

O direito humano à comunicação prévia e pormenorizada das acusações nos processos administrativos: O desprezo do Superior Tribunal de Justiça ao Pacto de San José da Costa Rica e à Corte Interamericana de Direitos Humanos*

The human right to a prior notification in detail of the charges against the accused in administrative proceedings: The contempt of Brazilian Superior Court of Justice to The Pact of San José de Costa Rica and The Inter-American Court of Human Rights

Daniel Wunder Hachem **

Eloi Pethechust ***

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o direito dos acusados, nos processos administrativos sancionadores, a uma descrição prévia e pormenorizada das acusações que lhes são dirigidas. Com base na previsão desse direito na Convenção Americana de Direitos Humanos, no rol denominado “Garantias Judiciais”, o trabalho busca realizar confronto entre o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça brasileiro e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a respeito da incidência de tais garantias em processos administrativos. A metodologia utilizada consistiu na análise das decisões do STJ sobre o tema nos últimos dez anos, comparando-as com as decisões da Corte Interamericana a propósito do assunto, para verificar se há consonância ou divergência entre tais tribunais. Após constatar que o Superior Tribunal de Justiça brasileiro ignora solenemente o referido direito em suas decisões, admitindo práticas administrativas totalmente contrárias ao Pacto de San José da Rica, o estudo conclui pela necessidade do STJ e da Administração Pública brasileira adequarem seu entendimento à posição consolidada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Direitos humanos. Direitos fundamentais. Eficiência administrativa. Direito humano à ampla defesa. Processo administrativo sancionador.

* Recebido em 19.07.2015

Aprovado em 30.09.2015

** Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Diretor Acadêmico do NINC – Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR (www.ninc.com.br). Coordenador Executivo, pelo Brasil, da Rede Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. Membro do Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Advogado. E-mail: danielhachem@gmail.com

*** Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil), bolsista da CAPES/PROSUP. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro dos grupos de pesquisa “Direito e Economia” e “Regulação Econômica e Atuação Empresarial” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro da Comissão dos Advogados Iniciantes da OAB/PR. Advogado. E-mail: pethechust@hotmail.com.

ABSTRACT

This article aims to analyze the right of the accused in administrative disciplinary proceedings to a prior notification in detail of the charges against them. From the prediction of that right in the American Convention on Human Rights, in the list called “Right to a Fair Trial”, the paper aims to make a confrontation between the position of the Brazilian Superior Court of Justice and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights regarding the incidence of such guarantees in administrative proceedings. The methodology used was the analysis of STJ decisions on the subject over the past decade, comparing them with the decisions of the Inter-American Court concerning the subject, to check for compliance or inconsistency between such courts. After noting that the Brazilian Superior Court of Justice ignores solemnly this right in its decisions, accepting administrative practices totally opposite to the Pact of San José de Costa Rica, the study concludes it is necessary that the STJ and the Brazilian Public Administration suit their understanding to the consolidated position of the Inter-American Court of human rights.

Keywords: Development. Fundamental rights. Administrative efficiency. Human right to legal defense. Administrative sanctioning proceeding.

1. INTRODUÇÃO

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça brasileiro (STJ)¹ consolidou, nos últimos anos, entendimento segundo o qual os atos administrativos de instauração dos processos administrativos disciplinares regidos pela Lei nº 8.112/90 não demandam uma descrição minudente e detalhada dos fatos imputados ao acusado.² Ou seja: de acordo com a posição atual pacificada

pela Corte, baseada, exclusivamente, na interpretação da legislação nacional, o acusado em processos administrativos de cunho sancionador não precisa receber, antes do exercício do seu direito ao contraditório e à ampla defesa, uma comunicação prévia e pormenorizada das acusações que lhe são assacadas.

Ocorre que a interpretação das normas legais não pode ser feita de forma isolada. Ela deve ser realizada de forma sistemática,³ levando em consideração também as previsões estabelecidas na Constituição e nos tratados internacionais. Entre os direitos e garantias albergados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1992, encontra-se textualmente previsto em seu art. 8º, n. 2, “b” o direito do acusado à *prévia e pormenorizada* descrição dos fatos relativos à acusação que lhe foi dirigida. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, tem proferido importantes decisões a respeito do conteúdo jurídico do mencionado direito e da sua incidência nos processos administrativos,⁴ as quais, em princípio, parecem estar em desacordo com o posicionamento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça brasileiro.

O problema jurídico que surge, nessa conjuntura, é o seguinte: as “garantias judiciais” do art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica (e entre elas o direito do art. 8º, n. 2, “b”) são aplicáveis também aos processos extrajudiciais, como é o caso dos processos administrativos sancionadores? Em caso positivo, a hierarquia de tais tratados, superior à da legislação ordinária, obriga a Administração Pública a respeitá-los mesmo nos casos em que a lei em sentido formal dispuser um procedimento que lhes seja contrário? Levando em conta tais considerações, não estaria o Superior Tribunal de Justiça supervalorizando a legislação ordinária nacional em detrimento de previsões mais protetivas inscritas em um tratado internacional de direitos humanos? Qual é a posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos a respeito do assunto e qual deve ser o seu impacto na jurisprudência dos Tribunais Superiores nacionais?

1 É importante observar que na organização judiciária brasileira o Superior Tribunal de Justiça possui como principal função (além de outras) a de uniformizar a jurisprudência dos tribunais brasileiros a respeito da interpretação das leis federais. Suas competências estão estabelecidas no art. 105 da Constituição Federal. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal tem como função primordial — além de outras incumbências — a guarda da Constituição, atuando como Corte Constitucional no exercício do controle de constitucionalidade e como revisor das decisões de outros tribunais que ofendam a Constituição ou interpretem-na da forma inadequada. Suas atribuições estão definidas no art. 102 da Constituição Federal.

2 Algumas das diversas decisões do Tribunal representativas desse

posicionamento serão analisadas no tópico “4. O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça brasileiro sobre o dever de especificação das condutas no ato de instauração do processo administrativo disciplinar”.

3 FREITAS, Juarez. O intérprete e o poder de dar vida à Constituição: preceitos de exegese constitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 4, n. 8, p. 13-35, 2002.

4 A análise de tais decisões será empreendida no tópico “5. A aplicação das garantias do art. 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos aos processos administrativos”.

Em suma, a questão essencial por trás da discussão ora iniciada consiste na relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito interno, seja no plano *normativo*, relativo aos impactos dos tratados sobre a legislação nacional, seja no plano *jurisprudencial*, referente à influência (ou ausência dela) das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as posições dos tribunais brasileiros.⁵

Nesse contexto, com o intuito de responder as indagações acima apresentadas, o presente artigo se propõe a investigar: (i) a hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos na ordem jurídica brasileira; (ii) a compatibilidade das disposições normativas pertinentes ao processo administrativo disciplinar regido pela Lei nº 8.112/90 com o art. 8º, n. 2, “b” da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; (iii) o atual posicionamento do STJ quanto à necessidade de constar, no ato que inaugura o processo disciplinar, a minuciosa descrição dos fatos a serem apurados; (iv) a possibilidade de aplicação das garantias do art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos aos processos administrativos (e não apenas aos processos judiciais); e, por fim, (v) questionar o entendimento exarado pelo STJ no que tange à (in)aplicabilidade do art. 8º, n. 2, “b” da Convenção Americana de Direitos Humanos aos processos administrativos, verificando se a jurisprudência do Tribunal se encontra ou não alinhada ao referido tratado internacional e ao entendimento manifestado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2. OS DIREITOS HUMANOS COMO ELEMENTOS INTEGRANTES DO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE E A HIERARQUIA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS NO DIREITO BRASILEIRO

A noção de *bloco de constitucionalidade* surge no Direito francês na década de 1970, em decisão do Conselho Constitucional que admitiu a normatividade do Preâmbulo da Constituição de 1958 e das demais fontes jurídicas às quais ele se reporta. Desde então, as disposi-

ções de todos os documentos normativos referidos no Preâmbulo constitucional francês passaram a ser consideradas como normas integrantes da Constituição, tão juridicamente aplicáveis quanto as que efetivamente constam do seu corpo. A expressão “bloco de constitucionalidade”, no entanto, jamais foi empregada pela jurisprudência constitucional, tendo aparecido somente no meio doutrinário a partir de um trabalho de Louis Favoreu.⁶

O autor inspirou-se na locução “bloco de legalidade”, habitualmente utilizada no Direito Administrativo por autores como Maurice Hauriou para aludir ao plexo de normas que não decorriam da lei formal, mas que eram igualmente de observância obrigatória para a Administração Pública (tais como os regulamentos⁷ e os então chamados “princípios gerais do Direito”).⁸ Com base na doutrina de Maurice Hauriou, Louis Favoreu transportou a ideia de “bloco” para a seara constitucional e criou a expressão “*bloc de constitutionnalité*”, designando o grupo de normas que, juntamente com a Constituição positivada de um Estado, formam um bloco normativo de nível hierárquico constitucional.⁹

Na jurisprudência francesa, a existência de um “bloco de constitucionalidade” — ainda que sem referência a essa expressão — foi pela primeira vez reconhecida em 1971, em decisão do Conselho Constitucional, ao se admitir que no sistema jurídico francês o conjunto de normas composto pela Constituição de 1958, o Preâmbulo da Constituição de 1946, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e os princípios e direitos fundamentais reconhecidos pelas Leis da

6 FAVOREU, Louis. Le principe de constitutionnalité: essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel. In: *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*. Paris: Cujas, 1975. p. 33.

