A falta de uniformidade na estabilidade dos membros das comissões de inquérito do sistema correcional brasileiro

Luciano Rosa Vicente

Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e Mestre pela mesma instituição. Especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público. Bacharel em Direito e em Ciências Contábeis. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6289521618062725. *E-mail*: luciano.rosa@rfb.gov.br.

Sandro Lúcio Dezan

Doutor em Direito e Políticas Públicas, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal. Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Mestrado e Doutorado, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professor do Programa de Pós-graduação *Lato Sensu* da Escola Superior de Polícia, Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal; Professor Visitante (Investigador Associado) do Mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Lisboa, Portugal. Investigador Integrado (Professor Associado) do Centro de Investigação da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), especificamente do Centro de Justiça e Governação (JusGov), Grupo JusCrim – Justiça Penal e Criminologia, e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII), Braga, Portugal. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9461707454019533. Orcid: http://orcid.org/0000-0002-8524-8309. CIÊNCIA ID C31D-6A12-B08B. *E-mail*: paulo.dezan@ceub.edu.br.

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha

Advogado. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ (1996). Especialista em Direito Processual Público pela UFF-RJ (2007). Especialista em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (2009). Especialista em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (2009). Mestre em Direito pela UGF-RJ (2002). Mestre em Argumentação Jurídica (Universidade de Alicante). Doutor em Direito pela PUC Minas e Doutor em Filosofia pela UFRJ. Foi Capitão Bombeiro-Militar (CBMERJ), Procurador Federal (INSS) e Juiz Federal, titular da 4ª Vara Federal de Vitória-ES. Atuou como Juiz Convocado na 4ª Turma especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Foi Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES). Integrou a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. Presidiu a Turma Recursal dos JEFs do ES e foi Diretor do Foro da Seção Judiciária do Espírito Santo.

Resumo: Trata-se de estudo sobre Direito Administrativo Disciplinar, focado na estabilidade funcional dos membros das comissões de inquérito. O objetivo foi descobrir qual o nível de estabilidade a União e os Estados requerem dos membros das suas comissões (no serviço público ou no cargo ocupado); qual o nível de uniformidade entre os entes; e qual a melhor interpretação da matéria. A pesquisa se justifica, porque há decisões judiciais divergentes que fragilizam a segurança jurídica e o princípio da igualdade. A pesquisa foi bibliográfica e exploratória, com técnica de documentação indireta na normatização, na doutrina, na jurisprudência e nos órgãos correcionais envolvidos. A hipótese principal era que a estabilidade deve ser no cargo ocupado ao tempo da designação e que o nível de uniformidade entre os entes era baixo, carente de harmonização. Concluiu-se que a normatização dos entes não esclarece a que nível de estabilidade se refere e alguns sequer exigem a estabilidade dos seus comissários; que a uniformidade entre os entes é muito baixa, divergindo em vários aspectos; e que a melhor interpretação para esse tema, na União, é que a estabilidade é apenas no serviço público.

Palavras-chave: Sistema correcional brasileiro. Processo administrativo disciplinar. Comissão de inquérito. Independência e autonomia. Estabilidade dos comissários.

Sumário: **1** Introdução – **2** O entendimento da União – **3** A estabilidade dos membros das comissões de inquérito nos Estados – **4** As posições doutrinárias – **5** O entendimento jurisprudencial – **6** Um sistema processual disciplinar que favorece a imparcialidade na União – **7** Conclusões – Referências

1 Introdução

Paulo era um servidor público federal com problemas particulares que alteravam o seu humor e o seu comportamento. Após um final de semana frustrante, numa segunda-feira amarga, ele chegou à repartição e seu chefe informou sobre reclamações de colegas e cidadãos a seu respeito, a que ele reagiu agressivamente, ofendendo o chefe e os colegas com palavras de baixo calão, surpreendendo a todos no recinto.

A temperatura subiu quando um cidadão presente pediu que respeitassem a repartição pública e Paulo o atacou com golpes violentos, causando ao mesmo lesões físicas. O chefe tentou contê-lo, mas igualmente foi agredido. Encaminhou-se o caso à Corregedoria e no juízo de admissibilidade (JAD) sugeriu-se a instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) para apurar a prática da infração prevista no art. 132, VII, da Lei nº 8.112/1990 (ofensa física em serviço). Inaugurou-se o PAD e Paulo acompanhou a instrução, que desaguou na indiciação com o aludido enquadramento.

Na defesa escrita, Paulo alegou que um dos membros da comissão de inquérito (CI) não era estável, como requer o art. 149 da Lei nº 8.112/1990, por isso o PAD era nulo. De fato, o membro da CI era estável no serviço público, mas não

no cargo que ocupava quando designado para compor o trio. O argumento não decolou e no relatório a CI manteve o enquadramento, propondo a demissão, acatada pelo ministro de Estado.

Inconformado, Paulo recorreu ao Judiciário para recuperar seu cargo, pois havia decisões judiciais que amparavam o seu entendimento. Entretanto, o Juízo deu razão à Administração Pública e manteve a demissão aplicada, deixando-o revoltado com a instabilidade das decisões judiciais e arrependido pela infração que cometeu.

Gilda foi mais feliz como servidora do Estado de Minas Gerais, depois de acompanhar um PAD e ser acusada de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função pública, proibição prevista no art. 217, IV, do Estatuto dos servidores públicos civis mineiros (Lei nº 869/1952).

Na defesa escrita, Gilda alegou que um dos membros da CI não era estável, como requer o art. 221 do Estatuto mineiro: o PAD "será realizado por uma comissão, designada pela autoridade que determinou a sua instauração e composta de três funcionários estáveis". Como dois integrantes da CI eram estáveis no serviço público, mas não no cargo ocupado quando designados para integrar o trio, a alegação de Gilda era sustentável.

Apesar de sustentável, o argumento de Gilda não aderiu e a CI propôs a sua demissão. O secretário de Estado concordou e a demitiu. Inconformada, foi ao Judiciário para tentar anular o PAD e recuperar seu cargo. O TJMG indeferiu o seu pedido, mas o STJ o acatou e anulou o PAD, entendendo que a estabilidade requerida pelo Estatuto mineiro é no cargo ocupado no momento da designação para integrar a CI.[1]

A estabilidade dos membros da CI visa dar independência aos seus membros, por isso o trio processante deve denunciar toda a tentativa de interferência hierárquica ou política no seu trabalho, para eliminar-se a injusta coerção, inaceitável sob qualquer ponto de vista (RIGOLIN, 1995, p. 257).

Nessa raia, a escolha dos membros da CI deve recair sempre sobre servidores de comprovada honestidade, capazes de uma apuração severa, inteligente e independente (PEREIRA, 1962, p. 46), pois repugna à consciência jurídica e ao sentimento de justiça que se conduza o PAD com parcialidade e sem isenção (CARVALHO, 2012, p. 397).

1 Os casos narrados são reais, mas alteraram-se os nomes dos servidores e omitiram-se os órgãos públicos e repartições onde ocorreram para preservar a privacidade dos envolvidos.

Para buscar a independência e a imparcialidade das CIs, os Estatutos federal e mineiro previram que o PAD será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis. Foi daí que brotou a motivação deste estudo, porque o legislador não especificou se a referida estabilidade é no serviço público ou no cargo ocupado no momento da designação. Essa informação é importante, porque na Administração Pública, é comum o servidor ocupante de um cargo continuar estudando, ser aprovado em novo concurso e passar a ocupar outro cargo.

