LUCIANO ROSA VICENTE

o sistema correcional disciplinar brasileiro: uniformizar é preciso, mas há limites

BRASÍLIA
2025

Lista de abreviaturas

AEC- Análise Econômica do Direito

CGU- Corregedoria-Geral da União

CI- Comissão de Inquérito

Coger- Corregedoria

Coger-INSS- Corregedoria do Instituto Nacional de Seguridade Social

Coger-ME- Corregedoria do Ministério da Economia

Coger-PF- Corregedoria da Polícia Federal

Coger-PRF- Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal

Coger-RFB- Corregedoria da Receita Federal do Brasil

IN- Instrução Normativa

JAD- Juízo de Admissibilidade

PAD- Processo Administrativo Disciplinar

Sinpa- Sindicância Patrimonial

SisCor- Sistema Correcional do Poder Executivo Federal

TAC- Termo de Ajustamento de Conduta

TCA- Termo Circunstanciado Administrativo

TxRec- Taxa de Recorribilidade

TxRev- Taxa de Reversibilidade

Prefácio

A obra que o leitor tem em mãos, de Luciano Rosa Vicente, oferece uma das mais abrangentes, sistemáticas e maduras análises já produzidas sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro e sua profunda conexão com o Direito Público Sancionador. Trata-se de um estudo que ultrapassa a mera descrição normativa ou a reconstituição histórica das práticas administrativas, para se firmar como uma verdadeira investigação sobre o funcionamento real do aparato disciplinar do Estado brasileiro, suas insuficiências, suas assimetrias e, sobretudo, os desafios que decorrem da ausência de uniformidade na aplicação das normas correcionais entre União e Estados.

O ponto de partida é a compreensão da unidade do sistema punitivo estatal, tema desenvolvido na Parte I com rigor conceitual. Ao examinar a integração entre o Direito Público Sancionador, o Direito Administrativo Sancionador e seu ramo disciplinar, o Direito Administrativo Disciplinar, o autor demonstra que um modelo punitivo coerente exige, para sua legitimidade, a conformidade às fontes, princípios e limites materiais próprios do Estado Constitucional de Direito. A partir dessa premissa, evidencia-se a necessidade de que a atividade disciplinar se oriente pela racionalidade de um sistema que, sendo uno, demanda coerência normativa e metodológica.

Na Parte II, o estudo passa à prática público-administrativa e desvela uma realidade complexa, em que aborda questões que antecedem a instauração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), como o juízo de admissibilidade, os acordos disciplinares e a exigência de estabilidade estatutária dos membros das comissões de inquérito, desenhando uma análise profunda à luz da jurisprudência, da doutrina e das experiências administrativas da União e de diversos Estados.

O resultado é contundente. Revela-se um cenário de baixa uniformidade, cujas consequências atingem diretamente a previsibilidade decisória, a isonomia entre servidores e a própria segurança jurídica do processo administrativo disciplinar. Ao expor casos concretos, o autor demonstra que a falta de critérios padronizados gera decisões díspares para situações equivalentes, comprometendo a coerência do sistema sancionador.

A Parte III adentra a temas que já se relacionam ao PAD propriamente dito, desenvolvendo uma análise sensível, ao examinar questões controvertidas, a exemplo da apuração de atos da vida privada, da investigação de enriquecimento ilícito decorrente de variação patrimonial desproporcional e das múltiplas modalidades de prescrição disciplinar. A

riqueza dos exemplos, a precisão metodológica e o diálogo com as posições doutrinárias, com as Notas Técnicas da Controladoria-Geral da União (CGU) e com a jurisprudência nacional tornam esta seção um marco de aprofundamento teórico e empírico. A correlação entre conflitos interpretativos e a ausência de uniformização normativa ressalta que, sem parâmetros claros, o servidor público permanece sujeito a riscos decisórios que atentam contra a proporcionalidade, o devido processo legal e a segurança jurídica.

É apenas na Parte IV que a obra revela o cerne do problema, qual seja a tensão intrínseca entre a necessária uniformidade do sistema sancionador e os limites estruturantes impostos pelo pacto federativo. Ao examinar o federalismo brasileiro, a competência legislativa concorrente e a força normativa dos direitos fundamentais, Luciano Rosa Vicente demonstra que a uniformização desejada não é apenas uma questão técnica, mas também de justiça constitucional. As garantias do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da razoável duração do processo, da presunção de não culpabilidade e da segurança jurídica surgem como âncoras de uma possível lei geral uniformizante, ao mesmo tempo em que delimitam o espaço de atuação dos entes federativos.

O que emerge das conclusões do livro é uma síntese equilibrada entre realismo institucional e compromisso constitucional, não se tratando de proposição de soluções simplistas ou de ignorar a complexidade da estrutura federativa. Ao contrário, o autor demonstra que a busca por uniformidade deve respeitar a diversidade federativa sem passar ao largo das garantias e dos princípios que caracterizam o Estado Democrático e Constitucional de Direito. O texto evidencia que um sistema correcional coerente perfaz patamar indispensável à legitimidade da ação disciplinar estatal.

Esta obra é, portanto, fundamental para os estudiosos do Direito Administrativo Sancionador, os operadores da correição disciplinar e todos aqueles que se dedicam à construção de uma Administração Pública mais justa e racional à luz da Constituição. Seu percurso teórico-metodológico, aliado ao exame cuidadoso de experiências concretas, faz deste trabalho uma referência obrigatória no debate contemporâneo sobre o Sistema Administrativo Disciplinar brasileiro.

O leitor encontrará aqui um tratado sobre a uniformidade no sistema correcional, de modo a contribuir decisivamente para o amadurecimento do Direito Administrativo Disciplinar no Brasil. Trata-se de um livro que honra a pesquisa acadêmica, ilumina a prática estatal e se insere entre as obras destinadas a permanecer.

Por todo o conteúdo da Obra, por seu ineditismo e pela seriedade com que foi abordado o tema, parabenizo o amigo Luciano Rosa Vicente e recomendo a todos os estudiosos e profissionais do direito punitivo do Estado o detido estudo de sua pesquisa, que, sem dúvidas, firmar-se-á como marco de um novo Direito Administrativo Sancionador brasileiro.

A todos, uma boa leitura.

Brasília/DF, 26 de novembro de 2025.

Sandro Dezan

Advogado. Professor Titular de Direito Administrativo da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal (UMinho). Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB); Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Investigador do Centro de Justiça e Governação (JusGov), Grupo JusCrim – Justiça Penal e Criminologia da Escolade Direito da Universidade do Minho (UMinho); e Líder do Grupo de Pesquisa "Hermenêutica do Direito Administrativo e Políticas Públicas" do PPGD do Centro Universitário de Brasília (CEUB), Brasília/DF.

Resumo

Entre 2005 e 2023, a Administração Pública Federal brasileira expulsou 9.346 agentes públicos dos seus quadros, pela prática de infrações disciplinares gravíssimas. É um expurgo significativo, na tentativa de manter o serviço público em arejada atmosfera de probidade e eficiência. É o sistema correcional disciplinar do Estado que faz esse trabalho, cuja uniformidade é o objeto deste estudo, motivado pelas diferenças materiais e processuais existentes na atividade correcional disciplinar brasileira em face dos servidores públicos civis. Um exemplo é a possibilidade de a Administração Pública apurar e punir os atos que os servidores praticam nas suas vidas privadas, como a participação nos atos antidemocráticos de 08/01/2023 e o recebimento fraudulento de benefícios sociais do governo, como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial durante a pandemia de Covid-19. A legislação de alguns Estados brasileiros permite tal apuração, enquanto a da União e de outros Estados não a autorizam. O objetivo foi descobrir o grau de uniformidade entre os entes pesquisados, para propor medidas uniformizantes que permitam a todos os servidores civis receberem tratamento similar do Estado na esfera administrativa disciplinar. O estudo se justificou pela importância de identificar os pontos não alinhados para que o referido sistema preserve as características de unidade e coerência, respeitando o princípio da isonomia para os servidores. A pesquisa foi exploratória, bibliográfica e qualitativa, com técnica de documentação indireta, concluindo-se que o nível de uniformidade é muito baixo entre os sete entes investigados, deficitário nas características de unidade e coerência que devem marcar os sistemas jurídicos, e desatento ao princípio da isonomia, pois servidores que praticam infrações similares recebem tratamento diferente do Estado. Concluiu-se, também, que essa falta de uniformidade pode ser mitigada com uma lei geral nacional sobre a correição disciplinar da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Concluiu-se, por fim, que a uniformização tem como limite o pacto federativo brasileiro, por isso a referida lei geral deve ser limitada e ancorada nos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Assim, o Brasil terá um sistema correcional disciplinar mais uniforme e isonômico com os seus servidores civis.

Palavras-chave: Sistema correcional disciplinar brasileiro. Falta de uniformidade. Princípio da isonomia. Deficiência na unidade e coerência do sistema. Pacto federativo como limite da uniformização. Direitos fundamentais como ancoragem e limite de lei geral nacional.

Abstract

Between 2005 and 2023, the Brazilian Federal Public Administration expelled 9,346 public agents from its staff, for committing very serious disciplinary infractions. It is a significant purge, in an attempt to maintain the public service in an airy atmosphere of probity and efficiency. It is the State's disciplinary correctional system that does this work, whose uniformity is the object of this study, motivated by the material and procedural differences existing in Brazilian disciplinary correctional activity in the face of civil public servants. An example is the possibility for the Public Administration to investigate and punish the acts that civil servants carry out in their private lives, such as participation in the undemocratic acts of 01/08/2023 and the fraudulent receipt of government social benefits, such as Bolsa Família and o Emergency Aid during the Covid-19 pandemic. The legislation of some Brazilian States allows such an investigation, while that of the Union and other States do not authorize it. The objective was to discover the degree of uniformity among the entities researched, to propose standardizing measures that allow all civil servants to receive similar treatment from the State in the administrative and disciplinary sphere. The study was justified by the importance of identifying the non-aligned points so that the aforementioned system preserves the characteristics of unity and coherence, respecting the principle of equality for servers. The research was exploratory, bibliographic and qualitative, using an indirect documentation technique, concluding that the level of uniformity is very low among the seven entities investigated, lacking in the characteristics of unity and coherence that should mark legal systems, and inattentive to the principle of equality, as civil servants who commit similar infractions receive different treatment from the State. It was also concluded that this lack of uniformity can be mitigated with a general national law on disciplinary correction in the Union, States, DF and Municipalities. Finally, it was concluded that standardization is limited by the Brazilian federative pact, which is why the aforementioned general law must be limited and anchored in the constitutionally foreseen fundamental rights. Thus, Brazil will have a more uniform and equal disciplinary correctional system for its civil servants.

Keywords: Brazilian disciplinary correctional system. Lack of uniformity. Principle of isonomy. Deficiency in the unity and coherence of the system. Federative pact as a limit to uniformity. Fundamental rights as anchors and limits of general national law.

Sumário

Introdução 1

PARTE I. A UNIDADE DO PODER PUNITIVO ESTATAL 22

1. Concepção de sistema e sua importância para o Direito Público Sancionador 23

1.1 O pensamento sistemático no Direito 24

1.2 Conceitos, características e função do sistema jurídico 28

2. O sistema de Direito Púbico Sancionador e o Direito Administrativo Sancionador 34

2.1 Noção de ordenamento, sistemas e regimes jurídicos 35

2.2 Regimes Jurídicos de Direito Público Sancionador como partes do sistema punitivo unitário 36

2.3 O Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário 40

2.4 As sanções disciplinares como parte do sistema punitivo unitário 46

3. Fontes e princípios do Direito Administrativo Sancionador 52

3.1 As fontes do Direito Administrativo Sancionador 53

3.2 Fontes formais imediatas ordinárias do Direito Administrativo Sancionador 56

3.3 Fontes formais imediatas extraordinárias do Direito Administrativo Sancionador 64

3.4 Princípios de Direito Administrativo Sancionador 73

3.4.1 Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador 73

3.4.2 Princípios legais de Direito Administrativo Sancionador 85

PARTE II. A FALTA DE UNIFORMIDADE EM TEMAS QUE ANTECEDEM O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR 98

4. A falta de uniformidade no juízo de admissibilidade disciplinar 99

4.1 Os filtros processuais no Judiciário 101

4.2 O juízo de admissibilidade na Administração Pública Federal 104

4.3 Um caso de sucesso na verticalização do juízo de admissibilidade 113

4.4 O juízo de admissibilidade nas Administrações Públicas Estaduais 118

5. A falta de uniformidade na celebração de acordos disciplinares 134

5.1 A celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial 137

5.2 Os acordos disciplinares na Administração Pública Federal 140

5.3 Os acordos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais 147

5.4 A falta de previsão legal para substituir PAD’s e penalidades por acordos 153

6. A falta de uniformidade sobre a estabilidade dos membros das comissões de inquérito 163

6.1 O entendimento da Administração Pública Federal 166

6.2 A estabilidade dos membros das comissões de inquérito nos Estados 168

6.3 As posições doutrinárias 176

6.4 O entendimento jurisprudencial 179

6.5 Um sistema processual que favorece a imparcialidade na esfera federal 182

PARTE III. A FALTA DE UNIFORMIDADE EM TEMAS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR 188

7. A falta de uniformidade na apuração de atos da vida privada 189

7.1 A apuração de atos da vida privada na Administração Pública Federal 192

7.2 A posição mais expansiva da CGU nas suas Notas Técnicas 203

7.3 A apuração de atos da vida privada nas Administrações Públicas Estaduais 211

8. A falta de uniformidade na apuração do enriquecimento ilícito 225

8.1 O novo figurino da Administração Pública, a mira correcional da Administração Pública Federal na corrupção e a Lei de Improbidade Administrativa 227

8.2 A controvérsia sobre o enriquecimento ilícito decorrente de variação patrimonial desproporcional na Administração Pública Federal 232

8.3 O enriquecimento ilícito na nova LIA e a posição da Administração Pública Federal 237

8.4 A (im)possibilidade de autonomia da improbidade administrativa no Estatuto federal 240

8.5 A apuração do enriquecimento ilícito nas Administrações Públicas Estaduais ... 250

9. A falta de uniformidade na prescrição da punição disciplinar 274

9.1 A prescrição da punição disciplinar na Administração Pública Federal 276

9.1.1 A ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional 282

9.1.2 O uso da prescrição penal no PAD 285

9.1.3 A prescrição da punição por abandono de cargo 293

9.2 A prescrição da punição nas Administrações Públicas Estaduais 298

PARTE IV. Os limites à uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro..... 316

10. O Pacto federativo como limite à uniformização 317

10.1 O Estado federativo 319

10.2 A relação entre a forma federativa de Estado e a democracia 323

10.3 O federalismo brasileiro 332

10.4 As normas gerais na competência legislativa concorrente 344

11. Os direitos fundamentais como limite-ancoragem de lei geral uniformizante..... 344

11.1 A influência da constitucionalização do Direito na Administração Pública e na sua processualística administrativa disciplinar 344

11.2 Os direitos fundamentais na Constituição de 1988 351

11.3 Os direitos fundamentais que ancorarão a lei geral uniformizante 358

11.3.1 Direito fundamental ao devido processo legal 358

11.3.2 Direito fundamental à reserva legal 363

11.3.3 Direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório 368

11.3.4 Direito fundamental à razoável duração do processo 372

11.3.5 Direito fundamental à presunção de não culpabilidade 377

11.3.6 Direito fundamental à segurança jurídica 380

Conclusões 389

Referências 408

Introdução

Nada há que não tenha o seu contrário, teria dito Heráclito no século V a.C. para designar a ideia de que tudo na vida se estrutura de forma dual, dicotômica, daí a coragem e o medo, o ânimo e o desânimo, a alegria e a tristeza, a disposição e a preguiça, o amor e o ódio, o perdão e a ofensa, a gentileza e a agressividade, a sabedoria e a ignorância, o otimismo e o pessimismo, a união e a discórdia, a certeza e a dúvida, a esperança e o desespero, a luz e as trevas.

O dia 8 de janeiro de 2023 foi um dia para ser esquecido, ou para ser lembrado sempre, como refletiu Heráclito sobre os opostos, para que não se repita, pois se tratou de um atentado à democracia brasileira. Milhares de pessoas tomaram a Praça dos Três Poderes em Brasília e parte delas invadiu e depredou as sedes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inspirados em atos internacionais que seguiram o mesmo caminho.

Apesar de recente, o fato já pode ser considerado histórico. Situado apenas 38 anos após o fim do regime militar brasileiro e num cenário mundial em que tendências extremistas se multiplicam, o ataque à democracia do país demonstra uma perigosa tendência ao autoritarismo. Nem todas as pessoas que estavam lá tinham a correta noção do significado daqueles atos, característicos da escalada de regimes autocráticos.

Descontentes com os resultados das eleições, os manifestantes defendiam a volta ao poder do candidato derrotado nas urnas, destacando-se o pedido de apoio às Forças Armadas, motivados pelas informações falsas de que as urnas eletrônicas não eram seguras. Vários já foram julgados e condenados pelos crimes de associação criminosa armada, tentativa de abolição violenta do Estado Democrático de Direito, golpe de Estado, entre outros.

Na esfera cível, muitos foram condenados a ressarcir os prejuízos que causaram durante a depredação do patrimônio público. Também houve repercussão no plano administrativo, pois a Controladoria-Geral da União (CGU) elaborou a Nota Técnica nº 113/2023/CGUNE/CRG[1],

[1] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 113/2023/CGUNE/CRG. Orientações aos órgãos integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal sobre a apuração disciplinar de atos que atentam contra a democracia. Brasília. Publicado em 18/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/aconteceu-aqui/noticias/2023/SEI_2654334_Nota_Tecnica_113.pdf>. Acessado em 26/02/2024.

na qual orientou aos órgãos do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor) a apurar a participação de servidores federais naqueles atos e, eventualmente, puni-los[2].

A referida orientação foi controversa, porque o art. 148 do Estatuto dos servidores públicos civis da União, suas autarquias e fundações (Lei nº 8.112/90[3]) prevê que o processo administrativo disciplinar (PAD) "é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada *no exercício de suas atribuições*, ou que *tenha relação com as atribuições do cargo* em que se encontre investido" (grifou-se).

Conforme o referido dispositivo, apenas aqueles servidores que estavam exercendo as suas funções no momento da ocorrência dos atos e os facilitaram, ou se omitiram, poderiam ser responsabilizados administrativamente. Entretanto, a CGU orientou que os participantes nos atos de depredação que fossem servidores públicos federais deveriam responder na esfera administrativa, mesmo que estivessem na sua folga semanal naquele domingo à tarde.

Caso se tratasse de um servidor público civil do Estado de Sergipe, a orientação para apurar a participação nos atos antidemocráticos teria escora legal, pois o art. 250, XVI, do Estatuto sergipano (Lei nº 2.148/77[4]) prevê o dever de "proceder em sua vida pública *e privada* de modo a dignificar a função pública" (grifou-se). Por isso, os servidores da terra de Tobias Barreto precisam honrar a função pública mesmo quando fora do serviço.

Cabe o mesmo raciocínio à orientação da CGU para aplicar o regime disciplinar a empregados públicos e servidores públicos federais pelo recebimento irregular de benefícios do Programa Bolsa Família (Nota Técnica nº 1933/2019/CGUNE/CRG[5]) e nos casos de

---

[2] A atividade correcional mencionada ao longo desta pesquisa se refere à prevenção e repressão de irregularidades funcionais cometidas por servidores públicos civis no exercício de seus cargos na Administração Pública, conforme o Decreto nº 5.480/2005. Portanto, não se trata das correições que a Corregedoria Nacional de Justiça realiza no Poder Judiciário para a apuração de deficiências dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, conforme o art. 54 do Regimento Interno do CNJ (Resolução nº 67/2009).

[3] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília. Publicada no DOU de 19/4/1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acessado em 26/02/2024.

[4] SERGIPE. Governo do Estado. Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providências correlatas. Aracaju. Publicada em 28/12/1977. Disponível em: <https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_estatuto/estatuto_funcionario.pdf>. Acessado em 26/02/2024.

[5] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 1933/2019/CGUNE/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de benefício do Programa Bolsa Família por servidores públicos federais. Brasília. Publicado em 30/9/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43861/8/nota_tecnica_1933_2019.pdf>. Acessado em 26/02/2024.

solicitação e recebimento indevido de auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19, por empregados públicos e servidores (Nota Técnica nº 3243/2021/CGUNE/CRG[6]).

Como a solicitação e recebimento dos benefícios sociais do governo federal não guardavam relação com o exercício do cargo dos servidores, tratando-se de conduta da vida privada que qualquer outro cidadão poderia praticar, a CGU escorou a sua interpretação em princípios e valores para amparar as aludidas orientações, o que não seria necessário se os beneficiários fossem servidores públicos civis sergipanos.

A controvérsia sobre a orientação da CGU para apurar e punir administrativamente ganhou impulso quando o Ministério Público Federal (MPF) analisou os mesmos casos em ações civis de improbidade e os arquivou, argumentando que a "apuração tem natureza eminentemente criminal" e que a conduta "não seria praticada no exercício da função pública ou valendo-se da condição de agente público", inexistindo "indícios de improbidade [...]"[7].

O caso da participação de servidores públicos nos atos antidemocráticos e dos recebimentos indevidos de benefícios sociais do Governo Federal demonstram a falta de uniformidade na parte disciplinar entre o Estatuto Federal e o de Sergipe, porque este permite a punição por atos da vida privada e aquele não autoriza. Há outros Estados e outros temas relevantes com falta de uniformidade na matéria correcional, como nos acordos disciplinares.

---

[6] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 3243/2021/CGUNE/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de auxílio emergencial durante a pandemia de Coronavirus por empregados públicos dos Correios. Brasília. Publicado em 05/01/2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67350/4/NOTA_TECNICA_3243_2021_CGUNE_CRG.pdf>. Acessado em 26/02/2024.

[7] BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000109/2020-81. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Pedra Branca-CE. Brasília. Publicado em 22/3/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 27/02/2024. No mesmo rumo foram os Inquéritos Civis nºs 1.15.004.000111/2020-50 e 1.15.004.000117/2020-27:

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000111/2020-50. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Senador Pompeo-CE. Brasília. Publicado em 05/4/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 27/02/2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000117/2020-27. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Ipueiras-CE. Brasília. Publicado em 23/5/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 27/02/2024.

Conforme o art. 6º do Decreto nº 46.906/2015[8], o servidor público civil mineiro que em tese cometa infração disciplinar punível com as penalidades de advertência ou de suspensão pode celebrar um Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD), desde que cumpra algumas condições, como a inexistência de dolo na conduta e o histórico funcional favorável, por exemplo, evitando a instauração de sindicância disciplinar ou PAD para apurar os fatos.

Já o servidor pernambucano não conta com esse benefício, pois a sua normatização administrativa disciplinar não prevê a celebração de acordos desse timbre. O servidor fluminense situa-se entre o mineiro e o pernambucano em termos de benefício nesse tema, pois o art. 1º do Decreto nº 46.339/2018[9] prevê o acordo como alternativa à instauração de sindicância ou PAD, mas somente em relação às penalidades de advertência ou repreensão.

A prescrição da punibilidade é outro assunto importante em que a falta de uniformidade campeia no Direito Administrativo Disciplinar brasileiro. A ausência de uniformidade está em vários aspectos, como por exemplo no uso da prescrição penal no PAD e na prescrição da punição por abandono de cargo, porém o mais significativo parece estar no marco inicial da contagem do prazo prescricional, porque afeta sensivelmente o direito estatal de punir.

No Estado do Ceará, o art. 182 da Lei nº 9.826/74[10] (Estatuto dos servidores públicos civis) dispõe que "o direito ao exercício do poder disciplinar prescreve passados cinco anos *da data em que o ilícito tiver ocorrido*" (grifou-se). Isso significa que o prazo prescricional para apurar as infrações dos servidores cearenses dispara na data da ocorrência do fato, seguindo o exemplo dos prazos de prescrição dos crimes na esfera penal.

Já no Amazonas, o art. 169 da Lei nº 1.762/86[11] (Estatuto dos servidores públicos civis) prevê que "a prescrição começa a contar *da data em que a autoridade tomar conhecimento* da

[8] MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 46.906, de 16/12/2015. Institui o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Disponível em: <Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br)>. Acessado em 27/02/2024.
[9] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto nº 46.339, de 15 de junho de 2018. Disciplina a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, em sede de processos administrativos disciplinares. Rio de Janeiro. Publicado no Diário Oficial do Estado de 15/6/2018. Disponível em: <Decreto 46339 de 15 de junho de 2018_TAC.pdf (fazenda.rj.gov.br)>. Acessado em 27/02/2024.
[10] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Atualizada até agosto de 2017, contendo legislação complementar e correlata. Fortaleza. Publicada em 2017. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/Estatuto-dos-Funcionarios-P%C3%BAblicos-Civis-Lei-n%C2%BA-9.826-74-vers%C3%A3o-atualizada-at%C3%A9-2017.pdf >. Acessado em 27/02/2024.
[11] AMAZONAS. Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado do Amazonas. Manaus. Publicada em 25/11/1986. Disponível em:

existência da falta" (grifou-se). Embora o dispositivo não mencione a que autoridade se refere, o prazo só dispara na data da ciência, o que o amplia consideravelmente nos casos em que a ocorrência tarda a chegar ao conhecimento da Administração Pública.

Em Minas Gerais, o Estatuto é totalmente omisso quanto ao disparo da prescrição da punição disciplinar, que não se encontra em nenhuma outra norma correcional disciplinar mineira. Diante da omissão legislativa e administrativa, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) orienta, no seu Manual de PAD[12], que a contagem do prazo prescricional inicia na data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD.

No requisito da estabilidade dos membros da comissão que conduz o inquérito do PAD (CI) também não há sintonia. Na União[13], o art. 149 da Lei nº 8.112/90 dispõe que o PAD "será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis [...]". Portanto, o requisito da estabilidade é obrigatório, embora o dispositivo não esclareça se ela deve ser no serviço público, ou no cargo ocupado no momento da designação para integrar a CI.

No Estado de Sergipe, a estabilidade não é condição para integrar CI, pois o art. 285 da Lei nº 2.148/77 prevê que o inquérito do PAD será conduzido "por uma comissão de 3 (três) funcionários efetivos, designados pela autoridade que houver determinado a sua instauração". Todavia, o § 1º do art. 2º do Decreto nº 29.976/2015[14] requer que o presidente da CI seja ocupante do cargo de procurador do Estado, condição que não existe na União.

O Rio de Janeiro segue o fluxo de Sergipe e não exige estabilidade dos membros da CI, mas requer que ela seja "constituída por um presidente e dois vogais, servidores efetivos com formação em Direito, e um secretário" (art. 80 da Resolução CGE-RJ nº 154/2022[15]). Portanto,

---

<https://www.tjam.jus.br/phocadownloadpap/lei_n%C2%BA_1.762-1986-_estatuto_servidor_p%C3%BAblico-_abr._2013.pdf>. Acessado em 27/02/2024.

[12] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte. Publicado em 2023, p. 138 e 140. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 27/02/2024.

[13] Para facilitar a redação, nesta Introdução se usará "União" para se referir à Administração Pública Federal.

[14] SERGIPE. Governo do Estado. Decreto nº 29.976, de 1º de abril de 2015. Constitui Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD), e Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), para apuração de irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos do Estado de Sergipe, e dá outras providências. Aracaju. Publicado em 06/4/2015. Disponível em: <https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/29.976>. Acessado em 27/02/2024.

[15] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Controladoria-Geral do Estado. Resolução CGE nº 154, de 09 de agosto de 2022. Altera e consolida o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Publicada no Diário Oficial do Estado do RJ em 15/8/2022. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Regimento-Interno.pdf>. Acessado em 12/7/2023.

o Rio de Janeiro, Sergipe e a União exigem condições diferentes dos seus comissários, o que ocorre em outros Estados, com repercussões negativas que serão demonstradas adiante.

O principal foco da atividade correcional disciplinar do Estado é nos atos de corrupção, que o Brasil se comprometeu a combater em duas Convenções internacionais. Por isso, o enriquecimento ilícito de servidores, que causa repulsa e revolta na sociedade, está previsto no art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92 (LIA), atualizada pela Lei nº 14.230/2021[16] (nova LIA).

Na União, quando comprovado o enriquecimento ilícito do servidor, decorrente de variação patrimonial desproporcional (VPD), enquadra-se a conduta no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90 (improbidade administrativa) e demite-se o servidor. Entretanto, Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro, Sergipe e Amazonas não têm a infração de improbidade administrativa nos seus Estatutos, não havendo como enquadrar o enriquecimento ilícito dos seus servidores.

Noutro rumo, o juízo de admissibilidade (JAD) é uma fase importante do procedimento administrativo correcional disciplinar, pois é nele que se analisam as denúncias recebidas em desfavor dos servidores para decidir se há indícios suficientemente robustos de materialidade e autoria de irregularidade que justifique a instauração de sindicância ou PAD para apurar os fatos. Pode-se afirmar que se trata do maior filtro processual do sistema correcional brasileiro.

Assim, o JAD é a análise preliminar das denúncias, na qual a autoridade competente levanta os elementos sobre a possível infração e os dimensiona à vista da necessidade de inaugurar a instância disciplinar. A instrumentalização do JAD visou a, principalmente, conter a proliferação de PAD's instaurados a partir de denúncias superficiais, com evidentes prejuízos ao serviço público e ao servidor denunciado.

Para exemplificar com números o que significou a instrumentalização do JAD na União, no ano de 2003 a Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB) converteu em PAD 87% das denúncias recebidas, com apenas 18% deles resultando em algum tipo de punição, enquanto no ano de 2022 somente 9% das denúncias se transformaram em PAD, com 58% dos PAD's julgados naquele ano desaguando na aplicação de penalidade.

[16] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Publicada no DOU de 26/10/2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm>. Acessado em 27/02/2024.

Na União, a instrumentalidade do JAD foi veiculada nos arts. 9-11 da Instrução Normativa CGU nº 14/2018[17], tratando do seu conceito, objetivos, forma de operacionalização e possíveis resultados etc, o que ainda não ocorreu nas Administrações Públicas dos Estados do Amazonas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Sergipe, que ainda não positivaram o JAD na sua normatização correcional disciplinar, causando alguns prejuízos que serão estudados.

Há muitos outros temas sem uniformidade no sistema correcional disciplinar brasileiro, como, por exemplo, quando o Estado de Goiás pune a proibição de valer-se do cargo para lograr proveito indevido com a pena de suspensão de 61 a 90 dias (art. 202, XLVI, da Lei nº 20.756/2020[18]), enquanto o seu vizinho Distrito Federal pune a mesma proibição com a pena de demissão (art. 194, IV, c/c o art. 202, da Lei Complementar nº 240/2011[19]).