7 A respeito do tema, assim se manifestou Maurice Hauriou: “Se a violação de um regulamento orgânico enseja indenizações reparatórias de danos, se ela enseja nulidade de decisões administrativas ou reforma de julgamentos que aplicaram mal o regulamento, assim como se houvessem aplicado mal a lei, percebe-se que o regulamento orgânico penetra no *bloco da legalidade* por todas as vias que conduzem a isso. O regulamento orgânico se converteu, pela jurisprudência, um elemento da legalidade”. HAURIOU, Maurice. *Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'État et du Tribunal des Conflits*: publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928. t. I. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929. p. 49.

8 FAVOREU, Louis. El bloque de la constitucionalidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 5, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 45-68, ene./abr. 1990. p. 46-47.

9 FAVOREU, Louis. El bloque de la constitucionalidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 5, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 45-68, ene./abr. 1990. p. 47.

5 Sobre a atualidade dessa inter-relação entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a jurisdição nacional, ver: LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Corte Interamericana de Direitos Humanos e jurisdição constitucional: judicialização e ativismo judicial em face da proteção dos direitos humanos e fundamentais? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 1, n. 3, p. 123-140, set./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i3.40518>.

República compunham um bloco de princípios e regras que possuíam caráter normativo dotado de nível hierárquico constitucional. Na decisão, o Conselho francês reconheceu, com base no Preâmbulo da Constituição de 1958 e nas fontes jurídicas nele referidas, a liberdade de associação como um princípio fundamental presente nas Leis da República, possuindo, portanto, valor constitucional, ainda que não fosse um direito codificado no corpo da Constituição em vigor.

Atualmente, o termo “bloco de constitucionalidade” designa, no Direito francês, o conjunto de elementos normativos aos quais se reconhece hierarquia constitucional, ainda que não se encontrem formalmente escritos no texto da Constituição de 1958. Esse complexo de normas funciona como parâmetro para o controle de constitucionalidade das leis, exercido pelo Conselho Constitucional. Seus componentes são múltiplos e hodiernamente compreendem, além do próprio texto da Constituição de 1958 (inclusive seu Preâmbulo), o Preâmbulo da Constituição de 1946, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, os ditos “princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República”,¹⁰ outros princípios e objetivos de valor constitucional identificados pelo *Conseil Constitutionnel*,¹¹ bem como a Carta do Meio-Ambiente incorporada ao Preâmbulo da Constituição vigente em 2005. Todas essas parcelas do bloco situam-se no mesmo patamar hierárquico-normativo — isto é: em nível constitucional — inexistindo relação de superioridade/inferioridade entre elas.

Essa ideia construída pioneiramente na França foi incorporada com sentido similar — ainda que adquirindo especificidades e contornos próprios — aos sistemas jurídicos de diversos Estados, tais como Espanha,¹²

Itália,¹³ México,¹⁴ Peru,¹⁵ Colômbia,¹⁶ Argentina,¹⁷

LLORENTE, Francisco. El bloque de constitucionalidad. **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 27, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 9-38, sep./dic. 1989; GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar. Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después. **Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto**, vol. 54, nº 1, Bilbao, Universidad de Deusto, p. 61-98, ene./jun. 2006; LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena. Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad. In: MORODO LEONCIO, Raúl; VEGA GARCÍA, Pedro de (Coords.). **Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú**. v. 4. Madrid: Universidad Complutense – Facultad de Derecho, 2001. p. 2609-2622.

13 ZAGREBELSKY, Gustavo. **La giustizia costituzionale**. 2. ed. Bologna: II Mulino, 1988. p. 123.

14 ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del. De la supremacía constitucional a la supremacía de convencionalidad. La nueva conformación del bloque de constitucionalidad en México. **Quid Iuris**, año 8, vol. 22, Chihuahua, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, p. 93-118, sep./nov. 2013; DÍAZ MADRIGAL, Ivonne Noemí. El debido proceso en instrumentos internacionales y el nuevo bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico mexicano. **Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia**, nº 20, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 167-194, jul./dic. 2012; MORALES MORALES, Alejandra Virginia. ODIMBA ON’ETAMBALAKO WETSHOKONDA, Jean Cadet. La incorporación del concepto del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos en México. **Revista Prolegómenos: Derechos y Valores de la Facultad de Derecho**, vol. 14, nº 27, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, p. 135-146, ene./jun. 2011.

15 HAKANSSON NIETO, Carlos. El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (Coords.) **La ciencia del derecho procesal constitucional**: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. t. IV. México: UNAM/Marcial Pons, 2008. p. 763-780.

16 REINA GARCÍA, Óscar M. Las cláusulas de apertura o reenvío hacia fuentes externas previstas en la Constitución colombiana, como criterio para delimitar el contenido del bloque de constitucionalidad. **Revista Derecho del Estado**, nº 29, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 175-214, jul./dic. 2012; REY CANTOR, Ernesto. El bloque de constitucionalidad. Aplicación de tratados internacionales de derechos humanos. **Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, año 4, nº 2, Santiago de Chile, Universidad de Talca, p. 299-334, jul./dic. 2006; OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. El bloque de constitucionalidad en Colombia. **Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, año 1, nº 1, Santiago de Chile, Universidad de Talca, p. 231-242, ene./dic. 2005; RAMELLI, Alejandro. Sistema de fuentes de derecho internacional público y “bloque de constitucionalidad” en Colombia. **Cuestiones constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, nº 11, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 157-175, jul./dic. 2004.

17 MANILI, Pablo Luis. **El bloque de constitucionalidad**: la recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho constitucional argentino. Buenos Aires: La Ley, 2003; CLÉRICO, Laura; RONCONI, Liliana. Impacto del bloque de constitucionalidad en la interpretación del derecho común: La interpretación amplia de los abortos permitidos en Argentina. **Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, año

10 VEDEL, Georges. La place de la Déclaration de 1789 dans le bloc de constitutionnalité. In: CONSEIL CONSTITUTIONNEL. **La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et la jurisprudence**: colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel. Paris: Presses Universitaires de France, 1989. p. 52.

11 Mencione-se como exemplo o princípio da dignidade da pessoa humana, não inscrito no texto constitucional francês, mas guindado à condição de “princípio de valor constitucional” pelo *Conseil Constitutionnel* ao analisar as leis de bioética na decisão nº 94-343/344 DC de 27 de julho de 1994. Ampliar em: GIMENO-CABRERA, Véronique. **Le traitement jurisprudentiel du principe de dignité de la personne humaine dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel français et du Tribunal Constitutionnel espagnol**. Paris: LGDJ, 2004.

12 FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad**: en torno al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Madrid: Civitas, 1981; RUBIO

Uruguai,¹⁸ Panamá,¹⁹ República Dominicana,²⁰ entre outros. Na América Latina, grande parte das Constituições aderiu às cláusulas constitucionais abertas, permitindo a “integração entre a ordem constitucional e internacional, especialmente no campo dos direitos humanos, ampliando e expandindo o bloco de constitucionalidade.”²¹

No sistema normativo brasileiro vigente, a Teoria do Bloco de Constitucionalidade foi incorporada pela via do §2º, do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, no qual se estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

Por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi acrescido o §3º ao art. 5º da Constituição, o qual pode ser considerado uma norma interpretativa do disposto no §2º, ao estabelecer que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” E isso porque o novo dispositivo surgiu com o objetivo de esclarecer qual seria o patamar hierárquico no qual se

encontram situadas as normas veiculadas por tratados internacionais de direitos humanos incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Com base nesses dispositivos constitucionais, pode-se afirmar que, no sistema normativo pátrio, os direitos e garantias fundamentais não se encontram apenas positivados textualmente no corpo da Constituição e no catálogo do Título II (“Dos direitos e garantias fundamentais”), sendo também assegurados em normas que decorrem do regime democrático e dos princípios constitucionais, bem como naquelas sediadas em tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil seja signatário. Por força do art. 5º, §2º da Constituição Federal, consideram-se direitos *materialmente* fundamentais: (i) os expressamente positivados na enumeração do Título II da CF; (ii) os implícitos e subentendidos nos enunciados normativos desse mesmo apartado da Constituição; (iii) os proclamados explicitamente em outras partes do texto constitucional que se assemelhem àqueles inscritos no rol do Título II em termos de conteúdo e importância; (iv) os previstos nos tratados internacionais de direitos humanos; (v) os que não estejam anunciados em texto normativo algum, mas que decorram dos princípios e do regime constitucionalmente adotados.