Nesse cenário, mesmo que ele já tenha conquistado a estabilidade no serviço público no seu primeiro cargo, pode ainda não ter cumprido o estágio probatório do segundo e vir a ser designado para compor CI. Nesse caso, seria estável no serviço público, mas não no cargo que ocupa no momento da designação para integrar a comissão.

A aludida lacuna legal é perigosa, porque gera tratamento distinto a acusados em igual situação, fragilizando a segurança jurídica, princípio que prescreve que qualquer norma, ação ou omissão administrativa que crie insegurança nas relações entre Administração e administrado, ou Administração e servidor público, deve ser reavaliada para buscar sua melhor interpretação e repelir inseguranças, instabilidades e dubiedades (DEZAN, 2011, p. 188-189).

A insegurança jurídica ocorre porque, depois de punidos administrativamente, os servidores vão ao Judiciário para anular o PAD, alegando que algum membro da CI era estável só no serviço público. Alguns Juízos concordam e anulam o PAD, enquanto outros discordam e o mantêm, comprovando que há problemas a resolver: como as Administrações Públicas federal (União)[2] e estaduais tratam esse tema? Qual o nível de uniformidade entre elas? Qual a melhor interpretação para essa temática?

Serão estudadas as Administrações Públicas estaduais com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e sem alterações significativas na parte disciplinar posteriormente: MG, PE, CE, RJ, SE e AM. Elegeram-se esses Estados, por seus Estatutos serem muito lacunosos na proteção de direitos fundamentais, pois elaborados antes da Constituição Cidadã, quando não existia sequer a garantia de contraditório nos PADs.

A hipótese principal é que a estabilidade deve ser no cargo ocupado ao tempo da designação, porque o servidor não quer retornar ao cargo antes

2 Para facilitar a redação, doravante se usará "União" como sinônimo de "Administração Pública federal".

ocupado depois do esforço para conquistar o novo cargo, e que o nível de uniformidade entre a União e os Estados é baixo, carecendo harmonização. O objetivo é descobrir qual estabilidade funcional a União e os Estados investigados consideram para designar os membros das suas CIs; qual o nível de uniformidade entre os entes; e qual a melhor interpretação para esse tema.

A investigação se justifica, porque há decisões judiciais divergentes que fragilizam a segurança jurídica e o princípio da igualdade. Para alcançar o referido objetivo, se impulsionará uma pesquisa bibliográfica e exploratória, com técnica de documentação indireta, nas normas reguladoras da matéria, na doutrina, na jurisprudência e nos órgãos correcionais envolvidos, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

2 O entendimento da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor), competindo-lhe a supervisão técnica e a orientação normativa sobre os procedimentos correcionais, desempenhadas pela Corregedoria-Geral da União (CGU/CRG) (TEIXEIRA, 2023, p. 43).

Por isso, em assuntos de timbre correcional, na União a voz mais escutada é a da CGU, que vem se destacando e elevando o interesse pela temática do controle da atividade estatal; um órgão que no seu pouco tempo de existência adquiriu grande relevância e vem recebendo bastante atenção dos meios de comunicação (COIMBRA, 2006, p. 337 e 346).

No "Manual de PAD" (2013, p. 31), a CGU não esclareceu se a estabilidade dos membros das CIs na União deveria ser no serviço público ou no cargo ocupado no momento da designação, limitando-se a reproduzir o teor do art. 149 da Lei nº 8.112/90: o inquérito do PAD "será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, que indicará, dentre eles, o seu presidente (...)".

Já na versão mais atual do seu "Manual de PAD" (2022, p. 99-100), a CGU mudou seu texto e se posicionou pela estabilidade apenas no serviço público: não podem integrar CIs "os servidores que não tenham estabilidade no serviço público, sob pena de nulidade da Portaria inaugural e de todos os atos subsequentes", o que implicaria na necessidade de nova CI repetir todos os atos praticados na vigência da comissão anulada.

Outro órgão relevante na matéria correcional da União é a Advocacia-Geral da União (AGU), que, segundo a Lei Complementar nº 73/1993, tem entre as suas competências defender os interesses da União judicial e extrajudicialmente, e emitir pareceres sobre tema com divergência de entendimento na Administração Pública.

Trata-se de órgão que vem superando práticas ultrapassadas e se modernizando, adequando-se à difusão do processo judicial eletrônico e às modernas técnicas de cruzamento de dados (COELHO, 2020, p. 9). No exercício das suas competências, a AGU participa intensamente da formulação e implementação de políticas públicas, de estudos, discussões e negociações para o desenvolvimento de programas e projetos de governo, estratégicos para a evolução do país (VAZ, 2014, p. 63).

Ao tratar dos conceitos e objetivos do PAD, no seu "Manual de PAD e Sindicância" (2019, p. 15), a AGU mencionou que "a autoridade competente procederá à designação de três servidores estáveis, que formarão a denominada comissão processante (...)", e ao abordar os requisitos subjetivos dos membros das CIs, afirmou que "os três membros nomeados na Portaria instauradora devem ser servidores públicos estáveis".

No seu Parecer vinculante AGU nº GQ-12/1994, a AGU recomendou alguns requisitos extralegais que seriam convenientes aos membros das CIs, como "nível de conhecimento razoável do assunto investigado e de um bacharel em Direito, face às implicações jurídicas do apuratório". Todavia, quanto à estabilidade funcional do trio pontuou apenas que "integram a CI três servidores estáveis", o mesmo que consta no seu Parecer AGU nº 35/1994.

A AGU também se manifestou sobre a estabilidade dos membros das CIs na Nota Decor/CGU/AGU nº 167/2005-ACMG e na Informação nº 244/2006-CGAU/AGU, que trataram de CI com membro não estável. Na Nota, defendeu que o trio deveria ser estável para não invalidar o PAD, enquanto na Informação sustentou que só se anula o PAD quando há ofensa aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

A AGU solucionou a divergência na Nota Decor/CGU/AGU nº 306/2007-PCN, definindo que "prevalece o disposto na Nota Decor/CGU/AGU nº 167/2005, ou seja, a comissão processante deverá ser composta por servidores estáveis, conforme o art. 149 da Lei nº 8.112/90". Portanto, em nenhuma das suas manifestações a AGU enfrentou o problema aqui investigado, limitando-se a reproduzir o dispositivo

legal, mas sem esclarecer se a estabilidade que ele prescreve é no serviço público ou no cargo ocupado.

Para descobrir a intenção do legislador federal quando no seu texto do art. 149 da Lei nº 8.112/90 referiu-se à estabilidade dos membros da CI, coletou-se a justificativa de Emenda nº 7 ao Projeto de Lei nº 5.504/90, embrião daquela Lei, que menciona que "a estabilidade se dá no serviço público (...)":

> (...) A efetividade dá-se no cargo ou emprego, constituindo-se em vínculo do servidor ao cargo ou emprego. *A estabilidade dá-se no serviço público e é garantia do servidor, não se configurando como atributo do cargo ou emprego*. Em realidade, a efetivação é um dos pressupostos da estabilidade. Sem ela, a estabilidade não se concretiza. Por isso, a estabilidade em questão só se aperfeiçoa com a realização de concurso público, cujos critérios serão fixados em lei (...). (Grifou-se)

Mesmo sem um posicionamento da AGU sobre a matéria, pode-se concluir que o entendimento da União é de que a estabilidade prescrita no art. 149 da Lei nº 8.112/90 é apenas no serviço público, conforme a CGU defendeu no seu "Manual de PAD" (2022), que se alinha à exposição de motivos do legislador sobre a estabilidade na Lei nº 8.112/90. Após investigar o entendimento da União sobre a matéria, passa-se a estudar como os Estados a manuseiam na formatação das suas CIs.

