O uso dos princípios jurídicos nos processos administrativos disciplinares brasileiros

Luciano Rosa Vicente

Pós-Doutorado em andamento no Centro Universitário de Brasília (CEUB). Doutor e Mestre em Direito pela mesma instituição. Pós-Graduado *Lato Sensu* 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*: sandro.dezan@ceub.edu.br.

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha

Doutor em Direito pela PUC Minas. Doutor em Filosofia pela UFRJ. Mestre em Direito pela UGF-RJ (2002). Mestre em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante. 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). 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. Advogado, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ (1996). *E-mail*: ricarlos.almagro@gmail.com.

Resumo: Este estudo é sobre Direito Administrativo Disciplinar, focado na aplicação dos princípios jurídicos nos processos administrativos disciplinares (PADs) brasileiros. O objetivo foi descobrir quais são e como as Administrações Públicas do país aplicam os princípios na prática da condução dos PADs. A pesquisa foi bibliográfica na normatização, doutrina e jurisprudência, e exploratória nos órgãos correcionais dos entes estudados, com técnica de documentação indireta. O estudo se justificou porque há muitas lacunas na parte disciplinar dos Estatutos dos servidores púbicos civis do Brasil, que com a constitucionalização do Direito Administrativo em parte são preenchidas com os princípios jurídicos. Concluiu-se que são quatorze os princípios constitucionais e sete os princípios legais mais utilizados, que cumprem função relevante na defesa dos direitos fundamentais dos servidores acusados em PADs.

Palavras-chave: Princípios jurídicos. Administração Pública. Processo administrativo disciplinar. Aplicação prática.

Sumário: **1** Introdução – **2** Princípios de Direito Administrativo Sancionador – **3** Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador – **4** Princípios legais de Direito Administrativo Sancionador – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A principal dificuldade na análise das normas de Direito Administrativo no Brasil é o fato de ele não ser codificado, integrando-se por um emaranhado de normas e legislações esparsas, costumes e praxes administrativas, regulatórios dos procedimentos a serem seguidos pelo Estado-Administração.

No sistema de Direito Administrativo, logicamente relacionado, porém não codificado num caderno normativo específico, por vezes um regime jurídico passa a representar um código uniforme, como a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na União, e a Lei nº 10.177/1998, que o regula no Estado de São Paulo. Contudo, tais Leis são apenas subsídio às normas específicas ditadas nos casos concretos, pois não atendem aos vários tipos de processos administrativos da Administração Pública.

Não há consenso sobre os benefícios da codificação do Direito Administrativo, pois se de um lado traria mais uniformidade, por outro engessaria a Administração. O que há consenso, porém, é sobre a constitucionalização do Direito Administrativo e com ela a ampliação do uso dos princípios para garantir direitos fundamentais dos administrados.

Outro consenso é sobre a existência de muitas lacunas nos temas disciplinares dos Estatutos dos servidores públicos civis brasileiros, em parte preenchidas com o uso dos princípios constitucionais e legais, objetos desta investigação, que

tem como objetivo descobrir quais são os princípios mais relevantes e como as Administrações Públicas do país os aplicam na prática dos seus processos administrativos disciplinares (PADs).

A pesquisa foi bibliográfica na normatização, doutrina e jurisprudência, e exploratória nos órgãos correcionais dos entes estudados, com técnica de documentação indireta. O estudo se justificou porque, como mencionado, os princípios jurídicos são bastante utilizados para preencher lacunas normativas na parte disciplinar dos Estatutos dos servidores civis, merecendo constante estudo para aprimoramento.

Diante da dificuldade de estudar todas as Administrações Públicas brasileiras nas esferas municipal, estadual e federal, o recorte foi na da União[1] e dos seis Estados 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, eleitos porque quando publicados não havia sequer a garantia de contraditório no PAD.

SP e PR também têm Estatutos anteriores à Carta de 1988, respectivamente de 1968 e de 1970, mas atualizaram significativamente as suas partes disciplinares em 2003 (SP) e 2021 (PR), por isso ficaram fora do recorte. A parte exploratória da pesquisa deu-se consultando os Manuais de PAD dos Entes estudados e indagando aos seus órgãos correcionais (via Fala.BR, *e-mail* e telefone) como aplicam os princípios jurídicos na prática da condução dos seus PADs, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

2 Princípios de Direito Administrativo Sancionador

Coloquialmente, princípio significa início, primeiro enfrentamento de um assunto. Os princípios jurídicos são normas fundamentais, obtidas do Direito posto, constitucional, infraconstitucional e dos valores implícitos no ordenamento, representativos da sua essência normativa, que dão lastro, no caso do Direito Administrativo, às ações dos órgãos estatais, norteando a interpretação para que a norma alcance a sua concretude.

O estudo dos princípios jurídicos é antigo na Filosofia e na Teoria do Direito, e entender da forma certa como eles se aplicam, nos Tribunais e na Administração

1 Para simplificar a redação, ao longo do texto se usará apenas “União” como sinônimo de Administração Pública da União.

Pública, é relevante do ponto de vista técnico do operador do Direito e para iluminar o fundamento ético do Direito contemporâneo (GALUPPO, 1999, p. 191).

Existe uma relação íntima entre princípios, normas e regime jurídico, pois este é composto por aqueles (normas e princípios), ordenados de forma coerente e lógica, para dar normatividade aos postulados e unidade ao respectivo ramo jurídico. Há, também, uma variação quanto ao número de situações a que um princípio se aplica ou não, de forma que alguns têm lugar em maior número de casos, como o da dignidade da pessoa humana, que está na base de vários outros princípios (ALEXY, 1993, p. 106).

Há princípios fundamentais e específicos do Direito Administrativo Sancionador e do seu ramo Disciplinar, que vertem da Constituição de 1988 e da legislação. Quanto aos princípios constitucionais, os preceitos gerais e abertos da Carta são receptivos à evolução da noção de justiça pela sociedade. São o ponto mais alto do ordenamento jurídico, sistematizando as diretrizes do Estado nas suas diversas linhas de atuação, com princípios informativos de todos os ramos do Direito, aplicando-se, também, ao Administrativo Disciplinar, como vertente do Direito Administrativo Sancionador geral.

No tocante aos princípios legais, expressos ou implícitos, de Direito Administrativo Sancionador, o ordenamento infraconstitucional deve refletir a noção de justiça posta pelo Estado e estampada na Constituição, orientando-se pelos princípios e normas constitucionais. Assim, os princípios legais e os implícitos no texto normativo visam concretizar as bases fixadas pelos princípios constitucionais, estudados a seguir.

3 Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador

Ao longo das últimas décadas, a dignidade da pessoa humana tornou-se uma ideia onipresente no Direito contemporâneo, revelando-se um dos maiores exemplos de consenso ético do mundo ocidental, sendo mencionada em incontáveis documentos internacionais, Constituições nacionais, leis e decisões judiciais. No plano abstrato, poucas ideias se equiparam a ela na capacidade de encantar o espírito e ganhar adesão unânime (BARROSO, 2012, p. 127), por isso o 1º princípio constitucional de Direito Administrativo Sancionador que se estudará aqui será o da *dignidade da pessoa humana*.