Portanto, a noção de bloco de constitucionalidade é evidentemente vigente na ordem jurídica nacional. A própria Constituição de 1988 permitiu, expressamente, a entrada no plano constitucional de normas não inscritas expressamente em seu texto. Essa abertura da normatividade constitucional é amplamente reconhecida na doutrina nacional, como se denota nos trabalhos de Ana Maria D’Ávila Lopes²², Celso Lafer²³, Flávia Piovesan²⁴, Ingo Wolfgang Sarlet²⁵, Valerio de Oliveira Mazzuoli,²⁶ dentre outros.

10, nº 2, Santiago de Chile, Universidad de Talca, p. 193-230, jul./dic. 2012; GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel. Derecho administrativo, Constitución y derechos humanos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, nº 40, Belo Horizonte, Fórum, p. 239-250, abr./jun. 2010. p. 241; CASSAGNE, Juan Carlos. La jerarquía y regulación de los Tratados en la Constitución argentina. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 199-216, abr./jun. 2010.

18 FORMENTO, Augusto, DELPIAZZO, José Miguel. Primer reconocimiento jurisprudencial del bloque de constitucionalidad: concepto, importancia, efectos jurídicos y perspectivas. **Revista de Derecho**, nº 18, Montevideo, Universidad de Montevideo – Facultad de Derecho, p. 101-113, jul./dic. 2010; BARBAGELATA, Héctor-Hugo. La consagración legislativa y jurisprudencial del bloque de constitucionalidad de los derechos humanos. **Derecho Laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales**, nº 237, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, p. 141-155, ene./mar. 2010.

19 HOYOS, Arturo. El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, nº 75, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 785-807, sep./dic. 1992.

20 REPÚBLICA DOMINICANA. El bloque de constitucionalidad en la determinación de los principios fundamentales del debido proceso. Extracto de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia, República Dominicana, 13 de noviembre de 2003. **Diálogo Jurisprudencial**, nº 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 27-50, jul./dic. 2007.

21 PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 139.

22 LOPES, Ana Maria D’Ávila. Bloco de constitucionalidade e princípios constitucionais: desafios do poder judiciário. **Seqüência: Publicação do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC**, nº 59, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 43-60, jul./dez. 2009. p. 48-49.

23 LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais**. Barueri: Manole, 2005. p. 15 e ss.

24 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 113 e ss.

25 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2010. p. 78 e ss.

26 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 694-695.

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — em reiteradas decisões — atesta a existência, no Direito brasileiro, de um bloco normativo composto por preceitos que, embora sediados em outras fontes jurídicas que não o texto da Constituição, também integram o elenco de direitos constitucionalmente consagrados.²⁷

Resta evidente que os tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao sistema normativo nacional por meio do procedimento estabelecido no §3º do art. 5º da Constituição Federal — similar ao procedimento de aprovação de emendas constitucionais — gozam de hierarquia constitucional. Sobre esse ponto, parece não haver qualquer dúvida ou controvérsia, diante da literalidade do citado dispositivo constitucional. Entretanto, não se pode dizer o mesmo em relação às normas de Direito Internacional que versem sobre direitos humanos e que foram incorporadas ao ordenamento pátrio antes da Emenda Constitucional nº 45/2004 (que acrescentou o §3º ao art. 5º da CF) por meio do procedimento legislativo simplificado, não submetidos às regras do processo de internalização delimitadas pelo §3º do art. 5º da CF/88. Nesses casos, a doutrina e jurisprudência divergem.

Dentre as duas posições mais expressivas, de um lado encontram-se os que defendem que: *a)* os tratados

internacionais de direitos humanos não incorporados pelos trâmites do §3º do art. 5º da CF são normas *materialmente* constitucionais, por força do art. 5º, §2º que já estava inserido na redação original da Constituição, possuindo o mesmo patamar hierárquico-normativo das demais normas constitucionais;²⁸ e, do outro lado, aqueles que sustentam que: *b)* as normas internacionais de direitos humanos incorporadas pelo Direito interno sem observância das peculiaridades procedimentais do §3º, do art. 5º, da CF possuem status infraconstitucional (encontram-se abaixo da Constituição), mas supralegal (estão acima da legislação ordinária).²⁹

Apesar do §3º do art. 5º da Constituição Federal ter gerado essas divergências interpretativas, o Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF) concluiu que: *a)* os tratados de direitos humanos aprovados nos termos do §3º do art. 5º da CF detêm hierarquia constitucional; *b)* os tratados de direitos humanos incorporados ao ordenamento sem observar o rito fixado no §3º do art. 5º da CF situam-se em um patamar inferior à Constituição (infraconstitucional), não podendo alterá-la, mas superior às leis (supralegal), revogando as disposições legais que lhe forem contrárias ou incompatíveis. Assim, se manifestou o STF, entendendo que “o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna.”³⁰

Parte da doutrina, no entanto, defende posição diversa da Suprema Corte Federal. Sustentam tais autores, como é o caso de Flávia Piovesan, que todos os tratados de direitos humanos aos quais o Estado brasileiro aderiu, independentemente de terem observado ou não os trâmites legislativos descritos no art. 5º, §3º, da CF,

27 Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 595/ES, Relator Min. Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 18.02.2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=595&classe=ADIMC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de jun. 2015; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 514/PI. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em 24.03.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=514&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de jun. 2015; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4222 AgR/DF. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em 01.08.2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6631759>>. Acesso em: 23 de jun. 2015; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 91361. Relator Min. Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 23.09.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573717>>. Acesso em: 23 de jun. 2015; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 87585. Relator Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 03.12.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>>. Acesso em: 23 de jun. 2015; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466343. Relator Min. Cezar Peluso. Julgado em 03.12.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

28 É a posição defendida por PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 126-130.

29 É o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 597.285. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 18.05.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=597285&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 349703. Relator Min. Carlos Britto. Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 03.12.2008. DJe-104, divulgado em 04.06.2009 e publicado em 05.06.2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

desfrutam, por força do §2º do art. 5º da CF, de hierarquia de normas *materialmente* constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade, ao passo que os tratados de direitos humanos internalizados com base no trâmite do §3º de art. 5º da CF, além de serem *materialmente* também são *formalmente* constitucionais, fato que lhes atribui as prerrogativas inerentes às emendas constitucionais.³¹

Assim, “enquanto os tratados *materialmente* constitucionais podem ser suscetíveis de denúncia (ato unilateral pelo qual um Estado se retira de um tratado)”, os tratados *material e formalmente* constitucionais, por sua vez, não podem ser denunciados”³², pois equiparam-se às emendas à Constituição, que possuem processo legislativo mais rigoroso para alterações e impossibilidade de exclusão no caso de veicularem direitos fundamentais, já que esses são arrolados como cláusulas pétreas pelo texto constitucional brasileiro (art. 60, §4º, IV, CF).

Discordando-se da solução a que chegou a Suprema Corte brasileira, o presente estudo acolhe o entendimento manifestado por Flávia Piovesan de que ambas as espécies de tratados internacionais — os incorporados antes e os internalizados depois da EC nº 45/2004 — veiculam direitos considerados *materialmente* fundamentais, motivo pelo qual todos eles integram o chamado “bloco de constitucionalidade” e posicionam-se no mesmo patamar hierárquico das normas constitucionais.

Logo, conclui-se que, existindo conflito entre as normas internacionais de direitos humanos e qualquer disciplina normativa infraconstitucional, deve prevalecer a disposição estabelecida no ato normativo internacional. Esse entendimento se baseia não apenas na construção teórica tecida até o momento, mas também nos princípios da boa-fé e do *pacta sunt servanda* no Direito Internacional,³³ no caráter *jus cogens* inerente a significativa parcela das normas previstas nos tratados de direitos humanos, bem como no que dispõe o art. 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (“uma parte não pode invocar disposições de seu direito interno como

justificativa para o não cumprimento do tratado”).³⁴

3. A DESCRIÇÃO PRÉVIA E PORMENORIZADA DAS CONDUTAS DO ACUSADO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COMO DESDOBRAMENTO DOS DIREITOS AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA: ENTRE O SILÊNCIO DA LEI Nº 8.112/90 E A PREVISÃO EXPRESSA DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA

A Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, dentre suas disposições normativas disciplina o processo para apuração de condutas ilícitas praticadas pelos servidores públicos no exercício de suas funções ou em razão delas.

A lei em questão estabelece em seu art. 143 que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado *ampla defesa*”. Em ambos os casos, sindicância ou processo disciplinar, a instauração se dá por meio de portaria inaugural, ato que dá início ao processo de averiguação das denúncias.

Ocorre que a Lei nº 8.112/90 não estabelece quais requisitos devem estar presentes no instrumento inaugural. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 também não possui qualquer referência explícita nesse sentido, assegurando apenas em seu art. 5º, LV, que “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*”.