3 A estabilidade dos membros das comissões de inquérito nos Estados

Neste título se estudará a estabilidade dos membros das CIs nos Estados, com recorte naqueles cujo estatuto dos servidores civis antecedem a Constituição de 1988 e não alteraram as suas partes disciplinares de forma significativa posteriormente: MG (1952), PE (1968), CE (1974), RJ (1975), SE (1977) e AM (1986). SP (1968), SC (1985) e PR (1970) também têm Estatutos anteriores à Carta Cidadã, mas cambiaram, significativamente, a parte que aqui interessa em 2003, 2010 e 2021, respectivamente.

Nos seis Estados investigados, AM e CE preveem em seus Estatutos dos servidores civis que comissões permanentes de inquérito (CPPAD) conduzirão os PADs, enquanto SE, RJ e PE introduziram essa previsão por Decreto. AM e SE têm suas CPPADs na estrutura da Secretaria de Administração (SEAD); no CE, a CPPAD repousa na Procuradoria-Geral do Estado (PGE); no RJ está na Controladoria-Geral

do Estado (CGE); e em PE há CPPAD na SEAD e na CGE. MG não tem CPPAD e seus PADs tramitam na área correcional da CGE.

Iniciando por MG, que tem o Estatuto mais antigo do Brasil (Lei nº 869/1952) no seu art. 221 prevê que o PAD "será realizado por uma comissão, designada pela autoridade que determinou a sua instauração e composta de três funcionários estáveis". Os seus §§1º e 2º dispõem que na designação a autoridade indicará um dos servidores como presidente, para dirigir os trabalhos da comissão e este nomeará um dos outros membros para secretariá-la.

Assim como o Estatuto federal, o mineiro também não especificou se a estabilidade dos membros da CI deve ser no serviço público ou no cargo ocupado ao tempo da designação. No seu "Manual de apuração de ilícitos administrativos" (2023, p. 218) não há orientação nesse sentido, apenas reproduzindo-se o texto legal e salientando a expressão "três servidores estáveis".

Diante dessa lacuna, consultou-se a CGE-MG sobre qual estabilidade funcional considerava para nomear os membros das CIs, e o seu corregedor-geral respondeu que "o prazo de estabilidade se refere ao vencimento do estágio probatório ao qual o servidor está sujeito quando ingresso no cargo público efetivo a que se encontra no momento de designação para compor a comissão". Portanto, para a CGE-MG a estabilidade dos membros das suas CIs deve ser no cargo, e não apenas no serviço público.

O Estatuto dos servidores civis pernambucanos (Lei nº 6.123/1968) é o segundo mais antigo do Brasil, e no seu art. 219 dispõe que "o inquérito administrativo será promovido por uma comissão composta de três funcionários, designada pela autoridade competente". Portanto, sequer há menção sobre estabilidade dos comissários na regra pernambucana, mostrando-se mais vaga que os dispositivos federal e mineiro.

Conforme mencionado, Pernambuco foi um dos Estados que criou CPPAD por Decreto. Primeiramente na sua SEAD, por meio do Decreto nº 38.190/2012, que no seu art. 3º dispõe que a CPPAD será constituída por três membros titulares e três suplentes, dentre os servidores efetivos da SEAD, para o prazo de dois anos, podendo haver sucessivas renovações. Sendo assim, o Decreto exigiu um requisito a mais que o Estatuto para integrar a CPPAD: ser servidor efetivo (concursado) da SEAD, mas sem exigência de estabilidade.

A CGE-PE também criou uma CPPAD, por intermédio da Portaria SCGE nº 42/2021, mas não previu os requisitos dos seus membros. Entretanto, no seu

"Manual prático para comissões de processo administrativo" (2019, p. 8) prevê que "para atuar no processo, os membros designados devem ser servidores públicos estáveis e não se enquadrar nos casos de impedimento ou suspeição".

Nota-se que Pernambuco evoluiu do Estatuto prevendo apenas "três funcionários" nas CIs, para a CPPAD-SEAD exigindo "três servidores efetivos", e em seguida a CPPAD-CGE recomendando que os membros sejam estáveis. Todavia, mesmo neste último grau não se esclarece se a estabilidade é no serviço público ou no cargo, por isso se consultou a CGE-PE e a sua coordenadora de correição informou que para integrar a CPPAD considera-se "a estabilidade decorrente da superação do estágio probatório no cargo atual que titulariza".

O Estatuto cearense foi veiculado na Lei nº 9.826/1974, e sobre os membros das CPPADs o seu art. 212 dispõe que "as Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo compor-se-ão de três membros, todos funcionários estáveis do Estado ou de suas autarquias, presididas pelo servidor que for designado pela autoridade competente (...)". Portanto, seguiu o rumo dos Estatutos federal, mineiro e pernambucano para não especificar a qual estabilidade funcional se refere para integrar CI.

No "Manual do Servidor" cearense (2010, p. 25-26), elaborado na Secretaria do Planejamento e Gestão, também não há resposta, porque ao tratar do PAD mencionou apenas que "o processo administrativo será realizado pela Comissão Permanente de Inquérito Administrativo, composta de 3 (três) membros, todos funcionários estáveis".

Conforme o art. 5º, XI, da Lei Complementar (LC) cearense nº 58/2006, compete à PGE conduzir os PADs que apuram ilícitos administrativos de servidores da Administração direta e fundacional, inclusive da Polícia Civil; e o §1º do art. 29 prevê que as Comissões Processantes, de caráter permanente, são compostas por três membros titulares, para mandato de dois anos, permitida a recondução, sendo um procurador do Estado como presidente, e dois servidores estaduais estáveis bacharéis em direito.

A exemplo do Estatuto e do Manual cearenses, o referido dispositivo também não especifica se a estabilidade dos membros das comissões é no cargo ou no serviço público, por isso se consultou a Procuradoria de PAD da PGE-CE e o seu procurador-chefe respondeu que "a estabilidade é no cargo ocupado pelo servidor designado, independente do tempo de serviço público em outra carreira". Acrescentou que, embora o dispositivo não mencione, o procurador do Estado que preside a CI também deve ser estável, conforme o art. 212 do Estatuto.

O Estatuto dos servidores fluminenses decolou do Decreto-Lei nº 220/1975 e foi regulamentado no Decreto nº 2.479/1979, que nos seus arts. 311-319 trata "da apuração sumária de irregularidade", feita por meio de sindicância não adstrita ao rito do PAD, sendo simples averiguação conduzida "por um único funcionário ou por uma Comissão de 3 (três) servidores, preferivelmente efetivos", responsável por apurar infrações puníveis com penas de advertência, repreensão e suspensão até 30 dias.

Quando na sindicância se apure infração punível com suspensão superior a 30 dias, ou penas expulsórias, instaura-se o PAD, conduzido por "uma das Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo da Secretaria de Estado de Administração" (art. 322). Tratam-se de quatro Comissões, que migraram para a CGE-RJ, regulamentadas no seu Regimento Interno, que tem corpo na Resolução CGE-RJ nº 154/2022.

Segundo o art. 80 da referida Resolução, cada uma das quatro CPPADs é "constituída por um presidente e dois vogais, servidores efetivos com formação em Direito, e um secretário". Para ratificar essa informação, consultou-se a CGE-RJ e o seu corregedor-geral confirmou que o "servidor tem que ser efetivo no cargo que ocupa". Portanto, o Estatuto-RJ e o Regimento da sua CGE não exigem estabilidade dos membros das CPPADs, como fazem a União e os Estados até aqui investigados, bastando que sejam efetivos, ou seja, concursados.

