

# HABEAS CORPUS E MANDADO DE SEGURANÇA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

## HABEAS CORPUS AND WRIT OF MANDAMUS IN ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCEEDINGS

Matheus Martins Sant' Anna<sup>1</sup>

**Resumo:** Este estudo tem por escopo analisar a utilização do habeas corpus (HC) e do mandado de segurança (MS) no processo administrativo disciplinar (PAD), delineando os fundamentos constitucionais, o regime jurídico, os requisitos de cabimento, os limites e as estratégias de escolha da via adequada. Parte-se dos arts. 5º, LXVIII, LXIX e LV, da Constituição, bem como da Lei 12.016/2009 e da legislação de direito administrativo, para situar a temática no sistema de garantias e controle de legalidade dos atos estatais. Examina-se o HC como remédio vocacionado à tutela imediata da liberdade de locomoção, inclusive em hipóteses excepcionais no PAD, e o MS como instrumento de proteção de direito líquido e certo contra ilegalidade ou abuso de poder, com ênfase em prova pré-constituída, decadência e efeitos. Ao final, propõem-se critérios práticos de adequação e subsidiariedade entre HC, MS e ação anulatória, prevenindo riscos da via inadequada.

**Palavras-chave:** Habeas Corpus. Mandado de Segurança. Processo Administrativo Disciplinar.

**Abstract:** This study aims to analyze the use of habeas corpus (HC) and writs of mandamus (MS) in administrative disciplinary proceedings (PAD), outlining the constitutional foundations, legal framework, eligibility requirements, limits, and strategies for choosing the appropriate avenue. It

---

<sup>1</sup> Advogado formado pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, Mestre em Direito pela Universidade Santa Cecília, Professor do Centro Universitário Estácio de Santo André e Secretário de Assuntos Jurídicos do Município de Mauá.

draws on articles 5, LXVIII, LXIX, and LV of the Constitution, as well as Law 12.016/2009 and administrative law legislation, to situate the issue within the system of guarantees and control of the legality of state acts. The HC is examined as a remedy aimed at the immediate protection of freedom of movement, including in exceptional circumstances in the PAD, and the MS as an instrument for protecting a clear and certain right against illegality or abuse of power, with an emphasis on pre-established evidence, statute of limitations, and effects. Finally, it proposes practical criteria for adequacy and subsidiarity between HC, MS, and annulment actions, preventing the risks of an inappropriate avenue.

**Keywords:** Habeas Corpus. Writ of Mandamus. Administrative Disciplinary Proceedings.

## INTRODUÇÃO

A disciplina dos remédios constitucionais organiza um sistema escalonado de tutela de direitos, no qual o HC e o MS desempenham papéis distintos, porém complementares, na contenção de ilegalidades administrativas, inclusive na seara disciplinar. O PAD, como procedimento de responsabilização funcional, submete-se aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, mas nem sempre evita vícios graves que reclamam controle urgente. Nessa moldura, a definição da via processual adequada é indispensável para conferir efetividade às garantias e racionalidade ao contencioso.

O HC tem natureza eminentemente penal-constitucional, com objeto próprio, qual seja, a tutela da liberdade de locomoção contra violência ou coação ilegal, sendo que, mais especificamente no contexto disciplinar, seu cabimento é excepcional e vinculado à existência de risco concreto à liberdade de ir e vir, hipótese menos comum em PADs civis, mas não de todo afastada em face de atos como conduções coercitivas irregulares ou sanções disciplinarmente privativas de liberdade em regimes específicos. Já o MS, por seu turno, é a via típica para estancar ilegalidades que comprometam

direito líquido e certo no trâmite do PAD, quando a prova é pré-constituída.

A distinção entre proteção de status libertatis e proteção de posições jurídicas funcionais é o ponto de partida metodológico, eis que, no PAD, o mais recorrente é a necessidade de tutela contra vícios objetivos, como incompetência, suspeição, cerceamento de defesa, violação a prazos e tipicidade sancionatória, em que o MS se ajusta com maior precisão, sem excluir, em hipóteses pontuais, a pertinência do HC.

Em relação aos marcos normativos, engloba-se a Constituição, a Lei 12.016/2009, os princípios do processo administrativo e as leis estatutárias, como a Lei 8.112/1990, além de enunciados sumulares que condicionam o cabimento das ações constitucionais. Em paralelo, a jurisprudência consolida balizas como a vedação de MS contra lei em tese e a exigência de direito líquido e certo comprovado de plano.