Fruto de um longo processo de conquista, o referido princípio é o reconhecimento dos direitos inerentes à condição humana, proclamando os valores gravados na mulher e no homem pela natureza, no compromisso do seu desenvolvimento e defesa (JORIO, 2008, p. 13). Ele rege todos os ramos jurídicos e as normas jurídicas são postas visando à máxima efetividade a esse princípio que se posiciona no topo do ordenamento, regendo a noção de direito e de justiça, servindo de guia ao intérprete das normas.

Do aludido princípio decorrem outros princípios do Direito Administrativo Sancionador, sendo dever do legislador, do intérprete e do aplicador da norma observar o art. 1º, III, da Constituição de 1988, que prescreve a dignidade da pessoa humana como fundamento da República brasileira. Ser fundamento significa ser o pilar que irradia normatividade para o Direito material e o processual, vinculando as funções dos poderes da República, onde Estado-Administração, Estado-Juiz e Estado-Parlamento devem atuar para lhe dar a máxima eficácia.

No tocante ao Direito Administrativo Disciplinar, também atinge o seu campo material e processual, à medida que norteia a noção de nulidade dos atos de positivação de direitos e deveres e dos atos que definem ritos procedimentais. Desta forma, a definição de ilícito na Administração Pública e as respectivas sanções disciplinares, as causas de exclusão de tipicidade, de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade, devem estar harmonizadas com os valores da pessoa humana.

No mesmo sentido são as normas que regulamentam o direito de apurar e de punir do Estado, uma vez que essas prescrições também não podem se afastar da noção de dignidade da pessoa humana para prescrever os procedimentos, as suas fases e os resultados possíveis que eles buscam. Por esse racional, uma ofensa procedimental ao direito de contraditório ou de ampla defesa do acusado e que possa lhe prejudicar, ou a previsão de tipos disciplinares demasiadamente abertos, que comprometam a inteligibilidade prescritiva de conduta, podem significar ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana (DEZAN, 2022, p. 130-131).

O princípio do devido processo legal está catalogado no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988, segundo o qual "ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". Daí que na Administração Pública qualquer ação do Estado deve pautar-se em procedimentos, ritos, princípios, normas e valores previstos no ordenamento jurídico, sendo inválida a aplicação de qualquer

penalidade sem observância do rito processual previsto, devido, justo e garantidor dos direitos individuais do acusado.

O aludido princípio teve origem na Magna Carta inglesa de 1215, dispondo que ninguém poderia ser processado sem um julgamento regular pelos seus pares, ou em desarmonia com a lei do país (BRINDEIRO, 2003, p. 87). No Brasil, em sede de Direito Administrativo Disciplinar é relevante nos aspectos formal e material para a validade do processo, implicando ainda orientação ao legislador para que não produza normas desarrazoadas e ofensivas aos direitos e garantias fundamentais dos acusados.

Solicitou-se à Controladoria-Geral da União (CGU), via Fala.BR, que citasse um exemplo de violação do devido processo legal no PAD da União e a CGU respondeu que: quando a comissão de inquérito produz algum ato probatório depois do interrogatório final do acusado e parte direto para a indiciação usando o ato como prova desfavorável sem oportunizar um novo interrogatório final. Isso porque, o art. 159 da Lei nº 8.112/1990 prevê que o interrogatório deve ser o último ato da instrução probatória.

Também se solicitou um exemplo à Controladoria-Geral do Ceará, que citou o seguinte: quando a autoridade correcional disciplinar não nomeia advogado para acompanhar o acusado sem recursos para nomear por sua conta, pois o art. 185 da Lei nº 9.826/1974 (Estatuto) dispõe que a defesa do servidor no procedimento disciplinar é privativa de advogado, e o seu §1º prevê que a autoridade competente designará defensor para o servidor que, pobre na forma da lei, ou revel, não indicar advogado.

Os princípios da razoável duração do processo e da celeridade processual chegaram pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e se alojaram no art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

Há muito que a morosidade processual é vista como sanção por si só. O Direito deve trazer segurança às relações, sendo tormentoso para o servidor público submetido ao PAD que a incerteza se prolongue no tempo, sem saber se será punido. Sofre uma dupla punição enquanto perdura a morosidade administrativa: a angústia da insegurança jurídica e o pré-julgamento dos colegas e dos particulares, que já partem da premissa de ser o servidor culpado pelo fato de estar acompanhando ao processo por longa data.

Em estudo sobre a morosidade dos PADs, Vicente e Dezan (2023, p. 133-161) sugeriram dez medidas práticas para agilizá-los e concluíram que há um fator essencial que antecede essas medidas, talvez mais importante que todas elas: "o comprometimento e a disposição do servidor que atua na área correcional para impulsionar os processos e vê-los concluídos com a brevidade que a Constituição de 1988 requer e a sociedade que o remunera merece". Os membros das CIs "devem agir como se tivessem alergia a ver o processo parado sem produção de atos, para assim mantê-lo em permanente movimento".

O princípio do contraditório brota do art. 5º, LV, da Constituição de 1988: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os efeitos e recursos a ela inerentes". Esse dispositivo dá aos acusados em procedimento, público ou privado, o direito de contrapor-se às acusações que lhe são feitas, podendo peticionar, justificar e esclarecer a sua versão dos fatos por todos os meios admitidos em Direito, antes da decisão final.

O mencionado princípio permite ao acusado o exercício do seu direito de resposta às acusações, como forma dialética de solução de conflitos, tendo como tese a acusação, com o ato de instauração do PAD e a indiciação; as respostas do acusado como antítese, com os atos de reperguntas, pedidos de diligências e apresentação de quesitos em perícias, por exemplo, para, ao final, se obter a síntese processual, com a decisão do julgador.

A Cartas Constitucionais anteriores (1967 e 1946) garantiam o direito ao contraditório somente no processo penal; consequentemente, os Estatutos dos servidores públicos civis da época não o previam nos PADs, autorizando a punir com repreensão, multa e suspensão até trinta dias inquisitorialmente, sem a participação do servidor no processo (CARVALHO, 1957, p. 223-224).

O PAD com contraditório, permitindo aos acusados influir na decisão final, marca a passagem dos tempos da autoridade para os do consenso (BACELLAR FILHO, 2013, p. 141). Nessa quadra, se em sua origem o Direito Administrativo tinha uma normatividade marcada por ideias de desigualdade e parcialidade, a sua evolução trouxe um incremento relevante da visão garantista, caracterizada por instrumentos de controle da atividade administrativa (BINENBOJM, 2008, p. 12).

O Princípio da ampla defesa também está previsto no art. 5º, LV, da Constituição de 1988, casado com o do contraditório, recém-estudado. Reflete o dever de a Administração Pública oferecer ao acusado o direito a uma defesa completa

quando acompanhar um PAD, com notificação prévia de todos os atos que possam prejudicá-lo.

O servidor acusado tem direito a ser ouvido no processo, por meio de interrogatório, de apresentar petições, arrolar testemunhas, solicitar diligências e perícias, pedidos de reconsideração e recursos. Assim, por ampla defesa deve-se entender que se dê ao acusado todas as condições que lhe possibilitem trazer para o processo os elementos capazes de comprovar a sua versão dos fatos (BASTOS, 2010, p. 387-388).

A diferença entre o contraditório e a ampla defesa é a maior abrangência desta, pois aquele é um dos principais instrumentos de garanti-la, enquanto ela requer a observância obrigatória de etapas que assegurem o devido processo (NOHARA; MARRARA, 2009, p. 64), tratando-se de uma garantia fundamental que não basta ser garantida apenas formalmente (CHAVEIRO, 2015, p. 411).