O Estatuto dos servidores do Rio de Janeiro autoriza a punir infrações com suspensão por até 180 dias (art. 296, § 1º), enquanto o de Pernambuco só permite a suspensão até 30 dias (art. 202). Na União, o abandono de cargo ocorre quando o servidor falta intencionalmente ao serviço por mais de 30 dias consecutivos (art. 138 do Estatuto), enquanto no Rio de Janeiro a mesma infração ocorre com a ausência por apenas 10 dias (art. 52, § 1º, do Estatuto).

Alguns Estados brasileiros preveem a obrigatoriedade de advogado para acompanhar o servidor acusado em PAD. Nesse sentido, o Estatuto dos servidores de São Paulo dispõe que "não tendo o acusado recursos financeiros ou negando-se a constituir advogado, o presidente nomeará advogado dativo" (art. 282, § 3º, da Lei Complementar nº 942/2003[20]). Há dispositivos similares apenas nos Estatutos dos servidores civis baianos, amazonenses e cearenses.

---

[17] BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367>. Acesso em 28/02/2024.

[18] GOIÁS. Assembleia Legislativa. Lei nº 20.756, de 26 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências. Goiânia. Publicada no DOE de 29/01/2020. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100979/pdf>. Acessado em 28/02/2024.

[19] DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Brasília. Publicada no DODF de 26/12/2.011. Disponível em: <https://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=840&txtAno=2011&txtTipo=4&txtParte=.>. Acessado em 28/02/2024.

[20] SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 942, de 06 de junho de 2003. Altera a Lei n. 10.261, de 28/10/1968, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo. São Paulo. Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa em 06/6/2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2003/lei.complementar-942-06.06.2003.html>. Acessado em 28/02/2024.

Como as limitações de tempo e de espaço impedem a exploração verticalizada de todos os temas sem uniformidade nos 26 Estados da Federação, além do DF e da União, com as respectivas repercussões para o sistema correcional disciplinar brasileiro, o recorte da pesquisa foi nos Estados com estatutos dos servidores públicos civis anteriores à Constituição de 1988 e sem alterações significativas na parte disciplinar posteriormente.

São Minas Gerais (Estatuto de 1952), Pernambuco (Estatuto de 1968), Ceará (Estatuto de 1974), Rio de Janeiro (Estatuto de 1975), Sergipe (Estatuto de 1977), Amazonas (Estatuto de 1986) e a União (1990). São Paulo e Paraná também têm Estatutos anteriores à Constituição de 1988, respectivamente de 1968 e de 1970, mas esses Estados atualizaram significativamente a parte disciplinar dos seus Estatutos em 2003 (São Paulo) e 2021 (Paraná).

Elegeram-se os referidos Estados, porque seus Estatutos dos servidores civis contêm muitas lacunas na proteção de direitos fundamentais, uma vez que antecederam a Constituição de 1988, quando não existia sequer o direito ao contraditório no PAD, até então reservado apenas ao processo penal. Na União, o direito à ampla defesa no PAD era apenas parcial, precedendo somente a aplicação de suspensões superiores a 30 dias e de penas expulsivas[21].

Conforme mencionado, não sendo possível estudar todos os temas sem uniformidade no sistema correcional disciplinar brasileiro, o recorte foi naquelas seis temáticas abordadas superficialmente no início desta introdução: juízo de admissibilidade, acordos disciplinares, estabilidade dos membros das comissões de inquérito, apuração de atos da vida privada, apuração de enriquecimento ilícito e prescrição da punibilidade.

Optou-se por esses temas, porque eles são controversos no âmbito da União, que tem um sistema correcional maduro e coordenado pela CGU, cuja estrutura conta com uma Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos, que trabalha para padronizar procedimentos. Raciocinou-se que se a uniformização correcional já é difícil com todos os recursos da CGU, mais seria nos Estados selecionados e, principalmente, entre todo o sistema.

Como “uniformizar”, e suas variações, é a palavra-chave da pesquisa, necessita-se esclarecer o que ela significa no contexto estudado. Genericamente, “uniforme” quer dizer

21 Lei nº 1711/52. Art. 217 […] Parágrafo único. O processo precederá a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.

semelhante, análogo, idêntico, igual, invariável, constante, regular[22]. No plano jurídico, a uniformização é bastante estudada no Direito Internacional, ao lado da harmonização e da unificação, para viabilizar a aproximação das normas que regem as relações entre os países.

Mesmo no Direito Internacional há divergências doutrinárias sobre os conceitos daquelas três figuras (harmonização, uniformização e unificação), que são apresentadas de forma imprecisa, gerando confusão e dificuldade para aplicá-las adequadamente[23]. Em geral, a harmonização é a modificação da normatização de vários Estados, sem alcançar uma unificação (utilização de normas de conteúdo idêntico, criadas a partir de uma convenção), visando a criar uma afinidade essencial, material ou processual, entre várias legislações[24].

O referido conceito de harmonização faz parecer que esta seria a palavra mais indicada para figurar como chave central deste estudo, mas também há entendimento de que harmonizar e uniformizar são sinônimos, como gênero de aproximação jurídica que abarca espécies diferentes, que vão desde um mínimo de acercamento até o máximo de proximidade entre a normatização, representado pela unificação[25].

Na sua tese de doutoramento na área do Direito Internacional, Liziane Paixão Silva Oliveira explicou que a escala de aproximação das legislações entre os países é gradativa, começando com a harmonização, evoluindo à uniformização, e alcançando, no último estágio, a unificação, quando os países utilizam normatização idêntica[26]. Por essa ótica, “uniformizar” é a palavra mais adequada para esta tese, porque já há certa harmonia entre os estatutos investigados, que não podem chegar ao nível de unificação por conta do pacto federativo.

---

[22] Dicionário eletrônico Priberam. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/uniforme>. Acessado em 07/7/2024.
[23] BOSCOLO, Ana Teresa de Abreu Coutinho. *Desafios da Harmonização do Direito do Comércio Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2016, p. 24. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-25102016-162941/publico/DissertacaoCompletaAnaBoscolo.pdf >. Acessado em 07/7/2024.
[24] GÓMEZ-URRUTIA, Marina Vargas. *Contratación internacional en el sistema interamericano*. México: Oxford, 2000, p. 8.
[25] VIEGAS, Vera Lúcia. *Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos*. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí-SC, v. 9, n. 3, p.617-654 (p. 629), setembro-dezembro 2004. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/382/325>. Acessado em 07/7/2024.
[26] OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *Mercosur et protection de l'environnement*. Tese de doutoramento em Direito, apresentada na Universite Paul Cezanne Aix-Marseille 3. Marselha-França, 2012, p. 266-267. Publicada pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB) em 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15963/1/EBOOK%20-%20MERCOSUR%20ET%20PROTECTION%20DE%20L%e2%80%99ENVIRONNEMENT.pdf>. Acessado em 09/7/2024.

Além disso, a uniformidade se dirige "à conformação de uma unidade jurídica e à garantia do respeito ao princípio da igualdade perante a lei", buscando-se a padronização na aplicação e interpretação das normas jurídicas em todo o território submetido à sua vigência[27]. Assim, neste estudo "uniformidade" significa a ideia de que a conduta infracional do servidor civil merece apuração, enquadramento e punição similares em todo o país.

A motivação inicial deste estudo foi a descoberta de que no Amazonas os PAD's iniciam com a acusação do servidor, para depois se impulsionar a instrução probatória: "recebidos os autos, a Comissão formalizará o indiciamento do funcionário, apontando o dispositivo legal infringido". A citação será pessoal e contará com a transcrição do indiciamento, bem como data, hora e local marcados para o interrogatório (art. 183 da Lei nº 1.762/86).

O procedimento chamou a atenção, porque é o oposto do trâmite do PAD na União, em que só haverá acusação depois da instrução probatória e caso as provas sejam suficientes para sustentá-la (art. 161 da Lei nº 8.112/90). Assim, no momento da indiciação todas as provas já foram contraditadas, diferentemente do procedimento amazonense, no qual a CI apresenta uma acusação escorada num catálogo de provas produzidas unilateralmente.

Raciocinou-se que se havia um procedimento com tanta diferença entre dois entes da Federação na estrutura da condução do PAD, provavelmente haveria muitas outras divergências entre os diversos temas materiais e processuais que envolvem o Direito Administrativo Disciplinar. Tais diferenças não são ilegais, porque cada ente busca seguir as regras disciplinares materiais e processuais previstas nos seus Estatutos dos servidores públicos civis.

As diferenças materiais e processuais na temática disciplinar também estão de acordo com a Constituição de 1988, porque o seu art. 22, I, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre Direito Processual, e o art. 24, XI, prevê que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal (DF) legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual, de forma que cada ente pode definir o rito procedimental que lhe convenha.

Como a Constituição de 1988 deu à União competência privativa para legislar sobre Direito Processual e competência concorrente à União, Estados e DF para legislar sobre

[27] DANTAS, Bruno. *Concretizar o princípio da segurança jurídica: uniformização e estabilidade da jurisprudência como alicerces do CPC projetado*. *In* FREIRE, Alexandre et al (organizadores). Novas tendências do processo civil - Estudos sobre o novo Código de Processo Civil. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 123-142 (p. 135). Disponível em: <https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/novas_tendencias_do_processo_civil_-_est_1.pdf >. Acessado em 07/7/2024.

procedimentos em matéria processual, para avançar é necessário antes esclarecer a diferença entre processo e procedimento, havendo autores que os tratam indistintamente, como fez Carlos Ari Sundfeld no artigo (capítulo de livro) "Processo e procedimento administrativo no Brasil"[28].

A partir do estudo de Benvenuti (Funzione Amministrativa - 1952), delineou-se com mais nitidez a noção de "processo" e "procedimento", diminuindo o menosprezo pelo segundo, que readquiriu o prestígio científico. A partir de então, passou-se a entender mais o procedimento como um gênero e o processo como uma espécie, com dois critérios principais: o da colaboração dos interessados e o do contraditório[29].

O desenvolvimento dos estudos sobre "processo x procedimento" culminou na concepção de que o processo é uma espécie do gênero procedimento. Nesse enfoque, o procedimento é a sucessão de atos ordenados e encadeados, que antecede e prepara um ato final, como uma decisão, no contexto de um processo em que há cooperação entre as partes e respeito ao direito constitucional do contraditório[30].

Essa diferenciação entre procedimento e processo, vinculando este à existência de contraditório e participação das partes, emparelha-se com o entendimento de Sandro Lúcio Dezan e Jader Ferreira Martins: processo é a relação jurídica com contraditório, na qual as partes se ligam por direitos e deveres, enquanto procedimento é a forma como a relação jurídica processual se apresenta, por meio de uma série de atos encadeados e subsequentes[31].

Noutra forma de expressar as referidas lições, o processo é a relação jurídica que se estabelece entre as partes interessadas e o procedimento são os atos organizados para se chegar a uma conclusão. Em que pese a competência concorrente dos Estados para legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual, aqui se incluindo o Direito Administrativo Processual Disciplinar, há outros aspectos relevantes a se considerar.

O primeiro deles, é que o § 1º do art. 24 prevê que "no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais". Isso significa que, caso seja necessário, poderia haver uma norma geral nacional sobre a matéria disciplinar, como, por

---

[28] SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo e procedimento administrativo no Brasil*. MUÑOZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Caros Ari (Coord.), *In*. As leis de processo administrativo – lei federal 9.784/99 e lei 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 17-36.
[29] MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 33. p. 39-42.
[30] Ibidem, p. 43.
[31] DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 27.

exemplo, a Lei nº 14.133/2021[32], que fixa normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

O segundo aspecto relevante para a busca de uniformidade correcional disciplinar no Brasil, é que sendo o ordenamento jurídico um sistema, as normas jurídicas devem manter a unidade, a coerência e a completude[33], por isso o sistema jurídico deverá, teoricamente, formar um todo coerente, que é exigência fundamental do princípio da unidade do sistema jurídico[34]. Assim, um sistema que é logicamente imune ao conflito está provido de coerência[35].

Como visto, a coerência é uma das características dos sistemas, e não parece coerente que, conforme mencionado, um servidor fluminense seja demitido por abandono de cargo depois de faltar intencionalmente ao serviço por apenas 10 dias consecutivos, enquanto o servidor da União só será demitido com enquadramento nessa mesma infração quando faltar, intencionalmente, por mais de 30 dias seguidos.

O terceiro aspecto relevante a se considerar sobre a uniformidade no sistema correcional brasileiro é o princípio da igualdade/isonomia, que irradia do caput do art. 5º da Constituição de 1988. Fere-se a isonomia, por exemplo, quando um servidor mineiro pode celebrar um acordo disciplinar para evitar um PAD que em tese resultaria em repreensão ou suspensão, enquanto o servidor pernambucano não tem esse benefício por falta de previsão normativa.

O alcance do princípio da isonomia não se limita a nivelar os cidadãos diante da norma legal; ele abrange a própria lei, que não pode ser editada em rota de colisão com a isonomia. O preceito constitucional da igualdade volta-se ao aplicador da lei e ao próprio legislador; não só pela norma positivada se equiparam os indivíduos, mas a sua própria edição sujeita-se à obrigação de dar tratamento igualitário às pessoas[36].

---

[32] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília. Publicada na edição extra do DOU de 01/4/2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193>. Acessado em 29/02/2024.

[33] PACHECO, Ângela Maria da Mota. *Sanções tributárias e sanções penais tributárias*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 147.

[34] DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 16 e 18.

[35] WRIGHT, Georg Henrik Von. *Norma y Acción - Una investigación lógica*. Tradução de Pedro Garcia Ferrero. Madrid: Tecnos, 1979, p. 210.

[36] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª edição, atualizada, 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 9. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf>. Acessado em 29/02/2024.

A igualdade está entre os conceitos fundamentais da democracia, de forma que o princípio democrático sem a igualdade seria inconsistente. A isonomia é mais importante para a democracia do que a própria liberdade, por isso não se concebe um Estado democrático sem ela. Como direito limitador da atuação estatal, sendo o primeiro dos direitos fundamentais, orquestra e fundamenta toda a ordem jurídica de proteção das liberdades individuais[37].

Como todos são servidores públicos civis brasileiros, submetidos ao sistema correcional disciplinar, que requer ordenação, coerência e unidade, conjugado com o princípio da igualdade, que reclama tratamento isonômico aos que se encontram em igual situação, o servidor em exercício no Acre deveria receber tratamento disciplinar similar àquele em exercício na Paraíba, com respeito a um arcabouço mínimo de direitos fundamentais.

Casos semelhantes reclamam tratamento similar, para que os servidores acusados recebam o mesmo trato em todo o país, daí a importância de aperfeiçoar a uniformidade correcional disciplinar brasileira. Agora que já há informações suficientes para se compreender o *problema* desta pesquisa, chegou a hora de apresentá-lo: qual o nível de uniformidade na matéria correcional disciplinar entre a União e os seis Estados investigados[38]?

A partir desse problema principal, emergiram os seguintes *problemas secundários*:

I. Como cada um dos sete entes estudados trata os seis temas investigados e as suas variáveis?

II. Qual o impacto da falta de uniformidade na aplicação do Direito Administrativo Disciplinar dos entes pesquisados e no sistema correcional disciplinar brasileiro?

III. Considerando que os Estatutos dos sete entes investigados contêm muitas lacunas na matéria correcional disciplinar, como eles as preenchem nos seis temas pesquisados?

IV. Como aumentar a uniformidade do sistema correcional disciplinar brasileiro?

O *objetivo geral* da pesquisa foi descobrir o nível de uniformidade na matéria e no processo correcional disciplinar entre os entes pesquisados, para propor medidas uniformizantes. O estudo *se justificou* pela importância de identificar os pontos não alinhados

[37] BONAVIDES, Paulo. *O princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 2, jul./dez. - 2003, p. 210-223. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/47>. .Acessado em 29/02/2024.

[38] Repita-se, por relevante: os Estados investigados foram aqueles com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e que não tiveram alterações significativas nas suas partes disciplinares: Minas Gerais (1952), Pernambuco (1968), Ceará (1974), Rio de Janeiro (1975), Sergipe (1977) e Amazonas (1986).

para que o sistema preserve as características de unidade e coerência, respeitando o princípio da isonomia. Nesse traçado, os *objetivos específicos* foram onze, voltados a descobrir:

I. O que é um sistema; quais as suas características; e qual a sua importância para o Direito Público Sancionador, no qual se insere o Direito Administrativo Disciplinar (Capítulo 1).

II. Os fundamentos da unidade do sistema de Direito Público Sancionador, que engloba e escora os ramos do Direito Punitivo Estatal e do Direito Administrativo Sancionador, este abrigando o seu sub-ramo Administrativo Disciplinar, aqui o que mais interessa (Capítulo 2).

III. As principais fontes e princípios do Direito Administrativo Sancionador, aplicáveis no seu ramo Disciplinar (Capítulo 3).

IV. Como os entes estudados manuseiam o juízo de admissibilidade (JAD) e qual o grau de uniformidade entre eles (Capítulo 4). A hipótese principal era que apenas alguns Estados teriam positivado o JAD, por isso haveria baixa uniformidade. Mesmo na União, que normatizou o JAD na Instrução Normativa CGU nº 14/2018, acreditava-se que o nível de aprofundamento do JAD apresentaria variação significativa entre os diversos órgãos do SisCor.

V. Como os entes investigados tratam a celebração de acordos disciplinares e qual o nível de uniformidade entre eles (Capítulo 5). A hipótese principal era de uniformidade baixa, porque entre as sete Unidades estudadas, Pernambuco e Sergipe ainda não preveem os acordos disciplinares nas suas normatizações, e o Amazonas prevê parcialmente, apenas para os servidores da área de segurança pública.

VI. Qual estabilidade funcional a União e os Estados investigados consideram para designar os membros das suas comissões de inquérito - CI's (no serviço público, ou no cargo ocupado no momento da designação para integrar a CI); qual o nível de uniformidade entre os entes; e qual a melhor interpretação para esse tema (Capítulo 6).

A hipótese principal era de uniformidade média, porque entre as sete Unidades estudadas, apenas o Rio de Janeiro e Sergipe não requerem a estabilidade dos membros das CI's, bastando que sejam servidores efetivos. Um aspecto que aumenta o nível da uniformidade tem viés negativo, pois nenhuma das cinco Unidades restantes esclarecem no Estatuto se a estabilidade requerida dos comissários é no serviço público ou no cargo ocupado.

VII. Como os entes estudados tratam os atos da vida privada dos seus servidores; qual o grau de uniformidade entre eles nesse tema; e qual a melhor interpretação sobre a apuração de atos da vida particular dos servidores da União, que a CGU passou a apurar recentemente, com fundamento em princípios e valores, mas sem previsão legal (Capítulo 7).

A hipótese principal era de uniformidade alta, porque nos seis Estados analisados, os servidores devem lealdade às instituições *constitucionais* e administrativas a que servirem, obrigação mais ampla que a dos servidores da União, que requer apenas "lealdade às instituições a que servir". A palavra "constitucionais", presente nos Estatutos estaduais, faz diferença, pois alarga o dever de lealdade para além dos muros das instituições a que servem.

Outro dispositivo presente nos seis Estatutos estaduais investigados, autorizando a responsabilização administrativa por atos praticados na vida particular, é o que prevê a demissão para a incontinência pública e a conduta escandalosa, na repartição e fora dela, também punidas com demissão na União, mas apenas quando praticada na repartição.

VIII. Como os Estados analisados e a União tratam o enriquecimento ilícito decorrente de variação patrimonial desproporcional (VPD) dos seus servidores; qual o grau de uniformidade entre eles nesse assunto; e qual a melhor interpretação sobre as alterações que a Lei nº 14.230/2021 (nova LIA) trouxe para esse tema (Capítulo 8).

A hipótese principal era de uniformidade alta, mas com timbre negativo, porque apenas a União e o Estado de Pernambuco preveem a infração de improbidade administrativa nos seus Estatutos, enquadramento adequado ao enriquecimento ilícito. A hipótese principal também era que a nova LIA não alterou a forma de processar esse tipo de infração disciplinar.

IX. Como as seis Unidades da Federação estudadas, e a União, organizam e aplicam os prazos prescricionais das infrações disciplinares dos seus servidores e qual o grau de uniformidade entre elas nessa questão prescricional (Capítulo 9). A hipótese principal era de uniformidade baixa, pois o Estatuto amazonense prevê o disparo do prazo prescricional na data em que a Administração Pública toma conhecimento do fato, como ocorre na União.

Noutro rumo, Pernambuco e Ceará iniciam a contagem dos seus prazos prescricionais disciplinares na data da ocorrência do fato, seguindo o exemplo da esfera penal, enquanto o Rio de Janeiro e Sergipe aceitam tanto a data da ocorrência do fato, quanto a do seu conhecimento

para iniciar a contagem da prescrição. Minas gerais, por sua vez, não prevê no seu Estatuto o momento em que inicia o prazo da prescrição da infração disciplinar.

X. Como o pacto federativo atua como limite da uniformização do sistema?

XI. Quais os direitos fundamentais constitucionais devem ancorar a uniformização?

Quanto à *metodologia*, as pesquisas podem se classificar a partir: dos objetivos buscados (exploratória, descritiva e explicativa); dos procedimentos utilizados (bibliográfica, documental e experimental); da sua natureza (básica e aplicada); e da forma de abordagem do problema (quantitativa e qualitativa)[39].

No molde dessa classificação, quanto aos objetivos a pesquisa foi exploratória, porque há poucos dados disponíveis, notadamente quanto às informações relativas aos Estados, e inexistem estudos publicados comparando a forma como os Estados e a União tratam os temas correcionais investigados.

Quanto aos procedimentos, a investigação foi bibliográfica, porque quase a totalidade do seu referencial teórico vem de fontes já publicadas, como livros, artigos, normas, manuais e decisões judiciais[40]. No tocante à natureza, a pesquisa foi aplicada, buscando gerar conhecimento para a aplicação prática e dirigida de problemas anteriormente definidos[41].

No que se refere à forma de abordagem do problema, foi uma pesquisa qualitativa, pois visou a entender um fenômeno, que é o nível de uniformidade do sistema correcional brasileiro, sem se preocupar com a sua tradução em números, pois há subjetividades e nuances que não são quantificáveis, de forma que a pesquisa se escora em análises, de maneira geral, indutivas[42].

Acerca das técnicas de pesquisa, usou-se a técnica de documentação indireta[43], a partir de fontes de dados coletados por terceiros, mais especificamente o "Painel Correição em Dados", da CGU; consultas aos órgãos correcionais dos seis Estados e da União, via Lei de Acesso à

[39] ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1993, pp. 71-72.
[40] KÖCHE, José Carlos. *Fundamentos de metodologia científica:* teoria da *ciência e prática da pesquisa*. 14. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 122.
[41] SANTOS, Izequias Estevam. *Manual de Métodos e Técnicas de Pesquisa Científica*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 132.
[42] BOAVENTURA, Edivaldo M. *Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese.* São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 182.
[43] SANTOS, op. cit., p. 119.

Informação (LAI) e contato direto via e-mail e telefone; e relatórios gerenciais da Corregedoria da RFB (Coger-RFB), elaborados anualmente para mensurar e apresentar o seu desempenho.

Como os referidos relatórios são de uso interno, estão publicados apenas na *intranet* da RFB e disponível somente aos servidores do órgão, por isso se solicitou autorização ao seu corregedor-geral para utilizá-los em pesquisas, e ele deferiu por escrito. Também foram úteis os manuais de procedimentos administrativos disciplinares que a União, Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro disponibilizam nos seus sítios eletrônicos.

Dividiu-se o trabalho em quatro Partes, as três primeiras com três capítulos cada e a quarta com dois Capítulos. A Parte I é estrutural e cuida da unidade do sistema punitivo estatal, iniciando com a concepção de sistema e a sua importância para o Direito Público Sancionador (Capítulo 1), avançando na relação entre o sistema de Direito Púbico Sancionador e o Direito Administrativo Sancionador (Capítulo 2), e encerrando com as fontes e princípios deste ramo do Direito (Capítulo 3).

Na Parte II, que agasalhou os Capítulos 4, 5 e 6, estudaram-se temas correcionais que antecedem a instauração do PAD: no Capítulo 4, investigou-se a falta de uniformidade no juízo de admissibilidade (JAD), iniciando pelos filtros processuais no Judiciário, como ponto referencial, pois o JAD é um tipo de filtro processual correcional; em seguida, estudou-se o JAD na União e na continuação apresentou-se um caso de sucesso no aprofundamento do JAD, ocorrido na Coger-RFB, finalizando com a forma como os Estados tratam o JAD.

No Capítulo 5, estudou-se a falta de uniformidade na celebração de acordos disciplinares, começando pelos acordos para solucionar conflitos na esfera judicial, onde já estão mais sedimentados, e em seguida a forma como a União os conduz na esfera administrativa disciplinar. Na continuação, pesquisou-se como os Estados celebram os seus acordos disciplinares e, à derradeira, a falta de previsão legal para substituir PAD's e penalidades por acordos, que na União e nos Estados emergiram de atos infralegais.

No Capítulo 6, pesquisou-se a falta de uniformidade no requisito da estabilidade dos membros das comissões de inquérito, iniciando pelo entendimento da União sobre o tema e em seguida a visão dos Estados. Prosseguindo, estudaram-se as posições doutrinárias conflitantes, o entendimento jurisprudencial e as suas fundamentações, para alfim demonstrar que há um sistema processual disciplinar que favorece a imparcialidade na União.

Na Parte III, que acolheu os Capítulos 7, 8 e 9, investigaram-se temas correcionais relacionados ao PAD: no Capítulo 7, pesquisou-se a falta de uniformidade na apuração de atos praticados na vida privada dos servidores, começando pelo tratamento do tema na União e analisando a posição recente e mais expansiva da CGU nas suas Notas Técnicas sobre o assunto, que mudaram o paradigma até então utilizado. Finalizou-se, pesquisando como os Estados enfrentam esse assunto nas suas circunscrições.

No Capítulo 8, pesquisou-se a apuração do enriquecimento ilícito decorrente de variação patrimonial desproporcional (VPD), iniciando pelo novo figurino da Administração Pública, a mira correcional da União na corrupção e a Lei de Improbidade Administrativa (LIA); avançou-se, expondo a controvérsia sobre o enriquecimento ilícito decorrente de VPD na União. A seguir, investigou-se o enriquecimento ilícito a partir da nova LIA e a posição controversa da União; a (im)possibilidade de autonomia da improbidade administrativa no Estatuto federal; e a apuração do enriquecimento ilícito decorrente de VPD nos Estados.

No Capítulo 9, estudou-se a fata de uniformidade na prescrição da punibilidade, começando pelo seu tratamento na União e investigando qual é a autoridade cuja ciência dispara o prazo prescricional. Também se pesquisou quando se usa a prescrição penal no PAD e como se contabiliza a prescrição da punição por abandono de cargo. Em arremate, estudou-se a prescrição da punição disciplinar nos Estados.

Na Parte IV, que recebeu os Capítulos 10 e 11, estudou-se os limites à uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro. No Capítulo 10, investigou-se o pacto federativo como limite da uniformização, percorrendo a seguinte trilha: o Estado federativo; a relação entre a forma federativa de Estado e a democracia; o federalismo brasileiro; e as normas gerais na competência legislativa concorrente.

À derradeira, no Capítulo 11 pesquisou-se os direitos fundamentais como limite-ancoragem de lei geral uniformizante, com o seguinte percurso: a influência da constitucionalização do Direito na Administração Pública e na sua processualística administrativa disciplinar; os direitos fundamentais na Constituição de 1988; os direitos fundamentais que deveriam ancorar eventual lei geral uniformizante.

Como as Partes II e III da pesquisa tratam de temas correcionais relacionados ao PAD, importante esclarecer que ele é um instrumento que a Administração Pública dispõe para apurar os ilícitos disciplinares dos seus servidores. O ilícito é toda conduta humana que se revela

antijurídica e culpável em sentido lato, e os fatos que o configuram são os previstos na legislação estatutária[44].

O ato ilícito é o comportamento contrário ao previsto na norma jurídica, que é pressuposto da sanção; é a conduta contrária à devida; é o antijurídico, sendo ilicitude e antijuridicidade sinônimos que se fundem num mesmo conceito, de unívoco conteúdo[45]. Quando o servidor pratica ilícito administrativo disciplinar, por conduta comissiva ou omissiva, recai sobre ele a responsabilidade administrativa[46].

É no PAD que se apura a responsabilidade de servidor por ilícito cometido no exercício das suas atribuições, ou que tenha relação com elas, significando que o PAD tem abrangências objetiva e subjetiva bem delineadas. A objetiva, refere-se às infrações praticadas no exercício do cargo, enquanto a subjetiva são os servidores regidos pelo Estatuto, que têm a prerrogativa de responderem pelas infrações cometidas no rito nele previsto[47].

O PAD se desenvolve em três fases: instauração, com a publicação do ato que constituir a CI; inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; e julgamento[48]. Essas fases são encadeadas cronologicamente, buscando a elucidação dos fatos e a eventual responsabilidade estatutária disciplinar, com a aplicação da sanção[49]. Na instauração, o ato que constitui a CI é a Portaria inaugural, publicada pela autoridade competente (instauradora)[50].

Para que não se pense que o PAD é um tema de menor importância jurídica, foi por meio dele que entre 2005 e 2023 a Administração Pública Federal brasileira expulsou 9.346 agentes públicos dos seus quadros, segundo o “Painel Correição em Dados”, da CGU. Trata-se

---

[44] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 534. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 30/5/2023.

[45] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e Sanções Administrativas.* 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 17.

[46] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª Edição, Revista, Ampliada e Atualizada até 31/12/2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 801.

[47] TEIXEIRA, op. cit., p 554.

[48] FRANCISCO, Ariela Rodrigues; SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *Processo administrativo disciplinar: aplicação do princípio da proporcionalidade na fase de julgamento*. Revista Jurídica da Universidade Regional de Blumenau (FURB), v. 20, nº. 41, p. 103-130, jan./abr. 2016, p. 109. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/5778>. Acessado em 03/3/2024.

[49] DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar: Direito Processual*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 71-72

[50] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª Edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 580.

de um expurgo relevante para atender à expectativa da sociedade de ter um serviço público que funcione em arejada atmosfera de probidade e eficiência.

Na esfera política, o então deputado federal Deltan Dallagnol perdeu o seu mandato eletivo, conquistado com a maior votação para o cargo no Paraná, por conta de PAD's ainda nem instaurados. Foi uma cassação polêmica, porque a letra "q" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90[51] (Lei da Ficha Limpa), dispõe que são inelegíveis os membros do Ministério Público que tenham pedido exoneração *na pendência de PAD*. (Grifou-se)

Dallagnol não tinha nenhum PAD instaurado quando se exonerou do Ministério Público Federal para se candidatar a deputado federal, mas havia denúncias em seu desfavor sendo apuradas noutros tipos de procedimentos, na fase de juízo de admissibilidade antes mencionada. Então por que o TSE cassou o seu mandato com votação unânime dos ministros?