## **MARCO NORMATIVO**

### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 5º, LXVIII e LXIX; LV)**

A Constituição Federal consagra o HC para proteger a liberdade de locomoção contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, LXVIII), e o MS para salvaguardar direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus nem habeas data (art. 5º, LXIX), cujas garantias dialogam com o devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV), assegurando, no PAD, um piso de proteção que limita a discricionariedade sancionatória (Brasil, 1988; Moraes, 2023).

O art. 5º, LV, projeta-se sobre o PAD ao exigir ciência dos atos, possibilidade de produção de provas, imparcialidade da comissão e motivação das decisões, conformando um devido processo administrativo, sendo que a ausência de atendimento desses requisitos pode ensejar controle jurisdicional imediato por MS, quando a prova estiver pronta, ou por ação anulatória, se houver necessidade de dilação probatória (Brasil, 1988; Di Pietro, 2023).

É importante expor acerca da sua especialização funcional, pois, enquanto o HC tutela

exclusivamente a liberdade de ir e vir, enquanto o MS cobre um espectro mais amplo de situações jurídicas concretas derivadas de atos administrativos. Essa especialização evita sobreposição indevida de vias e orienta a adequada instrumentalidade no PAD (Meirelles, 2021).

A Constituição estrutura também uma cláusula de inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV), que impede que o PAD se converta em espaço imune ao controle, mas, todavia, o controle judicial respeita a separação de funções e a deferência técnica, limitando-se à legalidade e aos princípios, salvo hipóteses de desvio ou abuso manifesto (Carvalho Filho, 2022)

A compreensão sistêmica exige compatibilizar a efetividade dos remédios com a estabilidade administrativa. Por isso, a jurisprudência constitucional fixa freios ao uso expansivo, como a vedação de MS contra lei em tese e a exigência de prova pré-constituída, reforçando o papel do processo comum quando a controvérsia dependa de instrução probatória complexa (STF, Súmula 266; Meirelles, 2021).

## **HABEAS CORPUS: NATUREZA E REGIME JURÍDICO**

O Habeas Corpus é remédio constitucional de rito célere, desburocratizada, gratuita e de legitimidade ampla, destinada a prevenir ou cessar coação ilegal à liberdade de locomoção. Sua matriz histórica e contemporânea revela vocação para tutela urgente, com cognoscibilidade sumária e possibilidade de liminar, quando presentes *fumus boni iuris* e *periculum in mora* (Lopes Jr., 2022).

Do ponto de vista processual, o HC comporta impetração por qualquer pessoa, em favor próprio ou de outrem, inclusive sem capacidade postulatória formal, com oitiva do Ministério Público e decisão colegiada ou monocrática conforme a competência, cuja cognição é direcionada a ilegalidade patente e risco à liberdade, não se prestando a debates que exijam dilação probatória extensa (Távora; Alencar, 2022).

A competência para conhecer do HC segue a hierarquia da autoridade coatora e a organização judiciária, podendo alcançar, em tese, atos administrativos que importem constrição à liberdade e, mais especificamente no ambiente do PAD, o cabimento depende de demonstração de coação atual

ou iminente à locomoção, tornando-o instrumento excepcional, mas não impossível (Meirelles, 2021).

Embora possua amplitude, o HC não é sucedâneo universal de recursos ou ações próprias, razão pela qual a jurisprudência exige aderência estrita ao seu objeto, repelindo sua utilização para discutir mérito administrativo desvinculado de ameaça à liberdade, sob pena de esvaziar a racionalidade do sistema de tutela (Meirelles, 2021).

O regime do HC autoriza medidas liminares para sustar a coação, bem como ordem final para trancar procedimentos quando a própria tramitação configuraria constrangimento ilegal à liberdade, em hipóteses qualificadas, e essa feição preventiva e repressiva reforça sua utilidade em cenários de urgência extrema (Moraes, 2023).

## **MANDADO DE SEGURANÇA (LEI 12.016/2009): REQUISITOS E VEDAÇÕES**

O Mandado de Segurança protege direito líquido e certo, não amparado por HC ou habeas data, contra ato ilegal ou abusivo de autoridade, sendo relevante esclarecer que o direito líquido e certo é aquele comprovável de plano, por prova pré-constituída, sem necessidade de dilação probatória, exigência que molda seu uso no PAD, onde muitos vícios são documentais (Brasil, 2009; Meirelles, 2021).