Solicitou-se à Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB), por *e-mail*, que citasse exemplos de violação ao princípio da ampla defesa no PAD e o órgão respondeu que: quando a CI indefere pedidos sem motivação devidamente fundamentada, alegando apenas que a produção do ato é estratégia meramente protelatória da defesa.

Já um exemplo de respeito ao princípio da ampla defesa no PAD, ainda segundo a Coger-RFB, ocorre quando os comissários autorizam o advogado do servidor acusado a lhe fazer perguntas no seu interrogatório, porque o §2° do art. 159 da Lei n° 8.112/1990 prevê a possibilidade de o causídico reinquirir apenas as testemunhas.

O Princípio da legalidade tem lugar no art. 5°, II, da Constituição de 1988: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", de forma que os indivíduos sujeitos à soberania e ao ordenamento jurídico nacional, somente serão compelidos a agir ou a se omitir se houver lei assim dispondo.

Com lastro no referido princípio, surge a máxima de que a Administração Pública deve atuar somente conforme e nos limites da lei, enquanto ao particular se permite fazer tudo que a lei não proibir. O princípio da legalidade pode ser dividido em dois outros: o da primazia da lei, prescrevendo que ao servidor público é proibido agir ou se omitir contrariando a lei, dando-lhe um efeito ativo, e o princípio da reserva da lei, dispondo que a Administração Pública só pode agir ou se

omitir se houver previsão legal, dando um efeito negativo ao diploma normativo (MAURER, 2006, p. 122).

Sob o aspecto da "reserva da lei", na Administração Pública não há liberdade, nem pessoalidade, permitindo-se fazer apenas o que a lei autoriza, enquanto na administração particular pode-se fazer tudo que a lei não proíbe (MEIRELLES, 1999, p. 82). Já no enfoque da "primazia da lei", o princípio da legalidade é relevante para o ramo Disciplinar porque as sanções só podem ser aplicadas se estiverem descritas em um tipo legal definidor de infração disciplinar.

O princípio da impessoalidade está previsto na cabeça do art. 37 da Constituição de 1988 e, implicitamente, na cabeça do artigo art. 5º. Na instância administrativa, significa que qualquer procedimento conduzido pela Administração Pública deve ser imparcial e objetivo. O processo administrativo contém uma inerente desigualdade, pois a própria Administração atua como parte e como julgadora, cabendo então a seus agentes compensarem o desequilíbrio com uma atuação isenta e com igualdade de condição.

A impessoalidade impõe que a Administração Pública conduza seus trabalhos assegurando igualdade de direitos e de defesa do administrado. Além da impessoalidade no trato com o administrado, com quem dialoga processualmente, a Administração deve cuidar da isonomia de tratamentos, pois é inadmissível dois servidores em igual situação receberem decisões discrepantes. Em virtude da igualdade de todos perante a lei, as partes dos processos devem ter as mesmas chances de comprovarem a sua versão dos fatos.

O princípio da moralidade está timbrado na cabeça do art. 37 da Carta de 1988, não se tratando, porém, de conduzir os interesses do Estado observando a ética geral aplicável ao serviço público, mas de uma moralidade qualificada, que transpareça todas as razões de ética, de decoro e de boa-fé nas tomadas de decisões e de ações, estampando a honestidade e o respeito aos fins públicos que conduzem a Administração Pública.

É certo que a atividade estatal se subordina a parâmetros ético-jurídicos, submetendo-se ao Direito e à moral, à vista das diferenças entre licitude e honestidade. Por isso, para a validade do ato administrativo, exige-se a sua regularidade formal e ética: não basta atender a lei, pois o ato que agride a moral também pode ser anulado pelo Judiciário, por meio dos remédios constitucionais da ação popular e da ação civil pública, podendo desaguar na responsabilização do servidor (MELLO, 2004, p. 93).

Como a Constituição de 1988 elencou os princípios da legalidade e da moralidade como autônomos, resulta que um ato legal não necessariamente será um ato moral, no sentido de justo, honesto. No caso específico da condução de PAD, o princípio da moralidade restará atendido quando a conduta da CI for proba e imparcial, sem favorecer, nem prejudicar o servidor acusado por questões meramente pessoais.

Solicitou-se à Corregedoria do Ministério da Fazenda (Coger-MF), via Fala.BR, um exemplo de aplicação prática do princípio da moralidade nos PADs, e o órgão respondeu que se agrediria o referido princípio se uma autoridade instauradora de PAD na Coger-MF negasse o pedido de férias do servidor acusado por antipatizar com ele, como uma espécie de punição velada, mesmo sabendo que o afastamento não prejudicaria a apuração. Isso porque, o art. 8º, I, da Portaria COGER-MF nº 42/2013, prevê que o acusado só pode se afastar do trabalho após o julgamento do PAD, ou *quando expressamente autorizado pela autoridade instauradora* (grifou-se).

O princípio da publicidade tem lugar no art. 5º, LX, da Constituição de 1988: "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem". Também está presente na cabeça do art. 37, como princípio reitor da Administração, tratando-se da proibição de atos sigilosos, salvo as exceções legais, de manifesto interesse público, "sendo assim verdadeira manifestação do princípio de transparência pública" (MENDONÇA; MELO, 2018, p. 249).

A razão de ser da Administração é toda externa. Tudo o que nela ocorre, tudo que possui, dirige-se ao exterior. O objetivo da sua ação não está em um benefício íntimo, mas no interesse público. Assim, em nome da transparência da atividade administrativa e da garantia de direitos individuais, a Administração tem o dever da publicidade. É um princípio essencial ao Estado de Direito, que favorece o controle em favor dos direitos individuais e a tutela impessoal dos interesses públicos (SUNDFELD, 1995, p. 97).

A publicidade visa à lisura e transparência da Administração Pública, comunicando-se com os princípios da moralidade e da impessoalidade. Entretanto, os PADs regem-se por uma publicidade restrita, já que depois de instaurados obtêm proteção do sigilo de natureza instrumental a favor da Administração e dos trabalhos apuratórios, previsto, na esfera federal, na cabeça do art. 150 da Lei nº 8.112/1990.

Os PADs podem, também, ter a proteção do sigilo de natureza material subjetiva, a favor do servidor acusado, timbrado no inciso X do art. 5º da Constituição de 1988, caso contenham informações sobre a intimidade e a vida privada do servidor em face de terceiros. Portanto, o PAD é público não no sentido geral de ser aberto a terceiros, mas no sentido estrito de não se poder vedar acesso a quem seja efetivamente interessado.

No PAD, os atos são públicos e transparentes apenas para quem devem ser: o servidor acusado e o seu procurador. Com relação a estes, os comissários e as autoridades intervenientes não podem agir de forma sigilosa, sendo-lhes assegurada a publicidade com a notificação prévia dos atos instrucionais e das decisões emitidas. Porém, para terceiros o PAD é sigiloso, a fim de atender ao interesse da Administração na apuração dos fatos e preservar a intimidade e a vida privada do servidor acusado.

Por outro lado, a limitação da publicidade do PAD aos legitimamente interessados só perdura até o encerramento do processo, porque depois disso o art. 7º, §3º, da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, garante a publicidade nos seguintes termos: "o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo".

O Princípio da eficiência, em sede processual administrativa, visa garantir que o serviço público seja prestado de acordo com as necessidades da sociedade que o custeia, com economicidade e utilização racional dos recursos para atender ao interesse público. Manifesta-se pela necessidade de a Administração cumprir a normatização e em tempo razoável, por meio de procedimento com formas simplificadas, tomando a decisão administrativa ótima e justa.