No seu voto, o relator Benedito Gonçalves mencionou que Dallagnol pediu exoneração do cargo de procurador da República 16 dias após o procurador Diogo Castor de Matos, que também atuou na Operação Lava Jato, ser punido com demissão num PAD instaurado a partir da notícia de que contratou e instalou um *outdoor* homenageando a força-tarefa, com foto na qual Dallagnol também aparecia.

Ainda segundo o voto do relator, Dallagnol pediu exoneração 11 meses antes das eleições, embora pudesse se afastar com antecedência de seis meses. Havia 15 denúncias em análise, que poderiam se converter em PAD, mas em virtude da exoneração foram paralisadas, extintas, ou arquivadas. Os fatos em análise poderiam se enquadrar em hipóteses legais de demissão por quebra do dever de sigilo e de decoro, além de improbidade administrativa.

Os ministros fizeram uma interpretação sistemática do espírito da lei, considerando a alínea "k" do inciso I do art. 1º daquela Lei Complementar. Esse dispositivo prevê que pessoas investidas nos seus cargos por mandato eletivo que renunciaram após a simples apresentação de um pedido de abertura de processo ficam inelegíveis. Os sete ministros estenderam esse dispositivo aos procuradores, argumentando que a lógica é a mesma.

[51] BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 21/5/1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acessado em: 03/03/2024.

Por essa linha de raciocínio, arrematou o relator, Dallagnol antecipou a sua exoneração para driblar a Lei Complementar, usando subterfúgios para se desviar de PAD's e outros procedimentos administrativos envolvendo suposta improbidade administrativa e lesão aos cofres públicos, porque "a gravidade dos fatos poderia levá-lo à demissão".

Na instância que antecedeu o TSE, o Tribunal Regional Eleitoral no Paraná (TRE-PR) julgou de forma diferente, entendendo que as denúncias em análise poderiam, ou não, gerar a instauração de PAD; que a Lei Complementar nº 64/90 define as regras de inelegibilidades, não podendo o Judiciário criar motivos que o texto legal não prevê.

O acórdão do TRE-PR menciona, também, que compreensão diferente implicaria "verdadeira interpretação ampliativa da norma de caráter restritivo, o que é vedado pelo ordenamento jurídico". O Tribunal entendeu que o juízo deveria focar-se, objetivamente, em avaliar se havia PAD em tramitação quando Dallagnol pediu exoneração, e a certidão apresentada pelo CNMP demonstrava não haver.

Trata-se de um caso emblemático e recente sobre PAD e sistema correcional disciplinar que, combinado com as apurações das participações de servidores federais nos atos antidemocráticos de 08/01/2023 e com os recebimentos fraudulentos de benefícios sociais por servidores federais, demonstra serem temas atuais, interessantes e instigantes que merecem ser estudados, numa trilha que a partir daqui se passa palmilhar.

PARTE I

A UNIDADE DO SISTEMA PUNITIVO ESTATAL

1. Concepção de sistema e a sua importância para o Direito Público Sancionador

Esta tese se debruça sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro, por isso a noção de sistema lhe é cara e, sendo assim, este primeiro capítulo se dedicará ao seu estudo, com o objetivo de descobrir o que é um sistema, quais as suas características e a sua importância para o Direito Público Sancionador, no qual se insere o Direito Administrativo Disciplinar.

O pensamento científico ocidental moderno deita suas raízes na Grécia, entre os séculos VIII a.C. e VI a.C., quando pensadores da Escola de Mileto começaram a tentar compreender o mundo por meio da razão, consolidando-se entre os séculos V a.C. e IV a.C. com Sócrates, Platão e Aristóteles em Atenas. Assim, os gregos foram os precursores da racionalidade ocidental, conservada pelos romanos nos séculos seguintes[52].

Com a consolidação do Cristianismo no Ocidente e a entrada na Idade Média, houve um afastamento do padrão racional que os gregos iniciaram, impondo-se a conciliação entre a razão e a fé, numa filosofia de timbre religioso. A racionalidade científica só voltou à cena no século XVII, com as ideias de Descartes, para em seguida, ainda na Idade Moderna, buscar-se um padrão de racionalidade que fosse universal e alcançasse todas as áreas do conhecimento[53], sendo em Kant (1724-1804) o auge do idealismo racionalista, sustentando a confiança no cientificismo formalista, mirando, inclusive, na ideia de justiça do Direito[54].

No galope evolutivo, considera-se que o autor da teoria geral dos sistemas foi o biólogo austríaco Ludwig Von Bertalanffy (1901-1972), cujo reconhecimento como teórico da nova abordagem ocorreu em 1968, quando publicou o livro “A teoria geral dos sistemas”, no qual critica a mirada científica separada em áreas cada vez mais específicas e que não se comunicavam, por isso ofereceu uma teoria de princípios universais e interdisciplinares visando à unidade da ciência e aplicável aos sistemas físico, biológico e sociológico[55].

O sociólogo Talcott Parsons foi um dos pioneiros na aplicação dos princípios da teoria dos sistemas na observação dos sistemas sociais. Todavia, foi o sociólogo alemão Niklas

---

[52] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 26.
[53] VASCONCELLOS, Maria José Esteves. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*. Campinas: Papirus, 2002, p. 59-60.
[54] MORENTE, Manuel García. *Fundamentos de filosofia: lições preliminares*. Volume I. Tradução de Guillermo de la Cruz Coronado. São Paulo: Mestre Jou, 1980, p. 219-227.
[55] BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. 4ª edição. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 2009.

Luhmann (1927-1998) quem construiu uma teoria geral do conhecimento, no viés sistêmico, que ultrapassou os muros da sociologia. O leitor da sua obra fica com a impressão de andar em círculos num nevoeiro, mas amiúde espocam faíscas que iluminam como um relâmpago[56].

Luhmann adotou o conceito da autopoiese biológica aos fenômenos sociais, diferenciando o sistema biológico, focado na vida, do sistema social, cuja base reprodutiva é a comunicação. Assim, definiu a sociedade como um sistema autopoiético, operativamente fechado e cognitivamente aberto, o que se aplica aos subsistemas, dentre os quais o Direito[57], que para Luhmann é um sistema funcionalmente diferenciado da sociedade moderna, cuja função é promover a generalização congruente das expectativas normativas[58].

O Direito se torna autopoiético quando as suas autodescrições permitem desenvolver e aplicar uma teoria de fontes jurídicas na qual as normas são geradas por meio de precedentes judiciais ou outras formas de criação jurídica[59]. Em largos traços, assim evoluiu a concepção de sistema, sendo importante investigar com mais verticalidade como se deu a construção do pensamento sistemático especificamente no Direito, o que se fará a seguir.

1.1 O pensamento sistemático no Direito

Na passagem do Estado absolutista para o liberal, o jusnaturalismo racionalista dos séculos XVII e XVIII foi o molde teórico para o processo de codificação do Direito no século XIX, significando a superação do jusnaturalismo e a consolidação do positivismo jurídico, um "subsistema filosófico originário de um sistema maior, o positivismo científico, e de sua ideologia de *verdade científica*"[60]. Nessa raia, o positivismo jurídico buscava a sistematização como um meio de se alcançar a ordenação e a unidade do sistema jurídico, simplificando e uniformizando, visando a assegurar a justiça na aplicação do direito[61].

---

[56] CLAM, Jean. *Questões fundamentais de uma teoria da sociedade. Contingência, paradoxo, só-efetuação.* Tradução de Nélio Schneider. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 9.
[57] LUHMANN, Niklas**.** *Introdução à Teoria dos Sistemas.* 3ª edição. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 112-127 e 213.
[58] SCHWARTZ, Germano; SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. *O sistema jurídico em Kelsen e Luhmann: diferenças e semelhanças.* Revista Direitos Fundamentais e Justiça. Porto Alegre, v. 2, n. 4, nº 4, jul./set.-2018. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/517>. Acessado em 14/02/2024.
[59] TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoiético*. Tradução de José Engracia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 85.
[60] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia e Hermenêutica do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 37.
[61] BARROSO, op. cit., p. 251.

Hans Kelsen (1881-1973) consagrou-se como o grande teórico do positivismo jurídico, deslocando o eixo da pesquisa jurídica da norma para o ordenamento, ou seja, dos fragmentos à sistematicidade do Direito. No seu clássico "Teoria Pura do Direito", Kelsen demonstrou desde o título o objetivo de mitigar a observação do fenômeno jurídico à normatividade, apontando a norma como o único objeto do sistema jurídico[62]. Ele foi um dos primeiros autores a destacar a característica, inerente à ideia de sistema, da aptidão para se auto-organizar, de forma linear e hierarquizada, fundando-se sempre da norma inferior para a superior[63].

O positivismo jurídico, assim, com protagonismo de Kelsen, foi a expressão do padrão de racionalidade moderno, traduzindo os postulados do pensamento sistemático de simplicidade, objetividade e estabilidade. Apesar de no século XX o pensamento sistemático no Direito ter sido dominante, ele não foi o único, pois, paralelamente, a partir da sua segunda metade, emergiram novas visões de observação dos fenômenos sociais.

Depois da II Guerra Mundial, iniciou-se uma reflexão filosófica sobre a função social do Direito, reavaliando o positivismo jurídico e buscando a reaproximação entre o Direito e a moral, donde nasceram três teorias propositivas de aplicação do Direito: a teoria da jurisprudência dos valores; a teoria do sistema móvel, de Walter Wilburg (1905-1991); e a teoria do sistema aberto, de Claus-Wilhelm Canaris (1937-2021), esses dois últimos fortemente influenciados pelas ideais de Karl Larenz (1903-1993)[64].

A teoria da jurisprudência dos valores buscou conciliar a certeza do Direito, vista como um valor inafastável após a barbárie do totalitarismo, com a flexibilidade essencial para julgar conforme a equidade nos casos-limite[65]. Foi no contexto dessa Teoria, que Robert Alexy desenvolveu a sua teoria de argumentação "voltada à tarefa prática da ciência jurídica"[66],

---

[62] KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito.* 6ª edição. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
[63] KERCHOVE, Michel Van de; OST, François. *El sistema jurídico entre orden y desorden.* Tradução de Isabel Hoyo Sierra. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1997, p. 52.
[64] OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. *Breves apontamentos sobre duas propostas metodológicas para o Direito*. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. São Paulo, publicado em 23/7/2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-23/diario-classe-breves-apontamentos-propostas-metodologicas-direito/#_ftn3>. Acessado em 13/02/2024.
[65] LOSANO, Mario Giuseppe**.** *Sistema e estrutura no direito*. Volume 2: o século XX. Tradução de Luca Lamberti; revisão da tradução Carlos Roberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 34.
[66] ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais.* 2ª edição. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 38.

visando a dar um fundamento racional e aportar rigor metodológico a essa forma de interpretar aberta a valores, legando uma teoria dos direitos fundamentais e a sua técnica de ponderação.

Já a teoria do sistema móvel, de Wilburg, não sugeria um sistema livre, mas que aceitava alguma flexibilidade frente às exigências do caso concreto, aplicando-se os princípios previstos no ordenamento jurídico, dando-se liberdade ao juiz para eleger aquele mais apropriado ao caso, ou combinar princípios, quando necessário, na busca da melhor decisão[67].

Canaris, por sua vez, apresentou a sua teoria do sistema aberto no livro "Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito", concebendo o Direito como um sistema teleológico e aberto, defendendo que o seu sistema interno (objetivo) não necessitaria ser completo, e sim receptivo aos valores existentes no círculo externo ao Direito[68]. Portanto, tratava-se de um sistema no qual o conteúdo prevalece sobre a formalidade.

Diante do quadro apresentado de teorias jurídicas do século XX, constata-se que o pensamento sistemático tradicional mantém sua validade na aplicação do Direito à maioria dos casos concretos, quando há incidência do fato na norma legislada (subsunção). Todavia, nos "casos-limite" em que a resposta adequada não tem previsão normativa no sistema, deve-se recorrer aos princípios e valores não legislados, utilizando a técnica da ponderação de valores[69].

Para melhor visualizar o que seriam os "casos-limite", nos quais o intérprete precisa buscar nos princípios e valores a melhor resposta para os Direitos em disputa, Luis Roberto Barroso oferece os seguintes exemplos de demandas julgadas em Cortes Constitucionais[70]:

I. Caso um anão queira participar de competição na qual vence aquele que o arremessar mais longe, o Estado pode intervir para impedir e preservar a sua dignidade?

II. Caso uma pessoa viva há muitos anos em estado vegetativo, o Estado pode intervir para impedir a suspensão dos procedimentos hospitalares que lhe preservam a vida?

III. Uma pessoa pode publicar texto que negue o Holocausto dos judeus?

IV. Uma pessoa pode lesionar o(a) parceiro(a) durante ato sexual com a autorização deste(a)?

---

[67] LOSANO, op. cit., p. 286.
[68] CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.* 4ª edição. Introdução e Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 21.
[69] LOSANO, op. cit., p. 25.
[70] BARROSO, Luis Roberto. *Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional*. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 101, n. 919, p. 127-196, maio 2012.

V. Deve-se reconhecer legalmente a prostituição como atividade profissional, para que seus praticantes sejam alcançados pelos direitos trabalhistas e previdenciários?

VI. Uma pessoa totalmente incapaz, representada pelos pais, merece indenização por ter nascido em vez de ter sido abortada, em razão de erro médico que não identificou graves lesões autorizadoras do aborto?

VII. Um casal surdo-mudo pode recorrer a recursos de engenharia genética para gerar um filho com a mesma característica, a fim de que os três vivam no mesmo plano existencial?

VIII. Testemunha de Jeová pode recusar uma transfusão de sangue que lhe salvará a vida?

Entre muitos outros, esses "casos-limite" desaguaram em Cortes constitucionais e para nenhum deles havia uma resposta pronta na normatização, pois o constituinte e o legislador não podem prever todas as situações que ocorrerão na vida real. Nesses casos, a técnica da ponderação é medida que se impõe para chegar aos princípios e valores que prevalecerão.

No estudo dos sistemas jurídicos, não se pode esquecer o jurista francês René David (1906-1990) e o seu clássico "Os grandes sistemas do direito contemporâneo"[71], que dividiu em quatro partes. A primeira, dedicou à "família romano-germânica" (p. 35-167); a segunda, aos "direitos socialistas" (p. 179-341); a terceira, ao "common law" (p. 353-494); e a quarta, a "outras concepções da ordem social e do Direito" (p. 511-639). Nesta última, estudou o Direito muçulmano (p. 511-533); o da Índia (p. 545-565); o do extremo oriente (China e Japão, p. 583-603); o da África e o de Madagascar (p. 617-639).

Ao comentar essa obra de René David, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy a considerou "um exuberante livro de cultura jurídica", que remete os professores e os operadores do Direito a um tempo em que eram muito mais rigorosos com as opções de leitura[72]. Para Godoy, o autor francês é a mais recorrente referência nos estudos de direito comparado ao longo do século XX.

Até aqui, estudou-se o desenvolvimento dos sistemas jurídicos, os seus principais idealizadores, as ideias que sustentaram e a for ma como essas ideias foram sendo superadas e

[71] DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 4ª edição. Tradução de Hermínio A. Carvalho. Revisão da tradução e texto final de Gildo Sá leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
[72] GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *René David e os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Revista eletrônica Consultor Jurídico. São Paulo, publicado em 18/7/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-18/embargos-culturais-rene-david-grandes-sistemas-direito-contemporaneo/>. Acessado em 18/02/2024.

adaptadas às novas realidades sociais. Todavia, ainda não se apresentou uma definição específica, funções e características de sistema, que se apresentarão a seguir.

1.2 Conceitos, características e função do sistema jurídico

Há muitos significados para a palavra "sistema", portanto trata-se de vocábulo plurissignificativo: "O termo sistema caracteriza-se pela plurivocidade"[73], ou seja, "tem muitos significados, que cada um utiliza de acordo com a sua própria conveniência [...]"[74]. Sistema é "um conjunto de objetos e seus atributos (repertório), mais as relações entre eles, conforme certas regras (estrutura)[75].

Etimologicamente, a palavra em estudo é oriunda do grego systema, ou, mais especificamente, de syn-istemi, no sentido de composto, ou construído[76], aludindo à "ideia de uma totalidade construída, composta de várias partes"[77]. Quando utilizado no solo das Ciências Jurídicas, as definições são, de igual sorte, muitas:

- A noção de ordenamento jurídico como um sistema vem da Idade Moderna e talvez seja a maior contribuição do jusnaturalismo, havendo no próprio termo "sistema" uma pluralidade de sentidos que torna a investigação equívoca se não for esclarecida de antemão[78]. Sistema jurídico é expressão ambígua que, dependendo do contexto, pode levar à falácia do equívoco[79].

- O reconhecimento coerente e harmônico da composição de diversos elementos em um todo unitário se denomina sistema[80]; um conjunto de elementos (partes) que se relacionam para formar um todo unitário[81].

---

[73] NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 1.
[74] BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. Tradução de Eduardo Rozo Acuña. Bogotá: Temis, 1987, p. 181.
[75] FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 140.
[76] CUNHA, Antônio Geraldo da. Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996, p. 728.
[77] FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 123.
[78] FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Conceito de sistema no Direito: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, p. 7-23.
[79] CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 39.
[80] ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, p. 4.
[81] NEVES, op. cit., p. 2.

- Há sistema onde se encontram elementos que se relacionem entre si; para ser sistema se requer um princípio unificador que presida ao relacionamento das entidades que o compõem[82].

- Sistema é um conjunto de elementos (repertório) que se relacionam (estrutura), compondo um todo coerente e unitário (ordenação e unidade)[83].

- Há duas características em todas as definições de sistema: a ordenação e a unidade [...] Pode-se definir sistema jurídico como uma ordem teleológica de princípios gerais de Direito[84].

- Sistema tem o sentido de ordem, de organização, tal como para Platão e Aristóteles, que utilizaram o termo no sentido de algo organizado, e para os estoicos, que o utilizaram para designar o conceito de cosmos e para descrever a ideia de totalidade bem ordenada[85].

- Cada sistema tem uma certa unidade fundamental, de forma que as normas reguladoras de determinado grupo de pessoas, num certo momento, devem ser, não obstante todas as diversidades, coerentes e não contraditórias entre si[86].

- Um sistema que é logicamente imune ao conflito está provido de coerência[87].

- Sistema é um conjunto ordenado de elementos segundo um ponto de vista unitário[88].

- Sistema é uma conexão de princípios imanentes constitutivos de uma certa ordem e unidade[89].

- Conjunto sistematizado de princípios e normas que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema[90].

---

[82] CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 83.
[83] VIEIRA, José Roberto. *A noção de sistema no Direito*. Revista da Faculdade de Direito da UFPR. Curitiba, v. 33, 2000, p. 53-64. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1844/1540>. Acessado em 15/02/2024.
[84] GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 19 e 47.
[85] DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no Direito*. 2ª edição, aumentada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 25.
[86] DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de filosofia do Direito*. 5ª edição. Tradução de Antônio José Brandão. Coimbra: A. Amado, 1979, p. 355.
[87] WRIGHT, Georg Henrik Von. *Norma y Acción - Una investigación lógica*. Tradução de Pedro Garcia Ferrero. Madrid: Tecnos, 1979, p. 210.
[88] TERAN, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*. 11ª Edición. México: Porrua, 1989, p. 146.
[89] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4ª edição. Coimbra: Almedina, 1989, p. 117.
[90] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo.* 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 15.

- Cada instituição constitucional concorre para integrar o sentido das outras, formando uma rede interpenetrante que confere coerência e unidade ao sistema[91].

- Sendo o ordenamento jurídico um sistema, as normas jurídicas devem manter a unidade, a coerência e a completude[92].

- O sistema jurídico deverá, teoricamente, formar um todo coerente [...] A coerência lógica do sistema é exigência fundamental do princípio da unidade do sistema jurídico[93].

- Sistema é um conjunto ordenado de elementos afins, dispostos de maneira coerente e lógica, formando uma totalidade, dentro da qual cada elemento mantém uma relação de interdependência com os demais[94].

- Sistema é mais do que conjunto de normas, é conjunto qualificado pelo inter-relacionamento e ordenação. Como consequência, por meio dos princípios as regras são costuradas umas às outras para formar um sistema[95].

As características presentes em quase todas as definições de sistema jurídico apresentadas são a ordenação, a coerência e a unidade, mas embora em menor número há quem entenda que a noção de sistema prescinde da coerência, pois conjuntos normativos incoerentes não são tão raros, de forma que um sistema não coerente não deixa de ser sistema[96]. Nessa linha, o Direito é um sistema com contradições[97], com a coerência ou compatibilidade interpartes não se incluindo entre as notas essenciais ao conceito de sistema[98].

Apesar da consolidação da importância da ideia de sistema, há autores que recusam a sua relevância. O principal autor que menosprezou a ideia de sistema foi Friedrich Nietzsche,

---

[91] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 184.
[92] PACHECO, Ângela Maria da Mota. *Sanções tributárias e sanções penais tributárias*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 147.
[93] DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 16 e 18.
[94] MELO, José Eduardo Soares de; LIPPO, Luiz Francisco. *A não-cumulatividade tributária*. São Paulo: Dialética, 1998, p. 17.
[95] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 148.
[96] ALCHOURRÓN, Carlos E.; Bulygin, Eugênio. *Introducción a la metodologia de las Ciencias Jurídicas y Sociales.* Buenos Aires: Astrea, 1987, p. 102. Disponível em: <https://biblioteca.org.ar/libros/89293.pdf>. Acessado em 15/02/2024.
[97] VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e os sistemas do direito positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 139.
[98] NEVES, Luis Fernando de Souza. *COFINS - Contribuição social sobre o faturamento - LC nº 70/1991*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 37. Na mesma linha: ESTEVES, Maria do Rosário. *Normas Gerais de Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 27-28.

que chegou a descrever o recurso à noção de sistema como “carência de criatividade jurídica” e como “doença do caráter”, o que ocorreu, e de modo restrito, pelo específico descrédito que recaiu sobre o idealismo Hegeliano[99].

Nietzche foi na contramão do fluxo das ideias sobre sistema, considerado “a ideia-força de nosso tempo[100], pois “o sistema significa a única maneira possível por que o espírito cognoscente consegue ficar seguro da verdade: critério da racionalidade intrínseca, preocupação imprescindível da verdadeira cientificidade”[101]. Nesse rumo, apenas o sistema garante conhecimento e cultura, pois apenas nele é possível verdadeiro saber, de forma que a Ciência do Direito ou é sistemática, ou não existe[102].

Noutra raia, não se podem confundir os sistemas jurídicos com o ordenamento e com os regimes. O conjunto de normas sobre os diversos temas das relações sociais, com unidade e coesão, postas por uma ordem maior e fundamental, forma o ordenamento jurídico. Este, quando composto de normas e princípios logicamente dispostos e inter-relacionados, com tendência de coerência e unidade de conteúdo, denotará um sistema jurídico, como o de Direito Público Sancionador. Porém, se a coesão e a ordem decorrerem de um conteúdo específico e contido em certo sistema, há um subconjunto de normas classificado como regime jurídico[103].

Para facilitar a compreensão, há o ordenamento jurídico brasileiro, com todas as normas vigentes subordinadas à Constituição de 1988, no qual há vários sistemas jurídicos, como o de Direito Administrativo, formado por diversos regimes, como os das licitações e contratos, dos servidores públicos e do exercício do poder disciplinar, por exemplo. Em síntese, tem-se: o ordenamento jurídico, os sistemas, os regimes e, na base, as normas.

Como parte do sistema jurídico, o Direito punitivo estatal depende de um rol de normas cuja lógica pertence a um Direito Sancionador pré-epistêmico, o Direito Público Sancionador. Assim, as normas e os sistemas punitivos do Estado obedecem a uma “lógica da sanção de Direito Púbico”, amparada na certeza e na justiça do Direito, levando à necessidade de

[99] BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 95-96.
[100] Ibidem, p. 88.
[101] LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 2ª edição. Tradução de José Lamego. Lisboa: Gulbenkian, 1989, p. 19.
[102] CANARIS, op. cit., p. 5.
[103] DEZAN, Sandro Lúcio. *Uma Teoria do Direito Público Sancionador - Fundamentos da Unidade do Sistema Normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 103 e 115.

deferência a garantias de Direito material e processual dos acusados para que o Estado possa responsabilizar e sancionar[104].

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, que aqui se estuda, uma das garantias que o Estado deveria dar aos seus servidores públicos civis é de serem tratados com isonomia nos temas relativos à disciplina. Nesse sentido, entende-se haver prejuízo à isonomia quando, por exemplo, o Estatuto dos servidores civis fluminenses autoriza a punir com suspensão por até 180 dias (art. 296, § 1º), enquanto o pernambucano só permite suspender o servidor por até 30 dias (art. 202), e o cearense até 90 dias (art. 198).

O Estado de Goiás pune a proibição de valer-se do cargo para lograr proveito indevido com suspensão de 61 a 90 dias (art. 202, XLVI, do Estatuto), enquanto o seu vizinho Distrito Federal penaliza a mesma proibição com demissão (art. 194, IV, c/c o art. 202, do Estatuto), penalidade idêntica à aplicada na União[105] (art. 117, IX, c/c o art. 132, XIII, do Estatuto).

Na União, o abandono de cargo ocorre quando o servidor falta intencionalmente ao serviço por mais de 30 dias consecutivos (art. 138 do Estatuto), enquanto no Rio de Janeiro a mesma infração ocorre com a ausência, sem justa causa, por dez dias consecutivos (art. 52, § 1º, do Estatuto). Em ambos os casos a penalidade cabível é a demissão.

Os três exemplos citados (aplicação da suspensão, valimento de cargo e abandono de cargo), são uma pequena amostra da falta de uniformidade entre os regimes disciplinares brasileiros. Essa falta de uniformidade deveria ser, pelo menos, mitigada, pois os fundamentos de Direito Público Sancionador erigem-se sobre as bases de três conceitos elementares: a concepção de coerção, de sistema e de unidade jurídica, com escopo unitário de proteção de bens jurídicos, que lhe dão uma feição sistêmica[106].

Conforme estudado, os regimes jurídicos, como os dos servidores públicos civis citados, integram um sistema, que no caso é o sistema correcional disciplinar, que deveria ser marcado pelas características de unidade, coerência e completude. A falta de uniformidade nos três temas abordados, entre outros que se apresentarão nesta tese, demonstram uma fragilidade na unidade

[104] Ibidem, p. 38.
[105] Para simplificar a redação, ao longo do texto se usará "União" como sinônimo de Administração Pública Federal.
[106] Idem, p. 92-93.

do sistema e pouca coerência, porque é incoerente que um servidor público que se valeu do cargo para obter proveito indevido seja suspenso num Estado e demitido noutro.

Como esta tese trata do sistema correcional disciplinar brasileiro, o objetivo deste capítulo era descobrir o que é um sistema, quais as suas características e qual a sua importância para o Direito Público Sancionador. A pesquisa bibliográfica nas obras referenciais permitiu descobrir que há vários conceitos de sistema, que podem ser sintetizados como um conjunto ordenado de elementos afins, organizados de maneira coerente e lógica, formando uma totalidade em que cada elemento mantém uma relação de interdependência com os demais.

Já o sistema jurídico é mais do que um mero conjunto de normas, é um conjunto normativo qualificado pelo inter-relacionamento e a ordenação, com os princípios e regras costurados uns aos outros para formar um sistema, cujas principais características são a ordenação, a coerência e a unidade.

Descobriu-se, também, que os regimes jurídicos formam os sistemas, e estes formam o ordenamento jurídico, com a Constituição no topo, irradiando normatividade, e na base a norma jurídica, como a sua menor unidade. Por fim, a concepção de sistema é importante para o Direito Público Sancionador porque é nele que o Estado exerce o seu poder coercitivo de penalizar, organizado em regimes e sistemas, com aqueles três traços de ordenação, coerência e unidade.

Como esta tese se debruça sobre os regimes disciplinares brasileiros, integrantes do seu sistema correcional disciplinar, que faz parte do Sistema de Direito Público Sancionador, a compreensão da concepção de sistema se mostrou relevante, pois sabendo que a coerência e a unidade são duas de suas três principais características, foi possível visualizar que há necessidade de aprimorar a uniformização entre os regimes disciplinares no Brasil.

Primeiro, para que a coerência e unidade do sistema sejam respeitadas, e segundo porque o princípio constitucional da isonomia requer que os servidores que praticaram irregularidades similares recebam tratamento disciplinar igualitário, independentemente da esfera de poder e da Unidade da Federação em que atuem. Assim, o servidor lotado no Chuí receberia o mesmo tratamento correcional daquele lotado no Oiapoque, quando praticarem a mesma conduta.

Depois de estudar a concepção de sistema e a sua importância para o Direito Público Sancionador, que abrange a área correcional disciplinar a que se dedica esta tese, se avançará

um passo adiante para investigar com mais minudência o Sistema de Direito Púbico Sancionador e o Direito Administrativo Sancionador.

2. O sistema de Direito Púbico Sancionador e o Direito Administrativo Sancionador

No capítulo anterior, estudou-se a concepção de sistema e sua importância para o Direito Público Sancionador. Essa concepção representou para a teoria jurídica a adoção de um novo paradigma científico, que ganhou contornos específicos a partir das ideias de Hans Kelsen e outros autores, precursores de uma teoria do sistema jurídico, sendo Kelsen um teórico por excelência da ideia de sistema. Assentadas as bases de sistema jurídico, aqui se avançará para investigar o sistema de Direito Público Sancionador e de Direito Administrativo Sancionador.

Até aqui se entendeu que as normas, os regimes, os sistemas e o ordenamento jurídicos se completam; que a norma é a unidade mínima de efeito jurídico dentro de um ordenamento; que o regime se refere a instituições de conjunto normativo que visam a regular algum tema de interesse de determinado ramo do Direito; que diversos regimes formam os sistemas jurídicos. Assim, estes se formam por normas presentes nos regimes jurídicos que o integram e compõem o ordenamento jurídico-normativo, completando-se e retroalimentando-se.

A referida interação entre as normas jurídicas e seu universo maior, caracterizado pela unidade, coerência e pretensão de plenitude regulatória, importam a esta tese porque ela defende a necessidade de maior uniformidade no sistema correcional disciplinar brasileiro, para que se tenha um arcabouço mínimo de respeito aos direitos fundamentais dos acusados, notadamente no que se refere ao princípio da isonomia, entendendo-se que todos os servidores deveriam receber o mesmo tratamento quando respondem pelas eventuais infrações que cometeram.

Com o escopo mencionado, o objetivo deste capítulo é descobrir os fundamentos da unidade do sistema de Direito Público Sancionador, que engloba e escora os ramos do Direito Punitivo Estatal e do Direito Administrativo Sancionador, este abrigando o seu sub-ramo Administrativo Disciplinar, aqui o que mais interessa.