A Lei 12.016/2009 disciplina os requisitos formais, como a autoridade coatora, causa de pedir e pedido, bem como a possibilidade de liminar e o prazo decadencial de 120 dias contado da ciência do ato. A inobservância do prazo extingue o direito de ação mandamental, impondo estratégia processual diligente ao impugnante (Brasil, 2009; Carvalho Filho, 2022). Em relação às vedações, salienta-se que não cabe MS contra lei em tese, contra atos de gestão interna sem lesão individualizada, tampouco contra ato judicial passível de recurso. Estes limites evitam substituir processos próprios e preservam a lógica do sistema recursal e do controle difuso e concentrado de constitucionalidade. (STF, Súmula 266; STF, Súmula 267; Meirelles, 2021)

A prova pré-constituída é o núcleo do cabimento e, desta forma, documentos oficiais do PAD,

portarias, atas e decisões são típicos meios de demonstração, permitindo aferição de ilegalidades como incompetência, suspeição, cerceamento de defesa e violação à tipicidade sancionatória (Didier Jr.; Di Pietro, 2023). No plano cautelar, o MS admite liminar para suspender efeitos de atos ilegais, desde que presentes os requisitos de plausibilidade e perigo de dano, com motivação específica e ponderação dos interesses públicos e privados (Brasil, 2009; Meirelles, 2021).

Frise-se, ademais, que os efeitos da sentença em MS podem ser mandamentais e declaratórios, alcançando a anulação de atos e a determinação de providências, sem, contudo, substituir-se ao administrador em juízos de mérito discricionário, salvo quando contaminados por desvio de finalidade ou violação de princípios (Carvalho Filho, 2022).

## **REGIME DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)**

O PAD é regido por princípios do processo administrativo, com destaque para a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além do devido processo, contraditório e ampla defesa. No plano federal, a Lei 8.112/1990 e a Lei 9.784/1999 oferecem parâmetros de instauração, instrução, julgamento e revisão (Brasil, 1990; Brasil, 1999; Di Pietro, 2023).

A comissão processante deve ser competente e imparcial, assegurando ao acusado ciência dos atos, acesso aos autos e oportunidade de produzir provas, sendo certo que a violação dessas garantias pode macular o processo e legitimar impugnação judicial imediata, preferencialmente por MS quando a prova documental é suficiente (Carvalho Filho, 2022; Brasil, 1999). As fases do PAD, quais sejam, a instauração, instrução, defesa e julgamento, demandam motivação adequada e proporcionalidade sancionatória, com subsunção estrita ao tipo administrativo (Mello, 2022; Carvalho Filho, 2022).

O controle judicial do PAD é de legalidade, não de mérito, salvo quando o juízo de conveniência e oportunidade encobre desvio de finalidade ou manifesta irrazoabilidade, sendo que essa linha de deferência impede a substituição do administrador pelo juiz, preservando a autonomia decisória dentro da legalidade (Mendes; Coelho; Branco, 2023). Em situações de urgência, medidas

cautelares administrativas, como afastamento preventivo e suspensão de acesso a sistemas, devem observar os princípios da necessidade e proporcionalidade, sob pena de suspensão judicial por MS (Carvalho Filho, 2022; Brasil, 1999).

## **HABEAS CORPUS NO PAD**

### **OBJETO PROTEGIDO E HIPÓTESES DE CABIMENTO**

No PAD civil, o HC será cabível quando houver coação atual ou iminente à liberdade de locomoção, como ordem de condução coercitiva sem amparo legal, retenção física ou ameaça de custódia administrativa incompatível com o regime jurídico. Nessas hipóteses, a discussão desloca-se da legalidade abstrata do processo para a tutela concreta do ir e vir (Távora; Alencar, 2022; Meirelles, 2021).

Em regimes específicos que preveem privação disciplinar de liberdade, a pertinência do HC é mais evidente, pois o núcleo protegido coincide com o bem jurídico diretamente afetado. Ainda assim, exige-se demonstração de ilegalidade patente da coação, não bastando inconformismo com a conveniência do ato (Lopes Jr., 2022).

Há cabimento de HC preventivo quando a ameaça é concreta e iminente, e repressivo, quando a coação se encontra em curso, sendo que, em ambos os casos, o exame recai sobre legalidade estrita da medida restritiva, com possível concessão liminar para neutralizar o risco até o julgamento de mérito (Távora; Alencar, 2022)

A prova no HC, embora não sujeita às mesmas exigências do MS, deve ser suficiente para revelar o constrangimento ilegal, admitindo-se, por sua sumariedade, forma mais flexível de instrução, sem converter a via em espaço de dilação probatória complexa (Lopes Jr., 2022). O HC pode alcançar o trancamento de procedimento quando a própria tramitação configura constrangimento ilegal à liberdade, como em atos preparatórios que impliquem ameaça concreta de custódia sem base normativa, tratando-se, pois, de medida excepcional, reservada a ilegalidades flagrantes (Meirelles,

2021).