Mais especificamente no âmbito do PAD, o princípio da eficiência se refere a uma apuração eficaz e de resultados efetivos. A eficiência, buscada no procedimento disciplinar para atender ao comando constitucional, deverá relacionar-se, também, com o atingimento da finalidade da atividade administrativa disciplinar: o restabelecimento e a manutenção da higidez do quadro funcional da Administração, diante de agressão ao Estatuto, com a possível punição do infrator. A eficiência processual "garante o desenvolvimento de um processo célere, simples, com finalidade predefinida, econômico e efetivo" (MOREIRA, 2000, p. 144-145).

Para chegar ao referido resultado, o processo deve ser considerado como um instrumento, e não como um fim em si mesmo. O fim será o resultado da atuação

de todo o sistema correcional disciplinar, abarcando o atendimento ao interesse público de dar à sociedade a satisfação do fato esclarecido e de punir o servidor responsável pelo desequilíbrio que causou na ordem interna. Na raia oposta, o excesso de formalismo, a protelação, a omissão e a burocracia, ofendem ao princípio da eficiência.

O Princípio da presunção de não culpabilidade é um resultado das revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX. Enquanto no Estado Absolutista o poder punitivo estatal quase não encontrava limites, era interesse da classe política ascendente que suas liberdades fossem asseguradas. Com isso, passou a se desenvolver a noção de presunção de inocência como peça-chave do Estado de Direito, tanto que o art. 9° da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) já prescrevia que todo homem se presume inocente até ser declarado culpado (BACELLAR FILHO, 2009, p. 11).

No Brasil, o aludido princípio reflete o preceito plasmado no art. 5°, LVII, da Constituição de 1988: "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória". Tal princípio veda a prática da punição pela verdade sabida, utilizada nas Administrações Públicas brasileiras antes da Carta Cidadã para aplicar as penalidades de advertência e suspensão até 30 dias.

Do reconhecimento desse princípio em sede de Direito Administrativo Disciplinar, decorre que o ônus da prova cabe à Administração que acusa como parte autora, e no momento da valoração das provas a aplicação do benefício da dúvida deve ser em favor do acusado (CAPEZ, 2009, p. 39), para que não seja responsabilizado.

O Princípio da ubiquidade ou da inafastabilidade da jurisdição tem assento no art. XXXV, da Constituição de 1988: "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Desse dispositivo se depreende que toda a decisão em PAD pode não ser definitiva, pois é possível o Judiciário revê-la.

A tabela abaixo retrata a referida corrida ao Judiciário para rever sanções administrativas disciplinares, demonstrando a quantidade de expulsões aplicadas por cinco órgãos federais, entre 2019 e 2023, e as taxas de reintegração, que ocorrem quando o Juízo anula o PAD e determina o retorno do servidor, por nulidades no procedimento. Colheram-se os números no "Painel Correição em Dados" da CGU, que os recebe dos órgãos e compila num banco de dados unificado. Elegeram-se esses órgãos por terem Corregedorias bem estruturadas e circunscreverem grande quantidade de servidores.

Expulsões e reintegrações entre 2019 e 2023

Órgão	Expulsões	Reintegrações	Percentual
Controladoria-Geral da União	169	18	10,6%
INSS	339	5	1,5%
Polícia Federal	61	10	16,4%
Polícia Rodoviária Federal	115	5	4,2%
Receita Federal do Brasil	193	19	9,8%

Fonte: Painel Correição em Dados, da CGU, em 04.01.2023.

A tabela demonstra que entre os órgãos pesquisados o que mais expulsou servidores foi o INSS (339), e com a taxa mais baixa de reintegração (1,5%), sinalizando que além de a sua Corregedoria ser produtiva é, também, qualificada, pois os seus PADs pouco tombam no Judiciário. Isso comprova a qualidade técnica dos seus procedimentos disciplinares e o respeito aos direitos fundamentais dos servidores acusados.

O Princípio da individualização da sanção do direito público sancionador é reflexo do princípio da individualização da pena, disposto no art. 5º, XLVI, da Constituição de 1988: "a lei regulará a individualização da pena [...]". Individualizar a pena é eleger a justa sanção quanto ao montante, ao perfil e aos efeitos sobre o sentenciado, tornando-o único e distinto dos demais infratores (NUCCI, 2005, p. 17). É o posicionamento do intérprete da lei no caso concreto, vedadas as abstrações e as generalizações que ignoram o que a pessoa tem de particular (BOSCHI, 2000, p. 72). É mensurar a pena ao caso concreto, ponderando os fatores objetivos e subjetivos (CERNICCHIARO, 1995, p. 116).

Individualizar a pena é, por fim, escolher aquela que seja necessária e suficiente para a reprovação e prevenção da infração, depois de analisar os elementos relativos ao fato, ao agente e à vítima (FERREIRA, 1988, p. 102). A individualização da pena se opõe ao direito de punir do passado, quando a punição se limitava ao arbítrio do juiz, evoluindo, a seguir, para um sistema rígido, sem considerar a pessoa do apenado e as circunstâncias do delito. O referido princípio é o reflexo de maior fulgor do pensamento jurídico do Estado contemporâneo, pois limita o direito de punir (ARAÚJO, 2019, p. 225).

Conforme a base teórica citada, toda a sanção, incluída a disciplinar, deve ser aplicada de acordo com as circunstâncias que levaram, individualmente, o servidor ao cometimento da irregularidade. Com efeito, não necessariamente os coautores de uma infração disciplinar receberão a mesma punição, devendo ela

ser dosada de acordo com as circunstâncias agravantes e atenuantes, os motivos e os antecedentes funcionais.

Solicitou-se à Controladoria-Geral de Pernambuco, por *e-mail*, que exemplificasse a aplicação do princípio da individualização da pena na prática dos PADs e o órgão respondeu que haveria desrespeito se a Administração Pública punisse um grupo de servidores quando não consegue individualizar a participação de cada um na infração, diluindo-a entre todos, como ocorreria se bens desaparecem da repartição e todos os servidores com acesso ao local onde estavam armazenados fossem punidos.

O Princípio non bis in idem significa, em sua acepção jurídica, a expressão "não duas vezes pelo mesmo fato", de forma que punido o servidor faltoso, a Administração Pública exauriu o seu direito disciplinar, somente podendo apurar novamente e aplicar outra reprimenda se constatada a ilegalidade da primeira sanção, caso ainda haja prazo para isso (DEZAN, 2022, p. 113-114).

Nasceu no Direito Romano e depois foi adotado e interpretado em outros ordenamentos, como o germânico, o italiano, o inglês e o espanhol, mas sempre respeitando seu sentido original: a proibição de que por um mesmo fato se abram dois expedientes contra a mesma pessoa (TORRADO, 2013). A finalidade desse princípio é a segurança do administrado e do sistema jurídico em seu conjunto, de que o fato pelo qual foi punido não será revisitado de novo pelo Estado (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 48).

Embora figure como um princípio geral de Direito, aplicável em qualquer ramo jurídico, tem terreno mais fértil nos ramos sancionatórios, como o Penal e o Administrativo Disciplinar. Por esse princípio, ligado à dignidade da pessoa humana, ninguém deve ser punido mais de uma vez, em uma mesma instância de Direito, por um único fato. Na esfera Disciplinar, o princípio *non bis in idem* tem lugar na Súmula n° 19 do STF: "É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira".