Como a independência é um requisito essencial das CIs, a inexigibilidade de estabilidade dos comissários fluminenses é perigosa, pois aumenta a possibilidade de interferência externa na apuração. Nessa raia, é absolutamente inaceitável que a autoridade instauradora, ou outro agente público, ou mesmo particulares com influência política, interfiram no trabalho da CI (CARVALHO, 2012, p. 395), que deve ser imparcial, objetivo, sem ânimo preconcebido, porque o trio processante é designado para apurar fatos e não para condenar o servidor acusado (CRETELLA JR., 1994, p. 199).

No Estado de Sergipe, o Estatuto dos servidores civis ganhou tração com a Lei nº 2.148/1977, cujo art. 335 prevê que o PAD se dará na forma de sindicância ou de inquérito administrativo. A sindicância terá vez para a aplicação da pena de suspensão e será conduzida por um funcionário ou comissão de nível hierárquico igual ou superior ao do acusado, donde se infere que a advertência poderia ser aplicada sem processo.

Já o inquérito "será instaurado para a apuração de faltas apenadas com demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria

ou disponibilidade", e será conduzido "por uma comissão de três funcionários efetivos, designados pela autoridade que houver determinado a sua instauração" (arts. 283-285). Portanto, em Sergipe também não se exige estabilidade dos membros de CI, apenas que sejam efetivos.

Para recuperar a defasagem estatutária, o Governo de Sergipe publicou o Decreto nº 29.976/2015, que instituiu Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD) e Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), competentes para apurar "irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos do Estado de Sergipe". As CPSAD apuram denúncias de infrações puníveis com advertência e suspensão, sendo formada por três servidores efetivos e de carreira (art. 3º, §1º).

Já a CPIAD sergipana apura denúncias puníveis com penas expulsivas e é formada por três membros, com um procurador do Estado na condição de presidente da comissão e dois servidores efetivos e de carreira (art. 2º, §1º). Para confirmar se essa regra seguia vigente, consultou-se a CPIAD e o seu coordenador-geral ratificou que "basta aos servidores serem efetivos, sem exigência de estabilidade". Portanto, Sergipe também dispensa a estabilidade dos seus comissários, e requer que o presidente da CPIAD seja procurador do Estado (art. 2º, §1º).

Ao não exigir estabilidade dos membros das suas CIs, a exemplo do RJ, Sergipe também abre espaço para as suas apurações disciplinares sofrerem influência externa para beneficiar ou prejudicar o servidor acusado, agredindo o devido processo legal, pois qualquer que seja o acusado, não há casos que devam, ou não, ser apurados com rigor. As encomendas de rigor, ou complacência, não se conciliam com os objetivos da legítima repressão disciplinar (COSTA, 1984, p. 131 e 199). Todos merecem, indistintamente, apuração imparcial, com equidade e sentimento de justiça (ALVES, 2001, p. 166).

O Estatuto amazonense verte da Lei nº 1.762/1986, que no seu art. 160 prevê que "as penas de repreensão e suspensão até cinco dias serão aplicadas de imediato pela autoridade que tiver conhecimento direto de falta cometida". A punição deve ser motivada e tem efeito imediato, mas provisório, assegurando-se ao servidor o oferecimento de defesa escrita em três dias. A pena se confirmará com novo ato, após a apreciação da defesa, ou pelo decurso do prazo sem a sua apresentação e somente se confirmada constará na ficha funcional do servidor.

Tal dispositivo agride o princípio constitucional do contraditório e guia-se pela verdade sabida, que "deve ser abolida, para a manutenção da coerência

interna do sistema, tendo em mira a segurança jurídica, a certeza e a justiça do Direito" (DEZAN, 2011, p. 215). Apesar de revogado pela Constituição de 1988, o Amazonas ainda não o eliminou do Estatuto, como fez com outros dispositivos relativos à vida funcional dos servidores.

Para apurar faltas que, pela gravidade ou natureza, não motivem demissão ou a suspensão de até 5 dias mencionada acima, o art. 174 do Estatuto amazonense prevê a instauração de um processo sumário, mas sem explicar do que se trata. Já a sindicância (arts. 175-178) é peça preliminar e informativa do inquérito administrativo, sigilosa, sem contraditório, que pode recomendar o arquivamento do processo ou a abertura do inquérito, apontando os dispositivos legais infringidos e a autoria.

Sobre a sindicância, o Estatuto não esclarece se é conduzida por um único servidor, ou por comissão, e muito menos sobre estabilidade do sindicante, que é o que aqui interessa. Já o inquérito administrativo serve para apurar falta disciplinar que, por sua gravidade ou natureza, possa desaguar em suspensão superior a trinta dias ou penas expulsivas, assegurando-se "o amplo e irrestrito exercício do direito de defesa" (art. 179).

O inquérito administrativo é conduzido "por uma comissão, permanente ou especial, composta por cinco funcionários estáveis", com no mínimo dois bacharéis em Direito (art. 181). Atendendo a esse comando legal, o Governo amazonense criou a Comissão de Regime Disciplinar (CRD), que teve seu Regimento Interno (RI) mais atual aprovado no Decreto nº 25.080/2005, com competência para apurar as infrações disciplinares dos servidores do Poder Executivo, mediante processo disciplinar, salvo dos órgãos que tenham sua própria CRD.

Ao tratar da estabilidade dos membros da CRD, o art. 3º, I, do seu RI, padece da mesma lacuna do art. 181 do Estatuto amazonense, pois prevê que seus integrantes devem ser estáveis, mas sem especificar se é no cargo ocupado quando nomeado para a CRD, ou no serviço público. Por isso, consultou-se a CRD e a sua coordenadora-geral respondeu que a estabilidade dos seus membros "é no serviço público estadual (...)".

A CRD também encaminhou uma cópia do seu manual interno, que não está disponível na *internet*, no qual consta que "não se instaura PAD para apurar fatos", que são apurados em expedientes inquisitoriais como a averiguação, investigação preliminar, sindicância investigativa e auditoria. No PAD, "o que se apura é a responsabilidade do agente, examinando-se os fatos em cotejo com as provas e razões da defesa".

Pelo exposto, a CRD amazonense tem uma organização e requisitos peculiares dos seus membros, mas o que aqui mais interessa é que a estabilidade investigada é no serviço público, o que só foi possível descobrir após consulta, pois a sua normatização e manualização são vagas nesse sentido, a exemplo dos demais Estados e da União.

A pesquisa na normatização dos Estados investigados e as consultas aos seus órgãos correcionais permitiu constatar que não há entre eles uniformidade na formação das CIs, nem nos requisitos dos seus membros, entre os quais a estabilidade no cargo, ou no serviço público. Por isso, é importante conhecer as posições doutrinárias sobre o tema, o que se fará a seguir.

4 As posições doutrinárias

São muitos os autores que repetem o teor do art. 149 da Lei nº 8.112/90 para afirmar que os membros das CIs devem ter estabilidade funcional, mas poucos os que se arriscaram a opinar se o legislador se referiu à estabilidade no serviço público, ou no cargo ocupado no momento da designação para compor a comissão, havendo apenas duas correntes possíveis.

A primeira, sustenta que a estabilidade é apenas no serviço público, como no caso de um servidor que depois de exercer por 4 anos um cargo efetivo em universidade federal, passou no concurso para policial federal, podendo nesse novo cargo integrar CI desde o momento da sua nomeação e exercício, pois já adquiriu a estabilidade na mesma pessoa política detentora do cargo em que foi investido (DEZAN, 2013, p. 90).