## LIMITES E NÃO CABIMENTO

Dentro deste enfoque, é relevante enfatizar que se mostra inadequado manejar HC para discutir nulidades meramente formais do PAD que não repercutam na liberdade de ir e vir, como composição da comissão, prazos e tipificação, temas típicos de controle por MS ou ação anulatória (Di Pietro, 2023).

Da mesma forma não se presta o HC a reavaliar provas administrativas ou substituir juízos de proporcionalidade da sanção que não impliquem coação à liberdade, eis que, nesses casos, o controle judicial cabível recai sobre legalidade e motivação, por vias processuais ordinárias. A jurisprudência repele o HC como sucedâneo recursal ou como atalho para discutir mérito administrativo dissociado de ameaça concreta à locomoção, preservando a coerência do sistema de impugnações (Meirelles, 2021).

O HC não corrige, por si, sanções patrimoniais ou funcionais sem impacto na liberdade, como multas, advertências e suspensões administrativas ordinárias, salvo se acompanhadas de coação física ilegal e, desta forma, a via adequada, em regra, será o MS ou a ação anulatória (Carvalho Filho, 2022). Da mesma forma, não é correto utilizar HC para questionar lei em tese ou regulamentos disciplinares abstratos, por ausência de objeto compatível (Mendes; Coelho; Branco, 2023).

## PROCEDIMENTO, COMPETÊNCIA E MEDIDAS LIMINARES

Importa salientar, neste particular, que a petição de HC deve indicar a autoridade coatora, expor os fatos, a ilegalidade e o risco à liberdade, podendo ser instruída com documentos essenciais, sendo certo que a legitimidade ativa ampla e a gratuidade reforçam sua vocação de acesso imediato à jurisdição (Lopes Jr., 2022).

A competência é definida pela sede da coação e pela hierarquia da autoridade, evitando, contudo, supressão de instância indevida, e o Ministério Público é ouvido e a decisão pode ser monocrática em situações de urgência, com posterior julgamento colegiado (Távora; Alencar, 2022). A liminar em HC visa neutralizar o constrangimento até o julgamento de mérito, exigindo demonstração de *fumus e periculum*, com fundamentação específica e, mais precisamente no âmbito do contexto disciplinar, sua concessão deve considerar o interesse público e a integridade do PAD, sem tolerar coações ilegais (Lopes Jr., 2022; Távora; Alencar, 2022).

O mérito envolve verificação sumária da legalidade da medida que coage a liberdade, podendo resultar no relaxamento da coação, no trancamento do procedimento ou na denegação da ordem, conforme o caso, cuja decisão deve ser motivada e proporcional ao risco (Távora; Alencar, 2022). A interposição de HC não deve ser instrumentalizada para paralisar, de forma automática, o PAD, salvo quando a ilegalidade se confunde com a própria coação à liberdade e, neste caso, a ponderação entre eficiência administrativa e proteção de direitos é imperativa. (Meirelles, 2021).

Por fim, a recorribilidade obedece ao sistema processual aplicável, admitindo-se recursos cabíveis conforme a competência e a natureza da decisão, preservando a celeridade característica do remédio (Moraes, 2023; Távora; Alencar, 2022; Lopes Jr., 2022).

## **MANDADO DE SEGURANÇA NO PAD**

### **DIREITO LÍQUIDO E CERTO E PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA**

No PAD, os vícios documentais e formais são frequentes, eis que englobam portarias de instauração, termos de indicição, despachos de indeferimento de provas e decisões sancionatórias. Quando a ilegalidade emerge de tais documentos, o MS é adequado pela possibilidade de aferição de plano, sem instrução complexa (Didier Jr.; Cunha, 2023; Di Pietro, 2023).

Direito líquido e certo não equivale a direito incontroverso, mas sim a um direito demonstrável com prova pré-constituída e, sendo assim, nulidades por incompetência, suspeição e cerceamento de

defesa, quando evidenciadas no processo administrativo, encaixam-se na via mandamental (Didier Jr.; Meirelles, 2021). A suficiência probatória se mede pela completude dos autos e dos documentos essenciais, sendo certo que a ausência de peças nucleares pode inviabilizar o MS, deslocando a controvérsia para ação anulatória, em que é possível a produção de prova testemunhal e pericial (Carvalho Filho, 2022).