Há duas ressalvas quanto ao referido princípio. A primeira é que ele não afasta o da independência das instâncias, por isso não há desrespeito ao princípio do *non bis in idem* diante da tripla repercussão de um mesmo ato nas distintas esferas de responsabilização (penal, civil e administrativa). São três apurações e punições de naturezas distintas, satisfazendo diferentes tutelas de Direito que não maculam a proibição em pauta.

A segunda ressalva sobre a aplicação do princípio *non bis in idem* na instância disciplinar, é que a Administração Pública também se rege pelos princípios da hierarquia e da autotutela, por meio dos quais pode haver necessidade de declarar nula uma decisão, por conter vício em algum ponto do processo. Nesse caso, o necessário refazimento processual, pode levar à aplicação de outra pena, até mais grave que a primeira. Tendo-se anulado a primeira punição, como se ela não tivesse existido, não se pode entender a nova e acertada sanção como desrespeito ao multicitado princípio.

Os 14 princípios constitucionais estudados são os mais utilizados no Direito Administrativo Sancionador e no seu ramo Disciplinar, estando no topo do ordenamento desses ramos jurídicos. Logo abaixo deles, estão os princípios legais, que também guiam a Administração Pública nos seus procedimentos sancionatórios e se investigarão a seguir.

4 Princípios legais de Direito Administrativo Sancionador

Depois de estudar os princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador, aqui se investigarão os princípios legais mais relevantes para o seu ramo Disciplinar, iniciando pelo da *independência relativa das instâncias civil, penal e administrativa,* que na União verte dos arts. 125 e 126 da Lei nº 8.112/1990: "as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si" (art. 125); e "a responsabilidade administrativa será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do crime ou sua autoria" (art. 126).

No mesmo sentido, e cabível em sua essência no Direito Administrativo Disciplinar, o art. 935 do Código Civil prescreve que "a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal". Por analogia, deve-se aplicar, também, o art. 65 do Código de Processo Penal (CPP), pois prescreve que a sentença penal que reconheça alguma excludente de ilicitude deve fazer coisa julgada em sede de Direito Civil.

Com efeito, no Direito Administrativo Disciplinar, fazem coisa julgada para cessar a apuração administrativa as sentenças penais que neguem a existência do fato ou a autoria, assim como as que reconhecem que o servidor agiu em estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular de direito ou estrito cumprimento à ordem não manifestamente ilegal (DEZAN, 2022, p. 183).

Por outro lado, diferentemente do que ocorre no Direito Civil, a sentença penal que condena o agente como autor do fato, não irradia para a sede administrativa disciplinar, podendo a Administração absolver o acusado em PAD com outros fundamentos jurídicos quando enfrente as mesmas questões discutidas em Juízo, por força da relativa suficiência do Direito Administrativo Disciplinar. Portanto, a prevalência do Direito Penal sobre o Administrativo Disciplinar ocorre somente em favor do acusado, nunca para prejudicar.

Há críticas doutrinárias a esse modelo de independência das instâncias, que o consideram um argumento usado indiscriminadamente, que funciona como uma fórmula mágica, por intermédio da qual se busca esconder problemas complexos, de forma que a proliferação de instâncias punitivas gera cenários desproporcionais, nos quais os indivíduos precisam enfrentar várias faces de um mesmo Estado (TEIXEIRA; ESTELITA; CAVALI, 2018). É comum que uma instância ignore completamente a outra, como se cada segmento punitivo fosse uma unidade hermética (BOTTINI, 2013).

Diferentemente do que ocorre nos sistemas punitivos de outros países (SABOYA, 2014, p. 12), o Brasil adotou um modelo que autoriza a repetição da punição e que, ainda, permite a responsabilização do acusado nas diferentes instâncias com base nos mesmos fatos e fundamentos (ARAÚJO, 2022, p. 629). Por isso, necessita-se que a atividade sancionatória da Administração seja oxigenada pelos princípios da segurança jurídica e da vedação ao *bis in idem*, com uma política integradora que contribua para reduzir os gastos públicos com investigações e processos sobrepostos, com aumento da eficiência punitiva (COSTA, 2014, p. 107).

Apesar das críticas doutrinárias, algumas delas compartilhadas por Dezan (2022, p. 76) quando indaga quais são os limites do direito punitivo do Estado à luz da unidade sistêmica do Direito, os citados arts. 125 e 126 da Lei nº 8.112/90 reconhecem o princípio da independência relativa entre as instâncias civil, penal e administrativa, confirmado no art. 935 do Código Civil e no art. 65 do Código de Processo Penal (CPP).

O princípio da discricionariedade da ação sancionatória para as infrações de menor potencial ofensivo autoriza a Administração Pública a não movimentar a sua estrutura correcional para apurar infrações de baixa gravidade, substituindo o custoso procedimento disciplinar por uma negociação na qual o servidor se compromete a ajustar o seu comportamento, veiculada em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O TAC está previsto na Administração Pública de vários Estados brasileiros, como Tocantins (arts. 147-151 da Lei nº 1.818/2007), Goiás (art. 248-260 da Lei nº 20.756/2020), Minas Gerais (Decreto nº 46.906/2015), Ceará (arts. 2º a 9º da Lei nº 17.936/2022), entre outros, além da União (Instrução Normativa CGU/CRG nº 4/2020). Questionou-se a CGU, via Fala.BR, sobre quantos TACs o SISCOR celebrou entre 2018 e 2023 e segundo a resposta foram 8.697 (até 16.08.2023), significando que se evitou a instauração de igual quantidade de PADs.

Para se ter uma ideia do significado dessa substituição de 8.697 PADs por TACs, no ano de 2021 o Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor) consumia 1.391 dias (116 meses) para concluir um PAD (VICENTE; DEZAN, 2022, p. 16). Esse tempo compreende desde o recebimento da denúncia até o julgamento e se refere às penalidades expulsivas, não alcançadas pelos TACs; mesmo assim serve para se ter um parâmetro da economia de tempo, energia e recursos que os acordos proporcionam.

A celebração de TAC não significa um afastamento do princípio da verdade real, pois não haverá um processo e menos ainda a punição com base nesse acordo de recomposição de danos e cumprimento de algumas condições. Há um procedimento tangencial que visa evitar a instauração de PAD, à recomposição do dano, e à regularização da ordem interna administrativa. Portanto, não há afastamento do princípio da verdade real, mas do princípio da indisponibilidade da apuração disciplinar.

Também não se trata de aplicação do princípio da verdade formal, pois sequer haverá instauração de processo administrativo disciplinar ou sindicância, mas apenas uma forma pré-processual para solucionar o caso, ocorrendo uma transação entre os sujeitos envolvidos (servidor e Administração) em sede de Direito Administrativo Disciplinar.

O ajustamento de conduta foi inspirado no Direito alemão, que já em 1963 assegurava a aplicação pelo Estado-Administração do *princípio da discricionariedade da ação disciplinar,* podendo a autoridade com atribuição legal decidir acerca da instauração ou da composição por meio de procedimento alternativo ao punitivo. O Brasil recepcionou os novos institutos de Direito como a arbitragem, a conciliação, a transação penal e o ajustamento de condutas, possibilitando substituir o dispendioso processo tradicional por um compromisso moral, que permite o imediato restabelecimento da ordem interna (ALVES, 2008, p. 18-19).