Contudo, em ambos os casos, tanto o art. 143 da Lei nº 8.112/90 quanto a art. 5º, LV da CF asseguram ao servidor público o direito a uma “*ampla defesa*”, e, especificamente na Constituição, a norma refere-se a uma ampla defesa com “*todos os meios e recursos a ela inerentes*”. O art. 2º da Lei nº 9.784/99, que rege os processos administrativos no âmbito federal, também submete a Administração Pública aos princípios da ampla defesa e do contraditório (art. 2º, *caput*) e ao dever de respeitar

31 PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 65-67; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2010. p. 129.

32 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 145.

33 Nesse sentido dispõe a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 1969 e ratificada pelo Brasil em 2009, em seu art. 26, que assim estabelece “*Pacta sunt servanda* - Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.

34 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 122.

a “*garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio*” (art. 2º, parágrafo único, X).³⁵

O direito à *ampla defesa com todos os meios e recursos a ela inerentes* apresenta conteúdo jurídico bastante abrangente e possui uma série de desdobramentos, os quais encontram-se previstos explícita e implicitamente na Constituição, na legislação ordinária e em tratados internacionais de direitos humanos.³⁶ Exemplificativamente, podem-se citar alguns desses desdobramentos do direito de defesa: (i) o dever de individualização e especificação das condutas no ato de instauração do processo; (ii) o caráter prévio da defesa³⁷; (iii) o direito de oferecer e produzir provas³⁸; (iv) o direito à autodefesa³⁹; (v) o direito à defesa técnica por advogado⁴⁰; (vi) a concessão ao acusado do tempo adequado para a preparação da sua defesa.⁴¹

Do conjunto apresentado, verifica-se que nenhuma dessas especificações inerentes à ampla defesa consta de forma expressa, nesses exatos termos, no texto da Constituição. Contudo, podem ser deduzidas tacitamente do disposto na parte final do art. 5º, LV (“com todos os meios e recursos a ela inerentes”), mediante interpretação teleológica e sistemática da ordem constitucional, bem como, em alguns casos, por estarem explicitamente positivadas em convenções internacionais de direitos

humanos incorporadas ao Direito brasileiro.⁴²

Alguns desses desdobramentos do direito de defesa foram contemplados textualmente no rol de direitos humanos consagrados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica. A Convenção Americana, formada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, foi subscrita durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, em 1969, na cidade de San José da Costa Rica. O instrumento internacional foi ratificado pelo Brasil em 1992, sendo, desde então, parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro. Cabe acrescentar que o Brasil, ao aderir ao Pacto Internacional não subscreveu qualquer reserva em relação ao conteúdo do seu art. 8º.⁴³ Logo, seu conteúdo integral encontra-se vigente no Direito pátrio.

Dentre os direitos e garantias albergados pelo aludido tratado internacional, encontra-se expressamente descrito em seu art. 8º, n. 2, “b”, o direito do acusado à prévia e pormenorizada descrição dos fatos na acusação que lhe foi dirigida. Observe-se o que dispõe o mencionado dispositivo: “Art. 8º. (...) n. 2. (...) Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: (...) b) *comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada*”.

Constata-se que o art. 8º, n. 2, “b” da Convenção especifica sem rodeios que toda pessoa possui, como garantia mínima, o direito de ser notificado/informado sobre os fatos da denúncia de forma *pormenorizada, detalhada, específica e prévia*. Não se trata, pois, de qualquer notificação: o tratado exige a descrição pormenorizada de qual ou quais condutas estão sendo imputadas ao agente, bem como o seu enquadramento legal.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Fermín Ramírez *vs.* Guatemala, sentenciado em 2005, ao interpretar o art. 8º, n. 2, “b” da Convenção Americana, entendeu que “*la descripción material de la conducta imputada contiene los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos*

35 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014. p. 113.

36 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, nº 39, Belo Horizonte, Fórum, p. 27-64, jan./mar. 2010. p. 36.

37 PIOVESAN, Flávia (coordenadora geral). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. São Paulo: Editora DPJ, 2008. p. 1216-1217.

38 PIOVESAN, Flávia (coordenadora geral). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. São Paulo: Editora DPJ, 2008. p. 1220.

39 PIOVESAN, Flávia (coordenadora geral). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. São Paulo: Editora DPJ, 2008. p. 1219.

40 PIOVESAN, Flávia (coordenadora geral). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. São Paulo: Editora DPJ, 2008. p. 1221.

41 PIOVESAN, Flávia (coordenadora geral). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. São Paulo: Editora DPJ, 2008. p. 1218-1219.

42 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 309.

43 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 174

que se le imputan”.⁴⁴

A descrição prévia e pormenorizada da natureza e da causa da acusação, bem como o seu respectivo enquadramento em um tipo infracional estabelecido em lei, permitem ao acusado defender-se com a precisão necessária, seja em relação ao marco fático apresentado ou à subsunção normativa da conduta. O conhecimento prévio e detalhado da acusação consiste em um pressuposto lógico do direito de defesa, afinal, ninguém pode defender-se de algo que não conhece.⁴⁵ Caso o acusado não tome conhecimento prévio dos fatos materiais e de sua classificação legal, não poderá inquirir testemunhas ou produzir provas documentais e periciais que robustecem sua defesa, já que não saberá especificamente quais provas lhe serão úteis.

Nesse sentido, merece destaque a doutrina de Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono, ao assinalar que “*lo esencial es que quien se ve afectado por la actividad persecutoria del Estado conozca oportunamente el motivo, el significado y las posibles repercusiones de esa actividad, porque sólo así puede enfrentarla adecuadamente*”. E conclui o autor que “*sólo resulta posible preparar adecuadamente la defensa si se conoce la acusación*”.⁴⁶

Por fim, cabe ressaltar que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também ratificado pelo Brasil em 1992, igualmente prevê em seu art. 14, item 3, letra “a”, o direito de todo acusado de ser informado de forma minuciosa dos motivos da acusação contra ele formulada. O dispositivo define que “Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, a, pelo menos, as seguintes garantias: a) De ser informado, sem demora, numa língua que compreenda e de *forma minuciosa, da natureza e dos motivos da acusação* contra ela formulada”. A norma em questão reforça o disposto no art. 8º, n. 2, “b” do Pacto de San José, demonstrando a preocupação no âmbito internacional de que sejam asseguradas garantias mínimas ao cidadão acusado de ter praticado uma infração.

À luz de tudo o que foi dito, infere-se que, no processo administrativo disciplinar disposto na Lei nº 8.112/90, deve ser observado o direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa, com todos os desdobramentos que lhe são inerentes, entre eles a descrição prévia e pormenorizada das condutas do acusado, conforme prevê o art. 8º, n. 2, “b” do Pacto de San José da Costa Rica, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁴⁷ e o art. 14, item 3, letra a) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

4. O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA BRASILEIRO SOBRE O DEVER DE ESPECIFICAÇÃO DAS CONDUTAS NO ATO DE INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Conforme enfatizado no início do tópico antecedente, a Lei nº 8.112/90 prevê que a instauração da sindicância ou processo disciplinar se dá por meio de portaria inaugural, ato que dá início ao processo de averiguação das denúncias. No entanto, tal diploma legal não estabelece quais requisitos devem estar presentes no instrumento inaugural, indicando, apenas, que deve ser assegurado o direito à ampla defesa.

Diante do silêncio da Lei nº 8.112/90, o Superior Tribunal de Justiça brasileiro interpretou que para a instauração dos processos administrativos disciplinares basta a descrição, em linhas gerais, das bases fáticas que dão suporte à denúncia, não sendo necessária sequer a indicação do embasamento jurídico que dá ensejo à acusação. Segundo o STJ, é dispensável inclusive a indicação do ilícito na portaria vestibular.⁴⁸

Cumprido lembrar que o processo administrativo disciplinar na esfera federal brasileira se desenvolve, nos termos da Lei nº 8.112/90, em três fases: (i) instauração;

44 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*. Sentencia de 20 de junio de 2005, pars. 67 e 68. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

45 GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel; JUSTO, Juan Bautista (Colaborador). *Administración Pública, juridicidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009. p. 183.

46 GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel; JUSTO, Juan Bautista (Colaborador). *Administración Pública, juridicidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009. p. 183.