A delimitação correta da autoridade coatora é imprescindível, sendo aquela que pratica ou ordena o ato impugnado, cabendo ressaltar que a indicação errônea pode conduzir à extinção do processo sem resolução de mérito, com prejuízos práticos ao jurisdicionado (Brasil, 2009; Meirelles, 2021). Em termos de objeto, o MS pode buscar a suspensão de atos processuais ilegais, a reabertura de prazo de defesa quando negado indevidamente e a invalidação de sanções fundadas em vícios formais ou materiais evidentes (Di Pietro, 2023).

Considerando o exposto, conclui-se que a chave de cabimento do MS no PAD é a prova pré-constituída da ilegalidade, o que demanda atuação preventiva do interessado na formação do acervo documental (Didier Jr.; Cunha, 2023; Meirelles, 2021; Di Pietro, 2023).

## **PRAZO DECADENCIAL E TEMPESTIVIDADE**

O MS está sujeito ao prazo decadencial de 120 dias, contado da ciência oficial do ato impugnado, o que impõe vigilância na gestão de prazos no PAD, uma vez que a contagem objetiva evita incertezas e reforça a estabilidade administrativa (Brasil, 2009; Carvalho Filho, 2022).

A identificação do termo inicial requer atenção, vez que para atos de efeitos concretos, conta-se da notificação, ao passo que, para omissões, admite-se impugnação enquanto persistir a ilegalidade, observando-se, contudo, a necessidade de prova pronta (Meirelles, 2021). Práticas de defesa recomendam a impugnação imediata de decisões interlocutórias que causem gravame irreparável, sob pena de convalidação fática e perda de utilidade (Di Pietro, 2023).

A coexistência de recursos administrativos não impede, por si, o manejo de MS, desde que

presente lesão atual a direito líquido e certo e risco de ineficácia, embora a estratégia de esgotamento administrativo possa ser ponderada em alguns casos (Carvalho Filho, 2022). A também condiciona a apreciação de liminares, posto que a mora do impetrante pode sinalizar menor urgência ou configurar comportamento contraditório, impactando a análise do periculum in mora (Meirelles, 2021).

Logo, evidencia-se que a disciplina decadencial do MS exige organização e resposta rápida do interessado, sob pena de perecimento do direito de impetrar (Brasil, 2009; Carvalho Filho, 2022).

### **EFEITOS DAS DECISÕES (LIMINARES E MÉRITO)**

A liminar em MS tem função estabilizadora, posto suspender atos viciados, preservar o contraditório e evitar danos funcionais e reputacionais até o julgamento, sendo certo que a concessão deve ser fundamentada, com ponderação de riscos e reversibilidade (Brasil, 2009; Meirelles, 2021).

No mérito, a sentença pode anular atos do PAD, determinar reabertura de instrução, assegurar produção de provas e restabelecer situações jurídicas lesadas, respeitados os limites do pedido e a vedação de substituição do administrador em juízos discricionários legítimos (Carvalho Filho, 2022). Os efeitos podem ser prospectivos ou retroativos, a depender do vício e da natureza do ato, e a anulação de sanções ilegais pode gerar efeitos restitutórios, inclusive financeiros, sem prejuízo da necessidade de via própria para liquidação quando complexa (Cunha, 2023).

Necessário salientar que a denegação da segurança não impede, necessariamente, a discussão pela via ordinária quando a improcedência decorre de insuficiência probatória e não de inexistência do direito material (Di Pietro, 2023). Há, ainda, a possibilidade de modulação prática por medidas de transição, especialmente quando a imediata execução da decisão possa comprometer serviços essenciais, solução que harmoniza tutela de direitos e continuidade administrativa (Carvalho Filho, 2022).

Em todos os casos, a motivação judicial deve ser densa e proporcional, assegurando controle e previsibilidade aos atores do PAD (Di Pietro, 2023; Didier Jr.; Cunha, 2023; Meirelles, 2021).

## **ADEQUAÇÃO DA VIA E SUBSIDIARIEDADE**

### **CRITÉRIOS PRÁTICOS DE ESCOLHA ENTRE HC, MS E AÇÃO ANULATÓRIA**

O primeiro critério a ser salientado neste estudo reside no objeto, pois, se há ameaça atual ou iminente à liberdade de locomoção, a via é HC, ao passo que se há violação a direito funcional demonstrável de plano, a via é MS. Na hipótese em que a controvérsia exigir instrução probatória, a via é ação anulatória (Moraes, 2023).