O princípio da discricionariedade da ação disciplinar flexibiliza a obrigação de apurar e punir, dando ao gestor público a possibilidade de eleger outra solução, mais econômica e eficiente. Obviamente não é uma solução sem critério, aleatória e de caráter pessoal porque a resposta a ser oferecida em decorrência de uma infração de pequeno potencial ofensivo será aquela que restabeleça a ordem interna da Administração Pública.

O princípio da proporcionalidade está previsto na cabeça e no parágrafo único, VI, do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal geral. Prescreve que a Administração Pública deve observar o critério da finalidade e a adequação entre os meios e os fins, vedando a imposição de sanções, restrições e obrigações em medida superior àquelas necessárias ao atendimento do interesse público.

O aludido princípio enuncia a ideia que apesar de simples é frequentemente desconsiderada, de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja necessário para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p. 81). Desse modo, a imposição de obrigações e a aplicação de sanções deve sempre ponderar sobre a justiça proporcional existente entre a agressão e a punição.

Na União, o *princípio da razoabilidade* descansa na cabeça do art. 2º da Lei nº 9.784/99. Tem como base o devido processo legal substantivo, ensejando a verificação da compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como a aferição da legitimidade dos fins (BARROSO, 2014, p. 220). A razoabilidade será usada sempre que for preciso verificar a adequação entre o meio escolhido e o fim visado pelo poder público para avaliar se houve abuso de poder ou desnecessária limitação aos direitos e garantias individuais (ROBERTO; SILVA, 2012).

Simplificando os conceitos citados, o princípio da razoabilidade pode ser entendido como bom senso jurídico e senso de justiça. Traz a dificuldade de se referir a conceitos que variam de pessoa para pessoa, por isso talvez seja mais fácil identificar a ilegitimidade de um ato não razoável, caracterizado pelas condutas incoerentes e desarrazoadas, que não se praticariam se houvesse mediana prudência e sensatez.

Em regra, atuando como guia da interpretação das normas e dos atos, a razoabilidade age em contraposição à legalidade estrita, quando a formalidade da

lei pode causar um afastamento da sua finalidade. Trazendo para o campo prático do Direito Disciplinar, pode uma comissão de inquérito se deparar com situações em que a literalidade da lei agride o senso comum de justiça. Nesses casos, a razoabilidade autoriza que não se afaste do espírito da lei, ainda que em detrimento de algum aspecto formal.

Solicitou-se à Controladoria-Geral de Minas Gerais, por *e-mail*, que citasse um exemplo prático de aplicação do princípio da razoabilidade em procedimento disciplinar. A resposta foi que se aplicaria quando um servidor aproveita uma diligência que fez no interesse do serviço fora da repartição e, estando próximo da escola do filho, desvia um pouco a rota para buscá-lo ao final da aula, pois não seria possível fazê-lo a tempo se voltasse na repartição para devolver a viatura e pegar o seu veículo particular. Apesar de os Estatutos vedarem a utilização dos bens públicos para fins particulares, instaurar um PAD motivado na conduta citada desrespeitaria a razoabilidade.

O princípio do formalismo moderado tem guarida no art. 2º, parágrafo único, IX, da Lei nº 9.784/99: "nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados". O art. 22 da mesma Lei também diz respeito a esse princípio: "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir".

A instrumentalidade das formas processuais significa que o processo não é um fim em si mesmo, mas instrumento constitucional, com objetivos, fins e propósitos norteadores, de forma que a abertura do sistema processual a novos valores desconstrói a visão puramente interna que se tem do processo. Não se trata de desvalorizar o devido processo legal, mas de colocar o processo no seu devido lugar no sistema, considerando-se o aspecto teleológico da lei para se fazer justiça, desmistificando regras e critérios meramente formalísticos (DINAMARCO, 2009, p. 177-178).

Por outro lado, apesar da ampla difusão na doutrina e na jurisprudência brasileiras, e nos países de tradição jurídica ocidental, o princípio em tela deve ser analisado com cautela, pois se tratando de conceito jurídico plurissignificativo, pode levar à aniquilação das teorias das nulidades processuais, relegando ao processo a função de mero confirmador formal de um mérito pré-concebido na inicial notícia do ilícito. Não se pode compreender a finalidade do processo como o

alcance da suposta "verdade" a qualquer custo, porque sem o instrumento formal adequado ocorre o distanciamento da verdade e da justiça do Direito (DEZAN; CARMONA, 2017, p. 208).

Atentando para o referido alerta, é certo que não se dispensa o processo, como o devido rito legal no qual se discute o Direito material e se organizam os atos que justificam a decisão final, atuando, também, como foro de controle da legalidade e assegurador das garantias de ampla defesa e de contraditório do administrado, para que este possa participar da decisão. Entretanto, como decorrência do comando constitucional de busca da eficiência, por meio de uma conclusão válida e justa, a Administração Pública deve conduzir o processo como sendo apenas um instrumento e não um fim em si mesmo.

O princípio do formalismo moderado significa que não se deve conduzir o PAD com exageros formais que dificultem a participação do servidor, sobretudo para exercitar as garantias fundamentais da ampla defesa e contraditório, pois o processo administrativo não depende de forma determinada como condição de validade, a menos que lei a exija.

Com maior rigor restritivo, o princípio em tela pode ser invocado sempre a favor do administrado, pois o seu objetivo é facilitar a sua participação. Não se admite que a Administração desrespeite uma formalidade legal em detrimento da defesa, o que poderá ocorrer se a formalidade puder ser dispensada para favorecer o administrado.

Em síntese, dispensam-se formas rígidas e ritos sacramentais, bastando adotar formas simples e necessárias para garantir a segurança jurídica do ato praticado, salvo expressa determinação legal em contrário, ou se o ato atingir direito do administrado. No PAD, cujo objetivo é esclarecer os fatos supostamente ilícitos que chegam ao conhecimento da Administração, mais importante é o conteúdo que a forma dos atos.

Tanto é verdade, que a defesa pode ser exercida pelo próprio servidor em quase todos os Estados brasileiros e na União, não se exigindo defesa técnica, ainda que ele não seja familiarizado com os trâmites processuais. Solicitou-se à Controladoria-Geral do Amazonas que indicasse um exemplo prático de aplicação do princípio do formalismo moderado nos PADs, e o órgão respondeu que desde que se possa compreender a intenção do acusado, não se recusam petições e atos de defesa em geral por defeitos de forma, como os termos usados ou a autoridade destinatária incorretas.

O princípio do prejuízo deita suas raízes legais no art. 563 do CPP: "Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa", e no art. 277 do CPC: "quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade".

Jurisprudencialmente, a Súmula nº 523 do STF dispõe que "no processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu". Na sua área de competência, a União não ficou atrás e na Formulação DASP nº 57 previu que "o inquérito administrativo só é nulo em razão de irregularidades que impliquem em cerceamento à defesa".

O princípio em estudo é o alicerce do instituto das nulidades no Direito Processual Penal brasileiro e significa que as formas processuais são apenas um instrumento para a correta aplicação do Direito e o descumprimento das formalidades legais só anula o ato quando a finalidade para a qual a forma foi criada estiver comprometida pelo vício (GRINOVER; FERNANDES; GOMES FILHO, 2004, p. 31 e 79). Fora dessa hipótese, não se considera prejuízo processual, sob pena de se apegar a um formalismo exagerado que sacrificaria o objetivo maior da atividade jurisdicional.