47 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*. Sentencia de 20 de junio de 2005, pars. 67 y 68. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

48 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 39.361/MG. Rel. Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 07.02.2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1207937&num_registro=201202273227&data=20130219&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

(ii) inquérito; e (iii) julgamento. A segunda fase — (ii) inquérito — compreende (ii.i) instrução; (ii.ii) defesa; (ii.iii) relatório (art. 151, II). Desse modo, se o acusado for esperar o final do inquérito para saber com precisão quais ilicitudes lhe estão sendo imputadas, jamais poderá inquirir testemunhas ou produzir provas documentais e periciais que robusteçam sua defesa, porque a oportunidade para fazê-lo já terá precluído. É mais do que evidente que o servidor só saberá quais provas lhe serão úteis quando tiver plena ciência do que está sendo acusado. De que adianta conhecer com detalhes a acusação que lhe está sendo assacada somente no indiciamento, se em tal momento já não é mais possível produzir novas provas? Mas para o STJ isso não interessa: vale mais a ordem das etapas fixada na lei do que a determinação do tratado de direitos humanos

O entendimento do Tribunal se baseia em uma interpretação equivocada dos dispositivos da Lei nº 8.112/90. Segundo o STJ, o art. 161 da Lei nº 8.112/90 institui que, no momento do indiciamento, será necessária a especificação dos fatos imputados ao servidor. Tal dispositivo prevê que “Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.”. A interpretação realizada considera que, diante da previsão do art. 161, a especificação das peculiaridades fáticas não se faz necessária em momento anterior ao indiciamento, isto é, nem na portaria de instauração, muito menos nos momentos subsequentes, sendo imprescindível somente ao final do processo investigativo.

Ou seja: o entendimento da Corte é o de que, somente após o encerramento da fase de instrução probatória, — quando todas as testemunhas já tiverem sido ouvidas e todas as provas documentais e periciais já houverem sido produzidas — é que será necessária a confecção de um termo de indiciamento, indicando as condutas, o ilícito e o enquadramento legal que estão sendo imputados ao servidor acusado. Tal fato torna a leitura do STJ bastante conflitante com a garantia do direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório.

O Superior Tribunal de Justiça conta com múltiplos e retirados julgados nesse sentido. Apenas para fins exemplificativos, cabe citar algumas decisões da Corte. No ano de 2010, por exemplo, no julgamento do Mandado de Segurança nº 13.518/DF, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, restou consignado no voto condutor do julgamento que “não se exige que a

Portaria instauradora do Processo Disciplinar contenha a minuciosa descrição dos fatos que serão apurados pela Comissão Processante, exigível apenas quando do indiciamento do servidor”.⁴⁹

Em outra oportunidade, o STJ entendeu que apenas a indicação das condutas imputadas ao agente, sem descrição detalhada das condições materiais, natureza, causa e enquadramento jurídico das acusações, era suficiente para dar validade jurídica a portaria de instauração de processo administrativo. Assim restou consignado no aresto em questão: “A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que os atos administrativos de instauração dos processos administrativos disciplinares não demandam descrição minudente e detalhada, requerente somente a presença dos elementos necessários para o exercício regular da ampla defesa e do contraditório”.⁵⁰

Sob essa mesma perspectiva, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, no julgamento do Embargos de Declaração em sede de Recurso Especial nº 1096274/RJ, defendeu que a portaria inicial de instauração do processo administrativo disciplinar serve apenas para dar publicidade à constituição da Comissão Processante, nada além. De acordo com a Ministra, “considerando que a portaria inaugural do processo disciplinar tem o objetivo de conferir publicidade à constituição da Comissão Processante, apenas quando do indiciamento do servidor, posteriormente à fase instrutória do processo administrativo disciplinar, deve haver a descrição detalhada dos fatos”.⁵¹

Nessa mesma esteira, o STJ em reiteradas decisões frisa que apenas referências genéricas aos fatos impu-

49 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 13.518/DF. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 19.12.2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=846320&num_registro=200800875154&data=20081219&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015. Com idêntica argumentação: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 14.578/DF. Rel. Ministro Og Fernandes. Julgado em 25.08.2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=961788&num_registro=200901609418&data=20100922&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun 2015.

50 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 39.361/MG. Rel. Ministro Humberto Martins. Julgado em 07.02.2013.

51 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no REsp 1096274/RJ. Rel. Ministra Maria Thereza De Assis Moura. Julgado em 25.09.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1181577&num_registro=200802170819&data=20130205&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

tados ao servidor são suficientes para validar a portaria de instauração do processo disciplinar, pontuando que “a portaria de instauração do processo disciplinar que faz referências genéricas aos fatos imputados ao servidor, deixando de expô-los minuciosamente, não enseja sua nulidade, tendo em vista que tal exigência deve ser observada apenas na fase de indiciamento, após a instrução”.⁵²

Ainda, em outro julgado sobre a matéria, o Tribunal endossou que, na portaria inaugural, não se faz necessário sequer constar a capitulação legal da conduta praticada pelo servidor. Sustentou-se no acórdão que “a jurisprudência do STJ está assentada em considerar que não é necessária a descrição minuciosa dos fatos, tampouco de eventual capitulação legal na portaria de instauração e, logo, sua ausência não viola a amplitude de defesa”.⁵³

Conforme se observa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é reiterada e pacífica sobre a matéria, o que se pode concluir pela enxurrada de julgados uníssonos sobre o tema: MS 15.786/DF, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 13.4.2011; MS 15.787/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 09.05.2012; MS 16.815/DF, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, julgado em 11.04.2012; MS 9.201/DF, Rel. Ministra Laurita Vaz, julgado em 08.09.2004; MS 16.192/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 10.04.2013; MS 17.472/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 13.06.2012; RMS 23.974/ES, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 01.06.2011; RMS 24.138/PR, Rel. Ministra Laurita Vaz, julgado em 03.11.2009; MS 13.518/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 19.12.2008; MS 12.369/DF, Rel. Ministro Feliz Fischer, julgado em 10.09.2007.

Essa posição do Superior Tribunal de Justiça é costumeiramente seguida pela Administração Pública brasileira no âmbito dos processos admi-

nistrativos disciplinares na esfera federal. Pelo que se denota de tais decisões, a Administração Pública e os tribunais brasileiros insistem em ignorar solenemente o art. 8º, n. 2, “b” do Pacto de San José da Costa Rica, o art. 14, item 3, letra a) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e — como se verá a seguir — a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5. A APLICAÇÃO DAS GARANTIAS DO ART. 8º DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O texto do art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica gerou muitas polêmicas em relação ao âmbito de abrangência do dispositivo. Isso porque sua própria redação previa que se tratavam de “garantias judiciais”. Nesse caso, uma interpretação literal do tratado poderia conduzir à equivocada conclusão de que a norma não se aplicaria a outras modalidades de processo, tal como o processo administrativo. Vale dizer, a hermenêutica da convenção poderia levar ao entendimento de que o elenco de garantias ali expressas incidiria apenas na esfera dos processos judiciais.⁵⁴

Entretanto, felizmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos já teve a oportunidade de se manifestar sobre o alcance das garantias previstas no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos. Em suas decisões restou firmado o posicionamento de que a proteção conferida pelo dispositivo deve ser aplicar a todas as relações jurídicas processuais, sejam ela judiciais ou administrativas, desde que o ato emanado do Estado possa afetar — criando ou restringindo — direitos e obrigações ao acusado.⁵⁵

52 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 23.775/PR. Rel. Ministro Jorge Mussi. Julgado em 28.08.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1173623&num_registro=200700516360&data=20120906&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

53 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 35.208/DF. Rel. Ministro Humberto Martins. Julgado em 16.02.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1122970&num_registro=201101909232&data=20120227&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

54 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Baena, Ricardo y otros vs. Panamá*, sentença de 28 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_104_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

55 Em recente julgado da Corte Interamericana restou resumido seu o posicionamento atual no seguinte trecho: “*El aspecto esencial de lo que contiene el artículo 8º, por ello, no reside, pues, en la naturaleza de la autoridad dentro del ordenamiento constitucional del país, sino en lo que el procedimiento busca determinar y resolver en cuanto a garantías a favor de la persona. Si el sentido de la norma es el de ofrecer ciertas garantías básicas en la determinación de derechos u obligaciones de la persona, parece claro que el aspecto*

O primeiro argumento favorável a esse entendimento reside nos próprios antecedentes históricos da criação e formulação do art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica. A redação da norma foi objeto de debates e discussões durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, a qual deu origem à Convenção Americana. Inicialmente, o dispositivo entendia seu alcance às obrigações cíveis. Após diversas sugestões dos membros integrantes da Comissão, o raio de alcance da redação da norma passou a englobar as obrigações cíveis, laborais e fiscais. Ocorre que, ainda assim, havia uma preocupação dos membros da Comissão com possíveis restrições do âmbito de incidência da norma. Por esse motivo, ao final foi proposta pelo representante do México a inserção, ao final do enunciado normativo, do termo “ou de qualquer outra natureza”.⁵⁶ Percebe-se que a preocupação dos redatores do Pacto foi sempre no sentido de ampliar ao máximo o campo de incidência da norma ora discutida. Logo, em uma interpretação histórica e teleológica, pode-se concluir que a intenção dos redatores foi a de que a abrangência da norma fosse a mais ampla possível, incluindo, nesse caso, os processos administrativos.