Note-se que o autor se referiu à estabilidade adquirida na mesma pessoa política, pois tanto o cargo na universidade quanto o de policial, são na esfera federal, criados pela União. Assim, pode-se inferir que para ele a chave da questão está no ente político que criou os cargos, de forma que se ambos pertencem à mesma esfera de poder, a estabilidade para integrar comissões pode ser apenas no serviço público.

Baseando-se no referido exemplo e seguindo a mesma linha de raciocínio, se o servidor que assumiu o cargo de policial federal fosse estável, anteriormente, em cargo de uma universidade estadual, não cumpriria o requisito da estabilidade, pois a adquiriu noutro ente político, da esfera estadual.

Pode-se inferir, também, que o autor amarre a estabilidade ao serviço público apenas quando se tratar de cargos da mesma pessoa política, porque o art. 29 da

Lei nº 8.112/90 garante a possibilidade de recondução, que é "o retorno do servidor estável ao cargo que antes ocupava, por ter sido inabilitado no estágio probatório de outro cargo para o qual foi nomeado, ou por haver sido desalojado dele em decorrência de reintegração do precedente ocupante" (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 317).

O referido dispositivo legal garante a recondução quando ambos os cargos são da União, regidos pela Lei nº 8.112/90, e durante alguns anos não se reconhecia a possibilidade de retorno ao cargo público federal do servidor reprovado no estágio probatório de cargo submetido ao estatuto de outro ente federativo (ALVES, 2017, p. 34).

Prevalecia a visão de que a recondução só era possível se ocorresse no mesmo regime jurídico. Assim, não seria possível que o servidor público federal estável fosse aprovado em concurso público e nomeado para cargo na esfera estadual e, se reprovado no estágio probatório deste último cargo, fosse reconduzido ao antigo cargo federal (FURTADO, 2007, p. 940). Essa mirada só foi superada a partir do Parecer AGU nº JT-03, que a Presidência da República aprovou em 27.05.2009.

O referido Parecer reconheceu que o vínculo entre a União e o seu servidor estável só se extingue quando ele se torna estável em cargo de outra unidade federativa. Assim, mesmo que esse servidor federal assuma cargo municipal, estadual ou distrital, remanescerá uma tênue ligação com o serviço público federal, até que ele seja aprovado no estágio probatório do novo cargo e adquira a estabilidade. Enquanto isso não ocorrer, será possível a recondução.

Por essa via de cognição, o direito de recondução do servidor da União que desistiu ou não teve sucesso no estágio probatório de cargo estadual, municipal ou distrital, não agride a autonomia dos entes federados, porque adquiriu seu direito no âmbito da União e nela mesma o exercerá, sem interferir no outro ente (BABILÔNIA, 2008, p. 225). A situação inversa, de servidor estadual, municipal ou distrital que reprove ou desista do estágio probatório de cargo federal, dependerá de disposição legal daqueles entes, conforme a Nota Decor/CGU/AGU/nº108/2008/JGAS.

Essa digressão ao direito de recondução foi necessária, porque ele influencia no requisito da estabilidade dos membros das CIs. Retornando aos argumentos dos que defendem que a estabilidade em foco não é no cargo ocupado, o art. 149 da Lei nº 8.112/90 exige que os três membros da CI deverão ser estáveis no serviço público, do quadro permanente, conforme a Formulação Dasp nº 322 (MATTOS, 2010, p. 678). É pacífico nos tribunais e na doutrina que a estabilidade em análise

é no serviço público (COSTA, 2010, p. 213). Portanto, "a estabilidade não é no cargo, mas no serviço público" (MEIRELLES, 2001, p. 413).

Em que pese haver decisões da Segunda Turma do STJ no sentido de que a estabilidade dos membros das CIs deve ser no cargo ocupado ao tempo da designação, a jurisprudência da sua Primeira Seção em sentido oposto deve prevalecer, pois as Seções são compostas pela reunião dos membros das Turmas, para pacificar as divergências entre elas. Assim, as decisões da Corte Especial prevalecem sobre as das Seções, e as das Seções sobre as das Turmas (COUTO, 2014, p. 145-146).

A corrente oposta, que compreende a necessidade de estabilidade no cargo, argumenta que mesmo o servidor já estável no serviço público pode sofrer represálias, ou ter inseguranças na sua atuação na CI em razão do risco de reprovação no estágio probatório do cargo efetivo atual e de ser reconduzido ao cargo anterior, por isso recomenda designar servidores estáveis no cargo que ocupam quando designados (TEIXEIRA, 2023, p. 862).

Deve haver prudência na designação de comissões disciplinares, evitando a designação de servidores em estágio probatório para prevenir questionamentos quanto à independência e imparcialidade do trio, pois há decisão do TRF5, na APC nº 369.363/CE, que anulou PAD porque na CI havia um servidor ainda não estável, apesar de já aprovado anteriormente em estágio probatório de outro cargo. Por isso, "não se aconselha que servidor nessa situação componha comissão disciplinar" (LESSA, 2008, p. 91-92).

A composição da comissão de PAD deverá atender às exigências legais e principiológicas, pois sendo inválida a sua composição, inválido será o resultado da sua atividade. É preferível que haja rigor na formação da CI, para evitar a sua nulidade, porque o juiz não pode salvar da nulidade a conclusão apresentada por CI mal formada, ou seja, não poderá evitar a imprestabilidade jurídica da conclusão quando o órgão que a produziu apresenta-se vicioso (MAIA FILHO, 2012, p. 95-96).

Embora o autor não tenha sido direto na sua posição, infere-se que quando menciona ser preferível que haja rigor na formação das CIs para evitar nulidade, significa que ao eleger os membros do colegiado deve-se optar pelo critério mais rigoroso de aferição da estabilidade, que é no cargo ocupado; até porque essa foi a sua posição nos votos enquanto ministro do STJ.

A importância deste estudo confirmou-se nas posições doutrinárias divergentes, demonstrando que o tema não está serenado entre os estudiosos do

Direito Disciplinar e seu processo, havendo argumentos muito bem concatenados de ambos os lados. O mesmo ocorre na jurisprudência, com decisões nos dois sentidos, como a seguir se demonstrará.

5 O entendimento jurisprudencial

Embora o STF seja a mais alta Corte Judicial brasileira, é o STJ que julga a maioria das demandas sobre o Direito Administrativo Disciplinar e seu processo. Isso porque, o STJ é um órgão de defesa do ordenamento jurídico federal, uma Corte Superior de uniformização infraconstitucional, cabendo-lhe avaliar a legalidade das normas infraconstitucionais federais e a uniformização da sua jurisprudência (OLIVEIRA; CORREIO, 2018, p. 50).

Como na esfera federal a normatização da matéria encontra-se principalmente na Lei nº 8.112/90, é menos frequente os PADs levantarem discussões constitucionais. Além disso, a ida ao Judiciário por motivo disciplinar costuma ocorrer em mandado de segurança (MS) contra a pena expulsiva, e o presidente da República delegou a aplicação dessa sanção aos ministros de Estado, por meio do Decreto nº 3.035/1999, atualizado pelo Decreto nº 11.123/2022 (TEIXEIRA, 2023, p. 800).

Uma vez que compete ao STJ o julgamento de MS em face de ministros de Estado, esta Corte passou a ser mais provocada que o STF, tendo uma jurisprudência muito rica sobre a matéria disciplinar. As expulsões de servidores ocorridas nos Estados também acabam desaguando no STJ, pela via recursal das decisões dos TJs, mediante as expulsões aplicadas pelos governadores ou secretários de Estado. Por isso, estudaram-se apenas as decisões do STJ, que são suficientes para se compreender o debate.