Alguns autores afastam o princípio do prejuízo no caso de nulidades absolutas, ao argumento de que nesse caso, o prejuízo é presumido, não cabendo questionar, para fins de anular o ato, se ele produziu ou não prejuízo às partes (MOSSIN, 2005, p. 82). Assim, caso o ato imperfeito atinja seu fim sem prejudicar as partes, não há por que o anular, salvo se tratar-se de nulidade absoluta, cujo prejuízo é presumido, não admitindo prova em contrário (TOURINHO FILHO, 2008, p. 117).

As referidas lições são integralmente aplicáveis no Direito Administrativo Sancionador e no seu ramo disciplinar, porque mesmo sem prejuízos para as partes processuais, a ocorrência de nulidade absoluta por si só ofende o processo como instrumento de garantia dos administrados e à estabilidade do ordenamento jurídico (DEZAN; CARMONA, 2016, p. 121).

No tocante ao princípio do prejuízo, o STJ recebe críticas por aplicar "de modo estanque ora somente a teoria material das nulidades dos atos administrativos, ora somente a teoria geral do processo, impondo, sobretudo, relevância à instrumentalidade das formas", convertendo o princípio do prejuízo em "lugar comum de saneamento de toda e qualquer eiva processual. A ausência de previsibilidade é a marca maior desse modelo ultrapassado, requerendo uma moderna teoria das nulidades processuais" (DEZAN, 2017, p. 24).

Todos esses ensinamentos se aplicam ao Direito Administrativo Disciplinar e seu processo, no qual a nulidade dos atos, em síntese, liga-se ao cerceamento de defesa. Quanto a esse aspecto, não basta a mera alegação defensória de que houve prejuízo, sendo necessário comprovar faticamente no PAD que determinado ato, realizado de forma irregular, concretamente prejudicou o acusado.

Também no PAD se aplica o princípio de que ninguém pode se beneficiar da sua própria torpeza (art. 565 do CPP), de forma que a nulidade não pode favorecer a quem lhe deu causa, em reflexo do brocardo de que ninguém pode se opor a fato a que o próprio tenha dado causa e nem atuar com comportamentos contraditórios no curso do processo.

Solicitou-se à Controladoria-Geral de Sergipe, via Fala.BR, que indicasse um exemplo prático de atitude do servidor acusado em PAD que configuraria a tentativa de se beneficiar de ato que ele mesmo deu causa, e o órgão respondeu que ocorreria se o servidor demandasse judicial ou administrativamente um dos membros da comissão de inquérito, ou a autoridade instauradora do PAD, para, posteriormente, alegar a suspeição daquele membro, ou daquela autoridade, para atuarem no processo.

O princípio da atuação conforme a lei e o direito ou princípio da juridicidade está catalogado no art. 2º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784/99: "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação conforme a lei *e o Direito*" (grifou-se). Considerando que compete à Administração Pública interpretar e aplicar o Direito ao caso concreto, o princípio em tela autoriza o seu agir conforme os preceitos legais em sentido amplo, englobando seus princípios, regras e valores.

O referido princípio, assegura, portanto, que toda a atividade estatal no exercício da função administrativa deve se pautar em regras de comportamento, as quais devem, previamente, autorizar a sua ação ou omissão (legalidade estrita), sem embargo de utilizar todo o sistema normativo para fundamentar as suas decisões. A lei é o ponto de partida do intérprete, enquanto o de chegada é a justiça do Direito.

Os novos rumos experimentados pelo Direito Administrativo assimilam o fato de o princípio da legalidade não ser o único a moldar os atos dos processos administrativos e sancionadores, na medida em que o princípio da juridicidade administrativa "se apresenta no cenário jurídico-normativo para a concretização

da lei na ideal medida de justiça almejada pelo Estado Democrático de Direito" (DEZAN; CARMONA, 2016, p. 245). Assim, o princípio da juridicidade reflete faceta do princípio da legalidade, mas em seu sentido amplo, dando à Administração legitimidade interpretativa da lei (Direito-texto), para a resolução do caso concreto (OTERO, 2011, p. 106).

Outra característica do princípio da juridicidade é tornar aplicável, por analogia, a regra do art. 126 do CPC ao Direito Disciplinar: o juiz não se exime de sentenciar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide lhe caberá aplicar as normas legais, e não as havendo recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de Direito.

No mesmo rumo, também a Administração Pública, como responsável pela apuração disciplinar, notadamente as autoridades instauradoras, instrutoras e julgadoras, não pode se eximir de decidir as etapas processuais alegando lacunas ou obscuridade da lei, ou das normas, devendo, para tanto, recorrer à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de Direito Administrativo e de Direito Público.

5 Considerações finais

O objetivo deste estudo era descobrir quais são os princípios jurídicos mais relevantes para o Direito Administrativo Sancionador brasileiro e como a Administração Pública os aplica na prática dos seus PADs. Para alcançá-lo, movimentou-se uma pesquisa bibliográfica na normatização, doutrina e jurisprudência, e exploratória nos órgãos correcionais dos entes estudados, com técnica de documentação indireta.

Concluiu-se que são quatorze os princípios constitucionais e sete os princípios legais de Direito Administrativo Sancionador mais relevantes e aplicáveis na prática dos PADs. Constatou-se que o princípio do contraditório ganhou grande impulso com a Constituição de 1988, porque sem previsão nas Cartas anteriores (1967 e 1946), que só o previam no processo penal, também não tinha lugar nos estatutos, inviabilizando a participação dos servidores acusados na instrução probatória. A ampla defesa no PAD também era débil, pois vários estatutos autorizavam punir com repreensão, multa e suspensão até trinta dias inquisitorialmente, sem a participação do servidor no processo.

Constatou-se, também, que o princípio da ubiquidade é muito importante para corrigir falhas nos PADs, pois o Judiciário anulou uma quantidade

considerável de punições disciplinares que a União aplicou entre 2019 e 2023: Polícia Federal (16,4%), CGU (10,6%) e RFB (9,8%), por exemplo. Nesse sentido, a Corregedoria do INSS mostrou-se a mais eficiente, pois além da maior produtividade entre as pesquisadas (339 expulsões) teve a mais baixa taxa de anulação judicial (reintegração), de apenas 1,5%.

Quanto ao princípio da discricionariedade da ação sancionatória para as infrações de menor potencial ofensivo, constatou-se que o seu principal veículo é o TAC, presente na normatização de vários Estados, como Tocantins (desde 2007), Goiás (desde 2020), Minas Gerais (desde 2015), Ceará (desde 2022), entre outros, além da União (desde 2017). Nesta, celebraram-se 8.697 acordos entre 2018 e 16.08.2023, significando que igual número de PADs deixaram de ser instaurados, o que representa uma imensa economia de recursos e energia para a Administração Pública e para os servidores.

Sobre o princípio da juridicidade, constatou-se que ele tem a cara do atual Estado Constitucional de Direito, sendo aplicado, ou pelo menos devendo ser, nos procedimentos disciplinares e no cotidiano da Administração Pública, como ocorreu com a interpretação do art. 172 da Lei n° 8.112/90, que vedava a aposentadoria de servidor acusado em PAD antes da sua conclusão. Por muitos anos a Administração aplicou apenas o texto da lei, indeferindo os pedidos dos servidores, até que em 2018 usou o princípio da juridicidade para interpretar o dispositivo segundo a lei e o Direito, mudando de posição.