O segundo embasamento à posição defendida encontra arrimo na interpretação sistemática da Convenção Americana. Por meio de uma leitura harmônica dos art. 1º, 2º e 29 da Convenção Americana, considera-se que a intenção mínima — o piso — do art. 8º é assegurar garantias no âmbito judicial, porém sua esfera de incidência abrange todas as modalidades de processo. Essa interpretação se coaduna com o estabelecido no art. 29, c), da Convenção, ao prever que “Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de; (...) c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo”. Em ou-

tras palavras: a alusão a “garantias judiciais” não pode ser lida como exclusão da tutela de direitos dos cidadãos frente a outras modalidades de processos, tal como o processo no âmbito administrativo. Nesse sentido expressa-se a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁵⁷

Outro ponto favorável ao entendimento esposado reside na interpretação evolutiva do preceito. A abordagem evolutiva considera tanto o texto escrito da norma quanto a finalidade da sua criação. Nos primórdios da criação do Pacto, o desafio americano era assegurar as garantias do art. 8º ao menos na arena judicial. Todavia, à medida que a Convenção passou a ser aplicada, percebeu-se que as práticas estatais questionáveis não provinham apenas de atividades judiciais, mas também de outras ações ou omissões no campo administrativo. Portanto, com o passar do tempo, vencido o desafio de aplicação das garantias do art. 8º no âmbito judicial, o próximo passo tornou-se ampliar seu alcance de proteção a todos os órgãos que desenvolvem funções públicas. É essa a posição acolhida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao entender que a norma do art. 8º do Pacto de San José não permanece estática e que a sua imperatividade jurídica, à luz de uma interpretação evolutiva, aplica-se a novos espaços de atuação estatal nos quais a sua proteção passa a ser requerida, sendo a Administração Pública um dos principais.⁵⁸

Nesse sentido, merece destaque o seguinte trecho da sentença do caso Comunidade indígena Yakye Axa vs. Paraguai, julgado pela Corte Interamericana de Direitos

57 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Blake vs. Guatemala*, sentença de 24 de janeiro de 1998, par. 96. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

58 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentença de 8 de julho de 2004, par. 165. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, sentença de 31 de agosto de 2001, par. 146. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, sentença de 19 de novembro de 1999, par. 193. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Caso Tyrer vs. The United Kingdom*, julgado em 25 de abril de 1978, par. 31. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57587>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

medular y trascendente es éste, y no el de la naturaleza de la autoridad. Este parece ser, pues, el criterio central para establecer que es obligatorio atenerse a las exigencias del artículo 8º en lo que sea pertinente a espacios extrajudiciales. En otras palabras, es claro que la Convención tiene establecido que deben garantizarse los derechos de la persona tanto en las esferas no judiciales como en las judiciales teniendo en cuenta lo que sea aplicable a un procedimiento no judicial”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, sentença de 13 de outubro de 2011, par. 15. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_234_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

56 A referência aos debates no momento de elaboração da redação do Pacto é feita por: GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel; JUSTO, Juan Bautista (Colaborador). *Administración Pública, juridicidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009. p. 58, nota nº 92.

Humanos: “*En otras oportunidades, tanto este Tribunal, como la Corte Europea de Derechos Humanos, han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*”.⁵⁹

Também cabe acrescentar, como mais um fundamento para a ampliação do espectro de incidência das garantias previstas no art. 8º da Convenção Americana, o princípio “*pro homine*”, também denominado de “*pro persona*”⁶⁰. Esse postulado anuncia que sempre deve prevalecer a aplicação da norma mais benéfica à pessoa humana. Assim, deve o intérprete sempre buscar aplicar a norma que em cada caso resulte mais favorável e mais protetiva ao ser humano, à sua liberdade e aos seus direitos.⁶¹ Logo, compete aos tribunais alargar o campo de incidência do art. 8º do Pacto de San José para a esfera administrativa, uma vez que tal postura conduz a uma aplicação mais favorável e protetiva à pessoa.

Em suma, o que se conclui, nas palavras de Agustín Gordillo, é que “*en cualquier caso, no resultan admisibles interpretaciones que proponen restringir o limitar indebidamente el alcance del debido proceso. En ningún caso será legítimo prescindir de su observancia y cumplimiento*”.⁶²

Ainda, mostra-se inaplicável na situação em apreço a tese de convalidação dos atos administrativos nulos

por meio de revisão judicial, segundo a qual os vícios relativos ao devido processo não justificam a anulação do processo administrativo pelo fato de que eles podem ser posteriormente corrigidos pelo Poder Judiciário. No caso Castillo Petruzzi e outros vs. Peru, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que todos os atos que dão suporte à decisão estão integrados, guardando relação cronológica, lógica e teleológica, e que portanto, diante de um vício grave no processo administrativo, não se mostra possível convalidar a violação do direito em sede admirativa através do controle judicial. Vale dizer: o devido processo legal, quando não atendido na via administrativa, não pode simplesmente ser postergado para ser corrigido pela via judicial. Deve, de plano, o ato administrativo ser declarado nulo e repetidos todos os seus passos precedentes.⁶³ Por consequência, no Direito brasileiro o princípio da inafastabilidade do controle judicial (art. 5º, XXXV, CF) não pode ser invocado para sustentar a validade do processo disciplinar maculado por não observar as diretrizes do art. 8º do Pacto de San José.

Por fim, é oportuno destacar que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos endossa em reiterados julgados o posicionamento aqui defendido. Acerca do entendimento da Corte, mostra-se pertinente o seguinte trecho da sentença do caso Ruch Ivcher

59 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentença de 17 de julho de 2005, par. 125. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

60 Segundo Flávia Piovesan, no sistema global de proteção dos direitos humanos pode-se encontrar tal princípio em várias convenções, tais como “art. 23 da Convenção sobre Eliminação da Discriminação contra Mulher, o art. 41 da Convenção sobre Direito da Criança, o art. 16, parágrafo 2º, da Convenção contra Tortura e o art. 4º, parágrafo 4º, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.” PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 172.

61 MUÑOZ (h), Ricardo Alberto. La tutela administrativa efectiva. **La Ley**, Tomo 2012-B, Buenos Aires, p. 1-6, mar. 2012. p. 5. Para uma leitura completa do tema ver: BIDART CAMPOS, Germán. Las fuentes del Derecho Constitucional y el principio “pro homine”. In: BIDART CAMPOS, Germán; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés (coord.). **El Derecho Constitucional del Siglo XXI: Diagnóstico y perspectivas**. Buenos Aires: Editora Ediar, 2000. p. 11 e ss.

62 GORDILLO, Agustín. **Procedimiento Administrativo**. 1. ed. Buenos Aires: Depalma, 2003. p. 43.

63 Nesse sentido se posicionou a Corte Interamericana: “*Todo proceso está integrado por actos jurídicos que guardan entre sí relación cronológica, lógica y teleológica. Unos son soporte o supuesto de los otros y todos se ordenan a un fin supremo y común: la solución de la controversia por medio de una sentencia. Los actos procesales corresponden al género de los actos jurídicos, y por ello se encuentran sujetos a las reglas que determinan la aparición y los efectos de aquéllos. Por ende, cada acto debe ajustarse a las normas que presiden su creación y le confieren valor jurídico, presupuesto para que produzca efectos de este carácter. Si ello no ocurre, el acto carecerá de esa validez y no producirá tales efectos. La validez de cada uno de los actos jurídicos influye sobre la validez del conjunto, puesto que en éste cada uno se halla sustentado en otro precedente y es, a su turno, sustento de otros más. La culminación de esa secuencia de actos es la sentencia, que dirige la controversia y establece la verdad legal, con autoridad de cosa juzgada.*” CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, sentença de 30 de maio de 1999, par. 218. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015. Essa mesma postura pode ser observada no julgado do Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, no qual a Corte consignou que “*Si los actos en que se sostiene la sentencia están afectados por vicios graves, que los privan de la eficacia que debieran tener en condiciones normales, la sentencia no subsistirá. Carecerá de su soporte necesario: un proceso realizado conforme a Derecho.*” CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentença de 17 de julho de 2005, par.125. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

Bronstein vs. Peru, cujo julgamento foi presidido pelo jurista Antônio A. Cançado Trindade: “*la Corte estima que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana*”.⁶⁴ No mesmo sentido, manifestou-se a Corte no caso Corte Constitucional vs. Peru.⁶⁵

Um dos casos paradigmáticos da jurisprudência da Corte Interamericana, por defender especificamente a extensão das garantias do art. 8º, n. 2, “b” da Convenção Americana ao processo administrativo sancionador, é o caso Baena Ricardo e Outros vs. Panamá (270 Trabalhadores vs. Panamá).⁶⁶ Na oportunidade, a Corte afirmou que: “*Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal*”.⁶⁷

À luz do exposto, conclui-se que as garantias do art. 8º, n. 2, “b” do Pacto de San José da Costa Rica incidem no âmbito dos processos administrativos,⁶⁸ pois o raio

de alcance da norma compreende os atos emanados de qualquer autoridade pública, seja administrativa, legislativa ou judicial, desde que o ato estatal imponha obrigações ou restrinja direitos dos cidadãos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA AO ART. 8º, N. 2, “B” DO PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA, AO ART. 14, ITEM 3, LETRA A) DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS E À JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Conforme se viu anteriormente, o Superior Tribunal de Justiça brasileiro, sem o menor constrangimento, consolidou uma avalanche de decisões que afirmam que “no ato que inaugura o processo disciplinar é desnecessária a minuciosa descrição dos fatos a serem apurados”.⁶⁹ Ou seja, entende a Corte que não é preciso, no ato de instauração do processo administrativo disciplinar, oferecer ao cidadão uma *comunicação prévia e pormenorizada* das acusações que lhe são dirigidas, sendo suficiente apenas indicar os membros da Comissão Processante e apontar acusações genéricas.