Até 2011, o STJ se manifestou em vários Acórdãos sobre a necessidade de estabilidade funcional para integrar colegiados disciplinares, mas ainda não havia enfrentado questionamento se tal requisito era no serviço público ou no cargo ocupado no momento da designação. O primeiro julgamento sobre a questão ocorreu no MS nº 16.557/DF (2011).

À unanimidade, os sete ministros presentes anularam o PAD, porque um membro da CI havia conquistado a estabilidade como técnico do INSS, porém, aprovado em concurso para analista da CGU, encontrava-se em estágio probatório. Argumentaram que a razão do art. 149 da Lei nº 8.112/1990 é blindar os membros da CI contra pressão capaz de alterar a tomada de decisões, prejudicando a

imparcialidade. Como um integrante do trio processante ainda cumpria estágio probatório no seu cargo atual, sujeitava-se a avaliações e, inclusive, à exoneração.

Note-se que os ministros não levaram em consideração o fato de os cargos de técnico do INSS e de analista da CGU (hoje auditor) pertencerem ao mesmo ente político (União), como defendeu parte da doutrina citada alhures como requisito para considerar a estabilidade dos membros das CIs apenas no serviço público.

Passados pouco mais de dois meses daquele julgamento, o STJ se debruçou novamente sobre o tema, no MS nº 15.022/DF, mas decidiu de forma diversa, comprovando que o tema em estudo é controverso: "não se exige que o servidor faltoso e os membros da comissão pertençam ao mesmo quadro de pessoal, mas tão somente que os componentes da comissão sejam servidores *estáveis no serviço público*" (grifou-se).

No ano seguinte (2012), o quadro mudou novamente, no julgamento do AgRg no Recurso Especial nº 1.317.278/PE, quando os ministros voltaram a considerar que a estabilidade dos membros da CI deve ser no cargo ocupado. Argumentaram que o comando legal sobre a estabilidade visa assegurar a total independência das CIs, sendo uma garantia do investigado, assim como é uma garantia do cidadão as prerrogativas da Magistratura e do Ministério Público.

A simples estabilidade no serviço público, prosseguiram os ministros, não assegura ao servidor essa independência, porque, o atual cargo é fruto de um desejo do servidor, que se submeteu a um novo concurso público e, portanto, é de considerável importância. Toda ameaça a bem valioso é suficiente para atemorizar, o que pode comprometer a imparcialidade da CI, cujos membros devem ser estáveis no atual cargo que ocupam, e não apenas no serviço público.

Numa quarta assentada (12/9/2012), houve novo movimento na balança de Têmis. A mesma Primeira Seção que em 24.08.2011, no MS nº 16.557/DF citado acima, foi unânime pela estabilidade dos membros de CI no cargo ocupado, mudou de posição no MS nº 17.583/DF e considerou suficiente a estabilidade no serviço público.

Chama a atenção que nesse MS o servidor não estável da CI era o mesmo que agitou o Acórdão citado imediatamente antes (AgRg no Recurso Especial nº 1.317.278/PE) que era estável no serviço público como técnico da Receita Federal, mas ainda em estágio probatório como auditor-fiscal da Receita Federal quando integrou a CI. Observa-se o mesmo servidor, nas mesmas circunstâncias, mas decisões divergentes, com um impetrante retornando ao cargo depois de anulado o PAD, enquanto o outro não teve a mesma sorte.

Após essa instabilidade, a última decisão sobre o tema ocorreu em 02.03.2021, no AgInt no MS nº 18.018/DF, mantendo-se a compreensão de que o impedimento legal previsto no art. 149 da Lei nº 8.112/1990 "diz respeito ao serviço público e não ao cargo ocupado no momento de sua designação". Ainda que se considerasse a estabilidade no cargo como parâmetro, seria necessário ao autor provar prejuízo à sua defesa, o que também não aconteceu, arrematou o STJ.

Em síntese, o STJ encarou a questão pela primeira vez no MS nº 16.557/DF (2011), quando a Primeira Seção entendeu que a estabilidade era no cargo ocupado, mas mudou de posição no ano seguinte para considerar, no MS nº 17.583/DF (2012), que era apenas no serviço público, visão que manteve mais recentemente no MS nº 18.018/DF (2021).

No intervalo entre os aludidos Acórdãos, a Terceira Seção analisou o MS nº 15.022/DF (2011) e julgou que a estabilidade era no serviço público, enquanto a Segunda Turma se dedicou ao AgRg no Recurso Especial nº 1.317.278/PE (2012) e julgou que deveria ser no cargo ocupado. Assim, não foi necessário levar a divergência à Corte Especial, porque as referidas Seções acabaram se emparelhando na mesma cognição.

Mesmo que tenha prevalecido o entendimento de que a estabilidade é apenas no serviço público, os argumentos da corrente vencida são sólidos, pois se a Lei busca dar independência aos comissários, a estabilidade mais eficiente seria no cargo ocupado. Isso porque, o servidor em estágio probatório de um cargo não quer retornar ao que ocupava anteriormente, no qual adquiriu a estabilidade, por isso estaria mais sujeito a pressões indevidas. Entretanto, há outros aspectos a considerar, como se demonstrará a seguir.

6 Um sistema processual disciplinar que favorece a imparcialidade na União

A busca da independência e autonomia das CIs é o móvel do requisito da estabilidade funcional dos seus membros, que tem lugar no art. 149 da Lei nº 8.112/90 e nas Leis Estaduais aqui estudadas. É absoluto o dever de imparcialidade da Administração-juiz; esse dever é tão indeclinável, que a simples suposição de que ela possa ser comprometida há de conduzir o administrador-juiz a afastar-se dessa situação (FERRAZ; DALLARI, 2003, p. 107).

Como um fenômeno albergado nos países que adotam o sistema do Estado Democrático de Direito, os Estatutos federal e estaduais trouxeram a imparcialidade

e a independência das comissões disciplinares para estabelecer uma segurança jurídica que possibilite o conhecimento da verdade real. Nessa quadra, a dignidade do homem projeta-se para o servidor, que tem no Estado a garantia contra o abuso de poder, pois o Estado de Direito é um sistema regulado por leis, que se sobrepõem à vontade dos governantes (MATTOS, 2010, p. 694-695).

O Estado de Direito deve impedir que aqueles a quem eventualmente se confia o exercício do poder estatal o usem de um modo distinto ao sentido que impõe o Direito. O Estado de Direito não pode autorizar estruturas de dominação, porque, onde existem relações desse tipo, se produz o perigo do abuso, que tem fundamentos profundos na natureza humana (LARENZ, 1993, p. 151). Por isso que para atuar num litígio, o juiz deve garantir imparcialidade aos litigantes, para que a lide se realize com a serena autoridade que o Estado deve imprimir aos seus atos (MARQUES, 1997, p. 327).

Esse mesmo raciocínio se aplica às CIs na seara administrativa disciplinar, por isso há corrente que defende maior rigor na eleição dos membros dos colegiados, com estabilidade no cargo ocupado no momento da designação, e não apenas no serviço público, como sustenta o grupo majoritário, que predomina, também, no STJ.

É coerente a preocupação dos que reclamam maior rigor na composição das CIs, com estabilidade dos seus membros no cargo, mas desnecessária, porque além de não ser essa a melhor interpretação do artigo 149 da Lei nº 8.112/90, a processualística disciplinar na União tem um formato que dificulta a possibilidade de pressão sobre os comissários. Limitou-se este subtítulo apenas à esfera federal, porque o aprofundamento desse aspecto da pesquisa também no plano estadual tenderia a desviar o foco deste tópico.