Para alcançar o referido objetivo, se movimentará uma pesquisa bibliográfica nas obras dos principais professores da matéria, e exploratória nos Estatutos dos servidores públicos civis federais e de seis Estados brasileiros. Inicia-se a investigação com a noção de ordenamento, sistemas e regimes jurídicos, estes se encadeando para formar os sistemas de Direito Público e de Direito Administrativo Sancionadores que agitam este capítulo.

2.1 Noção de ordenamento, sistemas e regimes jurídicos

Para compreender os regimes que formam os sistemas integrantes do ordenamento jurídico, o primeiro passo necessário é compreender o conceito de Direito como sistema jurídico, composto pelo texto e pelo extratexto da lei, ambos com força normativa[107], e os seus subsistemas de Direito Público, em especial o seu ramo sancionador.

Menciona-se a força normativa do extratexto da lei, por entender-se que as cláusulas jurídicas podem ser escritas e não escritas. As escritas, formam o sistema normativo do Direito-texto, enquanto as não escritas, mas sentidas como de caráter obrigatório, formam o sistema normativo do Direito extratexto, complementando o sistema de normas do Direito escrito, ambos formando o sistema regulatório do Direito vigente[108].

Existe, então, um Direito uno e indivisível, apesar de fragmentado para o seu melhor funcionamento; ele é formado por ramos apenas didaticamente autônomos, constituindo-se uma unidade na pluralidade da ordem jurídica[109]. Nessa raia, não se pode confundir ordenamento, sistemas e regimes jurídicos, pois são institutos distintos, sendo o primeiro gênero, o segundo espécie e o terceiro subespécie. Assim, parte-se do ordenamento, passa-se pelos sistemas e chega-se nos regimes, dentro dos muitos sistemas num ordenamento jurídico[110], marcado pelas unidade, coerência e completude, que caracterizam os sistemas.

Para ilustrar as ideias mencionadas, há o ordenamento jurídico brasileiro, com todas as suas normas vigentes segundo a Constituição de 1988, formando o ambiente jurídico em que residem os diversos sistemas jurídicos, como o de Direito Penal e de Direito Administrativo Sancionador. Ambos são formados por diversos regimes, por exemplo: no Direito Administrativo sancionador há os regimes jurídicos sancionadores das agências regulatórias, do Direito Ambiental, do exercício do poder disciplinar etc.

Amparando-se nos referidos fundamentos, defende-se a existência de um sistema de Direito Sancionador geral, um sistema de Direito Civil, um sistema de Direito Processual e,

---

[107] GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 72.
[108] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia e Hermenêutica do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 166-167.
[109] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª edição, 3ª tiragem. Traduzido por João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 143. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4375607/course/section/2096955/Hans%20Kelsen%20-%20Teoria%20Pura%20do%20Direito%20-%20Obra%20completa.pdf>. Acessado em 13/12/2023.
[110] DEZAN, Sandro Lúcio. *Uma Teoria do Direito Público Sancionador - Fundamentos da Unidade do Sistema Normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 105.

entre outros, um sistema de Direito Constitucional. Todos estes integram o grande sistema do Direito, denotando unicidade e indivisibilidade, com normas alinhadas e logicamente postas, formando um todo que se divide apenas por finalidade didática[111].

Diante da existência de um sistema de Direito Sancionador único, indivisível e alinhado logicamente, não deveria haver regras excessivamente díspares nos regimes disciplinares dos servidores públicos brasileiros, como por exemplo a que se refere à infração de abandono de cargo, que em MG se configura com mais de 30 faltas não justificadas ao serviço, enquanto no RJ ocorre a partir da 10ª falta. Cita-se essa infração, porque as faltas provocam descontinuidade no serviço público, que deve ser ininterrupto. A sua interrupção afeta negativamente o interesse público, que fica privado de algo que lhe é devido, por conta das faltas do servidor[112].

Havendo um sistema de Direito sancionador único, lógico e indivisível, o abandono de cargo do exemplo citado deveria ter a mesma configuração em todos os regimes disciplinares brasileiros. Assim se uniformizaria a referida infração e evitaria que um servidor fluminense fosse demitido quando falta ao serviço sem justificativa por 10 dias consecutivos, enquanto o mineiro só será demitido se faltar injustificadamente por mais de 30 dias seguidos..

O princípio constitucional da isonomia reforça a referida compreensão, pois se todos são servidores públicos civis, embora de Estados diferentes, mereceriam receber o mesmo tratamento disciplinar, com pelo menos um arcabouço mínimo de uniformidade que preserve os seus direitos fundamentais. Como essas considerações envolvem o regime jurídico dos servidores públicos civis, torna-se importante estudar os regimes jurídicos de Direito Público Sancionador com mais detença, o que se fará a seguir.

2.2 Regimes Jurídicos de Direito Público Sancionador como partes do sistema punitivo unitário

O sistema jurídico, quando reduzido em sua unidade mínima, porém mantendo a coerência lógica e associações de conteúdo internas, identifica a noção de regime jurídico, que é um conjunto de normas e princípios organizados para delinear um grupo de institutos jurídicos relacionados e com um mesmo fim específico, dentro do seu sistema jurídico originário.

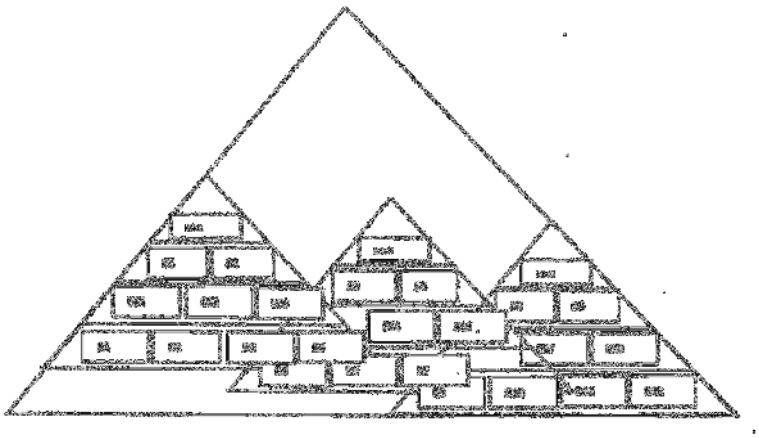
[111] Ibidem, p. 113-114.
[112] CRETELLA JÚNIOR, José. *Controle jurisdicional do ato administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 257.

Pode-se exemplificar a referida ideia com o regime jurídico das sucessões, derivado do sistema de Direito Civil, ou o regime jurídico do Direito das coisas, também dentro do sistema de Direito Civil brasileiro, ou ainda o regime jurídico da prescrição penal, decorrente do sistema de Direito Penal. Assim, tem-se um conjunto de normas que formam os Direitos positivo, objetivo e subjetivo, dispersos em vários diplomas normativos, coerentes entre si, dotados de coesão, unidade e objetivos, formando o regime jurídico.

Os regimes jurídicos visam à manutenção da ordem interna e eficiência dos serviços públicos, podendo-se citar como exemplo a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) e as normas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para os magistrados, e a Lei nº 8.112/90 para os servidores públicos federais, que formam, respectivamente, o regime jurídico disciplinar dos magistrados e o dos servidores civis da União[113].

As normas, integrantes de um ou mais sistemas jurídicos, podem, a depender do objeto de estudo, ser parte de um mesmo regime jurídico, ou estar fora dele, na medida em que alternem o objeto epistemológico do Direito, ou seja, relacionem-se a um, ou a outro ramo do Direito. Sandro Lúcio Dezan[114] sintetizou numa figura geométrica o que até aqui se estudou sobre os regimes jurídicos.

Figura 1. Demonstração gráfica do ordenamento, sistemas e regimes jurídicos



Fonte: Sandro Lúcio Dezan (2021, p. 119)

O maior triângulo da figura, que envolve os três outros menores no seu interior, com pequenos retângulos dentro deles, representa o ordenamento jurídico, uno e indivisível, subdividido apenas para a melhor compreensão dos três subconjuntos menores, que são os

[113] DEZAN, Sandro Lúcio. *Uma Teoria do Direito Público Sancionador - Fundamentos da Unidade do Sistema Normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 118.
[114] Ibidem, p. 120.

sistemas. Estes são representados na figura pelos três triângulos menores, no interior do maior. Dentro daqueles três triângulos, os retângulos representam os diversos regimes que compõem os sistemas, que integram o ordenamento jurídico.

Segundo o autor, foi apenas uma opção de não preencher graficamente todos os espaços do normativo. Na figura, constata-se que os triângulos e os retângulos se interconectam, sobrepondo-se e compartilhando normas, sofrendo para mais, ou para menos, os limites dos regimes e sistemas em que se inserem. A existência de unidade, coerência e completude informa os limites a serem observados pelos textos de lei que positivam os regimes, os sistemas e o ordenamento jurídicos[115].

Quanto às hierarquias sistêmico-normativas, a figura piramidal demonstra que há diversos sistemas e subsistemas, inclusive posicionados acima e abaixo uns dos outros, e intercalados em razão de conterem parte de sistemas informativos idênticos, ou assemelhados. De qualquer forma, respeita-se a hierarquia das normas ascendentes, desde aquelas de máxima concretude na base de uma estrutura piramidal, às de mínima concretude (máxima abstração), que se situam no ápice da pirâmide maior, representativa do ordenamento jurídico.

Os regimes jurídicos e os sistemas jurídicos que se vinculam para formar um grande ramo do Direito punitivo estatal, contendo regras e princípios informativos comuns, seguem essa ordem lógica e podem se valer, subsidiariamente, de normas afins contidas no ordenamento jurídico com vista à manutenção das características de unidade, coerência, sistematização, completude e complementariedade[116].

Do aprendizado teórico até aqui sorvido sobre os regimes jurídicos, a principal lição é que eles integram os sistemas e o ordenamento jurídicos, marcados pela unidade, coerência, sistematização e completude. Essas características não combinam com a falta de uniformidade em muitos temas relevantes dos regimes disciplinares brasileiros, como por exemplo em relação à infração gravíssima de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal para si, ou para outrem.

A função de servir ao público implica que o servidor está aparelhado com a honradez, competência e lealdade com que deve se conduzir no cargo[117]. O dever de isenção e retidão do

[115] Idem, p. 119-120.
[116] BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. 3ª edição. Traduzido por Denise Agostinelli. Revisão da tradução por Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 231.
[117] TUÑON, Javier Ernesto Scheffer. *Princípios del Derecho Disciplinário*. In: BAUTISTA CELY, Martha Lucía; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coord.) *Direito Disciplinar Internacional*: estudos sobre a formação,

servidor consiste em não retirar vantagens, diretas ou indiretas, pecuniárias ou outras, para si ou para terceiro, da função pública que exerce[118]. A proibição de o servidor se valer do cargo em detrimento da dignidade da função pública visa a evitar que o uso indevido do cargo propicie ao servidor a obtenção de vantagem de terceiros sob condições de constrangimento, ou que aja de forma que não agiria se não houvesse o proveito ilegal[119].

Em Goiás, pune-se a gravíssima infração em comento com suspensão de 61 a 90 dias (art. 202, XLVI, da Lei nº 20.756/2020), pena similar à aplicada no Ceará (art. 198 da Lei nº 9.826/74). Já em Pernambuco, pune-se o valimento de cargo para proveito pessoal, ou de outrem, com demissão (art. 204, XII, da Lei nº 6.123/68), mesma pena aplicada na União (art. 132, XIII, da Lei nº 8.112/90). Assim, os servidores goianos e cearenses que fizerem uso indevido do cargo visando a benefício próprio, ou de outrem, são suspensos e seguem no serviço público, enquanto os pernambucanos e os federais são expulsos.

Trata-se de uma falta de uniformidade que não combina com a unidade, coerência e sistematização que caracterizam os regimes, sistemas e ordenamento jurídicos. Além disso, agride o princípio da isonomia, pois servidores públicos que praticaram a mesma infração disciplinar recebem tratamentos distintos que beneficiam uns e prejudicam outros. Portanto, essa falta de uniformidade precisa ser mitigada, em respeito à unidade dos regimes, dos sistemas e do ordenamento jurídicos, bem como ao princípio da isonomia.

Até aqui se estudou a noção de ordenamento, sistemas e regimes jurídicos, com atenção especial aos regimes jurídicos de Direito Público Sancionador, pois esta tese olha para os regimes disciplinares dos servidores públicos civis brasileiros. Descobriu-se que há uma inter-relação e interdependência entre as categorias jurídicas que formam a base e irradiam a essência da persecução sancionadora estatal da Administração Pública[120], que aqui é o ambiente que mais interessa. Por isso, torna-se importante conhecer as características e limites do Direito Administrativo Sancionador, ramo ao qual se dedica este trabalho e que se estudará a seguir.

---

profissionalização, disciplina, transparência, controle, e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011, v. 1, p. 151.

[118] RIBEIRO, Vinício A. P. *Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 113.

[119] AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. *Direito Administrativo Disciplinar em perguntas e respostas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1988, p. 110-111.

[120] DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *A "atividade-ação" punitivo-disciplinar. Interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 6, nº 2, Out./2016, p. 30-44. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3985>. Acessado em: 17/12/2023.

2.3 O Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário

Quando se estuda o Direito Administrativo Sancionador, emergem perguntas como: há um direito unitário estatal de punir? Há princípios gerais direcionando o poder punitivo estatal de forma unitária? Há diferenças significativas entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal? São perguntas importantes que começaram a ser respondidas nos subcapítulos anteriores e serão complementadas neste.

Prevalece no mundo jurídico a ideia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo submerso em normas de Direito Público. A mais importante e fundamental consequência da ideia de unidade do direito de punir do Estado é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais. Nessa linha de cognição, sustenta-se que não há diferenças substanciais entre normas penais e normas administrativas sancionadoras[121].

A ideia doutrinária de que não há diferenças substanciais entre normas penais e normas administrativas sancionadoras foi o ponto de partida para uma série de construções teóricas e jurisprudenciais, inicialmente nos tribunais superiores e logo nas cortes constitucionais europeias e no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, sendo dois os principais pressupostos dessas ideias garantistas.

O primeiro é a vedação à arbitrariedade de legisladores e administradores públicos; e o segundo é a expansão dos poderes do Judiciário, até alcançar um novo modelo punitivo no qual os rótulos são menos importantes do que os conteúdos para fins de estabelecer, fixar e desenvolver garantias universais, ao menos do ponto de vista do Direito comunitário europeu. Essa é a tese majoritária na doutrina europeia, notadamente na espanhola[122].

A submissão da Administração Pública às leis e ao Direito impede que se reconheça um suposto ordenamento particular dedicado somente a ela, como objeto exclusivo de proteção do Direito Administrativo, específico para ela, derrubando-se a antiga tese de que esse ramo jurídico, em sua vertente sancionadora, teria como objeto a proteção do ordenamento interno da Administração, enquanto ao Direito Penal competiria a proteção do ordenamento social[123].

---

[121] OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 120.
[122] RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas.* Zaragoza: Cometa, 1989, p. 74.
[123] Ibidem, p. 77-78.

Uma vez aceita a existência do poder sancionador da Administração Pública, doutrina e jurisprudência se puseram de acordo na tese hoje absolutamente dominante de que o poder sancionador da Administração forma parte, de parelha com o poder penal dos tribunais, de um direito de punir superior do Estado, que é único[124].

O direito estatal de punir é único, porque existe uma identidade substancial entre o fenômeno sancionador penal e o administrativo, com uma homogeneidade ontológica das distintas vertentes de Direito Sancionador[125]. A doutrina em geral não aceita que haja ilícitos que apresentam características essencialmente criminais, ou seja, ontologicamente penais. Atualmente, predomina o entendimento de que entre os ilícitos administrativos e os penais há apenas distinção de graus, diferenças quantitativas, sem distinções na essência[126].

Discorda-se que exista, necessariamente, distinção de graus (quantitativas) entre o Direito Penal e o Administrativo Sancionador, porque, pelo menos no Brasil, nem sempre se penaliza com mais rigor naquele do que neste. Um dos motivos é a proliferação de juizados especiais penais e reformas pontuais benignas, com uma maior tolerância penal em relação a determinados fatos, o que em geral não ocorre no Direito Administrativo.

Teoricamente, o critério quantitativo poderia orientar as opções do legislador, mas este tem autonomia para prever ilícitos penais e administrativos sem uma lógica de que os últimos sejam menos graves do que os primeiros, ainda que protegendo bens jurídicos idênticos. Assim, não há inconstitucionalidade quando o legislador pune uma infração no Direito Administrativo com mais severidade que a tipificação penal, pois o cidadão não tem o direito público subjetivo de que a infração administrativa seja punida com menos força do que a penal.

É importante notar que esse fenômeno também ocorre na própria normatização penal, porque embora alguns bens jurídicos sejam mais valiosos do que outros, nem sempre o legislador penal segue uma linha coerente na proteção desses bens, refletindo opções legislativas que até poderiam receber censura pelo voto popular, mas dificilmente seriam passíveis de correção judicial, porque refletem opções legislativas legítimas.

---

[124] GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición, totalmente reformada. Madrid: Editorial Tecnos, 2005, p. 26

[125] LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico - Comentátios, jurisprudência y normativa reguladora*. Volume II. Los derechos fundamentales del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editorial Bosch, 2012, p. 55.

[126] MIR, José Cerezo. *Curso de Derecho Penal Español: Parte General*. 5ª edição. Madrid: Tecnos, 1997, p. 43.

Embora a tese da unidade da sanção penal e administrativa seja bastante aceita, ela recebe críticas: existência de órgãos sancionadores supranacionais ou não-administrativos; inexistência de uma unidade dogmática do poder punitivo estatal; poderes sancionatórios públicos dos particulares; e regimes jurídicos distintos do direito estatal de punir[127]. Ademais, do ponto de vista operativo, seria perceptível a precária elaboração de princípios de Direito Público estatal punitivo, cujos contornos jurídicos seriam bastante diversificados, ao ponto de se questionar a referida unidade[128].

Há autores que colocam em dúvida até mesmo o caráter sistemático, coerente e unitário do próprio Direito Administrativo, como Carlos Ari Sundfeld, que o trata como "cultura, usada por resolvedores de problemas, não um ramo de ciência" [...], cuja principal função é a de "caixa de ferramentas para resolver problemas pragmáticos, na medida do necessário" [129].

Segundo o referido autor, o Direito Administrativo também é o "campo do jogo de antagonismos", no qual o administrativista "deve ser, antes de tudo, detetive de antagonismos; sua função primeira é mapeá-los em cada caso, para o jogo ser jogado com todos em campo", decidindo disputas entre liberalismo x autoridade, privatismo x estatismo, centralização x descentralização, formalismo x resultados, direito de regras x direito de princípios, nacionalismo x mundialismo, direito legal x direito constitucionalizado e burocracia x gestão[130].

Apesar das críticas à unidade do sistema punitivo, normas de Direito Penal e de Direito Administrativo Sancionador estão separadas por critérios puramente dogmáticos, decorrentes de escolhas legislativas discricionárias. Não há uma fronteira intransponível para o legislador definir o que é delito e o que é infração administrativa, entre o que merece uma pena judicial, ou uma sanção administrativa[131]. Embora os respectivos regimes jurídicos desses dois ramos jurídicos sejam distintos, ambos se encontram vinculados ao Direito Constitucional, com suas regras, princípios e valores constitucionais[132], contribuindo com a unidade do sistema punitivo.

---

[127] OSÓRIO, op. cit., p. 129-153.
[128] GARCÍA, op. cit., p. 80-81.
[129] SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 13 e 39.
[130] Ibidem, p. 86.
[131] PUIG, Manuel Rebollo et al. *Panorama del derecho administrativo sancionador en España - Los derechos y las garantias de los ciudadanos.* Revista Estudios Sócio-Jurídicos. Bogotá-Colombia, v. 7, nº 1, enero-junio de 2005, p. 23-74. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acessado em 19/12/2023.
[132] OSÓRIO, op. cit., p. 175.

No direito estatal de punir, participa o poder sancionador da Administração Pública e do Direito Penal, unidos ao conjunto de garantias e valores constitucionais aplicáveis, obrigando que se expandam tais garantias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador. Essa equivalência entre os dois ramos tem feito com que o Direito Administrativo Sancionador se aperfeiçoe, com influência da doutrina científica e judicial penais na configuração de significado e efeitos dos princípios básicos do direito de punir estatal, em particular dos princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, presunção de inocência etc[133].

A vinculação do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Constitucional se intensificou com o fenômeno da constitucionalização do Direito, que significa, em simples palavras, a irradiação da Constituição, com força normativa, para todo o sistema jurídico. Iniciou, de certa forma, com a Constituição portuguesa de 1976, avançou com a Constituição espanhola de 1978 e intensificou-se com a Constituição brasileira de 1988.

Nos Estados de democratização tardia, como Portugal, Espanha e Brasil, ocorreu o mesmo movimento iniciado na Alemanha após a II Guerra Mundial e seguido na Itália, onde a Constituição migrou para o centro do sistema jurídico. No Brasil, a partir de 1988 e, principalmente, da virada do século, a Constituição passou a ter uma supremacia material, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios, ingressando na paisagem jurídica do país e no discurso dos operadores do Direito[134].

No Brasil, Todos os principais ramos do Direito tiveram temas seus tratados na Constituição de 1988. Para ficar apenas nos dois ramos aqui investigados, no Direito Penal a Constituição prevê, no capítulo sobre direitos individuais e coletivos, o princípio da legalidade penal, a irretroatividade da lei penal, a criminalização do racismo, os crimes inafiançáveis, a inimputabilidade dos menores de 18 anos etc.

No Direito Administrativo, também no capítulo sobre direitos individuais e coletivos, há normas sobre desapropriação e requisição de bens particulares; há o capítulo VII, tratando

---

[133] JIMÉNEZ, IRENE Nuño; SEGUIDO, Francisco Puerta. *Derecho Administrativo Sancionador. Princípios de la potestad sancionadora*. Gabilex - Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha. Toledo, nº 5, Marzo-2016, p. 142-192. Disponível em: <https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista_no_5_marzo_2016_ultima_2.pdf>. Acessado em 18/12/2023.

[134] BARROSO, Luís Roberto. *A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo*. *In* ARAGÃO, Alexandre Santos de; NETO, Floriano de Azevedo Marques (Coordenadores). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 31-63. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_LuisRobertoBarroso.pdf>. Acessado em 18/12/2023.

da Administração Pública, abordando temáticas como concurso público, licitação, regime jurídico dos servidores, aposentadoria, responsabilidade civil do Estado etc.

A constitucionalização do Direito reforça a tese de que o Estado possui um poder punitivo unitário sobre os seus cidadãos. Além disso, não haveria possibilidade de distinções qualitativas, substanciais, entre ilícitos criminais e administrativos, pois prevalece a concepção de que as penas e as sanções administrativas constituem duas subespécies do direito estatal de punir, de forma que os princípios penais se aplicam ao Direito Administrativo Sancionatório, obviamente com certas modulações[135].

Além da aludida base principiológica de timbre constitucional, há um fundamento, igualmente constitucional, para que o Estado tipifique e sancione condutas dentro do Direito Administrativo, ou do Penal. Esse fundamento está na liberdade de configuração legislativa de ilícitos e na possibilidade de intervenção do legislador nos campos de incidência do Direito Administrativo, na tutela dos valores relativos ao Estado, ao interesse público, à Administração Pública, e nas múltiplas áreas onde os controles estatais são necessários.

Do exposto, percebe-se que o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, embora não utilizem as mesmas técnicas, nem tenham os mesmos regimes jurídicos, acabam entrando em núcleos estruturantes dos direitos fundamentais dos acusados em geral, na perspectiva de submissão ao devido processo legal e do Estado de Direito.

O Direito punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição, do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, apesar de terem pontos mínimos comuns. É assim que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador, com cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Punitivo.

O estudo do Direito Administrativo Sancionador permitiu constatar que há compreensão majoritária de que o Estado possui direito de punir unitário, aplicando-se princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais; que apesar das críticas à unidade do sistema punitivo estatal, as normas desses dois ramos jurídicos estão separadas por critérios dogmáticos, decorrentes da escolha dos legisladores.

---

[135] CUTANDA, Blanca Lozano. *La tensión entre eficácia y garantias em la represión administrativa: aplicación de los princípios constitucionales del orden penal em el derecho administrativo sancionador com especial referencia al principio de legalidade*. *Las froteras del Código Penal de 1995 y el derecho administrativo sancionador*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1997, p. 51-52.

Constatou-se, também, que o processo de constitucionalização do Direito fortaleceu a tese do direito de punição unitário do Estado, pois a Constituição passou a irradiar-se, com força normativa, para todo o sistema jurídico, de forma que o Direito punitivo passou a ter um núcleo básico na Constituição, com fundamentos mínimos comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, sendo a isso que se refere a unidade do direito de punir estatal.

Ao aplicar esse arcabouço teórico no tema desta tese, um dos mais relevantes princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador é o da isonomia, requerendo que os iguais sejam tratados com igualdade. Entende-se que ele não é devidamente observado quando se compara, por exemplo, o Estatuto dos servidores públicos civis sergipanos com o dos federais, no que se refere ao alcance do poder disciplinar sobre os atos da vida privada.

Em Sergipe, o art. 250, XVI, da Lei nº 2.148/77, prevê o dever de o servidor "proceder, em sua vida pública *e privada* de modo a dignificar a função pública", autorizando a Administração Pública Sergipana a apurar atos da vida particular dos seus servidores. Nota-se, com facilidade, que se trata de previsão legal compatível com o ambiente autoritário que se vivia no Brasil na época da publicação da referida Lei (grifou-se).

Já na União, o Estatuto não dá essa autorização, porque o art. 148 da Lei nº 8.112/90 prevê que o processo administrativo disciplinar (PAD) "é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada *no exercício de suas atribuições*, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido (grifou-se).

Diante da unidade do sistema punitivo estatal e do Direito Administrativo Sancionador como parte dele, com um núcleo básico de princípios constitucionais irradiando para todos os ramos sancionatórios e merecendo observância, entende-se que destoa desse sistema sancionador unitário a possibilidade de processar e punir atos da vida privada dos servidores sergipanos, sem que o mesmo ocorra com os servidores federais.

Até aqui se consolidaram conhecimentos importantes sobre o ordenamento, sistemas e regimes jurídicos, com ênfase nos regimes jurídicos de Direito Público Sancionador, e se descortinararam as características e limites do Direito Administrativo Sancionador. Considerando que esta tese é sobre Direito Administrativo Disciplinar, falta esclarecer por que se consideram as sanções disciplinares como integrantes do sistema punitivo unitário, a seguir.

2.4 As sanções disciplinares como parte do sistema punitivo unitário

O alcance das garantias consagradas no Direito Administrativo Sancionador às relações submetidas a sancionamento disciplinar movimenta discussões doutrinárias e jurisprudenciais, não sendo pacífico o entendimento de integrar as sanções disciplinares no território do Direito Administrativo Sancionador e na sua normatização geral. Devido à controvérsia do tema, José Suay Rincón preferiu não o enfrentar, apesar de ser um dos grandes autores do Direito Administrativo Sancionador na Europa.

Na sua tese de doutoramento na universidade italiana de Bologna e na sua obra sobre sanções administrativas, que publicou em Zaragoza (Espanha), preferiu não enfrentar o problema das sanções disciplinares, justificando que as deixou de fora do campo das sanções administrativas por mera conveniência e para evitar polêmicas, alertando que elas estariam se aproximando do Direito Penal e se afastando dos seus traços originais[136].

A falta de compreensão remansosa sobre as sanções disciplinares integrarem o sistema punitivo unitário justifica o seu estudo, notadamente porque esta tese se debruça sobre o Direito Administrativo Disciplinar e a necessidade de mais uniformidade no sistema correcional disciplinar brasileiro, para que os servidores acusados em procedimentos disciplinares tenham um arcabouço mínimo e uniforme de direitos fundamentais respeitado em todo o país.

Eduardo García de Enterría e Tomás Ramón Fernández enfrentaram a discussão, defendendo que as sanções disciplinares se integram nos poderes sancionadores gerais da Administração Pública, salientando que a única singularidade que resta das sanções disciplinares em relação às demais sanções administrativas refere-se à sua compatibilidade com as penas judiciais, para que não se ofenda o princípio do “non bis in idem”[137].

Conforme o aludido raciocínio, as sanções disciplinares são espécies de sanções administrativas, embora possuam suas peculiaridades, a uma porque não há outro lugar adequado para abrigá-las, e a duas porque o regime jurídico advém do Direito Administrativo em sua vertente sancionadora. Daí que as sanções disciplinares adquirem timbre próprio, no

[136] RINCÓN, op. cit., p. 68 e seguintes.
[137] ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 4ª edição. Madrid: Civitas, 1995, p. 170 e seguintes.

âmbito das relações de especial sujeição, mas nem por isso estariam instaurando um novo ramo jurídico, ou passando aos domínios de ramo diverso ao Direito Administrativo[138].

Tradicionalmente, a doutrina brasileira considera as sanções disciplinares substancialmente diferentes das penais, haja vista o conteúdo finalístico de ambas. Aquelas, visam a assegurar o bom funcionamento da Administração Pública, enquanto as sanções penais visam a garantir a paz social e valores sociais mais amplos.

Sendo certo que dentre as sanções administrativas seria possível encontrar objetivos mais amplos, relativos à ordem pública ou valores gerais da coletividade, nas sanções disciplinares o alvo fica bastante restrito e concentrado, mirando na ordem interna, no bom andamento da repartição, nos valores específicos de disciplina, hierarquia, eficiência e moralidade, que se reproduzem nas Administrações Públicas[139]. Assim, há de se reconhecer que existem diferenças finalísticas entre normas penais e normas disciplinares.

Apesar das referidas diferenças, a finalidade das sanções administrativas e das penais é restaurar a ordem abalada pela violação do ordenamento jurídico, reprimindo o transgressor e tutelando determinados valores sociais, sem importar se internos ou externos, porque na maioria das vezes essas dimensões se entrelaçam e se confundem.

Nada impede que, dependendo da natureza do bem jurídico protegido, haja, simultaneamente, uma tutela de valores ligados à ordem interna das instituições e ao bom funcionamento do serviço público, como ocorre com o princípio da autoridade e as relações de hierarquia e subordinação, valores assegurados pela repressão aos crimes de desacato, resistência, desobediência etc.

Conforme o aludido raciocínio, quando se põe frente a frente uma norma penal que reprime o crime de desacato, e outra norma administrativa que, pelo mesmo fato, prevê sanções de perda do cargo, multa, censura etc, não se alcança compreensão quanto ao critério finalístico como critério diferenciador dos respetivos regimes jurídicos e das naturezas dessas punições.

Se parece correto pontuar algumas tendências, não há critério seguro para apartar regimes jurídicos destinados a tutelar um fato unitário: de um lado é uma infração administrativa, de outro é uma infração penal. As diferenças repousarão nas distintas óticas,

[138] Ibidem, p. 157.
[139] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional nº 64, de 04/02/2010. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 109.

valores e rigor das intervenções, mas não, necessariamente, no elemento finalístico. De todo modo, sempre se retorna ao ponto de origem: a soberana e discricionária escolha do legislador.