Os últimos princípios que se destacaram pela utilidade nos PADs, foram o da proporcionalidade e da razoabilidade. Aquele pode ser sintetizado na frase atribuída ao jurista alemão Jellinek: “não se abatem pardais disparando canhões”. Já o segundo (razoabilidade), vincula-se à ideia de bom senso e de senso de justiça, no sentido de que não se pode, por exemplo, instaurar um PAD porque o servidor retirou uma caneta da repartição, ou usou a impressora para imprimir cinco folhas de documentos particulares.

O estudo dos princípios de Direito Administrativo Sancionador permitiu conhecer as suas características mais relevantes e visualizar as suas aplicações na prática dos procedimentos disciplinares, unindo as lições dos estudiosos do tema com a vida vivida no sistema correcional disciplinar brasileiro, que tem o nobre objetivo de manter o serviço público do país em arejada atmosfera de probidade e eficiência.

The use of legal principles in Brazilian disciplinary administrative processes

Abstract: This study is about Disciplinary Administrative Law, focused on the application of legal principles in Brazilian disciplinary administrative processes (PADs). The objective was to discover what they are and how the country's Public Administrations apply the principles in the practice of conducting PADs. The research was bibliographic in standards, doctrine and jurisprudence, and exploratory in the correctional bodies of the entities studied, using an indirect documentation technique. The study was justified because there are many gaps in the disciplinary part of the Statutes of civil servants in Brazil, which with the constitutionalizing of Administrative Law are partially filled with legal principles. It was concluded that there are fourteen constitutional principles and seven most used legal principles, which fulfill a relevant function in defending the fundamental rights of civil servants accused in PADs.

Keywords: Legal principles. Public Administration. Disciplinary administrative process. Practical application.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 106.

ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar* – Controle da disciplina sem sindicância e sem processo. Brasília: Cebrad, 2008. v. 2.

ARAÚJO, Valter Shuenquener. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 23, n. 131, out. 2021/jan. 2022, p. 629-653. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1875/1403. Acesso em: 05 out. 2024.

ARAÚJO, Vicente Leal. Princípio da individualização da pena. *Revista Doutrina* – Edição comemorativa 30 anos do STJ. Brasília, maio de 2019, p. 225-260. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/revista_doutrina_dos_30_anos.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. revista, ampliada e atualizada até a EC nº 24, de 09/12/1999. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade da pessoa humana no Direito contemporâneo e no discurso transnacional. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, ano 101, v. 919, maio-2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. revista e atualizada por Samantha Meyer Pflug. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O direito fundamental à presunção de inocência no processo administrativo disciplinar. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 11-55, jul./set. 2009. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/297. Acesso em: 04 out. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Independência das esferas administrativa e penal é mito. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico* (Conjur). São Paulo, publicado em 21.05.2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito/. Acesso em: 06 out. 2024.

BRINDEIRO, Geraldo. O devido processo legal na Constituição de 1988 e o Direito comparado. *In*: TAVARES, André Ramos *et al*. (Coord.). *Constituição Federal*: 15 anos: mutação e evolução, comentários e perspectivas. São Paulo: Método, 2003.

BOSCHI, José Antônio Paganella. *Das penas e seus critérios de aplicação*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 16. ed. de acordo com as Leis nºs 11.689, 11.690 e 11.719/2008. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente. *Direito Penal na Constituição*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CHAVEIRO, Joneval Junio. *Revista Digital de Direito Administrativo*. Ribeirão Preto-SP, v. 2, n. 1, p. 411-440, 2015. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/86875/92278. Acesso em: 03 out. 2024.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. *In*: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte (Org.). *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier. *Acumulación de sanciones penales y administrativas* – Sentido y alcance del princípio "ne bis in idem". Barcelona: Bosch, 1998.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. *O princípio ne bis in idem no Direito Público Sancionador*. Curitiba: CRV, 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Nulidade no processo administrativo disciplinar* – À luz das teorias gerais do processo e do ato administrativo – De acordo com o novo Código de Processo Civil. Curitiba: Juruá, 2017.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A Ilusória Amorfia do Processo Administrativo Sancionador: o Princípio da Instrumentalidade das Formas *vs*. as Finalidades do Processo, sob o Amparo da Ética, da Moral e da Complexidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n. 50, jan./jun. 2017, p. 208-232. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/690. Acesso em: 07 out. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O princípio *pas de nullité sans grief* e os limites da convalidação no processo disciplinar. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 53, n. 212, out./dez. 2016, p. 121-137. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p121.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A juridicidade administrativa contrária a direitos Fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 15, n. 03, p. 245-268, jul./set. 2016. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/843. Acesso em: 09 out. 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 14. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009.

FERREIRA, Gilberto. *Aplicação da pena*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 36, n. 143, jul./set. 1999, p. 191-209. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514/r143-16.PDF?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 05 out. 2024.

GRINOVER, Ada Pelegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *As nulidades no processo penal*. 8. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

JORIO, Israel Domingos. *Latrocínio*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. 14. ed. Tradução de Luiz Afonso Heck. Barueri-SP: Manole, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 235, p. 93-116, 2004. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45127/45043. Acesso em: 03 out. 2024.

MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 249-266, jan./mar. 2018. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/828. Acesso em: 02 out. 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo* – Princípios Constitucionais e Lei 9.784/99. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOSSIN, Heráclito Antônio. *Nulidades no Direito Processual Penal*. 3. ed. Barueri-SP: Manole, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo*: Lei nº 9.784/99 comentada. São Paulo: Atlas, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Individualização da pena*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2011.

ROBERTO, Karina; SILVA, Nelson Finotti. A regra da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. Itajaí-SC, v. 7, n. 2, 2° quadrimestre de 2012. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5637/3039. Acesso em: 1° out. 2024.

SABOYA, Keity. *Ne bis in idem*: história, teoria e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio da publicidade administrativa – Direito de certidão, vista e intimação. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 199, p. 97-110, 1995. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46491. Acesso em: 03 out. 2024.

TEIXEIRA, Adriano; ESTELLITA, Heloísa; CAVALI, Marcelo. *Ne bis in idem* e o cúmulo de sanções penais e administrativas – Um Estado Hidra de Lerna? *Revista Eletrônica Jota*. São Paulo, publicado em 01.08.2018. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ne-bis-in-idem-e-o-cumulo-de-sancoes-penais-e-administrativas-01082018. Acesso em: 05 out. 2024.

TORRADO, María Lourdes Ramírez. El *non bis in idem* en el ámbito administrativo sancionador. *Revista de Derecho. Barranquilla-Colombia*, n. 40, jul./dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972013000200001&script=sci_arttext. Acesso em: 04 out. 2024.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 3. volume. 30. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. Processos Administrativos Disciplinares: agilizar é preciso. *Revista da Advocacia-Geral da União*. Brasília, v. 22, n. 2, abr./jun./2023, p. 133-161. Disponível em: Processos administrativos disciplinares: agilizar é preciso. REVISTA DA AGU. Acesso em: 1° out. 2024.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. O impacto dos acordos na prescrição das advertências e na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 9, p. 1–29, 2022, DOI: 10.19092/reed.v9.722. Disponível em: https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/722. Acesso em: 30 set. 2024.

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. O uso dos princípios jurídicos nos processos administrativos disciplinares brasileiros. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 24, n. 277, p. 55-82, jan. 2025.