Essa posição do STJ, que é seguida pela Administração Pública brasileira, revela-se francamente contrária aos direitos humanos ao contraditório e à ampla defesa, e, portanto, claramente inconstitucional e inconveniente, uma vez que:

(i) ofende o art. 5º, LV da Constituição Federal, que assegura ao cidadão, nos processos administrativos, os direitos ao contraditório e à ampla defesa “*com todos os meios e recursos a ela inerentes*”, visto que, no momento em que o acusado receber a comunicação com a descrição detalhada das condutas fáticas e do enquadramento legal da suposta infração cometida a fase de instrução probatória, já terá ocorrido e ele não poderá mais pro-

64 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Ruch Ivcher Bronstein vs. Perú*, sentença de 06 de fevereiro de 2001, par.104. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

65 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *The Constitutional Court vs. Perú*, sentença de 31 de janeiro de 2001, par. 69. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

66 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la perspectiva del Derecho Administrativo. Especial referencia al caso Gelman vs. Uruguay. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 2, p. 103-130, maio/ago. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i2.40512>. p. 109.

67 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Baena Ricardo y Otros vs. Panamá*, sentença de 28 de novembro de 2003, par. 124. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

68 Posição defendida também por: ALIANAK, Raquel Cynthia. El renovado Derecho Administrativo, a la luz del control de convencionalidad. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 29-46, jan./mar. 2015. p. 43.

69 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 29.595/MS. Relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura. Sexta Turma. Julgado em 16.08.2012. DJe 27.08.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1170368&num_registro=200901006464&data=20120827&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

duzir provas, elemento indispensável dos direitos fundamentais ao contraditório e ampla defesa;

(ii) infringe frontalmente o direito humano a uma “*comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada*”, inscrito no art. 8º, n. 2, “b” da Convenção Americana de Direitos Humanos — diploma que, segundo o Supremo Tribunal Federal, desfruta de hierarquia supralegal no ordenamento jurídico nacional⁷⁰ e, portanto, se sobrepõe a qualquer previsão de leis ordinárias;

(iii) afronta o art. 14, item 3, letra a) do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, que assim como o Pacto de San José da Costa Rica estabelece como direito humano a garantia de “ser informado, sem demora, numa língua que compreenda e de *forma minuciosa, da natureza e dos motivos da acusação* contra ela formulada” e, também, goza de hierarquia supralegal no Direito brasileiro;

(iv) contraria diretamente a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que em reiterados julgados consolidou o entendimento de que as “Garantias Judiciais” do art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica — entre elas o direito à “*comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada*” — se aplicam também aos processos administrativos (e não somente aos processos judiciais);

(v) por consequência da transgressão da Convenção Americana e do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, agride também o art. 5º, §2º da Constituição Federal, segundo o qual os direitos previstos no texto constitucional não excluem outros, decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, ignorando a existência de um “bloco de constitucionalidade” que ultrapassa as previsões expressas do texto constitucional e vincula todos os Poderes Públicos à sua observância e cumprimento.

Para que haja verdadeiro *respeito* aos direitos humanos e fundamentais estabelecidos nos tratados internacionais e nos dispositivos constitucionais acima referidos, a Administração Pública brasileira encontra-se *proibida* de instaurar processos disciplinares sem *pormenorizar*, já

no ato inaugural, as condutas supostamente ilícitas que estão sendo imputadas ao servidor público, sob pena de incorrer em violação de direitos humanos e acarretar responsabilização internacional do Estado brasileiro.⁷¹

Ao ratificar tratados de direitos humanos, o Estado Brasileiro não está apenas assumindo uma obrigação com os demais Estados que se submeteram a essa ordem normativa, mas está também adotando um compromisso com os seus próprios cidadãos.⁷² Logo, ignorar as convenções internacionais significa, em última análise, deslealdade com o próprio povo brasileiro e com os demais Estados signatários dos pactos.

O descumprimento da normativa internacional por parte da Administração Pública e dos juízes e tribunais brasileiros, enquanto partes integrantes do aparato do Estado, poderá implicar a responsabilização do Brasil no plano internacional. A respeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Almonacid Arellano e Outros vs. Chile* declarou que “*El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana*”.⁷³

Ademais, ressalta-se que o compromisso do Brasil na esfera internacional não se submete, apenas, à aplicação mecânica dos dispositivos previstos nos pactos

71 Acerca do tema, ver: RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

72 A esse respeito, segue trecho da opinião consultiva nº. OC-2/82 de 24 de setembro de 1982 da Corte Interamericana, denominada “*El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana (artículos 74 y 75)*”, que assim dispôs “*los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción*” (par. 29).

73 CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Caso *Almonacid Arellano y Otros vs. Chile*, sentença de 26 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

70 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 349703. Relator Min. Carlos Britto. Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 03.12.2008. DJe-104, divulgado em 04.06.2009 e publicado em 05.06.2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

dos quais é signatário. Para além da letra fria das normas internacionais, o Estado tem a obrigação de aplicar a jurisprudência da Corte Interamericana, responsável pela interpretação em última instância da Convenção Americana de Direitos Humanos.⁷⁴ O Poder Judiciário brasileiro está submetido ao império dos tratados internacionais internalizados pelo Estado e da jurisprudência que os interpretar (no caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos). Cabe à justiça brasileira “*tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*”.⁷⁵

Portanto, cabe aos juízes e tribunais brasileiros, bem como à Administração Pública, assegurar a implementação da normativa internacional de proteção dos direitos humanos no seu âmbito interno. Não apenas a incorporação, mas sobretudo a aplicação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos pelo Brasil constitui alta prioridade nos dias atuais. O próprio futuro da proteção internacional dos direitos humanos depende em grande parte da adoção e aperfeiçoamento de medidas nacionais de implementação desses direitos no âmbito interno dos países signatários.⁷⁶

A Constituição de 1988 representa um marco no tocante à concretização dos direitos humanos, pois promove abertura à conjugação do Direito interno e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, permitindo a entrada na ordem constitucional, com paridade hierárquica, das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, formando o chamado “bloco de constitucionalidade”. Cabe aos operadores do Direito incorporar os novos valores constitucionais, propagando essa nova ordem em todas as esferas estatais, sejam elas administrativas, legislativas ou judiciárias, impedindo que se perpetuem os antigos valores do regime autoritário.⁷⁷

74 SAGÜÉS, Nestor Pedro. Nuevas fronteras del control de convencionalidad: el reciclaje del derecho nacional y el control legislativo de convencionalidad. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, vol. 1, n. 2, p. 23-32, maio/ago. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i2.40509>. p. 31.

75 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Boyce y otros vs. Barbados*, julgado em 20 de novembro de 2007, par. 78. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun 2015.

76 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o Direito Internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, n. 46, v. 182, p. 27-84, jul./dez. 1993.

77 PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 7. ed.

Pelo exposto, conclui-se que faz-se necessário, em caráter emergencial, a adequação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e da Administração Pública brasileira (i) ao teor do disposto no art. 8º, n. 2, “b” do Pacto de San José da Costa Rica; (ii) ao conteúdo do art. 14, item 3, letra a) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; e (iii) à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de modo a aplicar as garantias mínimas expressas nos referidos dispositivos aos processos administrativos disciplinares que tramitam sob o regime da Lei nº 8.112/90, em especial o direito à descrição prévia e pormenorizada das condutas imputadas ao acusado.

REFERÊNCIAS

ALIANAK, Raquel Cynthia. El renovado Derecho Administrativo, a la luz del control de convencionalidad. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 29-46, jan./mar. 2015.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, nº 39, Belo Horizonte, Fórum, p. 27-64, jan./mar. 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014.

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

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. La consagración legislativa y jurisprudencial del bloque de constitucionalidad de los derechos humanos. **Derecho Laboral: Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales**, nº 237, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, p. 141-155, ene./mar. 2010.