No exercício da sua competência, o legislador elege técnicas, mesmo dentro do Direito Penal, de proteção dos bens jurídicos, trilhando caminhos diferenciados, de forma que bens jurídicos distintos recebem, em regra, níveis distintos de proteção e intervenções diferenciadas do Direito Penal, resultado de legítimas escolhas discricionárias, valorações do legislador, no exercício dos seus poderes soberanos.

As sanções administrativas também obedecem a variantes intensas, e os bens jurídicos podem ser mais restritos no Direito Administrativo Sancionatório do que no Direito Penal, visto que resultam ligados ao campo de incidência e aplicação do Direito Administrativo, formal e materialmente delimitado a determinadas situações, hipóteses e fatos[140]. Em geral, a Administração Pública figura como lesada e o bem jurídico será definido nesse contexto: uma lesão à Administração Pública, ou ao Estado em sentido amplo.

As finalidades das sanções administrativas, variam, também, conforme se trate de infrações mais graves, atentatórias à ordem pública, ou infrações menos graves, atentatórias ao ambiente interno da instituição lesada. Apesar disso, toda a infração administrativa agride, com maior ou menor intensidade, a ordem pública, seja pela repercussão externa de qualquer lesão ao erário, ou aos princípios reitores da Administração Pública, seja pela lesão comunitária decorrente de conduta que haveria de ser fiscalizada pelo poder público.

No caso de infrações à ordem pública, em que os particulares se encontram fiscalizados pelo Estado ao desempenharem certas atividades há, também, uma lesão à ordem interna da Administração Pública, ainda que em menor grau, pois a ineficiência administrativa prejudica a imagem do setor público na comunidade, desgastando a instituição. Esses efeitos negativos da infração administrativa repercutem mais intensamente na ordem pública, mas também são importantes no campo interno da Administração Pública.

O referido raciocínio demonstra que em matéria de infrações administrativas não se pode fazer absoluta distinção entre ordem interna e externa, pois toda lesão, inclusive

[140] DAGUER, Beatriz. A intersecção entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador: a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), sob a orientação do professor Davi de Paiva Costa Tangerino. Defendida em 2023, p. 87. Disponível em <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/19416/2/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Beatriz%20Daguer%20-%202023%20-%20Completa.pdf>. Acessado em 23/12/2023.

disciplinar, deve ter um mínimo de repercussão externa, ao menos uma real importância institucional, o que se analisa pelos fins e pela posição da instituição na sociedade.

Embora as infrações disciplinares normalmente não transcendam o ambiente interno da instituição, uma vez que as suas sanções se direcionam ao agente, indiretamente elas protegem interesses sociais e públicos, garantindo o restabelecimento do direito violado e, em alguma medida, a preservação da ordem pública.

Além dos aludidos aspectos, os princípios básicos que regem o Direito Administrativo Sancionador vigoram no âmbito disciplinar, de forma que a unidade daquele ramo impõe o mesmo regime jurídico às infrações disciplinares e às administrativas. Por essas razões, o Direito Administrativo Disciplinar integra o Direito Administrativo Sancionador[141].

Já quando se compara o Direito Administrativo Disciplinar com o Direito Penal, a diferença está no campo de abrangência deste, que possui um caráter geral e abstrato muito superior ao da norma disciplinar, restrita às relações com os servidores públicos. Entretanto, essa distinção não é motivo suficiente para se entender que exista uma distinção material e ontológica entre os ilícitos penal e administrativo disciplinar[142].

Ao contrário, existe uma "identidade ontológica entre o ilícito penal e os demais ilícitos administrativos e, também, de outras áreas do Direito Público Sancionador e, conquanto nicho do Direito Administrativo, a identidade ontológica entre o ilícito penal e o ilícito disciplinar"[143]. Assim, há uma identidade substancial para o fenômeno sancionador penal e administrativo, uma homogeneidade ontológica das distinções vertentes do Direito Sancionador[144].

Apesar de o Direito Sancionador Geral do Estado desenvolver-se em ambiente não jurisdicional, obtém-se as provas dos fatos e a respectiva imputação com base nas mesmas regras jurídicas gerais de hermenêutica que regem o ambiente jurisdicional. Daí que as sanções aplicadas pelos diversos ramos do Direito Administrativo Sancionador são, do mesmo modo que as sanções decorrentes do processo judicial, aplicação do Direito ao caso concreto. Assim,

[141] OSÓRIO, op. cit., p. 164.
[142] DEZAN, Sandro Lúcio. *Uma Teoria do Direito Público Sancionador - Fundamentos da Unidade do Sistema Punitivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 156.
[143] Ibidem, p. 154.
[144] LLOBREGAT, op. cit., p. 55.

há uma teoria precedente aos ramos punitivos estatais que dá uniformidade ao direito de punir do Estado, ao amparo de um Estado Democrático e Constitucional de Direito[145].

O sistema jurídico formado pelo conjunto de normas de direitos e garantias fundamentais dos acusados em geral, que limitam o direito estatal de apurar e punir, irradia normatividade ao Direito Administrativo Disciplinar, submetendo toda a sua análise, interpretação e aplicação aos parâmetros do Direito Sancionador Geral. Nessa raia, atrai todas as garantias que lhe são peculiares, a exemplo das obrigações impostas ao legislador e às autoridades administrativas encarregadas da interpretação e da aplicação das normas[146].

São exemplos das referidas obrigações, a atuação conforme a lei e o Direito; a utilização de método de valoração de provas coerente e harmônico com outros ramos do Direito; a proibição de retroatividade da lei não interpretativa; a proibição de definição aberta de ilícitos ou sanções; a vedação da responsabilidade objetiva; o devido processo legal; a atribuição de natureza testemunhal à pessoa que noticia o ilícito disciplinar etc[147].

Pelo exposto, entende-se que as sanções disciplinares habitam no território do Direito Administrativo Sancionador e estão sujeitas à sua normatização geral, por isso se deve estender todas as garantias consagradas neste às relações submetidas ao sancionamento disciplinar. Ao integrar o Direito Administrativo Sancionador, a sanção disciplinar e o Direito Administrativo Disciplinar também se amarram, por extensão, ao sistema punitivo unitário estatal.

O objetivo deste capítulo era descobrir os fundamentos da unidade do sistema de Direito Público Sancionador, que engloba e escora o Direito Administrativo Sancionador e o seu sub-ramo Administrativo Disciplinar. A pesquisa permitiu descobrir que o Direito Público Sancionador é uno e indivisível, apesar de fragmentado para o seu melhor funcionamento. Ele é formado por ramos apenas didaticamente autônomos, como o Direito Administrativo Sancionador e o seu sub-ramo Administrativo Disciplinar, constituindo-se uma unidade na pluralidade do ordenamento jurídico.

A partir do referido entendimento, conclui-se que diante da existência de um sistema de Direito Sancionador único, indivisível e alinhado logicamente, não se pode aceitar regras excessivamente díspares nos regimes disciplinares dos servidores públicos brasileiros. Nesse

[145] DEZAN, op. cit., p. 172.
[146] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 65.
[147] Ibidem, p. 65-66.

sentido, há disparidades que carecem ser corrigidas, referentes, por exemplo, às infrações de abandono de cargo, de valimento do cargo e de apuração de atos da vida privada dos servidores, que têm tipificações e sanções sem uma uniformidade mínima nos Estados analisados.

Concluiu-se, também, que a consequência mais importante da ideia de unidade do direito de punir estatal é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais, inexistindo diferenças substanciais entre normas penais e normas administrativas sancionadoras.

O Direito punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição, do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, apesar de terem pontos mínimos comuns. É assim que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador, com cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Punitivo.

À derradeira, conclui-se que há uma identidade ontológica entre o ilícito penal e os ilícitos administrativos. Como sub-ramo do Direito Administrativo, existe a mesma identificação entre a infração disciplinar e a penal. Assim, há identidade substancial entre a sanção penal e a administrativa, uma homogeneidade ontológica dessas distintas vertentes do Direito Público Sancionador, do qual fazem parte o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Administrativo Disciplinar e suas sanções.

Depois de descobrir os fundamentos da unidade do sistema de Direito Público Sancionador e de Direito Administrativo Sancionador, torna-se necessário estudar as fontes e os princípios deste último, que irrigam o Direito Administrativo Disciplinar. Trata-se de um arcabouço teórico preliminar importante para sustentar as ideias práticas que serão apresentadas nas Partes II e III desta pesquisa. São aqueles princípios e fontes que se estudarão a seguir.

3. Fontes e princípios do Direito Administrativo Sancionador

No capítulo anterior, entendeu-se que existe um ordenamento, sistemas e regimes jurídicos normatizadores do agir estatal, que no âmbito do Direito Público Sancionador se apresenta como um sistema único, indivisível e alinhado logicamente. Nessa quadra, o que dificulta a análise das normas de Direito Administrativo é o fato de ele não ser codificado, integrando-se por um emaranhado de normas e legislações esparsas, costumes e praxes administrativas, regulatórias 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 ou outro regime jurídico passa a representar um código uniforme. É o caso da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na União, e da Lei nº 10.177/98, que o regula no Estado de São Paulo. Contudo, tais Leis servem apenas como subsídio às normas específicas ditadas nos casos concretos, pois não atendem aos diversos 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 Pública. Por esta visão das coisas, a codificação administrativa não seria conveniente, porque as novidades da vida social requerem atualização do Direito e liberdade de desenvolvimento e de evolução das normas, incompatíveis com um caderno unificado.

O fato de a Administração Pública necessitar acompanhar as rápidas transformações da sociedade para realizar os seus fins de interesse público, torna o Direito Administrativo instável e impróprio para sujeitar-se à disciplina de um código, pois trata-se de um ramo do Direito em contínuo incremento. Por isso, nos códigos administrativos só devem reunir-se as regras fundamentais de organização dos processos uniformes da atividade administrativa. Os preceitos especiais para cada órgão ou serviço devem pertencer às leis orgânicas ou regulamentos[148].

Numa eventual codificação, devem-se ao menos identificar os institutos, as fontes e os princípios que formam e delineiam o sistema, organizando-os de modo a balizar um Direito Administrativo inteligível e, por extensão, o seu ramo Sancionador e o seu sub-ramo Disciplinar. Como nessa hipótese as fontes e os princípios devem estar positivados em uma norma que condense o sistema, é sobre eles que se investigará neste capítulo, com o objetivo

[148] CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 3ª edição, revista e ampliada. Coimbra: Coimbra Editores, 1951. p. 122.

de identificar e caracterizar as principais fontes e princípios do Direito Administrativo Sancionador, aplicáveis no seu ramo Disciplinar.

A investigação se justifica, porque esta tese trata da falta de uniformidade no sistema correcional disciplinar brasileiro, que desatende ao princípio da igualdade, pois servidores que praticaram infrações disciplinares similares acabam recebendo tratamentos diferentes. Assim, identificar e caracterizar as fontes e princípios poderá ajudar na oferta de um arcabouço normativo mais uniforme para a defesa dos direitos fundamentais dos acusados.

3.1 As fontes do Direito Administrativo Sancionador

O Direito Administrativo Sancionador e, notadamente, a sua vertente Disciplinar que cuida da relação entre a Administração Pública e seus agentes, apresenta-se no ordenamento jurídico de forma não codificada, composto por várias normas dispersas que tratam das mais diversas questões de interesse primeiramente da Administração Pública e, em segundo plano, dos servidores e suas questões estatutárias. Essas positivações são as fontes desse ramo jurídico.

A investigação dos atos que originam o Direito Administrativo é importante por várias razões, pois a identificação das fontes dá um norte de ação ao administrador público, permitindo-lhe identificar o bloco de legalidade que rege a sua atividade. Além disso, o conhecimento das fontes válidas é condição para a avaliação da legalidade do ato público, ou seja, a correta compreensão das fontes condiciona o controle da Administração Pública[149].

A palavra fonte deriva do latim “fons-fontis”, e este do “fundo-fundere”, que significa “derramar”. Indica, assim, o lugar de onde brota a água na superfície da Terra. Nesse sentido etimológico passa, vulgarmente, a traduzir o ponto de partida de alguma coisa[150]. No que se refere ao Direito, a classificação binária das fontes considerava a lei e o costume como as suas principais fontes, respectivamente fonte escrita e não escrita[151].

Dentro da citada classificação binária das fontes, podem-se acrescentar os princípios gerais do Direito irradiando normatividade ao sistema jurídico, adotando, sem embargo, uma classificação restritiva. No sentido amplo de fontes, o Direito Administrativo tem a sua

---

[149] MARRARA, Thiago. *As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade.* Revista Digital de Direito Administrativo. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51 (p. 24), 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561/77253>. Acessado em 22/6/2024.

[150] BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Introdução. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I, p. 220.

[151] CAETANO, op. cit., p. 62-63.

formação noutros elementos além dos considerados pela doutrina binária, encontrados: a) nas normas escritas, desde as Constituições até as normas administrativas secundárias; b) nas outras disciplinas jurídicas; c) nos costumes; d) na jurisprudência; e) na doutrina[152].

Sandro Lúcio Dezan[153] adota a classificação restritiva de fonte, considerando a doutrina e a jurisprudência como formas de interpretação das normas, porém tripartida para considerar a lei em sentido amplo, os costumes e os princípios gerais do Direito. Ele entende que, a exemplo de outros ramos do Direito, as fontes do Direito Administrativo Disciplinar dividem-se ainda em: a) fontes materiais, de produção; e b) fontes formais, de cognição, sem deferir à doutrina e à jurisprudência (salvo a de caráter vinculante) a natureza de fonte.

Como fonte de produção (material ou substancial) do Direito Administrativo Disciplinar, há três pontos de irradiação normativa pelo Estado: o Parlamento, produtor do ordenamento jurídico abstrato; a Administração Pública, com relevância para os decretos autônomos e pareceres ou formulações enunciativas vinculantes; e o Judiciário, com as súmulas vinculantes e as decisões no controle concentrado de constitucionalidade de normas.

Registra-se, porém, que a legitimidade do Judiciário produzir normas primárias, por intermédio das suas súmulas e acórdãos vinculantes, não agride o Estado Democrático de Direito, fundamentado na lei geral e abstrata produzida pelos legítimos representantes do povo no Parlamento, em um Estado jurisdicional. Isso porque, as aludidas decisões vinculantes partem da premissa de que visam a apresentar a correta vontade da lei e do legislador, confirmando a noção de Estado Democrático de Direito.

Além do aludido argumento, embora não eleitos, em alguma medida os ministros das cortes superiores também representam o povo, pois são indicados pelo presidente da República e aprovados pelos senadores. Ademais, suas decisões são públicas, fundamentadas e submetidas ao escrutínio de toda a sociedade; portanto, seus julgamentos não podem ser considerados antidemocráticos apenas pelo fato de não partirem de atores estatais eleitos[154].

---

[152] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961. p. 40.
[153] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 82.
[154] VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. *A força democrática das Supremas Cortes*. Revista de Informação Legislativa: RIL. Brasília, DF, v. 60, n. 239, p. 115-136, jul./set. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/239/ril_v60_n239_p115.pdf/view>. Acessado em: 27/12/2023.

Além das referidas qualificações, o Judiciário é o único Poder que exige dos seus membros a formação jurídica e, para integrar as cortes superiores, notório saber jurídico. Os Poderes Legislativo e Executivo não exigem essa qualificação dos seus membros e permitem que quem faz e quem executa as leis não seja versado nelas, diferentemente do Judiciário. Por isso, as manifestações vinculantes das Cortes Superiores não devem ser desqualificadas como antidemocráticas, embora esporadicamente ultrapassem os seus limites[155].

O Estado, todavia, não é absoluto na definição dos valores que orientam a produção legislativa, devendo reproduzir os anseios do corpo social. Não lhe é permitido legislar arbitrariamente, pois encontra seu fundamento na moral vigente, na vida social e nos imperativos da civilização. Assim, como fonte originária da norma jurídica está a consciência do povo em dado momento do seu desenvolvimento histórico, refletindo as necessidades sociais e as aspirações da cultura, da qual uma das expressões é o fenômeno jurídico[156].

As leis em sentido amplo são as fontes formais imediatas, ou primárias, do Direito Administrativo Sancionador. Porém, conforme o princípio da reserva legal, somente a lei em sentido estrito pode instituir o ilícito administrativo disciplinar. Com efeito, na lei é que está o contato do servidor público com o lícito e o ilícito, com o que o Estado-Administração entende como contrário aos seus interesses e passível de sanção disciplinar[157].

Já os costumes, os princípios gerais do Direito e de Direito Administrativo, a exemplo das normas secundárias e regulamentares (decretos regulamentares, instruções normativas etc) são espécies de fontes formais mediatas, ou secundárias, onde os costumes constituem o conjunto de normas de condutas respeitadas pela sociedade independentemente de sua conversão em norma escrita, pelo senso de justiça que permeia a sociedade[158].

Conforme demonstrado até aqui em linhas gerais, as fontes do Direito Administrativo Sancionador e do seu ramo Disciplinar podem ser formais imediatas (ordinárias e extraordinárias) ou mediatas. Aqui se estudarão com mais minudência apenas aquelas primeiras (imediatas), por serem mais amplamente utilizadas para irrigar o Direito Disciplinar brasileiro, iniciando pelas fontes formais imediatas ordinárias, que podem ser de seis espécies.

---

[155] Ibidem, p. 130.
[156] MIRABETE, Júlio Fabrini. *Manual de Direito Penal*. 18ª edição, revista e atualizada até 31/12/2001. São Paulo: Atlas, 2002, p. 46.
[157] DEZAN, op. cit., p. 84.
[158] Ibidem, p. 84.

3.2 Fontes formais imediatas ordinárias de Direito Administrativo Sancionador

As fontes formais imediatas ordinárias de Direito Administrativo Sancionador são a Constituição, os tratados e as convenções, a lei complementar, a lei ordinária, as medidas provisórias e os decretos autônomos. *A Constituição* é o pilar, o "fundamento de validade último que constitui a unidade da interconexão criadora" das normas, que está no topo de todo o ordenamento jurídico[159], irradiando normatividade[160] de todas as suas normas e princípios explícitos e implícitos aos sistemas que sustenta.

Na Constituição brasileira de 1988 há normas relativas ao agir da Administração Pública, em harmonia com os princípios fundamentais instituídos. O caput do art. 37 prescreve que a Administração Pública de qualquer esfera de governo deve obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Também há normas gerais para os entes e órgãos da República, vinculando todos os servidores públicos, além de fixar regras gerais de processualidade e de Direito Sancionador geral, também vinculantes para a Administração Pública como um todo[161].

Os tratados e as convenções internacionais são a segunda fonte imediata ordinária do Direito Administrativo Sancionador. Tratado é "todo acordo formal concluído entre sujeitos de Direito Internacional Público e destinado a produzir efeitos jurídicos"[162], tendo várias denominações: convenção, ato, protocolo, convênio, ajuste e acordo. Tratados e Convenções são expressões sinônimas, que representam atos internacionais de maior ou menor alcance, de caráter bilateral ou multilateral[163].

A competência para celebrar tratados é do presidente da República, mas com o referendo do Congresso Nacional, homenageando a sistemática de freios e contrapesos, que visa a limitar o abuso de poder[164]. Quanto à hierarquia do tratado na normatização interna, a orientação do

---

[159] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª edição, 3ª tiragem. Traduzido por João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 155. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4375607/course/section/2096955/Hans%20Kelsen%20-%20Teoria%20Pura%20do%20Direito%20-%20Obra%20completa.pdf>. Acessado em 28/12/2023.
[160] HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Traduzido por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
[161] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 93.
[162] REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 6ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 14.
[163] SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Tratados internacionais de direitos humanos*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, nº 43, p. 7-30, abr./jun. 2003.
[164] LEITE, Simírame Pereira Leite. *Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos na Constituição de 1988 após a Emenda Constitucional nº 45*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 7, nº 77,

Supremo Tribunal Federal (STF) é a do monismo moderado, em que depois dos trâmites legislativos o tratado se incorpora ao Direito interno no mesmo nível da lei ordinária[165].

Já os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, se aprovados em dois turnos e em cada casa do Congresso Nacional e, ainda, com quórum de três quintos dos membros de cada Casa Legislativa, ingressam no ordenamento jurídico com o nível de emenda constitucional (art. 5°, § 3°, CF/88, com redação dada pela EC nº 45, de 08.12.2004).

Por conta do referido dispositivo, caso determinado direito humano reconhecido por tratado internacional seja aplicável ao servidor público acusado em sede de Direito Disciplinar ratificado e aprovado com o aludido quórum qualificado, esse direito deve ser aplicado de plano às relações jurídicas entre o Estado-Administração e o servidor processado, desconsiderando eventual lei nacional em sentido contrário[166].

Por outro lado, os tratados e convenções internacionais também podem ser ferramentas para combater infrações dos servidores, como foram a Convenção Interamericana contra a Corrupção[167] e a Convenção da ONU contra a Corrupção[168], promulgadas aqui no corpo do Decreto nº 4.410, de 7/10/2002, e do Decreto nº 5.687, de 31/01/2006, respectivamente.

O art. IX da Convenção Interamericana e o art. 20 da Convenção da ONU tratam do enriquecimento ilícito dos funcionários públicos, exortando os países signatários a adotar as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio dos servidores que exceda de modo significativo a sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente.

Desde a entrada em vigor dessas Convenções no Brasil, muitos servidores já foram expulsos do serviço público por enriquecimento ilícito caracterizado por variação patrimonial

---

fev./mar. 2006. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/46>. Acessado em 28/12/2023.

165 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 2ª edição. São Paulo, Saraiva, 1998, p. 19.

166 DEZAN, op. cit., p. 94.

167 VENEZUELA. Organização dos Estados Americanos (OEA). Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas. Publicada em 29/3/1996; aprovada pelo Decreto Legislativo n. 152, de 25/6/2002; e promulgada pelo Decreto n. 4.410, de 7/10/2002. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33417/23/Conven%c3%a7%c3%a3o_interamericana_combate_corrup%c3%a7%c3%a3o_OEA.pdf>. Acessado em 28/12/2023.

168 MÉXICO. Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Mérida-México. Publicada em 30/3/2005 e aprovada no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 348/2005, Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29692/14/Conven%c3%a7%c3%a3o_ONU_2005.pdf>. Acessado em 28/12/2023.

desproporcional (VPD), que é uma das espécies de improbidade administrativa. Trata-se de um enquadramento polêmico no Direito Administrativo Disciplinar, que se estudará em capítulo específico mais adiante nesta tese.

A lei complementar também é uma fonte imediata ordinária do Direito Administrativo Sancionador, que se qualifica como tal em face de elementos formais. A competência do órgão que edita a norma e o procedimento adotado na sua produção são os elementos essenciais para a caracterização das normas, sendo o que acontece também com a lei complementar, que tem no quórum de maioria absoluta um dos elementos indispensáveis à sua caracterização[169].

Não é certo, porém, que a lei complementar se qualifique como tal apenas pelo fato de haver sido aprovada por maioria absoluta. Uma lei ordinária, aprovada por maioria absoluta, ou até por unanimidade, não deixará de ser lei ordinária, porque o quórum obtido na votação não a converte em lei complementar, sendo importante todo o procedimento, de forma que ela deve ser tratada com tal qualificação desde a apresentação do respectivo projeto[170].

É comum utilizar-se lei complementar (LC) para implantar regimes jurídicos disciplinares, como fizeram dez Estados brasileiros: Acre (LC nº 39, de 29/12/93); Distrito Federal (LC nº 840, de 23/12/2011); Espírito Santo (LC nº 46, de 31/01/94); Mato Grosso (LC nº 4, de 15/10/90); Paraíba (LC nº 58, de 30/12/2003); Piauí (LC nº 13, de 03/01/94); Rio Grande do Norte (LC nº 122, de 30/6/94); Rio Grande do Sul (LC nº 10.098, de 03/02/94); Rondônia (LC nº 68, de 09/12/92); e Roraima (LC nº 53, de 31/12/2001).

Além dos dez Estados mencionados, São Paulo fez uma reforma significativa na parte disciplinar do seu Estatuto dos servidores públicos civis por intermédio da Lei Complementar nº 942/2003[171], pois a sua Lei nº 10.261/68 (Estatuto original) estava bastante defasada em relação a vários procedimentos e a direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

---

[169] MACHADO, Hugo de Brito. *Segurança Jurídica e Lei Complementar*. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza, v. 28, nº 1, 2008, p. 179-190. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12104/1/2008_art_hbmachado.pdf>. Acessado em 28/12/2023.

[170] Ibidem, p. 182.

[171] SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 942, de 06 de junho de 2003. Altera a Lei n. 10.261, de 28 /10/ 1968, que dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de São Paulo. São Paulo. Publicada no DOE de 06/6/2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2003/lei.complementar-942-06.06.2003.html>. Acessado em 28/12/2023.

O Estado de São Paulo também se valeu de lei complementar para implementar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na sua normatização disciplinar. Foi por intermédio da Lei Complementar nº 1.361, de 21/10/2021, que instituiu bonificação por resultados (BR) no âmbito da Administração Pública e criou a Controladoria-Geral do Estado.

O Estado de Pernambuco também fez algumas alterações importantes no seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 6.123/68), por intermédio da Lei Complementar nº 316/2015, como por exemplo:

- Incluiu a improbidade administrativa entre as infrações disciplinares gravíssimas, puníveis com demissão, ou cassação de aposentadoria (art. 204, XV). Foi uma alteração importante, porque sem esse dispositivo não havia onde enquadrar, por exemplo, o enriquecimento ilícito dos servidores, conceituado no art. 9º, VII, da Lei nº 14.230/2021 (nova LIA).

- Incluiu dispositivo esclarecedor sobre a prescrição das punições disciplinares, prevendo que os prazos de prescrição dispostos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime, *independentemente de instauração de inquérito policial ou do ajuizamento da ação penal* (grifou-se). Essa mudança foi significativa, porque não se sabia quais as condições necessárias para usar os prazos prescricionais penais no PAD.

- Alterou a proibição prevista no art. 194, V, de "valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função" para "valer-se do cargo para lograr proveito pessoal *ou de outrem*, em detrimento da dignidade da função pública" (grifou-se). Esse câmbio foi relevante, porque é muito difícil provar a vantagem que o servidor auferiu ao se valer do cargo indevidamente, já que em temas de corrupção não se passa recibo, enquanto o proveito "de outrem" costuma deixar rastros mais visíveis, como uma certidão negativa indevida, uma restituição tributária fraudulenta, a liberação de uma carga de mercadorias irregulares etc.

A lei, como fonte imediata ordinária do Direito Administrativo Sancionador, "fornece a base da atuação da Administração Pública [...] o ponto de partida ao exegeta"[172], por isso que a maioria dos Estatutos dos servidores públicos civis no Brasil foi veiculada por meio de leis, a

[172] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia e Hermenêutica do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 54.

exemplo da Lei nº 8.112/90, dos servidores da União, suas autarquias e fundações. Porém, "o Direito também é fenômeno e com essa característica deve ser tratado"[173].

A necessidade de concretização de direitos e garantias constitucionais fundamentais como instrumento de materialização da certeza e da justiça do Direito já seria suficiente para permitir à Administração Pública atuar não somente conforme a lei, mas conforme o Direito como um todo (juridicidade), que é maior do que ela (lei), seguindo o fluxo do art. 2º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784/99. O Direito não deve se limitar à visão positivista da legalidade estrita e por isso não deve submeter o "ser" ao "dever ser"[174].

A Administração Púbica, no uso do seu direito de ação procedimental deve agir "com submissão à lei e ao Direito. Examinado em si mesmo, esse preceito é realmente notável, porque pressupõe, de maneira inequívoca, que existe um Direito com outra origem distinta da lei"[175]. Trazendo essas reflexões da vida pensada para a vida vivida do Direito Administrativo Disciplinar, cita-se o exemplo do art. 172 da Lei nº 8.112/90.

O referido dispositivo prevê que "o servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada". Atendendo a esse comando legal, a Administração Pública costumava indeferir o pedido de aposentadoria voluntária do servidor que cumpriu os requisitos mas é acusado em PAD.

A referida postura da Administração Pública era problemática, porque o art. 40 da Constituição de 1988 prevê o direito de o servidor se aposentar quando cumprir os requisitos ali catalogados, por isso parecia inaceitável que um comando legal fosse cumprido em detrimento de um dispositivo constitucional[176].

Houve intensa discussão doutrinária sobre o tema e alguns autores aderiam à estrita legalidade, favoráveis à posição da Administração Pública, como José Armando da Costa[177],

---

[173] DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A Administração Pública concretista de direitos fundamentais - Um olhar para além do positivismo jurídico.* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 3.
[174] Ibidem, p. 3.
[175] ENTERRÍA, Eduardo García de. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*. Madrid: Civitas, 1996. p. 93.
[176] VICENTE, Luciano Rosa. *A controvérsia na concessão de aposentadoria voluntária a servidor que responde a PAD na esfera federal.* Revista Fórum Administrativo - Direito Público. Belo Horizonte, ano 17, n. 200, out./2017, p. 61-71.
[177] COSTA, José Armando. *Processo Administrativo Disciplinar - Teoria e Prática*. 6ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 189-190.

Márcio Vinícius de Araújo Silva[178], Maurício Neves Arbach[179], Palhares Moreira Reis[180] e Sebastião José Lessa[181]. Outros, elegeram a juridicidade para interpretar conforme a lei e o Direito, posicionando-se favoravelmente à aposentadoria dos servidores, como Antônio Carlos Alencar Carvalho[182], Ivan Barbosa Rigolin[183], Júlio Cézar Lima Brandão[184], Mauro Roberto Gomes Mattos[185], Sandro Lúcio Dezan[186] e Vinícius de Carvalho Madeira[187].

Prevaleceu o entendimento da segunda corrente, plasmado no Enunciado nº 17 da Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares[188]: ultrapassado o prazo legal de 140 dias para a apuração e conclusão do PAD, a Administração Pública não poderá impedir, apenas com fundamento no art. 172 da Lei nº 8.112/90, a concessão de aposentadoria voluntária requerida pelo servidor acusado, salvo se comprovar que ele foi o único responsável pela demora na conclusão do PAD.

A fundamentação do referido Enunciado foi que "a restrição estabelecida pelo art. 172 da Lei nº 8.112/90 deve ser interpretada de forma harmônica com os prazos estabelecidos nos artigos 152 e 167, da mesma Lei, de forma a atender ao princípio da razoabilidade dos atos da

---

[178] SILVA, Márcio Vinícius de Araújo. *Possibilidade de concessão de aposentadoria a servidor público que esteja respondendo a Processo Administrativo Disciplinar, na visão dos Tribunais, ante a falta de previsão legal.* Revista da Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília, v. 7, n.11, p. 155-176, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34447/13/V7.n11_Possibilidade.pdf>. Acessado em 29/12/2023.