Ainda, não se pode deixar de mencionar acerca da prova, sendo evidente que, quanto mais documental e completa a demonstração da ilegalidade, mais indicado o MS. Não se olvide que quando a prova é controvertida ou depende de testemunhas e perícias, tende a prevalecer a ação ordinária (Carvalho Filho, 2022). Em relação à urgência, tanto o HC, quanto o MS, comportam liminares para neutralizar riscos, mas com objetos distintos. A ação anulatória exige, em regra, tutela de urgência pelo CPC, com maior ônus argumentativo e probatório (Mendes; Coelho; Branco, 2023)

A análise de competência e economia processual deve observar a via que maximize a efetividade e minimize incidentes processuais, observando autoridade coatora e instâncias adequadas (Di Pietro, 2023). Deve-se considerar, ainda, os prazos, posto que o MS tem decadência rígida, e a ação anulatória observa prescrição. O HC, por sua natureza, demanda atuação imediata diante da coação (Brasil, 2009; Meirelles, 2021).

Já a subsidiariedade orienta a evitar uso de HC e MS quando há via ordinária mais adequada, exceto se a urgência e a prova pré-constituída recomendarem a via mandamental, ou se a liberdade de locomoção estiver em pauta (Meirelles, 2021).

## **RISCOS DA VIA INADEQUADA**

Cumprido salientar que a escolha equivocada do writ pode levar à extinção sem julgamento de

mérito e, mais especificamente em relação ao MS, culmina na consumação da decadência, além da consolidação de atos ilegais por falta de tutela oportuna (Brasil, 2009; Meirelles, 2021).

O manejo de HC sem ameaça à liberdade reduz a credibilidade da tese e pode ensejar denegação liminar, retardando a proteção por via adequada e, paralelamente, submeter ao MS controvérsia que exige prova complexa acarretará improcedência por ausência de liquidez (Meirelles, 2021). Há, ademais, risco de preclusão prática, eis que os atos do PAD, se não impugnados em tempo, tornam-se fatos consumados difíceis de reverter, especialmente quando efeitos reputacionais e funcionais se acumulam (Carvalho Filho, 2022).

O desperdício de tutela cautelar é, de igual forma, um fator de risco, considerando que o indeferimento de liminar por inadequação da via pode permitir a produção de danos irreversíveis, que uma estratégia correta teria prevenido (Didier Jr.; Cunha, 2023). É relevante esclarecer que a via inadequada é capaz de ensejar decisões que confundem mérito disciplinar com legalidade, gerando expectativas equivocadas e insegurança jurídica para a Administração e o acusado (Carvalho Filho, 2022).

## **JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA (STF/STJ)**

### **TESES SOBRE HC EM MATÉRIA DISCIPLINAR**

Analisando-se de modo inicial o entendimento proveniente do Supremo Tribunal Federal, contempla-se o Habeas Corpus 209450, atuando como relator o ministro Nunes Marques, da Segunda Turma, com julgamento ocorrido em 22 de abril de 2022 e publicação em 28 de abril de 2022.

Nesse passo, observa-se o entendimento no sentido de que em habeas corpus voltado contra falta grave apurada em PAD na execução penal, não se admite a desclassificação da infração (de grave para média/leve) porque isso exigiria revolvimento do conjunto fático-probatório formado nas instâncias ordinárias, providência incompatível com a via estreita do HC, que não comporta dilação probatória.

Assim, foi mantida a homologação da falta grave reconhecida no PAD regularmente conduzido, sendo o agravo interno desprovido, eis que a pretensão defensiva de reavaliar provas ou requalificar a conduta ficou inviabilizada.

Em relação ao Superior Tribunal de Justiça, traz-se o Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 192677/PR, em que atuou como relator o ministro Messod Azulay Neto, da Quinta Turma, com julgamento ocorrido em 19 de agosto de 2025 e publicação em 27 de agosto de 2025.

Trata-se de agravo regimental contra decisão que denegou habeas corpus, no qual se buscava desconstituir a homologação de PAD que reconheceu falta grave, após o apenado ter sido ouvido administrativamente com acompanhamento de advogado da FUNAP, resultando na perda de 1/6 do tempo remido e no reinício da contagem do prazo para progressão, cujo foco recai sobre duas questões: se a conduta configura falta grave e se a revisão desse enquadramento seria possível na via estreita do habeas corpus.

O Tribunal de origem assentou a regularidade do PAD, com contraditório e ampla defesa assegurados, e motivação suficiente na decisão do Juízo da Execução e, em harmonia com a jurisprudência do STJ, firmou-se que, havendo apuração administrativa válida, é dispensável audiência judicial de justificação para homologação da falta grave (exigível, em regra, apenas quando há regressão de regime, o que não ocorreu).