BIDART CAMPOS, Germán. Las fuentes del Derecho Constitucional y el principio “pro homine”. In: BIDART CAMPOS, Germán; GIL DOMINGUEZ, An-

drés (coord.). **El Derecho Constitucional del Siglo XXI**: Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: Editora Ediar, 2000.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RMS 23.775/PR. Rel. Ministro Jorge Mussi. Julgado em 28.08.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1173623&num_registro=200700516360&data=20120906&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 29.595/MS. Relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura. Sexta Turma. Julgado em 16.08.2012. DJe 27.08.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1170368&num_registro=200901006464&data=20120827&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no REsp 1096274/RJ. Rel. Ministra Maria Thereza De Assis Moura. Julgado em 25.09.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1181577&num_registro=200802170819&data=20130205&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 13.518/DF. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 19.12.2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=846320&num_registro=200800875154&data=20081219&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº MS 14.578/DF. Rel. Ministro Og Fernandes. Julgado em 25.08.2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=961788&num_registro=200901609418&data=20100922&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 35.208/DF. Rel. Ministro Humberto Martins. Julgado em 16.02.2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1122970&num_registro=201101909232&data=20120227&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 39.361/MG. Rel. Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 07.02.2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1207937&num_registro=201202273227&data=20130219&formato=PDF>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4222 AgR/DF. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em 01.08.2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6631759>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 514/PI. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em 24.03.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=514&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 595/ES, Relator Min. Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 18.02.2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=595&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 87585. Relator Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 03.12.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 91361. Relator Min. Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em 23.09.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573717>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 349703. Relator Min. Carlos Britto. Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 03.12.2008. DJe-104, divulgado em 04.06.2009 e publicado em 05.06.2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466343. Relator Min. Cezar Peluso. Julgado em 03.12.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 597.285. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 18.05.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=597285&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o Direito Internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. **Arquivos do Ministério da Justiça**, n. 46, v. 182, p. 27-84, jul./dez. 1993.

CASSAGNE, Juan Carlos. La jerarquía y regulación de los Tratados en la Constitución argentina. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 199-216, abr./jun. 2010.

CLÉRICO, Laura; RONCONI, Liliana. Impacto del bloque de constitucionalidad en la interpretación del derecho común: La interpretación amplia de los abortos permitidos en Argentina. **Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, año 10, nº 2, Santiago de Chile, Universidad de Talca, p. 193-230, jul./dic. 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Almonacid Arellano y Otros vs. Chile*, sentença de 26 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Baena, Ricardo y otros vs. Panamá*, sentença de 28 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, sentença de 13 de outubro de 2011, par. 15. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_234_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HU-

MANOS. Caso *Blake vs. Guatemala*, sentença de 24 de janeiro de 1998, par. 96. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Boyce y otros vs. Barbados*, julgado em 20 de novembro de 2007, par. 78. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, sentença de 30 de maio de 1999, par. 218. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentença de 17 de julho de 2005, par. 125. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, sentença de 31 de agosto de 2001, par. 146. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*. Sentencia de 20 de junho de 2005, pars. 67 e 68. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentença de 8 de julho de 2004, par. 165. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso “Niños de la Calle” (*Villagrán Morales y otros*) vs. Guatemala, sentença de 19 de novembro de 1999, par. 193. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Ruch Ivcher Bronstein vs. Perú*, sentença de 06 de fevereiro de 2001, par.104. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *The Constitutional Court vs. Perú*, sentença de 31 de janeiro de 2001, par. 69. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

DÍAZ MADRIGAL, Ivonne Nohemí. El debido proceso en instrumentos internacionales y el nuevo bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico mexicano. **Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia**, n° 20, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 167-194, jul./dic. 2012.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la perspectiva del Derecho Administrativo. Especial referencia al caso *Gelman vs. Uruguay*. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 2, p. 103-130, maio/ago. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i2.40512>

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Caso *Tyrer vs. The United Kingdom*, julgado em 25 de abril de 1978, par. 31. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57587>>. Acesso em: 23 de jun. 2015.

FAVOREU, Louis. Le principe de constitutionnalité: essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel. In: **Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann**. Paris: Cujas, 1975.

FAVOREU, Louis. El bloque de la constitucionalidad. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, n° 5, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 45-68, ene./abr. 1990.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad**: en torno al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Madrid: Civitas, 1981.

FREITAS, Juarez. O intérprete e o poder de dar vida à Constituição: preceitos de exegese constitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 4, n. 8, p. 13-35, 2002.

FORMENTO, Augusto, DELPIAZZO, José Miguel. Primer reconocimiento jurisprudencial del bloque de constitucionalidad: concepto, importancia, efectos

jurídicos y perspectivas. **Revista de Derecho**, n° 18, Montevideo, Universidad de Montevideo – Facultad de Derecho, p. 101-113, jul./dic. 2010.

GIMENO-CABRERA, Véronique. **Le traitement jurisprudentiel du principe de dignité de la personne humaine dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel français et du Tribunal Constitutionnel espagnol**. Paris: LGDJ, 2004.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar. Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después. **Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto**, vol. 54, n° 1, Bilbao, Universidad de Deusto, p. 61-98, ene./jun. 2006.

GORDILLO, Agustín. **Procedimiento Administrativo**. 1. ed. Buenos Aires: Depalma, 2003.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel. Derecho administrativo, Constitución y derechos humanos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n° 40, Belo Horizonte, Fórum, p. 239-250, abr./jun. 2010.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel; JUSTO, Juan Bautista (Colaborador). **Administración Pública, juridicidad y derechos humanos**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.

HAKANSSON NIETO, Carlos. El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (Coords.) **La ciencia del derecho procesal constitucional**: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. t. IV. México: UNAM/Marcial Pons, 2008.

HAURIOU, Maurice. **Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'État et du Tribunal des Conflits**: publiées au Recueil Sirey de 1892 à 1928. t. I. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929.

HOYOS, Arturo. El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, n° 75, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 785-807, sep./dic. 1992.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos**: Constituição, racismo e relações internacionais. Barueri: Manole, 2005.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Corte Interamericana de Derechos Humanos e jurisdição constitucional: judicialização e ativismo judicial em face da proteção dos direitos humanos e fundamentais? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 3, p. 123-140, set./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i3.40518>.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Bloco de constitucionalidade e princípios constitucionais: desafios do poder judiciário. **Seqüência: Publicação do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC**, n° 59, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 43-60, jul./dez. 2009.

LORENZO RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena. Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad. In: MORODO LEONCIO, Raúl; VEGA GARCÍA, Pedro de (Coords.). **Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú**. v. 4. Madrid: Universidad Complutense – Facultad de Derecho, 2001.

MANILI, Pablo Luis. **El bloque de constitucionalidad**: la recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho constitucional argentino. Buenos Aires: La Ley, 2003.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORALES MORALES, Alejandra Virginia; ODIMBA ON'ETAMBALAKO WETSHOKONDA, Jean Cadet. La incorporación del concepto del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos en México. **Revista Prolegómenos: Derechos y Valores de la Facultad de Derecho**, vol. 14, n° 27, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, p. 135-146, ene./jun. 2011.

MUÑOZ (h), Ricardo Alberto. La tutela administrativa efectiva. **La Ley**, Tomo 2012-B, Buenos Aires, p. 1-6, mar. 2012.

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. El bloque de constitucionalidad en Colombia. **Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, año 1, n° 1, Santiago de Chile, Universidad de Talca, p. 231-242, ene./dic. 2005.

PIOVESAN, Flávia (coordenadora geral). **Código de direito internacional dos direitos humanos anotado**. São Paulo: Editora DPJ, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMELLI, Alejandro. Sistema de fuentes de derecho internacional público y “bloque de constitucionalidad” en Colombia. **Cuestiones constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, n° 11, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 157-175, jul./dic. 2004.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

REINA GARCÍA, Óscar M. Las cláusulas de apertura o reenvío hacia fuentes externas previstas en la Constitución colombiana, como criterio para delimitar el contenido del bloque de constitucionalidad. **Revista Derecho del Estado**, n° 29, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 175-214, jul./dic. 2012.

REPÚBLICA DOMINICANA. El bloque de constitucionalidad en la determinación de los principios fundamentales del debido proceso. Extracto de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia, República Dominicana, 13 de noviembre de 2003. **Diálogo Jurisprudencial**, n° 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, p. 27-50, jul./dic. 2007.

REY CANTOR, Ernesto. El bloque de constitucionalidad. Aplicación de tratados internacionales de derechos humanos. **Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, año 4, n° 2, Santiago de Chile, Universidad de Talca, p. 299-334, jul./dic. 2006.

ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del. De la supremacía constitucional a la supremacía de convencionalidad. La nueva conformación del bloque de constitucionalidad en México. **Quid Iuris**, año 8, vol. 22, Chihuahua, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, p. 93-118, sep./nov. 2013.

RUBIO LLORENTE, Francisco. El bloque de constitucionalidad. **Revista Española de Derecho Constitucional**, n° 27, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 9-38, sep./dic. 1989.

SAGÜÉS, Nestor Pedro. Nuevas fronteras del control de convencionalidad: el reciclaje del derecho nacional y el control legisferante de convencionalidad. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 2, p. 23-32, maio/ago. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i2.40509>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2010.

VEDEL, Georges. La place de la Déclaration de 1789 dans le bloc de constitutionnalité. In: CONSEIL CONSTITUTIONNEL. **La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence**: colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **La giustizia costituzionale**. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 1988.