[179] ARBACH, Mauricio Neves. *Apontamentos sobre a inviabilidade de concessão de aposentadoria voluntária ao servidor que responde a processo administrativo disciplinar*. Portal Eletrônico Conteúdo Jurídico Brasília-DF, publicado em 15/01/2015. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/42947/apontamentos-sobre-a-inviabilidade-de-concessao-de-aposentadoria-voluntaria-ao-servidor-que-responde-a-processo-administrativo-disciplinar>. Acessado em 29/12/2023.

[180] REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar - Comentários com instruções e esclarecimentos desde a denúncia de irregularidades até a revisão do processo*. 2ª edição ampliada e atualizada. Brasília: Editora Consulex, 1999, p. 97-98.

[181] LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*. 3ª edição revista e atualizada. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2001, p. 98-99.

[182] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância.* 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 536.

[183] RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis.* 7ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 392.

[184] BRANDÃO, Júlio Cézar Lima. *Comentários ao estatuto do servidor público atualizado Lei 8.112: direitos, deveres, proibições vantagens, processo disciplinar, seguridade social, e aposentadoria.*. 2ª edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2012, p. 401-402.

[185] MATTOS, Mauro Roberto Gomes. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar.* 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 601.

[186] DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual Volume III*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 270-271.

[187] MADEIRA, *Vinícius de Carvalho. Lições de Processo Disciplinar - atualizado com a Súmula nº 5 do STF.* Brasília: Fortium, 2008, p. 86-87.

[188] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Manual de boas práticas consultivas em matéria disciplinar. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Brasília, 2017, p. 29. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual_boas_praticas_disciplinares-__cppad.pdf>. Acessado em 29/12/2023.

Administração". Assim, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Nota Técnica nº 26.453/2018-MP, de 09/11/2018, passou a aplicar o aludido entendimento.

Diante da necessidade de concretizar o direito constitucional de aposentadoria dos servidores públicos da União, a Administração Pública flexibilizou o art. 172 da Lei nº 8.112/90, dando interpretação harmônica com outros dispositivos legais e com o princípio da razoabilidade, numa hermenêutica que valorizou a juridicidade. A lei continua sendo a fonte base do Direito Administrativo Sancionador, o ponto de partida do intérprete, que tem na justiça do Direito o seu ponto de chegada.

A quinta fonte formal imediata ordinária do Direito Administrativo Sancionador são *as medidas provisórias*, que segundo o art. 62, caput, da Constituição de 1988, o presidente da República pode adotar, em caso de relevância e urgência, com força de lei, devendo submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional.

As medidas provisórias não costumam ser usadas para inaugurar regimes jurídicos estatutários, mas nada impede que, em caso de relevância e urgência, o presidente da República as utilize para modificar questões específicas das normas de Direito Estatutário e Disciplinar dos servidores públicos, à exceção de matérias relativas à organização estatutária do Poder Judiciário e do Ministério Público, vedadas constitucionalmente[189].

Foi o que ocorreu, por exemplo, com a Medida Provisória nº 2.174-28, de 24/8/2001, que instituiu, no âmbito do Poder Executivo da União, o Programa de Desligamento Voluntário (PDV), a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

É possível instituir ilícito de Direito Público por meio de medida provisória, o que refletiria na relação com o princípio da legalidade, no tocante à retroatividade da lei mais benigna, e com o comando constitucional de que se não convertida em lei em até 120 dias, ou rejeitada, perderá a eficácia desde a sua edição[190]. Entretanto, não se abordarão essas repercussões detalhadamente para não fugir do tema deste capítulo.

[189] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 97.
[190] DEZAN, op. cit., p. 97-98.

A sexta e última fonte formal imediata do Direito Administrativo Sancionador são *os decretos autônomos*, que competem aos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal, visando a normatizar assuntos de interesse da Administração Pública relacionados à prestação de serviços públicos, aos servidores públicos, a cargos e funções, podendo inovar o mundo jurídico, criando diretamente o Direito posto internamente. Fundamentam-se na própria Constituição (art. 84, VI, "a" e "b"), prescindindo de lei que lhes justifique a existência [191].

Apesar de ser espécie de veículo introdutor primário de normas, com força para inovar o ordenamento jurídico independentemente de lei precedente, o decreto autônomo tem um rito mais célere e prescinde de manifestação de vontade de outro Poder da República para sua vigência. Pode, então, inovar em questões de Direito Administrativo Disciplinar, incluindo tipificações de atos ilícitos e suas sanções, bem como demais normas afetas ao regime disciplinar do serviço público como um todo, positivando-o por completo[192].

Há muitos exemplos de uso do decreto autônomo na quadra administrativa disciplinar:

- O Decreto fluminense nº 2.479/79, que aprova o Regulamento do Estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro;

- O Decreto fluminense nº 46.339/2018, que disciplina a celebração de TAC na Administração Pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro;

- O Decreto fluminense nº 42.553/2010, que institui a sindicância patrimonial e dá outras providências;

- O Decreto mineiro nº 46.906/2015, que institui o ajustamento disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual de Minas Gerais;

- O Decreto cearense nº 34.597/2022, que dispõe sobre o Sistema de Correição dos agentes públicos civis no âmbito do Poder Executivo Estadual;

- O Decreto sergipano nº 29.976/2015, que constitui Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD), e Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

[191] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 189-190.
[192] DEZAN, op. cit., p. 101.

(SEPLAG), para apuração de irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos do Estado de Sergipe;

- O Decreto amazonense nº 25.080/2005, que aprova o Regimento Interno da Comissão de Regime Disciplinar da Secretaria de Estado da Administração (CRD-SEAD).

Neste subcapítulo estudaram-se as fontes formais imediatas ordinárias do Direito Administrativo Sancionador, demonstrando as teorias nas quais se fundamentam e a sua aplicação na prática cotidiana, notadamente do seu ramo Disciplinar, sobre o qual se debruça esta tese. A seguir se investigará as fontes formais imediatas extraordinárias do Direito Administrativo Sancionador.

3.3 Fontes formais imediatas extraordinárias do Direito Administrativo Sancionador

São quatro as principais fontes formais imediatas extraordinárias do Direito Administrativo Sancionador: as decisões vinculantes do Judiciário, divididas em súmulas vinculantes e acórdãos vinculantes do STF; os pareceres vinculantes da Administração Pública; e as formulações do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

As súmulas vinculantes do STF são fontes de Direito Administrativo Sancionador, porque o art. 103-A da Constituição de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, prevê que o STF poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal, bem como revisá-la ou cancelá-la.

As Súmulas vinculantes do STF já receberam muitas críticas, porque impedem a decisão do magistrado, que não pode mais decidir, porque decidida estará a matéria previamente pelo órgão judiciário superior e contra ela não poderá ele atuar, mesmo se a sua consciência jurídica assim o determinar, sob pena de responder por isso. Tanto quanto ao cidadão, a súmula vinculante enrijece e tolhe o Poder Judiciário. O momento é de crescimento responsável deste Poder, não de limitá-lo. O momento é de cidadania, não de mordaça[193].

[193] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Sobre a súmula vinculante*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 51-64. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/193/r133-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 30/12/2023.

A adoção de Súmula vinculante rompe a tradição constitucional republicana brasileira e seus princípios constitucionais, limitando direitos dos cidadãos, comprometendo o princípio da legitimidade democrática e o da separação de poderes; agredindo o princípio da independência do juiz, sem o qual o direito fundamental à jurisdição fica limitado; e não é dada como certa para corrigir os rumos do Judiciário quanto à eficiente prestação jurisdicional buscada[194].

A súmula é um valioso elemento de persuasão, mas não obriga nem vincula nem mesmo os juízes de primeiro grau; ela não é lei e não pode ter força vinculante para os demais órgãos de qualquer grau de jurisdição subordinados ao tribunal[195]. Essas três últimas citações são de 1995 e 1997, anteriores à inclusão da súmula vinculante no caderno constitucional (2004) e são úteis para que se conheçam as críticas que receberam, e em alguma medida ainda recebem, apesar da sua inegável contribuição no campo da economicidade e da segurança jurídica.

Como fonte do Direito Administrativo Sancionador, um exemplo marcante de aplicação no seu ramo Disciplinar foi a Súmula vinculante do STF nº 5, publicada em 16/5/2008, segundo a qual "*a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição*". Ela chegou alguns meses depois de o STJ publicar a Súmula nº 343, de 12/9/2007, que previa a obrigatoriedade de advogado em todas as fases do PAD.

A questão era polêmica, com uma corrente doutrinária defendendo que a ausência de defesa técnica por advogado em PAD agride o direito fundamental à ampla defesa, assegurado pelo art. 5º, LV, da Constituição de 1988, aos litigantes e aos acusados em geral, em processo administrativo e judicial. Para demonstrar a ofensa que a Súmula vinculante nº 5 provocou ao tecido constitucional, basta analisar os frágeis argumentos utilizados no Acórdão[196].

No mesmo sentido, todo procedimento administrativo disciplinar deve se fundamentar no processo constitucional expressamente previsto, traduzindo-se na observância do contraditório, ampla defesa, isonomia e direito ao advogado[197]. Por isso, o posicionamento

---

[194] Ibidem, p. 63.
[195] SILVA, Evandro Lins e. *A questão do efeito vinculante*. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília, ano XXV, n. 61, jul./dez. 1995, p. 53-58. Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/26>. Acessado em 30/12/2023.
[196] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. *A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 27-64, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/288>. Acessado em 30/12/2023.
[197] LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 4ª edição, revista e ampliada. Porto Alegre: Síntese, 2001, p. 50.

sustentado na Súmula nº 343 do STJ é o mais alinhado à racionalidade democrática, que busca sedimentar um devido processo constitucional fundado no Estado Democrático[198].

A corrente contrária, que apoiou a Súmula do STF nº 5, argumentou que em sua essência o PAD trata de uma relação entre o servidor e o Estado, que engloba uma relação de trabalho; se na lei trabalhista os empregados podem reclamar pessoalmente à Justiça do Trabalho (art. 791 da CLT), "não se sustenta tratamento tão diferenciado para o servidor público"[199]. Por força da Súmula vinculante do STF nº 5 e o entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência, o acusado em PAD não é obrigado a se fazer representar por advogado[200].

Sendo certo que a Súmula vinculante nº 5, do STF, cumpriu a sua função de fonte formal imediata extraordinária do Direito Administrativo Sancionador e pacificou a questão, há um caso interessante nos regimes disciplinares dos Estados brasileiros. Trata-se do Estatuto dos servidores civis do Ceará, que prevê a presença obrigatória de advogado no PAD, como quis a cancelada Súmula nº 343 do STJ (2007), só que 33 anos antes dela, em 1974.

O art. 184 do Estatuto cearense (Lei nº 9.826/74) dispõe que se assegurará ao funcionário, no procedimento disciplinar, ampla defesa, consistente, sobretudo: [...] III- no direito de ser defendido por advogado, de sua indicação, ou por defensor público, também advogado, designado pela autoridade competente.

Já o art. 185 dispõe que "a defesa do funcionário no procedimento disciplinar, que é de natureza contraditória, é privativa de advogado [...]". § 1º - A autoridade competente designará defensor para o funcionário que, pobre na forma da lei, ou revel, não indicar advogado, podendo a indicação recair em advogado do Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC). §2º - O funcionário poderá defender-se pessoalmente se tiver a qualidade de advogado.

---

[198] KISTEUMACHER, Daniel Henrique Rennó. *A (in) constitucionalidade da Súmula vinculante nº 5*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 9, n. 9, p. 292-311, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/11>. Acessado em 30/12/2023.
[199] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 945. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 30/12/2023.
[200] DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual Volume III*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 83.

Tratam-se de dispositivos da versão original do Estatuto cearense[201], que chamam a atenção por fugirem do padrão autoritário que vigorava no regime militar brasileiro na época da sua publicação (1974). Há previsão similar apenas no Estatuto baiano (Lei nº 6.677/94, art. 223), no Estatuto paulista (Lei nº 10.261/68, alterada pela LC nº 942/2003, art. 282, § 3º) e no Estatuto amazonense (Lei nº 1.762/86, art. 184).

O caso cearense é peculiar e curioso porque o seu Estatuto é de 1974, contemporâneo do regime militar no Brasil, enquanto o Estatuto Baiano é de 1994, posterior à Constituição de 1988, e o amazonense é de 1986, já no final do período ditatorial. São Paulo alterou significativamente em 2003 a parte disciplinar do seu Estatuto de 1968, impulsionado pelos novos e saudáveis ares constitucionais.

A falta de uniformidade no referido tema em relação aos Estatutos dos demais Estados brasileiros e ao Estatuto federal, combinada com a divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o assunto, levaram o STF a pacificar a questão publicando a Súmula vinculante nº 5, em 2008, que agiu como legítima fonte de Direito Público Sancionador, no seu ramo Disciplinar.

A exemplo das súmulas vinculantes, *os acórdãos vinculantes do STF* também são fontes primárias extraordinárias do Direito Administrativo Sancionador, para observância irrestrita da Administração Pública, podendo se aplicar ao Direito Administrativo Disciplinar quando apresentarem comando direto sobre procedimentos disciplinares.

No ordenamento jurídico brasileiro, há acórdãos que vinculam as esferas federal, estadual e municipal de governo, obrigando a Administração Pública e o próprio Judiciário, nos casos submetidos ao controle concentrado da constitucionalidade de normas. Esse controle irradia dos arts. 102, §§ 1°, 2° e 103, § 2°, da Constituição de 1988, referindo-se à arguição de descumprimento de preceito fundamental, à ação direta de inconstitucionalidade, à ação direta de inconstitucionalidade por omissão e à ação declaratória de constitucionalidade[202].

Os pareceres vinculantes da Administração Pública também são importantes fontes de Direito Administrativo Sancionador, porque quando ela decide os processos administrativos

[201] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Fortaleza. Publicada no DOE de 24/5/1974. Disponível em: <https://www.egp.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2013/06/lei-9826-estatuto-do-servidor-pblico-civil-estadual-base-para-o-pagamento-de-hora-aula-24.05.1974.pdf>. Acessado em 30/12/2023.
[202] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 104.

submetidos à sua apreciação, sujeita-se a respeitar os precedentes administrativos e judiciais já consolidados em favor dos direitos do cidadão, como forma de assegurar uma proteção igualitária. Trata-se de uma exigência do direito fundamental à igualdade; da proibição de discriminação atentatória contra os direitos fundamentais; do direito fundamental à segurança jurídica; e do princípio constitucional da impessoalidade administrativa[203].

A essência da impessoalidade administrativa reside no fato de o tratamento que os agentes estatais dão aos casos individuais e concretos estar fundamentado numa decisão anterior geral e abstrata[204]. Logo, tanto o caso individual e concreto precedente quanto o caso individual e concreto apreciado posteriormente devem ser resolvidos com base em uma decisão anterior, geral e abstrata, que represente a interpretação do ente administrativo sobre o tema[205]. Essa decisão geral e abstrata costuma nascer dos *pareceres administrativos vinculantes*.

Na busca de decisões administrativas uniformes, a Administração Pública se manifesta por meio de "atos administrativos" e de "atos da administração"; os primeiros com efeitos jurídicos concretos e os segundos com efeitos jurídicos gerais e abstratos. *Os pareceres administrativos vinculantes*, como fontes de Direito Administrativo Sancionador, normalmente são espécies de "atos da administração", por produzirem efeitos normativos gerais e abstratos[206].

Os pareceres administrativos podem vincular apenas o órgão consultante ou, de forma geral e abstrata, os destinatários da norma objeto de consulta. No primeiro caso, o órgão consultante se obriga a homologar o entendimento fixado no parecer, apresentando-se, na essência, como verdadeiro ato administrativo, uma vez que externa efeitos concretos imediatos, incidentes sobre a vontade da autoridade consultante.

No segundo caso, o órgão consultante pode não homologar o entendimento contido no parecer, mas se fizer essa opção e, posteriormente, ocorrer a publicação da homologação no Diário Oficial, o ato consultivo terá força normativa, obrigando a sua observância aos demais entes, órgãos e particulares relacionados com a Administração Pública. Neste caso, trata-se de

---

[203] HACHEM, Daniel Wunder. *Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais.* A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64/346>. Acessado em 31/12/2023.
[204] ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Princípio da impessoalidade*. In: MARRARA, Thiago (Organizador.). Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, p. 114.
[205] HACHEM, op. cit., p. 68.
[206] DEZAN, op. cit., p. 106.

"ato da administração" de efeito normativo geral e abstrato, que podem repercutir na disciplina interna do serviço público.

Na União, os pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), quando homologados, aprovados pelo presidente da República e publicados no Diário Oficial da União, são vinculantes e de observância obrigatória por todos os órgãos. Historicamente, entre 2002 e 2015 a AGU quase não elaborou pareceres vinculantes, sendo apenas um em matéria disciplinar (Parecer AGU nº AC nº 17/2024)[207]. A partir de 2016, essa atribuição institucional foi revigorada com uma nova normatização interna.

Em síntese, o trabalho de assessoramento evoluiu de pareceres monocráticos e concentrados em casos concretos para manifestações jurídicas em tese, discutidas em instâncias colegiadas no âmbito da CGU/AGU e ainda amparadas na atribuição concedida pelo art. 10 da Lei Complementar nº 73/93, e nas competências infralegais previstas no inciso V do art. 10 e nos incisos IV a VI do art. 20, ambos do Anexo I do Decreto nº 10.994/2022. A ideia era sistematizar o conhecimento consultivo e uniformizar os entendimentos, por meio não só de pareceres jurídicos, mas também de enunciados e de orientações normativas[208].

Diferentemente da primeira fase (até 2015), na qual em regra os pareceres passavam diretamente da lavra do consultor-geral da União para a adoção pelo advogado-geral da União, no novo formato (a partir de 2016), as manifestações, ainda que eventualmente assinadas apenas por um relator, decorrem de discussão colegiada e passam por um crivo interno de aprovação, na linha hierárquica dentro da CGU/AGU, até chegarem ao consultor-geral da União e deste, se for o caso, ao advogado-geral da União[209].

São muitos os pareceres vinculantes da AGU versantes sobre Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, como por exemplo:

- Parecer AGU nº GQ-124/97: "Para a demissão fundamentada no inciso I do artigo 132 da Lei nº 8.112/90, é imprescindível a existência de sentença judicial transitada em julgado

[207] Brasil. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU AC nº 17, de 22/4/2004. Dispõe sobre o estágio probatório de servidores públicos investidos em cargo público de modo efetivo após o processo legal de seleção. Brasília. Publicado no DOU de 16/7/2004. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/parecer-17-2004_91384.html>. Acessado em 10/9/2024.
[208] TEIXEIRA, op. cit., p. 784.
[209] Ibidem, p. 784.

condenando o servidor pela prática de crime contra a Administração Pública, sob pena de violação do disposto no inciso LVII do artigo 5º da Constituição Federal".

- Parecer AGU nº GQ-177/98: "[...] Verificadas a autoria e a materialidade de infração disciplinar a que a lei comina pena de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato [...]".

- Parecer AGU nº GQ-183/98: "É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art. 132 da Lei nº 8.112/90".

- Parecer AGU nº GQ-160/98: "Os elementos conceituais 'ausência intencional' e 'sem justa causa' são imprescindíveis à configuração dos ilícitos, respectivamente, de abandono de cargo e inassiduidade habitual a que se referem os arts. 138 e 139 da Lei nº 8.112/90".

- Parecer AGU nº GM-1/2000: "Não é impeditivo da apuração de irregularidade verificada na Administração Federal e de sua autoria o fato de os principais envolvidos terem se desvinculado do serviço público, anteriormente à instauração do processo disciplinar [...]".

Quanto aos órgãos pareceristas, estes não ficam limitados aos pareceres vinculantes, podendo manifestar suas visões de interpretação da lei, mas devendo alertar a autoridade que decidirá sobre o teor do parecer vinculante da AGU. No entanto, para os próprios membros da AGU, os pareceres vinculantes não permitem que os pareceristas se posicionem contrariamente, em razão de expressa proibição legal nesse sentido[210].

Pelo exposto, os pareceres vinculantes da Administração Pública são veículos introdutores primários de normas, espécie de fonte formal imediata extraordinária, com a mesma força da lei em sentido estrito. Por isso, a inobservância do entendimento posto em um parecer vinculante pelos órgãos e autoridades que atuam em procedimentos disciplinares, torna nulo o ato administrativo assim produzido, devendo a autoridade com competência correcional observar o seu teor e, sendo o caso, anular o ato discordante.

As formulações do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) também são fontes de Direito Administrativo Sancionador. O DASP antecedeu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE); foi criado por intermédio do Decreto-Lei nº

[210] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, rodapé da p. 93.

579/38 e extinto por meio do Decreto nº 93.211/86. Após uma ascensão inicial com extenso inventário de atribuições visando à profissionalização do serviço público, uma remodelagem no ano de 1967 o reduziu a órgão de estudo e orientação administrativa.

O DASP foi, por 48 anos, um órgão central do sistema de pessoal civil da União e representativo da Administração Pública burocrática clássica, especializado em análise de questões administrativas, relacionadas ao serviço público federal, especialmente em temas relativos aos direitos de recursos humanos, de gestão de pessoal e de disciplina interna, com atribuições, entre muitas outras, de prescrever formulações e orientações normativas[211].

Suas formulações vinculavam toda a Administração Pública Federal, orientando sobre a forma de agir diante de determinados casos, partindo-se de premissas predefinidas de interpretação, de integração e de aplicação da norma administrativa ao caso concreto, impondo a observância dos seus enunciados para os futuros casos análogos. As formulações do DASP que não conflitem com a Constituição de 1988 e com as leis vigentes têm força normativa e eficácia jurídica até hoje, conforme o art. 116, III, do Decreto-Lei nº 200/67.

Com o referido lastro, as formulações do DASP ainda podem ser utilizadas para orientar e fundamentar os atos administrativos em matéria disciplinar, nos casos em que se reconhece a recepção normativa, como por exemplo a Formulação nº 9/71, que trata da perda da função pública e tem o seguinte teor: "ocorrendo a perda da função pública, em razão de sentença condenatória transitada em julgado, cabe à autoridade competente para demitir declarar a desinvestidura do funcionário".

No caso citado, havendo efeito secundário da sentença condenatória transitada em julgado, com a decretação da perda da função pública pelo Juízo, a União está dispensada de instaurar PAD, devendo a autoridade com atribuição de aplicar a pena de demissão apenas declarar a desinvestidura do servidor apenado, em cumprimento à decisão judicial, publicando o ato expulsório no Diário Oficial da União.

Em virtude da rigorosa técnica com que foram editadas e em harmonia com o sistema de princípios de Direito Disciplinar, muitas das antigas formulações do DASP transformaram-

[211] LAMARCA, Isabel Cristina Silva Arruda. *Reformas Administrativas e Políticas de Incorporação de Recursos Humanos no Governo Central Brasileiro (1995-2006).* Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, da Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro. Defendida em 2006, p. 35. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/2560/ENSP_Tese_Lamarca_Isabel_Cristina_Silva_Arruda.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 02/01/2024.

se em dispositivos legais, agasalhados na Lei nº 8.112/90. Foi o caso da Formulação nº 30/72, cujo teor dispõe que "a absolvição judicial só repercute na esfera administrativa se negar a existência do fato ou afastar do acusado a respectiva autoria", que hoje repousa no art. 126 da Lei nº 8.112/90 com teor quase idêntico.

Por outro lado, há formulações repelidas pela Lei nº 8.112/90, como a de nº 33/70, que trata da prescrição: "a prescrição pode ser relevada pela Administração, salvo se quinquenal". Esta Formulação colide com o art. 112 da Lei nº 8.112/90, que dispõe que "a prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela Administração". Deste modo, apesar da normatividade pontual e da possibilidade de eficácia jurídica e social, as formulações do DASP devem ser analisadas caso a caso, para a verificação da sua aplicação.

Seguem mais alguns exemplos de formulações DASP que ainda seguem válidas:

- Formulação nº 116, de 15/3/1954: “Na hipótese de faltas sucessivas ao serviço, contam-se, também, como tais, os sábados, domingos, feriados e dias de ponto facultativo intercalados”.

- Formulação nº 51, de 06/6/1968: “Se a ausência ao serviço resulta de coação irresistível, não ocorre abandono de cargo”.

- Formulação nº 47, de 14/5/1969: “Com base em processo administrativo disciplinar, não se pode punir por infração, mesmo leve, de que o acusado não se tenha defendido”.

- Formulação nº 28, de 27/5/1970: “O funcionário que dissipa bens públicos, não representados por dinheiro, comete dilapidação do patrimônio nacional”.

- Formulação nº 128, de 03/4/1970: “Não pode haver demissão com base no item I do art. 207 do Estatuto dos Funcionários, se não a precede condenação criminal”[212].

- Formulação nº 18, de 16/3/1970: “A infração prevista no art. 195, IV, do Estatuto dos Funcionários, é de natureza formal e, consequentemente, se configura ainda na hipótese de o proveito pessoal ilícito não ter sido conseguido”[213].

[212] Esse dispositivo tratava do crime contra a Administração Pública, hoje previsto no art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990.
[213] Essa infração se referia a “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função”, que hoje repousa no art. 117, IX, da Lei nº 8.112/1990, acrescida da expressão “[...] proveito pessoal ou de outrem [...].

As formulações do DASP encerram este subcapítulo, no qual se estudaram as principais fontes formais imediatas extraordinárias do Direito Administrativo Sancionador e do seu ramo Disciplinar, depois de se investigar, no subcapítulo anterior, as suas fontes formais imediatas ordinárias. Como este capítulo se debruça sobre as fontes, já estudadas, e os princípios de Direito Administrativo Sancionador, a estes se dedicará o próximo subcapítulo.

3.4 Princípios de Direito Administrativo Sancionador

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

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 princípios fundamentais e específicos do Direito Administrativo Sancionador e do seu ramo Disciplinar, que vertem da Constituição de 1988, da legislação, ou do sistema legislativo como um todo.

Quanto aos princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador, os preceitos gerais e abertos da Constituição de 1988 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 e apresentando princípios informativos de todos os ramos do Direito, aplicando-se, também, ao Direito Administrativo Disciplinar, como vertente de um 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 a concretizar as bases fixadas pelos princípios constitucionais, que a partir daqui se passa a estudar.

3.4.1 Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador

Ao longo das últimas décadas, a dignidade da pessoa humana tornou-se uma ideia onipresente no Direito contemporâneo, tornando-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[214], por isso o primeiro 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 representa 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[215]. 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 todos os outros princípios do Direito Administrativo Sancionador, sendo dever do legislador, do intérprete e do aplicador da norma observar o art. 1°, 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 (aspecto material) e dos atos que definem ritos procedimentais (aspecto processual). 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

[214] 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 de 2012, p. 127-196.
[215] JORIO, Israel Domingos. *Latrocínio*. Belo Horizonte: DeI Rey, 2008. p. 13.

demasiadamente abertos, que comprometam a inteligibilidade prescritiva de conduta, podem significar ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana[216].

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, de forma que não é válida a aplicação de qualquer penalidade sem observância do rito processual previsto, devido, justo e garantidor dos direitos individuais do acusado.

O aludido princípio teve sua origem na Magna Carta inglesa, de 1215, dispondo que ninguém pode ser processado sem um julgamento regular pelos seus pares, ou em desarmonia com a lei do país[217]. No Brasil, em sede de Direito Administrativo Disciplinar é de fundamental importância nos aspectos formal e material, para a validade do processo, implicando ainda orientação ao legislador para que não produza normas desarrazoadas, desproporcionais e ofensoras dos direitos e garantias fundamentais dos acusados nos processos.

Um exemplo de violação do devido processo legal no PAD da União é 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 8.112/90 prevê que o interrogatório deve ser o último ato da instrução probatória.

Outro exemplo de violação do devido processo legal, desta vez no PAD da Administração Pública Cearense, é quando a autoridade competente não nomeia advogado para acompanhar o acusado sem recursos para nomear por sua conta, pois o art. 185 da Lei nº 9.826/74 (Estatuto) dispõem 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 por intermédio da Emenda Constitucional nº 45/2004 e se alojaram no art. 5°, LXXIII, da

[216] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, p. 130-131.
[217] BRINDEIRO, Geraldo. *O devido processo legal na Constituição de 1988 e o Direito comparado*. *In* Constituição Federal: 15 anos: mutação e evolução, comentários e perspectivas. TAVARES, André Ramos et al (Coordenadores). São Paulo: Método, 2003, p. 87-91.

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 ou absolvido. 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 PAD's, Luciano Rosa Vicente e Sandro Lúcio Dezan indicaram dez medidas práticas para agilizá-los e concluíram que há um fator essencial que antecede essas medidas, talvez sendo mais importante que todas elas: "o comprometimento e a disposição do servidor que atua na área correcional disciplinar 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"[218].

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, esclarecer, requerer e provar 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 da autoridade julgadora.

A Cartas Constitucionais anteriores (1967 e 1946) garantiam o direito ao contraditório somente no processo penal; consequentemente, os Estatutos dos servidores públicos civis da

[218] 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>. Acessado em 01/01/2024.

época não o previam nos PAD's, autorizando a punir com repreensão, multa e suspensão até trinta dias inquisitorialmente, sem a participação do servidor no processo[219]. A despeito da falta de previsão constitucional e legal, a Formulação Dasp nº 47/1969 garantia algum nível de contraditório nos PAD's como condição para aplicar penalidades: "com base em PAD, não se pode punir por infração, mesmo leve, de que o acusado não se tenha defendido"[220].

O PAD com contraditório, permitindo aos acusados influir na decisão final, marca a passagem dos tempos da autoridade para os do consenso[221]. 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[222].

O Princípio da ampla defesa também está previsto no art. 5°, LV, da Constituição de 1988, casado com o princípio do contraditório, recém estudado. Reflete o dever de a Administração Pública oferecer ao servidor acusado o direito a uma defesa completa quando acompanhar um PAD, com notificação prévia de todos os atos que possam lhe prejudicar.

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[223].

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[224], tratando-se de uma garantia

[219] CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957, p. 223-224.
[220] BRASIL. Governo Federal. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Formulação Dasp nº 47, de 14 de maio de 1969. Dispõe sobre a aplicação de penalidade administrativa disciplinar. Brasília. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/32838/10/Formulacao%20DASP%20n.%2047.pdf>. Acessado em 10/9/2024.
[221] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 141.
[222] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008, p. 12.
[223] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª edição, revista e atualizada por Samantha Meyer Pflug. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 387-388.
[224] NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: Lei n° 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 64.

fundamental que não basta ser garantida apenas formalmente[225]. Ocorre violação do princípio da ampla defesa, por exemplo, quando a CI indefere pedidos sem motivação devidamente fundamentada, alegando apenas que a produção do ato é estratégia meramente protelatória.