Afastou-se alegação de sanção coletiva porque a participação do executado foi individualizada pelos relatos dos agentes e, quanto ao mérito da classificação da conduta, a Corte registrou que sua reanálise exigiria revolvimento fático-probatório, incompatível com o habeas corpus. Manteve-se, por fim, o entendimento de que a homologação da falta grave interrompe o lapso aquisitivo para progressão e legitima a perda de parte da remição, inexistindo ilegalidade manifesta.

Assim, o agravo regimental foi desprovido, permanecendo hígida a decisão que negou o HC e preservou os efeitos do PAD.

## TESES SOBRE MS EM PAD

Quanto ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, oportuno trazer o Mandado de Segurança 37521, em que atuou como relatora a ministra Cármen Lúcia, do Tribunal Pleno, com julgamento ocorrido em 21 de dezembro de 2020 e publicação em 25 de janeiro de 2021.

De acordo com o entendimento traçado pela Corte Superior, para fins de impetração do mandado de segurança (MS) em PAD, a via serve para controlar a legalidade do procedimento disciplinar, sem dilação probatória e, desta forma, exige-se vício evidente, como nulidade por prova ilícita, cerceamento de defesa, incompetência, falta de motivação ou desrespeito ao contraditório e à ampla defesa.

Quando há decisão judicial que reconhece ilicitude probatória, impõe-se reabrir a revisão do PAD para aferir a extensão da nulidade e a independência das demais fontes, com reexame administrativo à luz do que ficou transitado em julgado. Já no agravo regimental em MS ligado a PAD, não cabe MS contra decisão de Turma do STF. Logo, encontrando-se ausentes teratologia ou ilegalidade flagrante, e sendo vedada a dilação probatória, o indeferimento foi mantido.

Ademais, ao observar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, traz-se os Embargos de Declaração no Agravo Interno no Mandado de Segurança 26582/DF, em que figurou como relator o ministro Teodoro Silva Santos, da Primeira Seção, com julgamento ocorrido em 10 de setembro de 2025 e publicação em 17 de setembro de 2025.

No âmbito do PAD, o acento recai sobre a necessidade de depuração do acervo probatório quando há decisões judiciais que reconhecem ilicitude de provas, sendo que, in casu, em MS manejado contra o indeferimento do pedido revisional, os embargos de declaração (art. 1.022 do CPC) foram acolhidos com efeitos modificativos porque a nulidade declarada pelo STJ pode alcançar elementos tidos como “autônomos” pela Administração (reconhecimentos pessoais e depoimentos colhidos na Delegacia Fazendária).

Diante dessa possível contaminação probatória, restou imposta a reabertura do processo revisional do PAD para aferir, com rigor, a independência das fontes e a extensão da nulidade sobre os autos administrativos, à luz das decisões transitadas em julgado. Nesse passo, foi concedido parcialmente a segurança para anular a portaria que negara a revisão e determinar o reexame do PAD.

## QUADRO COMPARATIVO: HC × MS NO PAD

Com o escopo de melhor delimitar o tema, colaciona-se a Tabela 1, visando demonstrar as diferenças entre habeas corpus e mandado de segurança no processo administrativo disciplinar, buscando oferecer uma visão rápida e funcional das diferenças de objeto, cabimento, prova, urgência, limites e efeitos de cada remédio:

Tabela 1: HC X MS NO PAD

Aspecto	Habeas Corpus (HC)	Mandado de Segurança (MS)
Objeto protegido	Liberdade de locomoção (ir e vir) contra coação ilegal atual ou iminente.	Direito líquido e certo não amparado por HC/HD, lesado por ato ilegal/abusivo no PAD.
Núcleo de cabimento no PAD	Situações excepcionais: condução/coerção física ilegal; ameaça concreta à custódia; medidas disciplinarmente privativas de liberdade (se houver).	Vícios documentais/processuais do PAD: incompetência/suspeição, cerceamento de defesa, negativa indevida de prova, prazos, motivação, tipicidade, nulidades evidentes.
Prova exigida	Suficiente para demonstrar a coação/ameaça à liberdade (cognição sumária).	Prova pré-constituída que demonstre o direito líquido e certo de plano (sem dilação probatória).
Finalidade típica	Cessar/prevenir coação à liberdade; trancar ato/procedimento que constitua constrangimento ilegal ao ir e vir.	Suspender/anular ato do PAD; determinar prática/abstenção de atos; assegurar fases e garantias processuais.
Limites clássicos	Não é sucedâneo recursal; não serve para revisar mérito disciplinar sem ligação à liberdade.	Não cabe contra lei em tese/ato judicial recorrível; inadequado quando depende de prova complexa.