A tentativa de coagir a CI que conduz o inquérito de um PAD pode ocorrer com dois objetivos: beneficiar um aliado, ou prejudicar um adversário. Analisemos as duas situações: na União, as CIs compõem-se de três servidores com voto de idêntico valor, porque não há relação de hierarquia dentro do trio, mas apenas distribuição não rigorosa de atribuições e uma reserva de competência para a execução de determinados atos ao presidente (BACELLAR FILHO, 2003, p. 299).

Por essa razão, de nada adiantaria a autoridade instauradora pressionar um comissário, se os outros dois dele discordarem nas deliberações. Assim, para obter maioria seria necessário intimidar pelo menos dois membros para divorciarem-se da imparcialidade. Nessa linha, pensemos numa primeira hipótese

em que se pretenda beneficiar um aliado com arquivamento do PAD, ou redução da penalidade.

Conforme o art. 141, III, da Lei nº 8.112/90, a autoridade instauradora tem competência para arquivar o PAD, aplicar advertência e suspensão até trinta dias. Ultrapassado esse limite, a competência passa a uma autoridade superior. Portanto, para proteger alguém que merecia demissão ou suspensão superior a trinta dias com uma pena da sua alçada, a autoridade instauradora teria que intimidar e convencer pelo menos dois membros do trio para que o julgamento não passasse à autoridade de hierarquia superior (TEIXEIRA, 2023, p. 2095-2096).

Já numa segunda hipótese, na qual se pretendesse prejudicar um desafeto, seria ainda mais difícil a missão desviada da autoridade instauradora, porque não adiantaria convencer o trio a propor demissão ou suspensão superior a trinta dias onde cabia arquivamento ou pena branda, porque nesse caso o julgamento escapa-lhe e sobe para a autoridade de hierarquia superior.

Numa última hipótese de caso que merecia arquivamento ou advertência e a autoridade desviada intimida o trio a propor a suspensão máxima da sua alçada de julgamento, dispõe o acusado de três instâncias recursais na esfera administrativa, conforme os arts. 56 e 57 da Lei nº 9.784/99 (VICHI, 2004, p. 242-245). Caso todas essas autoridades não reconheçam a ilegalidade, o art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988, garante a ida ao Judiciário, não sendo necessário aguardar o deslinde do trâmite administrativo para buscar o amparo judicial (COSTA, 2005, p. 505).

Por essa via de cognição, são poucos os espaços para autoridades intimidarem a CI com retaliações relativas ao estágio probatório. Nesse aspecto, o poder de intimidação não é tão robusto quanto o reputam, porque na União o art. 20, §1º, da Lei nº 8.112/90, prevê que 4 meses antes de concluído o estágio probatório, comissão específica avalie o desempenho do servidor, com posterior homologação pela autoridade competente.

Como a referida avaliação de desempenho é feita por comissão específica no Setor de Pessoal dos órgãos, a autoridade instauradora de um PAD teria dificuldade para coagir, também, a comissão avaliadora, pois ela não lhe é subordinada. Além disso, o servidor é avaliado objetivamente sobre a sua assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, nos termos dos incisos I a V daquele art. 20.

Não seria possível avaliar negativamente a assiduidade do servidor se suas folhas de ponto demonstram que ele não faltou. Não se poderia acusar de produzir

pouco se ele demonstrar que sua produtividade é igual ou superior àquela dos colegas que foram bem avaliados. Será difícil alegar indisciplina se não há registro de punição, denúncia ou representação por quebra de hierarquia ou descumprimento de ordens superiores.

Não haverá respaldo para reputá-lo irresponsável se não houver registro formal anterior nesse sentido. Não será possível subavaliá-lo por falta de iniciativa se inexistir anotação anterior da sua chefia imediata sobre esse comportamento. Portanto, o sistema processual está amarrado à normatização de uma forma que não é simples reprovar um servidor no estágio probatório.

Outro aspecto relevante é que, na União, o art. 15 da Lei nº 8.429/92 prevê que ao apurar atos de improbidade administrativa as CIs devem comunicar ao MPF e ao TCU, para que esses órgãos promovam as apurações que lhes competem e, caso considerem necessário, designem representante para acompanhar o PAD. Pelo exposto, nota-se que não é tarefa simples manipular o trâmite de um PAD para desviá-lo da apuração imparcial.

Todo esse arsenal argumentativo soma-se às ideias da corrente que defende que a estabilidade para integrar comissões de inquérito disciplinar é apenas no serviço público, pois ela é suficiente para garantir a imparcialidade e a autonomia dos membros das CIs, e foi a ela que o legislador federal se referiu nos dispositivos legais que a preveem.

7 Considerações finais

O tema aqui movimentado mereceu investigação porque servidores acusados em PAD receberam tratamento judicial diferente em casos similares, notadamente no STJ, responsável pela uniformização da legislação infraconstitucional. Isso decorreu da omissão dos Estatutos dos servidores públicos civis estudados, que permitem duas interpretações quanto à estabilidade dos servidores membros de CIs.

O resultado dessa brecha legal foi a anulação de alguns PADs, com a consequente reintegração de acusados já demitidos, sem se analisar o mérito das infrações que cometeram, enquanto ratificaram-se outros PADs em situação idêntica, mantendo-se as demissões aplicadas administrativamente, e a passagem continua livre a essa distorção.

O objetivo deste estudo foi descobrir qual estabilidade funcional a União e os Estados investigados consideram para designar os membros de CIs; qual o nível

de uniformidade entre os entes; e qual a melhor interpretação nesse tema. Para alcançá-lo, pesquisou-se o entendimento da União; a estabilidade dos comissários nos Estados; as posições doutrinárias e jurisprudenciais; e arrematou-se com reflexões que demonstram haver um sistema processual disciplinar que favorece a imparcialidade na União.

Percorrendo essa trilha, alcançou-se o objetivo proposto e a primeira conclusão é que nenhum dos entes investigados especifica na sua normatização e manualização se a estabilidade dos membros das CIs é no serviço público ou no cargo ocupado ao tempo da designação. Sergipe e Rio de Janeiro sequer requerem estabilidade dos seus comissários, apenas que sejam servidores efetivos, com um procurador do Estado presidindo a CI em Sergipe, e com presidente e vogais bacharéis em Direito no RJ.

A segunda conclusão, é que a União e o Amazonas consideram que a estabilidade prevista nos seus Estatutos é no serviço público, enquanto a Administração Pública mineira, a pernambucana e a cearense consideram que sua normatização prescreve a estabilidade no cargo ocupado no momento da designação para integrar a CI.

A terceira conclusão é que, na União, a melhor interpretação para a lacuna do art. 149 da Lei nº 8.112/90 é que para compor CIs a estabilidade deve ser no serviço público. Entre outras razões, porque a autoridade instauradora de PADs não tem competência legal para reprovar servidor em estágio probatório caso ele não atenda às suas intimidações, uma vez que a avaliação compete à comissão específica para esse fim em outro órgão, que analisa critérios objetivos do desempenho funcional do servidor.

É possível que, nos Estados, esse raciocínio não funcione, pois alguns têm as suas CIs permanentes na estrutura da mesma Secretaria da comissão que avalia o estágio probatório, possibilitando influências indevidas. Além disso, a estrutura estatal nos Estados é muito menor que na União, gerando proximidade entre as autoridades dos órgãos, o que pode facilitar as ingerências e comprometer a independência das CIs.