Por outro lado, um exemplo de respeito ao princípio da ampla defesa no PAD da União é quando os comissários autorizam o advogado do servidor acusado a lhe fazer perguntas no seu interrogatório, porque o § 2º do art. 159 da Lei nº 8.112/90 prevê a possibilidade de o causídico reinquirir apenas as testemunhas.

O Princípio da legalidade tem lugar no art. 5º, 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 à 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[226].

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[227]. 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 no ***caput*** do art. 37 da Constituição de 1988 e, implicitamente, no *caput* do art. 5º. Na instância administrativa, significa que qualquer procedimento conduzido pela Administração Pública deve ser imparcial e objetivo. O processo

[225] CHAVEIRO, Joneval Junio. *O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar*. 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>. Acessado em 03/01/2023.

[226] MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. 14. ed. Traduzido por Luiz Afonso Heck. Barueri-SP: Manole, 2006. p. 122.

[227] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 82.

administrativo contém uma inerente desigualdade, pois a própria Administração atua como parte e como autoridade julgadora, cabendo então a seus agentes compensarem esse desequilíbrio com uma atuação isenta e propiciadora de igualdade de condição.

A impessoalidade impõe que a Administração Pública conduza seus trabalhos assegurando igualdade de direitos e de defesa ao 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 (*caput* do art. 5º), as partes dos processos devem ter as mesmas oportunidades para comprovarem a sua versão dos fatos.

O princípio da moralidade também está timbrado no caput do art. 37 da Constituição 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 está subordinada a parâmetros ético-jurídicos, submetendo-se não só ao Direito, mas também à moral, à vista das diferenças entre licitude e honestidade. 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 Poder Judiciário, por meio dos remédios constitucionais da ação popular ou da ação civil pública, podendo desaguar na responsabilização do agente público[228].

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.

Um exemplo de conduta incompatível com o princípio da moralidade é quando uma autoridade instauradora de PAD no Ministério da Fazenda nega o pedido de férias do servidor acusado por antipatizar com ele, como uma espécie de punição velada, mesmo sabendo que o

[228] 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>. Acessado em 03/01/2024.

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 Pública, tratando-se da proibição de atos sigilosos, salvo as exceções previstas em lei, de manifesto interesse público, "sendo assim verdadeira manifestação do princípio de transparência pública"[229].

A razão de ser da Administração Pública 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 sempre no interesse público. Consequentemente, seja em nome da transparência da atividade administrativa, seja para garantia de direitos individuais, a Administração Pública 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[230].

A publicidade visa à lisura e transparência da Administração Pública, comunicando-se com os princípios da moralidade e da impessoalidade. Entretanto, os procedimentos disciplinares 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 União, na cabeça do art. 150 da Lei nº 8.112/90.

Os procedimentos disciplinares podem, também, ter a proteção do sigilo de natureza material subjetiva, a favor do servidor acusado, timbrado no inciso X do art. 5° 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.

---

[229] 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>. Acessado em 03/01/2024.

[230] 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>. Acessado em 03/01/2024.

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 dissimulada, sigilosa e oculta, sendo-lhes assegurado o princípio da publicidade com a notificação prévia dos atos instrucionais a serem produzidos e das decisões emitidas. Porém, para terceiros o PAD é sigiloso, para atender ao interesse da Administração na apuração dos fatos e para 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 a 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 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"[231].

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, 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.

[231] MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo - Princípios Constitucionais e Lei 9.784/99.* São Paulo: Malheiros, 2000, p. 144-145.

O Princípio do estado de inocência ou da presunção de não culpabilidade é um resultado das revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX. Enquanto no Estado Absolutista o poder punitivo estatal praticamente 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. 9º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) já prescrevia que todo homem se presume inocente até ser declarado culpado[232].

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, muito 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 Pública que acusa como parte autora, e no momento da valoração das provas produzidas a aplicação do benefício da dúvida deve ser em favor do acusado[233], 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 procedimentos administrativos disciplinares podem não ser definitivas, pois o Judiciário poderá revê-las.

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 respectivas taxas de reintegração, que ocorre quando o Judiciário anula o PAD e determina o retorno do servidor, por conta de 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.

---

[232] 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>. Acessado em 04/01/2023.

[233] CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 16ª edição, de acordo com as leis nºs 11.689, 11.690 e 11.719/2008. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 39.

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 dificilmente 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[234]. É o posicionamento do intérprete da lei no caso concreto, vedadas as abstrações e as generalizações que ignoram o que o homem tem de particular[235]. É mensurar a pena ao caso concreto, ponderando vários fatores objetivos e subjetivos[236].

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[237]. A individualização da pena se opõe ao direito de punir do passado, quando a pena se limitava ao arbítrio do juiz, evoluindo, a seguir, para um sistema rígido, sem considerar a

[234] NUCCI, Guilherme de Souza. *Individualização da pena*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 17.
[235] BOSCHI, José Antônio Paganella. *Das penas e seus critérios de aplicação*. 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 72.
[236] CERNICCHIARO, Luiz Vicente. *Direito Penal na Constituição*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 116.
[237] FERREIRA, Gilberto. *Aplicação da pena*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 102.

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[238].

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, por exemplo, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os motivos da infração e os antecedentes funcionais.

O princípio da individualização da pena veda à Administração Pública punir um grupo de servidores quando não consegue individualizar a participação de cada um na infração, diluindo-a entre todos, como ocorre, por exemplo, quando bens desaparecem da repartição e vários servidores tem acesso ao local onde estavam armazenados.

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[239].

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 o seu sentido original: a proibição de que por um mesmo fato se abram dois expedientes contra a mesma pessoa[240]. 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[241].

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

---

[238] 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>. Acessado em 04/01/2023.

[239] DEZAN, Sandro Lúcio. *O princípio ne bis in idem no Direito Público Sancionador*. Curitiba: CRV, 2022, p. 113-114.

[240] 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>. Acessado em 04/01/2023.

[241] DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier. *Acumulación de sanciones penales y administrativas - Sentido y alcance del princípio "ne bis in idem"*. Barcelona: Bosch, 1998, p. 48.

vez, em uma mesma instância de Direito, por um único fato[242]. Na esfera Disciplinar, o princípio *non bis in idem* tem lugar na Súmula nº 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, de valor similar, 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, respeitado o prazo prescricional, 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 quatorze 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.

3.4.2 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 verte dos arts. 125 e 126 da Lei nº 8.112/90: "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,

[242] SABOYA, Keity. *Ne Bis in Idem - História, Teoria e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 153.

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[243].

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 piorar a sua situação.

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[244]. É comum que uma instância ignore completamente a outra, como se cada segmento punitivo fosse uma unidade hermética[245].

Diferentemente do que ocorre nos sistemas punitivos de outros países[246], 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[247]. Por isso, necessita-se que a atividade sancionatória da Administração seja

---

[243] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 183.
[244] 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 01/8/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ne-bis-in-idem-e-o-cumulo-de-sancoes-penais-e-administrativas-01082018>. Acessado em 05/01/2024.
[245] BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Independência das esferas administrativa e penal é mito*. Revista Eletrônica Consultor Jurídico (Conjur). São Paulo, publicado em 21/5/2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito/>. Acessado em 05/01/2024.
[246] SABOYA, Keity. *Ne bis in idem: história, teoria e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
[247] 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,

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 processamentos sobrepostos e para o aumento da eficiência punitiva[248].

Apesar das críticas doutrinárias, algumas delas compartilhadas por Sandro Lúcio Dezan quando indaga quais são os limites do direito punitivo do Estado à luz da unidade sistêmica do Direito[249], 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. 2-9 da Lei nº 17.936/2022), Rio de Janeiro (Decreto nº 46.339/2018), entre outros, além da União (Instrução Normativa CGU/CRG nº 4/2020). Questionou-se a CGU, via Lei de Acesso à informação, sobre quantos TAC's o SisCor celebrou entre 2018 e 2023 e segundo a resposta foram 8.697 (até 16/8/2023), significando que se evitou a instauração de igual quantidade de PADs.

Para se ter uma ideia do significado dessa substituição de 8.697 PAD's por TAC's, no ano de 2021 o SisCor consumia 1391 dias (116 meses) para concluir um PAD[250]. Esse tempo compreende desde o recebimento da denúncia até o julgamento e se refere às penalidades

p. 629-653. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1875/1403>. Acessado em 05/01/2023.

[248] 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, p. 107-118.

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

[250] 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>. Acessado em 05/01/2023.

expulsivas, não alcançadas pelos TAC's; 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 a 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[251].

O princípio da discricionariedade da ação disciplinar flexibiliza a obrigação de apurar e, eventualmente, 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 geral. Prescreve que a Administração Pública deve observar o critério da finalidade e a adequação entre os meios e os

[251] ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar - Controle da disciplina sem sindicância e sem processo*. Brasília: Cebrad, 2008. v. 2, p. 18-19.

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 realmente necessário para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas[252]. Desse modo, a imposição de obrigações, restrições a direitos e a aplicação de sanções deve sempre ponderar sobre a justiça proporcional existente entre a agressão e a punição.

O princípio da razoabilidade descansa no ***caput*** 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[253]. 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[254].

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 e o princípio do interesse público. Nesses casos, a razoabilidade autoriza que não se afaste do espírito da lei, ainda que em detrimento de algum aspecto formal.

---

[252] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª edição, revista, ampliada e atualizada até a EC nº 24, de 09/12/1999. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 81.
[253] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 220.
[254] 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, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5637/3039>. Acessado em 05/01/2024.

Um exemplo da referida situação, seria quando um servidor aproveita uma diligência que fez no interesse do serviço fora da repartição e, aproveitando que está próximo da escola do filho, desvia um pouco a rota para buscá-lo no 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 o princípio da razoabilidade.

O princípio do formalismo moderado ou da instrumentalidade das formas 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[255].

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[256].

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

[255] DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 14ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 177-178 e 317-318.
[256] 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>. Acessado em 05/01/2024.

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[257].

O princípio do formalismo moderado significa que não se deve conduzir o processo com exageros formais que dificultem a participação do servidor, sobretudo para exercitar as garantias fundamentais da ampla defesa e do 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. Assim, desde que se possa compreender a intenção do servidor, não se recusam petições e atos de defesa em geral por defeitos de forma, como, por exemplo, se os termos usados ou se a autoridade destinatária estiverem 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.

[257] CURY-MENDES, Camila Capucho. *Princípios do processo administrativo federal e a formalidade dos atos processuais: Uma discussão com foco no desenvolvimento*. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento. Curitiba, Volume 4, n. 2, 2015, p. 132-147. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3528>. Acessado em 05/01/2024.

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[258]. 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[259]. 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[260].

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 ao processo como instrumento de garantia dos administrados e à estabilidade do ordenamento jurídico[261].

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

---

[258] GRINOVER, Ada Pelegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *As nulidades no processo penal*. 8ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 31 e 79.
[259] MOSSIN, Heráclito Antônio. *Nulidades no Direito Processual Penal*. 3ª edição. Barueri-SP: Manole, 2005, p. 82.
[260] TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 3º volume. 30ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 117.
[261] 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>. Acessado em 06/01/2023.

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"[262].

Todos esses ensinamentos se aplicam no 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.

Um exemplo de atitude do acusado que configura a tentativa de se beneficiar de ato que ele mesmo deu causa, é quando ingressa com uma demanda judicial ou administrativa contra um dos membros da comissão de inquérito, ou contra a autoridade instauradora do PAD, depois deste iniciado, para, posteriormente, alegar a suspeição daquele membro, ou daquela autoridade, para atuarem no processo. Obviamente que tal alegação não pode prosperar.

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 posto à sua decisão, 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

[262] 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, p. 24.

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"[263]. 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[264].

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 ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide lhe caberá aplicar as normas legais, e não 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.

O objetivo deste capítulo era identificar e caracterizar as principais fontes e princípios do Direito Administrativo Sancionador, aplicáveis no seu ramo Disciplinar. Para alcançá-lo, movimentou-se uma pesquisa bibliográfica nas obras de referência e exploratória nos Estatutos estaduais dos servidores civis, além do federal, demonstrando como as fontes e princípios agem na prática do sistema correcional brasileiro, objeto desta tese.

Investigaram-se as fontes do Direito Administrativo Sancionador, divididas em fontes formais imediatas ordinárias e fontes formais imediatas extraordinárias; e os princípios de Direito Administrativo Sancionador, divididos em constitucionais e legais. Percorrendo o

[263] 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: <a juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade | revista da agu>. Acessado em 06/01/2023.
[264] OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 106.

trajeto citado alcançou-se o objetivo perseguido, descobrindo-se que são seis as principais fontes formais imediatas ordinárias e quatro as extraordinárias; que são quatorze os princípios constitucionais mais usados e sete os princípios legais.

As seis principais fontes formais imediatas *ordinárias* são a Constituição, os tratados e as convenções, a lei complementar, a lei ordinária, as medidas provisórias e os decretos autônomos. As quatro principais fontes formais imediatas *extraordinárias* são as súmulas vinculantes e os acórdãos vinculantes do STF, os pareceres vinculantes da Administração Pública, e as formulações do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Além da relevância da Constituição, como principal fonte de Direito a irradiar normatividade para todo o ordenamento jurídico, e da lei, como ponto de partida do intérprete do Direito Administrativo Sancionador, contatou-se a importância da lei complementar, pois dez Estados brasileiros veicularam seus estatutos dos servidores civis por meio dela. Além desses dez Estados, São Paulo e Pernambuco fizeram atualizações importantes na parte disciplinar dos seus Estatutos por intermédio de lei complementar.

Os tratados e convenções também se destacaram, porque dois deles se converteram em normatização interna de combate à corrupção dos servidores públicos, permitindo a expulsão de muitos por improbidade administrativa caracterizada pelo enriquecimento ilícito decorrente de variação patrimonial desproporcional.

Os decretos autônomos se mostraram, igualmente, fontes protagonistas do Direito Administrativo Sancionador, porque foi por meio deles que o Rio de Janeiro instituiu o Regulamento do Estatuto dos servidores civis (1979), a sindicância patrimonial (2010) e o TAC (2018). Minas Gerais também utilizou essa fonte para inaugurar o seu TAC (2015), enquanto o Ceará a manuseou para criar o seu sistema correcional (2022). Por fim, Sergipe constituiu Comissões Permanentes de PAD e de Sindicância usando Decreto (2015) e o Amazonas aprovou o Regimento Interno da sua Comissão de Regime Disciplinar (2005) pela mesma via.

Ainda no que se refere às fontes, constatou-se que a súmula vinculante do STF se mostrou importantíssima em 2008, quando definiu que a presença de advogado no PAD não era obrigatória, invalidando súmula anterior do STJ (2007) em sentido contrário. Sem entrar no mérito da decisão, foi uma súmula relevante porque desde a manifestação do STJ grande parte dos PAD's brasileiros ficaram estacionados à espera de nomeação de um defensor público.

No tocante aos princípios, constatou-se que o do contraditório ganhou grande impulso com a Constituição de 1988, porque sem previsão nas Cartas Constitucionais anteriores (1967 e 1946), que só o previam no processo penal, também não tinha lugar nos estatutos estaduais e federal, de forma que os acusados não participavam da instrução probatória. A ampla defesa no PAD também era débil, pois vários estatutos autorizavam a 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, ou da inafastabilidade da jurisdição, é muito importante para corrigir falhas nos PAD's, notadamente quanto ao cerceamento do direito de defesa, pois uma quantidade considerável de punições disciplinares aplicadas nos órgãos foram anuladas no Judiciário entre 2019 e 2023: Polícia Federal (16,4%), CGU (10,6%) e Receita Federal (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), Rio de Janeiro (desde 2018), entre outros, além da União (desde 2017). Nesta, celebraram-se 8.697 acordos entre 2018 e 16/8/2023, significando que igual número de PAD's deixaram de ser instaurados, o que representa uma grande economia de recursos e energia para a Administração Pública e para os servidores.

No que se refere ao 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 nº 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 no Direito Administrativo Sancionador, foram o da proporcionalidade e o 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 das fontes e dos princípios de Direito Administrativo Sancionador permitiu não apenas conhecer as suas características mais relevantes, mas visualizar as suas aplicações na prática dos procedimentos disciplinares, unindo as lições dos estudiosos do tema com a vida vivida no sistema correcional brasileiro, investigado nesta tese.

Os três capítulos que compõem essa Parte I da pesquisa permitiram compreender o sistema jurídico, a unidade do sistema de Direito Público Sancionador, do qual fazem parte o Direito Administrativo Sancionador e o seu ramal Disciplinar, com suas fontes e princípios. Sendo único, o sistema deve ter uniformidade (palavra-chave desta tese), irradiando normatividade para todo o sistema punitivo disciplinar no atual Estado Constitucional de Direito e adaptando-se à Administração Pública concretista de direitos fundamentais.

Nas duas Partes seguintes se investigará se a uniformidade do sistema correcional brasileiro está compatível com o aludido sistema punitivo unitário, estudando temas controversos da processualística disciplinar e como as Administrações Públicas investigadas os tratam. A Parte II, a seguir, terá três capítulos, relativos a temas correcionais que antecedem o PAD: o juízo de admissibilidade (Capítulo 4), os acordos disciplinares (Capítulo 5) e a estabilidade dos membros das CI's (Capítulo 6). Passemos a eles, sem mais tardança.

PARTE II

A FALTA DE UNIFORMIDADE EM TEMAS QUE ANTECEDEM O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

4. A falta de uniformidade no juízo de admissibilidade disciplinar

Na Parte I desta tese, estudou-se a unidade do sistema punitivo estatal, pesquisando a concepção de sistema e a sua importância para o Direito Público Sancionador, as fontes e os princípios do Direito Administrativo Sancionador. Nesta Parte II, se investigarão três temas controversos na correição disciplinar brasileira que antecedem o PAD, com o objetivo de descobrir como os entes estudados os manuseiam e qual o grau de uniformidade entre eles.

Neste Capítulo 4 se estudará o juízo de admissibilidade (JAD), iniciando com um caso prático real para facilitar a compreensão. Carlos era um auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB) que trabalhava na seção aduaneira de uma alfândega, fiscalizando importações de empresas brasileiras. Em certa ocasião, a Corregedoria da RFB recebeu uma denúncia anônima em desfavor de Carlos, informando que ele estaria beneficiando determinado importador nas suas fiscalizações, em troca de vantagens financeiras indevidas.

Segundo a denúncia, Carlos favorecia a empresa com fiscalização pouco rigorosa, acelerava a tramitação dos despachos de importação, passando-os na frente dos demais importadores, sem fazer as exigências fiscais necessárias, e liberava as cargas da empresa com a agilidade que as demais não recebiam. Em contrapartida, ganhava U$ 2 mil para cada carga irregular que deixava de fiscalizar adequadamente.

Supostamente, Carlos teria praticado a proibição prevista no art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90, de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal, ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública. O legislador andou bem ao incluir no dispositivo o proveito do terceiro que negocia com o servidor, pois como na área da corrupção não se passa recibo, é sempre muito difícil comprovar a vantagem que este recebeu. Graças ao bem delineado texto legal, é suficiente que a apuração comprove o benefício do terceiro, que é tarefa mais simples.

Para descobrir se a empresa recebeu algum proveito de Carlos, a Corregedoria da RFB iniciou a investigação analisando o tempo médio que ele demorava para fiscalizar e liberar as suas importações e comparou com o tempo médio que os outros auditores-fiscais consumiam na mesma tarefa, constatando-se que eram similares. Em seguida, analisou-se o tempo médio que ele consumia para fiscalizar e liberar as cargas similares de outras empresas, constatando-se que não havia diferenças significativas.

Analisaram-se, também, a documentação das últimas cinquenta importações da empresa que Carlos fiscalizou, refiscalizando-se aspectos importantes como a classificação fiscal das mercadorias, que define a alíquota do imposto de importação a pagar, mas tudo estava de acordo com a normatização aduaneira. Depois de investigar por todos os flancos possíveis, não encontrando indícios de irregularidade na conduta de Carlos, arquivou-se a denúncia.

Cláudia não teve a mesma sorte como auditora-fiscal do Estado do Amazonas, quando foi presa com empresários em operação policial, suspeita de participar de um esquema de fraudes na fiscalização de tributos estaduais. Como parecia tratar-se de esquema sofisticado, que demandaria uma investigação demorada na esfera administrativa, diante da repercussão do caso a Corregedoria do Amazonas instaurou imediatamente um PAD em desfavor da servidora.

Depois de cumprir a prisão provisória, já afastada das suas funções na Secretaria da Fazenda, Cláudia passou a acompanhar o PAD, que se arrastou por três longos anos. Foi um período angustiante, à maneira de pesadelo, pois a humilhação social e a discriminação profissional pelos colegas de trabalho repercutiram negativamente na sua família, na saúde física e mental, afetando todos os setores da sua vida.

Após vigorosa investigação no corpo do PAD, com grande quantidade de atos probatórios e refiscalização dos procedimentos nas empresas envolvidas, não se encontraram provas suficientes de infração disciplinar para sustentar uma indiciação, por isso se arquivou o processo e a servidora voltou ao exercício do cargo, mas como o estrago na sua vida já estava feito, não voltou a ser a mesma servidora motivada de antes do PAD.

Esses dois exemplos retratam casos reais, com os nomes dos servidores e dos órgãos públicos envolvidos modificados. São casos que demonstram o quanto uma investigação aprofundada antes de instaurar o PAD é importante para evitar submeter desnecessariamente o servidor a um trâmite desgastante e oneroso.

É a referida investigação prévia que sustenta o JAD da autoridade instauradora do PAD, no delicado momento de decidir se o instaura, ou não. Assim, o JAD é um procedimento investigativo e inquisitório, no qual o investigado não interage, portanto sem o contraditório e a ampla defesa que caracterizam o PAD[265]. Com essa função, o JAD assume o papel de principal filtro processual do sistema correcional disciplinar brasileiro.

[265] MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008, p. 36-37.

O tratamento diferente a servidores em igual situação, como nos dois casos apresentados, suscita uma pergunta que merece resposta: como as Administrações Públicas Federal e Estaduais tratam o JAD e qual o nível de uniformidade entre elas? Serão estudadas a Administração Pública Federal e as dos 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.

A hipótese principal é de uniformidade baixa entre os entes, com Estados que ainda não normatizaram os seus JAD's. O estudo se justifica, porque o princípio constitucional da igualdade requer que os servidores acusados de cometerem infração disciplinar recebam o mesmo tratamento em todo o país, com nível similar de investigação prévia ao PAD, para evitar a sua instauração desnecessária, ou reduzir ao mínimo possível o tempo da sua tramitação se instaurado, em respeito ao princípio, também constitucional, da razoável duração do processo.

O objetivo é descobrir como os entes estudados tratam o JAD e qual o grau de uniformidade entre eles. Para alcançá-lo, se movimentará uma pesquisa bibliográfica e exploratória, com técnica de documentação indireta, na normatização, na doutrina e nos órgãos correcionais envolvidos, iniciando pelo estudo dos filtros processuais na esfera judicial, que tem uma experiência mais longa e consolidada nesse tema.

4.1 Os filtros processuais no Judiciário

Ser parte em ação judicial gera desgaste emocional, psicológico, pessoal e econômico, demandando tempo em consultas com advogados, audiências, coleta de documentos, despesas de vária ordem e outros prejuízos que ninguém saudável mentalmente deseja. Por isso, só deve estar em juízo aquele que tem uma questão no seu mundo de relações jurídicas que somente pode ser resolvida pela via judicial[266].

Um problema universal, enfrentado por quem recorre ao sistema judiciário é a morosidade na prestação do serviço, que em grande parte decorre do excessivo número de demandas. Assim, para poder atender aos que realmente precisam de proteção judicial, deve-se

[266] MENEZES, Gustavo Quintanilha Telles de. *A fase pré-processual: o ônus de preparação da demanda e os filtros legítimos à propositura de ações judiciais*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2011, p. 64. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9544/1/Gustavo%20Menezes.pdf >. Acessado em 15/8/2023.

afastar a pretensão dos que poderiam realizar o seu direito sem a intervenção daqueles órgãos[267], e as ferramentas mais eficientes para essa tarefa são os filtros processuais.

Filtros processuais são instrumentos desenvolvidos para reduzir as disputas judiciais, desobstruindo o sistema processual e tornando-lhe mais célere, como, por exemplo, a repercussão geral e a súmula vinculante[268]. Eles otimizam a prestação jurisdicional, contribuindo para a resolução dos conflitos e a melhoria da qualidade das decisões; conferem mais celeridade à função judicial com a agilização interna do processo e a retirada de outras lides inviáveis, que deixam de ocupar o lugar daquelas realmente necessárias[269].

Ao deixar de lado a emoção e agir com a razão, o autor de uma lide judicial deve, antes de formalizar a ação, avaliar o seu custo e comparar com o retorno que poderá receber caso sua pretensão prospere; em simples palavras, deve analisar o custo-benefício da ação. Por isso, as custas do processo e os honorários advocatícios também atuam como filtros processuais para minimizar a corrida ao Judiciário[270].

Os filtros processuais são objeto de estudo da Análise Econômica do Direito (AED), e para ela o pragmatismo é um dos modelos técnicos mais úteis para analisar o Direito, porque a economia entende as pessoas como seres pragmáticos. Nessa linha de raciocínio, o Direito deve seguir o exemplo da teoria econômica, que trabalha com metas e resultados, sendo essa a razão para a AED negar autonomia ao Direito e defender a sua vinculação com a economia[271].

Assim como um projeto na área econômica, o processo judicial possui diversas fases, e o interessado pode optar por encerrá-lo ou seguir para a fase subsequente, que gera novos custos para produzir mais documentos probatórios. Isso também ocorre noutras áreas que aderem aos

---

[267] BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010, Volume I, p. 18.
[268] TABAK, Benjamin Miranda; PEREIRA, José de Lima Ramos. *Análise Econômica do Processo*. Revista Nomos - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza-CE, Volume 39.2 - jul./dez. 2019, p. 39-58. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50823/1/2019_art_bmtabak_jlrpereira.pdf>. Acessado em 15/8/2023.
[269] MENEZES, op. cit., p. 64-65.
[270] CORREIA, Cecília Barbosa Macedo; MENDES, Dany Rafael Fonseca. *Teoria econômica aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Informação Legislativa, ano 50, número 197, jan./mar. 2013, p. 285-299. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496984/000991340.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 15/8/2023.
[271] POSNER, Richard. *Para além do direito*. Traduzido por Evandro Ferreira da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 16 e 19.

processos de decisão multifásica, como ocorre com o médico que precisa optar entre prescrever um tratamento a partir de um exame simples, ou fazer exames mais sofisticados e invasivos[272].

A exemplo do que ocorre na Medicina, o Direito Processual faz uma escolha difícil ao dividir o processo em fases, porque quando se aumenta a exigência de elementos probatórios para que o processo avance à próxima fase se reduzem os custos, uma vez que só as ações mais sólidas avançarão. De outra parte, se excluirão algumas lides cujo direito guerreado se demonstraria na instrução probatória das etapas posteriores do processo[273].

O Código de Processo Civil brasileiro (CPC) prevê dois grandes filtros na fase de triagem das ações (arts. 330 e 332), que são o indeferimento da petição inicial e o julgamento liminar pela improcedência do pedido. O juiz indeferirá a petição inicial quando houver defeito processual significativo (art. 330), como a ilegitimidade da parte e a falta de interesse processual do autor na causa, por exemplo.

Nas ações que prescindam da fase instrutória, o juiz deve julgar liminarmente a improcedência do pedido que contrariar jurisprudência e súmulas dos tribunais, e quando o direito pleiteado estiver consumido pela decadência ou prescrição (art. 332 do CPC). Outros filtros do processo judicial civil brasileiro são o julgamento conforme o estado do processo (art. 354 do CPC) e o julgamento antecipado do mérito (art. 355).

Além disso, o art. 355 do CPC autoriza o juiz a sentenciar a demanda nesse momento processual se "não houver necessidade de produção de outras provas" ou, em determinados casos, se o réu for revel. Fora dessas hipóteses, o processo segue para a fase de dilação probatória, com todos os custos que ela representa.

Todas essas medidas visam a dar mais fluidez ao sistema processual, mas, como costuma acontecer em Direito, dão margem a críticas de que quando não há possibilidade de recurso desrespeita-se o devido processo legal, porque o mecanismo recursal protege as partes de erros no curso processual e representa condição essencial da legitimidade das decisões judiciais[274].

Os efeitos limitadores dos recursos agridem alguns aspectos de valiosos princípios e garantias processuais, notadamente o devido processo legal, e não conseguem conter

[272] RICOUER, Paul. *O justo 2: Justiça e verdade e outros estudos*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 221.
[273] FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 109.
[274] CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *Da arguição de relevância no recurso extraordinário*. Revista Forense - comemorativa de 100 anos. Rio de Janeiro, 2005, p 581-607.

suficientemente o número de litígios, por três razões: 1) Redução da legitimidade das decisões judiciais; 2) Generalização das questões julgadas "em bloco", sem uma finalização satisfatória dos conflitos; 3) Geração de novos recursos que questionam aspectos procedimentais, uma vez tolhida inadequadamente a análise de mérito em sede recursal[275].

As referidas críticas demonstram a necessidade de equilibrar a desejada celeridade processual com o respeito ao devido processo legal, objetivo, também, da esfera administrativa disciplinar, que tem no juízo de admissibilidade (JAD) o seu principal filtro processual, cuja missão primeira é evitar a instauração desnecessária de PAD's, protegendo os servidores de denúncias maliciosas e economizando recursos estatais, conforme se estudará a seguir.

4.2 O juízo de admissibilidade na Administração Pública Federal[276]

O art. 143 da Lei nº 8.112/90 dispõe que a autoridade que souber de irregularidade no serviço público deve apurá-la imediatamente, em sindicância ou PAD, oferecendo contraditório e ampla defesa ao acusado. O dispositivo não manda a autoridade apurar "assim que possível", mas tão logo tenha ciência da aparente infração disciplinar, prezando tanto pelo disparo imediato da apuração quanto pela celeridade do processo[277].

Por outro lado, o parágrafo único do art. 144 dispõe que "quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto". Por mais simples que seja o fato denunciado, para saber se é irregular normalmente se necessita de alguma investigação, como, por exemplo, verificar se o denunciado realmente é servidor, o setor de exercício e se estava trabalhando no momento da ocorrência.

Ao interpretar os referidos dispositivos legais, constata-se que embora o art. 143 determine a imediata instauração de PAD diante de denúncias de irregularidades, o art. 144 flexibiliza e permite analisar os fatos antes de decidir arquivar ou continuar o processo[278]. Em seu JAD, para a instauração da sede investigativa, sindicante, ou disciplinar, a autoridade não

---

[275] IWAKURA, Cristiane Rodrigues. *Celeridade e urgência: duração razoável do processo, filtros recursais*. Revista da Advocacia-Geral da União. Brasília-DF, v. 14, n. 03, p. 89-104, jul./set. 2015. Disponível em: <celeridade e urgência: duração razoável do processo, filtros recursais | revista da agu>. Acessado em 15/8/2023.
[276] Para simplificar a redação, no texto se usará "União" como sinônimo de Administração Pública Federal.
[277] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 166.
[278] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 290. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 18/8/2023.

pode, simplesmente, inaugurar o processo pelo simples fato de receber uma denúncia, especialmente quando a rotina da repartição demonstra que tal notícia é inconsistente[279].