Medidas de urgência	Liminar para sustar a coação/trancar procedimento quando o próprio trâmite coage a liberdade.	Liminar para suspender efeitos do ato viciado (ex.: sustar sanção, reabrir prazo, garantir produção de prova).
Prazo	Sem prazo decadencial específico; exige urgência real diante da coação.	Decadencial de 120 dias da ciência oficial do ato impugnado.
Competência	Segundo a sede da coação e hierarquia da autoridade coatora.	Do juízo competente contra a autoridade coatora (conforme Lei 12.016/2009 e organização judiciária).
Âmbito de cognição	Sumário, focado na coação à liberdade; não comporta instrução ampla.	Sumário, mas exige prova pronta; não admite dilação probatória.
Efeitos das decisões	Relaxamento da coação; soltura; trancamento de procedimento que coaja a liberdade.	Efeitos mandamentais/declaratórios: suspensão/anulação do ato, determinação de fazer/não fazer; possível efeito restitutivo.
Risco de via inadequada	Denegação liminar se não houver ameaça à liberdade; perda de tempo/estratégia.	Extinção por falta de liquidez/prova pré-constituída ou decadência se ultrapassado o prazo.
Exemplos no PAD	Determinação irregular de condução coercitiva; retenção física para depoimento.	Comissão irregular; indeferimento imotivado de prova essencial; decisão sem motivação; violação de prazos/defesa.

Fonte: o autor, 2025.

Considerando o conteúdo inserto na Tabela 1, sobressaem três questões práticas: (i) a identificação precisa do bem jurídico ameaçado — liberdade de ir e vir (HC) versus posição funcional concreta (MS); (ii) o exame da prova disponível — suficiência documental recomenda o MS, enquanto a ausência de ameaça à liberdade descarta o HC; e, (iii) a gestão do tempo — a urgência real orienta o HC, ao passo que o prazo decadencial de 120 dias condiciona o MS.

Dentro deste enfoque, observa-se, mais uma vez, que utilizar o remédio corretamente não só amplia as chances de tutela efetiva no PAD, como também preserva a coerência do sistema de garantias e reduz o risco de decisões inócuas ou extinções sem julgamento de mérito.

## CONCLUSÃO

Levando-se em consideração o que foi exposto no decorrer deste artigo, observa-se que a tutela de direitos no PAD exige uma compreensão detida do arranjo constitucional e legal dos remédios, de forma que o HC permanece como salvaguarda da liberdade de locomoção, de uso excepcional no contencioso disciplinar, enquanto o MS se firma como instrumento preferencial para corrigir ilegalidades documentais e assegurar o devido processo.

A questão prática está na adequada identificação do objeto e da prova e, desta forma, liquidez e certeza recomendam o MS, ao passo que a ameaça à liberdade impõe o HC. Por conseguinte, controvérsias com instrução probatória demandam ação anulatória. A observância dos prazos e da competência, aliada à construção cuidadosa do acervo documental, potencializa medidas liminares aptas a prevenir danos, mantendo o PAD dentro dos parâmetros da legalidade.

Os limites de cada via devem ser respeitados, sob pena de esvaziamento do sistema de garantias, sendo certo que a jurisprudência e a doutrina convergem em repelir o uso expansivo e desviado dos remédios, preservando sua identidade e funcionalidade.

Neste panorama, a efetividade da defesa no PAD da estratégia informada pelo marco normativo, pela prova disponível e pela urgência real, em busca da tutela mais adequada ao caso concreto.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito administrativo descomplicado. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 8.112: regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Brasília: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei 9.784: regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Lei 12.016: disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. Brasília: Presidência da República, 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DIDIER JR., F.; CUNHA, L. Curso de direito processual civil. 25. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

LOPES JR., A. Direito processual penal. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MEIRELLES, H. Mandado de segurança e ações constitucionais. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, C. A. B. de. Curso de direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MENDES, G.; COELHO, I.; BRANCO, P. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

STF. Súmula 266: não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1963.

STF. Súmula 267: não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1963.

STF. Habeas Corpus 209450. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760431081>. Acesso em: 08 out. 2025.

STF. Mandado de Segurança 37521. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754872834>. Acesso em: 08 out. 2025.

STJ. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 192677/PR. Disponível em: <https://>

scon.stj.jus.br/SCON/

STJ. Embargos de Declaração no Agravo Interno no Mandado de Segurança 26582/DF. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

TÁVORA, N.; ALENCAR, R. Curso de direito processual penal. 17. ed. Salvador: JusPodivm,