A quarta conclusão é que o nível de uniformidade no tema estudado é muito baixo entre os sete entes investigados: Sergipe e Rio de Janeiro não exigem estabilidade dos seus comissários, apenas que sejam servidores efetivos; no Ceará, os PADs tramitam em Comissão Permanente na PGE, com um procurador do Estado na presidência, enquanto no Amazonas tramitam em Comissão Permanente da

Secretaria de Administração, composta por cinco membros, sendo dois bacharéis em Direito.

Rio de Janeiro e Sergipe deveriam inserir a exigência de estabilidade dos membros das suas CIs na normatização, porque requerendo apenas que sejam efetivos abrem-se flancos para pressões contra aqueles ainda não estáveis. O caso de Sergipe é mais preocupante, pois a sua Comissão Permanente está na estrutura da Secretaria do Planejamento, que talvez subordine também a comissão que avalia o estágio probatório.

Amazonas, Ceará, Sergipe, Pernambuco e Rio de Janeiro possuem comissões permanentes de PAD, enquanto Minas Gerais organiza as suas comissões com os servidores lotados no setor correcional da CGE. A CGU tem o seu "Manual de PAD", assim como Minas Gerais, Pernambuco e Amazonas, mas Sergipe, Rio de Janeiro e Ceará ainda não manualizaram os seus procedimentos correcionais em PAD.

A conclusão final deste estudo, é que há necessidade de uniformizar a exigência de estabilidade dos membros de CIs nos Estatutos federal e estaduais, especificando se ela é no serviço público, ou no cargo ocupado no momento da designação para integrar a comissão. A visão de que a melhor interpretação sobre a estabilidade dos comissários no Estatuto federal é no serviço público não impede que ao uniformizar o tema se requeira a estabilidade no cargo ocupado, pois viria em benefício da independência das CIs.

Outra medida útil à estabilidade jurídica e à isonomia, enquanto não se uniformizam os Estatutos nessa matéria, seria que o STJ publique súmula vinculante com o entendimento que vem prevalecendo sobre a estabilidade dos membros de CIs se dar apenas no serviço público. Tais medidas impedirão que o Estado volte a tratar casos iguais de maneira diferente, agredindo o princípio da isonomia e a segurança jurídica.

The lack of uniformity in the stability of members of commissions of inquiry in the Brazilian correctional system

Abstract: This is a study on Disciplinary Administrative Law, focused on the functional stability of members of inquiry commissions. The objective was to discover what level of stability the Union and the States require from the members of their commissions (in public service, or in the position held); what is the level of uniformity between entities; and what is the best interpretation of the matter. The research is justified because there are divergent judicial decisions that weaken legal certainty and the principle of equality. The research was bibliographic and exploratory, using an indirect documentation technique in standardization, doctrine, jurisprudence and the correctional

bodies involved. The main hypothesis was that stability must be in the position held at the time of appointment and that the level of uniformity between entities was low, lacking harmonization. It was concluded that the regulation of entities does not clarify what level of stability it refers to and some do not even require stability from their commissioners; that uniformity between entities is very low, diverging in several aspects; and that the best interpretation of this topic, in the Union, is that stability is only in public service.

Keywords: Brazilian correctional system. Disciplinary administrative process. Commission of inquiry. Independence and autonomy. Stability of commissioners.

Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual prático de processo administrativo disciplinar e sindicância*. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesenormativos/Manual.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

ALVES, Alex Cavalcante. A recondução dos servidores públicos e a autonomia dos entes federativos. *Revista de Direito da Administração Pública* (*Redap*). Rio de Janeiro, Ano nº 2, Volume nº 2, Edição nº 1, Jan.-Dez./2017, p. 29-45. Disponível em: http://redap.com.br/index.php/redap/article/view/98/68. Acesso em: 07 mar. 2024.

ALVES, Léo da Silva. *Prática de Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

BABILÔNIA, Paulo Álvares. As causas de vacância do cargo público e o direito de recondução do servidor público. *Revista da AGU*, Brasília, ano VII, n. 17, pp. 207-226, jul./set. 2008. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/329. Acesso em: 10 mar. 2024.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância* – À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. *Manual do Servido*r. Publicado em 2010. Disponível em: http://www.urca.br/cppd/wp-content/uploads/sites/18/2021/06/manual servidor.pdf. Acesso em: 17 mar. 2024.

COELHO, Celine Ramos. *A importância da inovação para a administração pública contemporânea*: estudo sobre propostas inovadoras adotadas e difundidas no âmbito da Advocacia-Geral da União do Brasil. Dissertação de Mestrado em Administração Pública apresentada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2020, p. 9. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/a61ef10cb0fbc8b7f877f2015437bd87/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y. Acesso em: 12 mar. 2024.

COIMBRA, Fábio Magrinelli. *Estado Democrático de Direito e controle da atividade estatal: breves notas sobre a Controladoria-Geral da União*. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Campos-RJ, Ano VII, nº 8, Junho de 2006. Disponível em: http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/Discente/Fabio.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, 2013, p. 131. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44519/5/ManualPAD_2013.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, 2022, p. 99-100. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

COSTA, José Armando da. *Processo Administrativo Disciplinar*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Saraiva, 1984.

COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

COUTO, Reinaldo. *Curso Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo*: perguntas e respostas. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

DEZAN, Sando Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar* – Direito Processual. Volume III. Curitiba: Juruá, 2013.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LARENZ, Karl. *Derecho Justo* – Fundamentos de Ética Jurídica. Tradução de Luiz Díez-Picaso. Madrid: Editorial Civitas, 1993.

LESSA, Sebastião José. *Direito Administrativo Disciplinar Interpretado pelos Tribunais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Breves Estudos Tópicos das Garantias do Servidor Público no Processo Administrativo Disciplinar*. Fortaleza: O Curumim sem Nome, 2012.

MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, v. 1, 1997.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

OLIVEIRA, Bruno Queiroz; CORREIO, Nestor Eduardo Santiago. A Crise da Legalidade Penal e a Função do Superior Tribunal de Justiça na Interpretação dos Tipos Penais. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade* (*Redes*). Canoas, V. 6, N. 2, p. 41-55, set./2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Nestor-Eduardo-Santiago/publication/328058658_A_Crise_da_Legalidade_Penal_e_a_Funcao_do_Superior_Tribunal_de_Justica_na_Interpretacao_dos_Tipos_Penais/links/5d2c61df299bf1547cb81c27/A-Crise-da-Legalidade-Penal-e-a-Funcao-do-Superior-Tribunal-de-Justica-na-Interpretacao-dos-Tipos-Penais.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

PEREIRA, Armando. *O processo administrativo e o direito de petição*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1962.

PERNAMBUCO. Controladoria-Geral do Estado. *Manual prático para comissões de processo administrativo* – De acordo com a Lei estadual nº 6.123/68. Recife. Publicado em novembro de 2019. Disponível em: MANUAL-PAD.pdf (scge.pe.gov.br). Acesso em: 19 mar. 2024.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*. 4. ed. atualizada e aumentada. São Paulo: Saraiva, 1995.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU. Disponível em: Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]. Acesso em: 20 mar. 2024.

VAZ, T. P. de L. Reflexões sobre a atuação da Advocacia-Geral da União em projetos de geração de energia hidrelétrica. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 63, n. 1, 2014, p. 63-80. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/88. Acesso em: 25 mar. 2024.

VICHI, Bruno de Souza. Do recurso administrativo e da revisão. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio; CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. A falta de uniformidade na estabilidade dos membros das comissões de inquérito do sistema correcional brasileiro. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 24, n. 280, p. 95-120, jun. 2024.