A avaliação da autoridade correcional é o JAD, que pode ser precedido de investigações preliminares quando a denúncia não estiver bem instruída, para subsidiar a decisão de instaurar, ou não, o PAD[280]. Assim, o JAD é a análise prévia na qual a autoridade competente levanta todos os elementos acerca da aparente irregularidade e os pondera à vista da necessidade e utilidade de instaurar a sede disciplinar e da potencial responsabilização do servidor[281].

A criação e instrumentalização do JAD teve como objetivo principal conter a disseminação de denúncias e representações infundadas, ou motivadas por interesses pessoais, que trariam evidentes prejuízos ao serviço público e ao servidor denunciado, cuja honra, tanto quanto a de todos os outros cidadãos, recebeu tutela protetiva na Constituição de 1988[282].

As aludidas definições dão margem a três interpretações sobre o JAD: a primeira, mais ampla, o entende como toda a fase investigativa, que se conclui com o ato decisório. Na segunda interpretação possível, mais restritiva, o JAD é apenas o parecer subsidiário à decisão. O terceiro entendimento vê o JAD como a decisão da autoridade correcional se arquiva a denúncia ou inaugura o PAD, sem considerar as investigações e o parecer que o sustentam.

O terceiro entendimento mencionado, mais restrito, é o da CGU, pois no art. 9º da sua Instrução Normativa (IN) nº 14/2018[283] definiu o JAD como "ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, fundamentadamente, pelo arquivamento ou instauração

---

[279] SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *O dano moral do servidor público decorrente da instauração de procedimento correcional sem justa causa*. Revista da Faculdade Mineira de Direito. Belo Horizonte, Volume 24, nº 48, p. 342-371. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/21618/19606>. Acessado em 18/8/2023.

[280] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 577.

[281] PINHO, Alessandra Lopes de. *O princípio da insignificância como requisito para a formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar*. Revista da Controladoria-Geral da União. Brasília, Volume VI, Edição Especial - Correição, Julho/2011, p. 14-26. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/304/167>. Acessado em 18/8/2023.

[282] LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância – doutrina, jurisprudência e prática*. 5ª edição revista e atualizada, 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 87.

[283] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33694/19/IN%20n.%2014_14-11-2018_regulamenta%20SISCOR.pdf>. Acessado em 18/8/2023.

de procedimento correcional" […]. Conforme o art. 10, para amparar o JAD, a autoridade instauradora poderá valer-se dos meios de prova tratados no capítulo II do título II daquela IN.

Em que pese as várias interpretações sobre a definição exata de JAD, prevalecendo a da CGU, há alguns requisitos básicos a examinar antes de instaurar o PAD, ou seja, no JAD: a aparente prática de infração disciplinar; a indicação do servidor que a cometeu; a delimitação do raio acusatório, com recorte material e temporal dos fatos a apurar; a pretensão punitiva não estar prescrita; e a existência de fundamento legal[284].

Mesmo que o conceito mais adequado de JAD seja o que exclui as fases prévias investigativas, para simplificar a redação doravante ele será citado em sentido amplo, alcançando toda a "fase de admissibilidade", desde a investigação até a decisão final da autoridade instauradora. Essa fase às vezes consome até mais tempo que o PAD que a sucede, que inicia com a instauração, via publicação do ato que designa a comissão; segue no inquérito administrativo, com contraditório e ampla defesa, e encerra-se com o julgamento[285].

Conforme a Seção III da Portaria Normativa CGU nº 27/2022[286], os procedimentos investigativos prévios ao PAD são a Investigação Preliminar Sumária (IPS, arts. 40-45), a Sindicância Investigativa (Sinve, arts. 46-49), a Sindicância Patrimonial (Sinpa, arts. 50-56) , e a Investigação Preliminar (IP, arts. 57-60). Cada um desses procedimentos tem as suas características de prazos, condições e alcance, mas todos são marcados pelo caráter inquisitorial, não contraditório, não punitivo e de acesso restrito.

Além de normatizar o JAD, a CGU criou e disponibilizou o "Painel Correição em Dados"[287], ferramenta que, entre várias outras funções, permite consultar o tempo de tramitação dos procedimentos correcionais em cada uma das suas fases, desde o recebimento da denúncia, ou representação, até o julgamento do processo.

---

[284] ALVES, Léo da Silva. *Processo disciplinar em 50 questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 21-22.
[285] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª edição revista, ampliada e atualizada até 31/12/2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1026.
[286] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 14/10/2022. Disponível em: <portaria_normativa_27_2022_cgu.pdf (ufes.br)>. Acessado em 19/8/2023.
[287] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel Correição em Dados. Ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal, a empresas e a entidades, possibilitando encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre PADs e sanções a pessoas físicas e jurídicas. Disponível em: <Central de Painéis (cgu.gov.br)>. Acessado em 19/8/2023.

O aludido controle temporal é importante, porque a sujeição da atividade da Administração Pública a prazos é uma condição de processualidade, já que o princípio da oficialidade reflete o dever estatal de que o trâmite processual seja contínuo, tomando-se as providências necessárias para se chegar o mais rápido possível na decisão final[288]. Caso a Administração Pública o retarde, ou deixe de impulsioná-lo, agride o referido princípio e os servidores responsáveis devem responder pela omissão[289].

A questão do tempo de tramitação processual é relevante, também, pois além de buscar a verdade respeitando a legalidade, com meios probatórios idôneos, deve-se perseguir prazos breves[290], interpretando-se prazo como "o espaço de tempo para o ato processual ser praticado"[291], ou a distância temporal entre dois fatos ou atos estipulados em lei, que obrigam as partes a se manifestarem tempestivamente para não perder determinada faculdade[292].

Para descobrir quanto tempo o Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor) investe no seu JAD, consultou-se o citado Painel da CGU e comparou-se com o tempo investido nas Corregedorias da Polícia Federal (PF), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e da Receita Federal do Brasil (RFB).

Elegeram-se essas Corregedorias para comparar com o quadro geral do SisCor, porque elas têm boa estrutura, a maior quantidade de punições expulsivas aplicadas e circunscricionam muitos servidores. O Painel da CGU divide os procedimentos correcionais e o tempo que consomem em: "ciência e instauração" (JAD), "instrução", "indiciação e relatório" e "julgamento", conforme as tabelas a seguir, referentes aos PAD's concluídos entre 2019 e 2023.

[288] MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 120-121.
[289] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1989, p. 580.
[290] BIELSA, Rafael. *Sobre el contencioso administrativo*. 3ª edição. Buenos Aires: Librería y Editorial Costellví S.A., 1964, p. 151.
[291] MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1997, v. 1, p. 468.
[292] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, t. 2, p. 550.

Dados de todo o SisCor

Tabela 1 - Tempo de duração dos procedimentos correcionais no SisCor em meses

Tempo dos PAD's entre	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Ciência e instauração (JAD)	4,4	6,4	6	8,9	3,7	**5,9**
Instrução	4,5	6,6	6,7	9,1	14,8	**8,3**
Indiciação e Relatório	3,1	4	4,2	4,9	3,4	**3,9**
Julgamento	3,5	5,1	5,4	6,1	3,8	**4,8**
Total	**15,5**	**22,2**	**22,2**	**29,1**	**25,7**	**22,9**

Fonte: Painel Correição em Dados, da CGU (19/8/2023)

A tabela apresenta os números de todo o SisCor e demonstra que o tempo médio de duração dos JAD's entre 2019 e 2023 foi de 5,9 meses, com uma redução significativa de 2022 (8,9 meses) para 2023 (3,7 meses). A fase processual mais longa foi a instrução, com 8,3 meses de média, enquanto o tempo de tramitação total dos PAD's foi de 22,9 meses. Nas tabelas seguintes, os números citados se referem às médias anuais e do quinquênio 2019-2023.

Dados da Corregedoria do INSS (Coger-INSS)

Tabela 2 - Tempo de duração dos procedimentos correcionais na Coger-INSS em meses

Tempo dos PAD's entre	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Ciência e instauração (JAD)	21,3	23,4	23,5	26,4	23	**23,5**
Instrução	7,9	8,9	10,3	13,4	16,1	**11,3**
Indiciação e Relatório	1,3	2	1,8	2,7	1,3	**1,8**
Julgamento	7,2	8,3	7,3	7,1	8,5	**7,7**
Total	**37,7**	**42,6**	**42,9**	**49,7**	**48,9**	**44,4**

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (20/8/2023)

O INSS é uma autarquia do Poder Executivo Federal, resultado da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1990, competindo-lhe a administração da saúde pública, da assistência social e da previdência social[293]. Como tem muitos servidores (cerca de 23 mil), prestando numerosos e relevantes serviços, sua Corregedoria é movimentada.

[293] TAFNER, PAULO. *Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. In*: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio (organizadores). Rio de janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007, p. 29-63. Disponível em: <folha de rosto.pmd (ipea.gov.br)>. Acessado em 21/8/2023.

A tabela demonstra que os PAD's da Coger-INSS tramitam pelo dobro do tempo (44,4 meses) que os do SisCor (22,9 meses). Diferentemente deste, que investe mais tempo na fase de instrução, a Coger-INSS emprega o dobro do tempo no JAD (23,5 meses) em relação à instrução (11,3 meses), significando que ela persegue todas as provas possíveis antes de inaugurar o PAD, tornando a fase de instrução mais célere.

Dados da Coger-PRF

Tabela 3 - Tempo de duração dos procedimentos correcionais na Coger-PRF em meses

Tempo dos PAD's entre	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**Média**
Ciência e instauração (JAD)	7,6	9,9	10,2	11,1	11,3	**10**
Instrução	15,5	19,6	24,5	21,4	21,3	**20,5**
Relatório	3,6	3,7	2,9	3,5	3,9	**3,5**
Julgamento	2,9	4,6	5,5	3,9	4	**4,2**
Total	**29,6**	**37,7**	**43,1**	**39,9**	**40,5**	**38,2**

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (20/8/2023)

Os PADs da Coger-PRF são mais céleres que os da Coger-INSS, pois tramitam por 38,2 meses, contra 44,4 meses daquela. A distribuição do tempo de tramitação processual na Coger-PRF segue a do SisCor, pois a fase mais prolongada é a instrução (20,5 meses), que demanda o dobro do tempo do JAD (10 meses). Entretanto, percebe-se que a Coger-PRF vem investindo cada vez mais no JAD, pois desde 2019 houve crescimento contínuo nesta fase processual.

A estratégia da Coger-PRF difere da Coger-INSS, pois enquanto esta investe na fase de JAD (investigativa), com os processos tramitando por 23,5 meses, a Coger-PRF tem essa fase investigativa mais célere (10 meses) e a fase de instrução mais prolonga (20,5 meses), contra os 11,3 da Coger-INSS. Uma hipótese para justificar o JAD mais célere na Coger-PRF é a possível menor complexidade dos seus casos, talvez mais voltados a desvios comportamentais e cobranças de propinas pelos seus agentes.

Dados da Coger-PF

Tabela 4 - Tempo de duração dos procedimentos correcionais na Coger-PF em meses

Tempo dos PAD's entre	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Ciência e instauração (JAD)	4,2	5,9	8,2	9,9	10,4	**7,7**
Instrução	9,6	14,8	20,3	22,4	21,5	**17,7**
Relatório	2,1	4,3	4,1	2	2	**2,9**
Julgamento	2,3	3,8	3,3	3,6	3,7	**3,3**
Total	**18,2**	**28,8**	**36**	**37,8**	**37,7**	**31,6**

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (20/8/2023)

Frequentemente na mídia por suas operações policiais, a PF converteu-se numa das instituições mais respeitadas do país. Desde que o Índice de Confiança Social do Ibope a incluiu na pesquisa (2016), ela está na terceira posição, atrás apenas do Corpo de Bombeiros e das Igrejas[294]. A Coger-PF marcou 31,6 meses na duração dos seus PAD's, a melhor performance entre as pesquisadas. A duração das suas fases processuais é próxima à da Coger-PRF, com o JAD mais célere (7,7 meses) e a instrução mais demorada (17,7 meses).

Dados da Coger-RFB

Tabela 5 - Tempo de duração dos procedimentos correcionais na Coger-RFB em meses

Tempo dos PAD's entre	2019	2020	2021	2022	2023	Média
Ciência e instauração (JAD)	34,2	30,6	31,1	26,7	22,7	**29,1**
Instrução	22,2	24,3	25,3	28,1	31,2	**26,2**
Relatório	3	3,1	3,6	4,4	4,1	**3,6**
Julgamento	8,6	6,1	9,5	7,1	7,6	**7,8**
Total	**68**	**65,2**	**69,5**	**66,3**	**65,6**	**66,7**

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (20/8/2023)

A RFB administra os tributos federais brasileiros e exerce o controle aduaneiro, sendo uma das instituições públicas pioneiras na prestação de serviços e informações pela *internet*,

[294] ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. *Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal*. Revista Opinião Pública, do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Unicamp. Campinas, Volume 25, nº 1, jan./abr., 2019, p. 97-135. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21/8/2023.

presente na *Web* desde 1995, sempre aproveitando os recursos tecnológicos para melhorar seus processos fiscalizatórios, arrecadatórios e, notadamente, a interação com os contribuintes[295].

Os números da Coger-RFB a colocam na última posição em celeridade processual entre as Corregedorias analisadas, pois seus procedimentos correcionais tramitam por 66,7 meses até a conclusão, com um pico de 69,5 meses em 2021, mais que o dobro do tempo dos PAD's da Coger-PF (31,6 meses) e bem mais que a Coger-PRF (38,2 meses). Na Coger-RFB, tanto a fase de JAD (29,1 meses) quanto a de instrução (26,2 meses) são prolongadas e com tempos aproximados, com pequena superioridade de 3 meses no trâmite do JAD.

Os números das quatro Corregedorias analisadas (INSS, PF, PRF, RFB) e do SisCor em geral, demonstraram que os PAD's da Coger-PF e da Coger-PRF tramitam por cerca de 3 anos, enquanto os da Coger-INSS por quase 4 anos e os da Coger RFB por quase seis anos, sendo que a média geral do SisCor é de cerca de 2 anos. No que aqui mais interessa, a Coger-INSS é a que mais investe na fase investigativa (JAD), mais que o dobro do SisCor, seguida da Coger-RFB, conforme demonstra a tabela abaixo, que sintetiza os dados até aqui apresentados.

Tabela 8 - Compilação dos tempos de duração do procedimento correcional nas respectivas Corregedorias

PADs concluídos entre 2019 e 2023 em meses								
Tempos médios em meses	**Ciência e instauração (JAD)**	**%**	**Instrução**	**Relatório**	**% (instrução e relatório)**	**Julgamento**	**%**	**Total**
SisCor	5,9	26%	8,3	3,9	53%	4,8	21%	**22,9**
Coger-PF	7,7	24%	17,7	2,9	65%	3,3	11%	**31,6**
Coger-PRF	10	26%	20,5	3,5	63%	4,2	11%	**38,2**
Coger-INSS	23,5	53%	11,3	1,8	29%	7,7	18%	**44,4**
RFB	29,1	44%	26,2	3,6	45%	7,8	11%	**66,7**

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (20/8/2023)

Embora relevantes como referencial, não se deve interpretar esses dados como suficientes para encerrar questão tão complexa como a duração do JAD, pois muitas variáveis atuam no seu trâmite. Há corregedorias com pouca estrutura e focadas em infrações menos

[295] RAMPELOTTO, Alexandre; LOBLER, Mauri Leodir; VISENTINI, Monize Sâmara. *Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão.* Revista de Administração Pública (RDA), da FGV. Rio de Janeiro, Volume 49, nº 4, jul./ago. 2015, p. 959-983. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/2903>. Acesso em 21/8/2023.

graves, até unidades bem estruturadas que lidam com ilícitos marcados pela corrupção, que demandam provas mais difíceis de produzir, em diálogo com defesas técnicas qualificadas.

Foi pela referida razão que se selecionaram para o estudo unidades correcionais que têm boas estruturas e focam no combate à corrupção, que campeia no Brasil e não é doença de partidos políticos específicos, pois há exemplos em todos os governos posteriores à redemocratização: escândalo das concessões de rádios e TV's com Sarney; Collor expulso em *impeachment*; "anões do orçamento" com Itamar Franco; compra de votos para viabilizar a emenda constitucional da reeleição de FHC; "mensalão" e "petrolão" com Lula e Dilma[296].

Os relatórios de 2015 da Transparência Internacional sobre a corrupção demonstraram que ela era a primeira preocupação dos brasileiros, para os quais ela era crescente em todas as áreas[297]. Retornando ao SisCor, a Coger-INSS investe no JAD e conclui a fase de instrução em menos tempo. Já a Coger-PRF e a Coger-PF investem menos no JAD e mais na instrução, enquanto a Coger-RFB fica no meio, com duração aproximada nas duas fases, ambas longas.

A pesquisa no tempo de duração do JAD demonstrou o quanto as corregedorias investem nessa fase processual que antecede o PAD. Em tese, quanto mais tempo se dedica à produção de informações no JAD, em menos tempo se concluirá a fase posterior (PAD) que ocorre com contraditório e ampla defesa, portanto é mais complexa. Com o PAD iniciando com um caderno probatório robusto produzido no JAD, aquele será mais rápido, pois faltará usinar apenas as provas que exigem contraditório, impraticáveis na fase investigativa que subsidia o JAD[298].

Outro benefício do JAD mais aprofundado, é evitar a instauração de PAD com poucos indícios de irregularidade, que costumam desaguar em arquivamento. Sem indícios vigorosos de ilicitude não se deve inaugurar PAD, pois o devido processo legal garante ao servidor o procedimento previsto e a presença de informações prévias relevantes que o amparem, para que a sua vida funcional não se transforme em aflição, consumida pela insegurança jurídica[299].

---

[296] SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes de. *Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização*. Revista Interdisciplinar de Gestão Social. V. 7, nº 1, jan./abr. 2018, p. 113-134. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496/16135>. Acessado em 21/8/2023.
[297] MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. *Corrupção pública pelos olhos da criminologia: dano social e violação dos direitos humanos*. Revista de Estudos Criminais. Porto Alegre, v. 17, nº 70, 2018, p. 133-174.
[298] STOCO, Rui. *Processo Administrativo Disciplinar - processo disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais*. São Paulo: RT, 2015, p. 51.
[299] COSTA, José Armando da. *Controle judicial do ato disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 202-203.

O cuidado na instauração de PAD também se justifica por alguns dos seus efeitos na rotina profissional do servidor, como a impossibilidade de se aposentar enquanto acompanha o processo, a possibilidade de adiamento das suas férias e o cancelamento de viagens a serviço, por exemplo[300]. Nesse aspecto, um caso de sucesso na intensificação do JAD, que evitou a instauração de muitos PAD's, ocorreu na Coger-RFB, conforme se estudará a seguir.

4.3 Um caso de sucesso na verticalização do juízo de admissibilidade

No subcapítulo anterior tratou-se do JAD na União, seus conceitos, características e tempo de duração em quatro corregedorias e no SisCor. Constatou-se que, teoricamente, o JAD mais aprofundado evita a instauração desnecessária daqueles PAD's que já na primeira floração probatória se esclarece que não houve infração disciplinar. Para descobrir se essa teoria se confirma na prática, se investigará aqui o caso da Coger-RFB.

Apesar de a CGU ter positivado o JAD em 2018 (IN CGU nº 14/2018), a Coger-RFB o formalizou 12 anos antes, na Portaria Coger nº 219/2006[301], que no seu art. 2º previa que o JAD deveria conter "[…] III) Proposta à autoridade instauradora para arquivar ou instaurar o procedimento disciplinar". Assim, na época a Coger-RFB entendia o JAD como o procedimento prévio que subsidiava a decisão da referida autoridade, e não a decisão em si. Hoje o tema repousa na Portaria Coger nº 128/2020[302], tratado como "fase de admissibilidade".

A aludida Portaria, que positivou o JAD na Coger-RFB em 2006, foi um marco no método de analisar as denúncias e representações, porque antes dela as estatísticas dos PAD's e das sanções aplicadas sinalizavam que a força de trabalho correcional não estava sendo aplicada da forma mais eficiente. Isso porque, no seu "Relatório de Desempenho 2007" consta que 87% das denúncias recebidas em 2003 converteram-se em PAD, mas apenas 17,8% resultaram em sanção, demonstrando um JAD raso e instauração precipitada da fase contraditória do processo.

---

[300] HENRIQUES, M. Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos regime de férias, faltas e licenças*. 5ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007, p. 135.

[301] BRASIL. Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Portaria Coger nº 219, de 06 de setembro de 2006. Disciplina o juízo de admissibilidade para instauração de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicada no Boletim de Pessoal MF nº 36, de 08/09/06 e no sítio eletrônico da CGU, p. 937. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-3-legislacao-complementa_2019.pdf>. Acesso em 26/8/2023.

[302] BRASIL. Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Portaria Coger nº 128, de 16 de outubro de 2020. Institui o Grupo Nacional de Comissões e regulamenta o inciso III do art. 2º e o § 1º do art. 23, ambos da Portaria RFB nº 4.505, de 6 de outubro de 2020, no âmbito da Corregedoria da Secretaria Especial da RFB. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço RFB nº 200, de 20/10/20, Seção 2, p. 5.

A referida forma de tratar as denúncias significa que havia uma compreensão equivocada sobre a justa causa para inaugurar um PAD, que deveria guardar identificação com o justo, revelado por uma acusação coerente e amparada em fatos, com indícios concordantes ou provas diretas do cometimento de irregularidade funcional[303].

O desrespeito à justa causa pode significar abuso de poder, que não é dado à autoridade pública para que use ao seu talante, mas de acordo com as regras previamente fixadas e os princípios gerais[304]. Noutras palavras, não se exerce o poder disciplinar de forma arbitrária, quando a autoridade preferir ou lhe for conveniente[305], principalmente depois da Lei nº 13.869/2019[306], que prevê sanções severas ao abuso de autoridade.

A tentativa de conter os abusos das autoridades públicas é antiga; se homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo, nem de controles internos e externos. Ao estabelecer um governo de pessoas para administrar pessoas, a grande dificuldade reside primeiro em permitir que o governo controle os governados, para em seguida obrigá-lo a se controlar[307].

O fim de conformar-se o Estado ao desejo de vê-lo Estado de Direito implica, entre outras consequências, a necessidade de responsabilizar pessoal e até criminalmente os desvios de funcionários públicos[308]. Por isso, a instauração de PAD sem justa e adequada motivação pode caracterizar o abuso de autoridade.

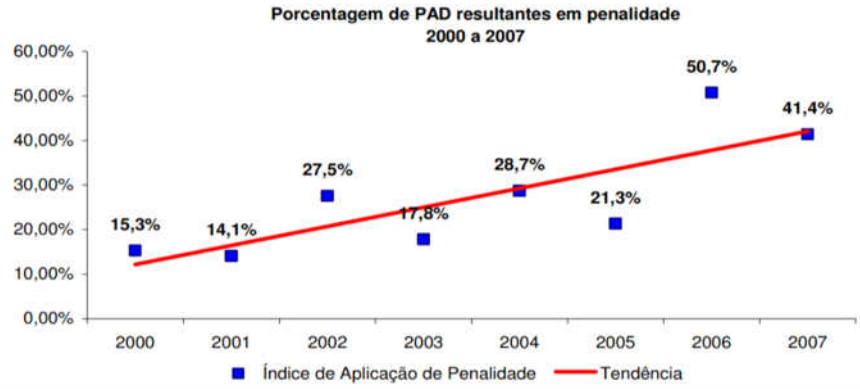
Voltando ao JAD na Coger-RFB, o equívoco de inaugurar PAD amparando-se em análise superficial dos fatos denunciados está evidenciado na figura abaixo, que demonstra o

---

[303] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 179.
[304] ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Traduzido por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2000, p. 199.
[305] MENEGALE, José Guimarães. *O estatuto dos funcionários públicos*. Volume II. São Paulo: Forense, 1962, p. 637.
[306] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade [...]. Brasília. Publicada no DOU de 27/9/2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm>. Acessado em 27/8/2023.
[307] MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 382-383. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4548814/mod_resource/content/3/Hamilton%2C%20Alexander_%20Jay%2C%20John_%20Madison%2C%20James%20-%20Os%20Artigos%20federalistas%201787%20-%201788%20_%20edic%CC%A7a%CC%83o%20integral-Nova%20Fronteira%20%281993%29.pdf>. Acessado em: 27/8/2023.
[308] COGAN, Bruno Ricardo; SILVA, Marco Antônio Marques da. *Considerações sobre o abuso de autoridade: desenvolvimento histórico e atualidades*. Revista Direito UFMS. Campo Grande, MS, v. 5, nº 2, p. 270-293, Jul./Dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9891>. Acessado em 27/8/2023.

percentual de PAD's que resultaram em aplicação de penalidade naquela unidade correcional entre 2000 e 2007, quando a maioria dos PAD's eram arquivados sem aplicação de punição:

Figura 1 - Porcentagem de PADs resultantes em penalidade (2000-2007)



Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2007, p. 8)

O recorte temporal do levantamento é antigo (2000-2007), porque ele permite identificar o câmbio de paradigma no tratamento do JAD na Coger-RFB. O modelo de JAD superficial está estampado no percentual de PAD's concluídos com aplicação de punição, cuja média entre 2000 e 2003 foi de apenas 19%. Isso significa que 81% dos PAD's poderiam ter sido evitados com um JAD mais robusto, que identificasse previamente a inexistência de infração disciplinar.

Os referidos índices reclamaram o câmbio de modelo, formalizado na mencionada Portaria Coger nº 219/2006, que positivou o JAD. A partir dela, houve um empenho para realizar no JAD a maior parte das pesquisas e diligências que antes ocorriam no trâmite do PAD. Com essa mudança, evitou-se inaugurar PAD's com poucos elementos informativos, que logo nas primeiras redadas probatórias já se descobria que não houve irregularidade funcional.

A mudança foi exitosa, conforme demonstra o "Relatório de Desempenho 2012" (p. 22), que coletou dados de 2005 a 2012 e cita que nesse período a Coger-RFB aprofundou o JAD e diminuiu sensivelmente a instauração de PAD's, por entender que não se pode inaugurar um PAD com poucos elementos informativos para no seu trâmite averiguar se o servidor praticou irregularidade[309]. A figura abaixo demonstra a evolução.

[309] DALLARI, Adílson Abreu. *Limitações à atuação do Ministério Público*. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo (coordenadores). Improbidade administrativa - questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001, p.38.

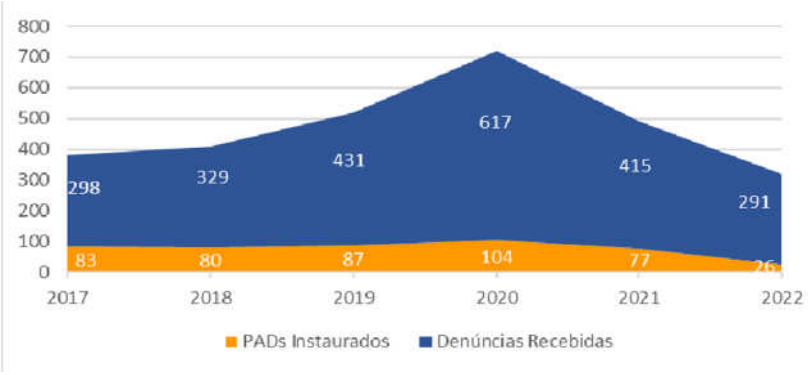
Figura 2 - Proporção entre denúncias e instaurações de PAD (2005-2012)

Ano	Denúncias recebidas	PADs instaurados	% instauração
2005	216	125	58%
2006	327	150	46%
2007	920	150	16%
2008	930	154	17%
2009	560	99	18%
2010	504	120	24%
2011	463	157	34%
2012	362	79	22%
Totais	**4.282**	**1034**	**24%**
Médias	**535**	**129**	**24%**

Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2012, p. 22)

Os números demonstram grande redução na relação entre as denúncias recebidas e os PAD's instaurados, pois se 58% das 216 denúncias em 2005 se converteram em PAD (125), sete anos depois (2012) o percentual de instaurações foi de apensas 22% das 362 denúncias. Trata-se de evolução significativa naqueles sete anos, e mais ainda quando se compara aos citados 87% de instaurações no ano de 2003. Mais recentemente, a proporção entre as denúncias recebidas e os PAD's inaugurados continua saudável, conforme a figura abaixo.

Figura 3. Relação entre denúncias recebidas e PADs instaurados (2017-2022)



Fonte: Relatório de Desempenho Coger-RFB 2022 (p. 7)

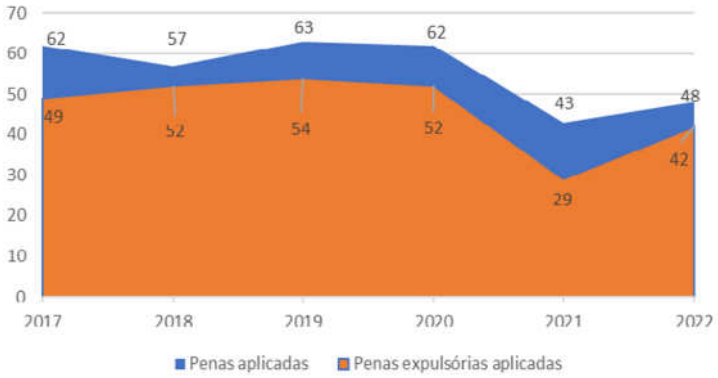
O gráfico demonstra que a relação entre as denúncias recebidas e os PAD's instaurados se manteve baixa entre os anos de 2017 e 2022, nos quais chegaram 2.381 notícias de possíveis irregularidades, das quais 457 desaguaram em PAD (19%). Esse percentual médio de 19% foi ainda menor no ano de 2022, com 291 denúncias e apenas 26 instaurações de PAD's (9%), que foi o melhor desempenho nesse quesito desde que se passou a catalogar esses dados em 2007[310].

[310] Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Relatório de desempenho de 2022. Brasília. Disponível na intranet do órgão, cujo acesso é privativo para servidores. Para publicação em pesquisa, solicitou-se autorização do corregedor-geral da RFB, que autorizou por escrito. Acessado em 28/8/2023.

A redução no número de PAD's não foi o único benefício que o aprimoramento do JAD trouxe na Coger-RFB, porque também houve redução na quantidade de PAD's instaurados sem punição. Segundo o "Relatório de Desempenho Coger-RFB 2012", no ano de 2005 somente 24% dos PAD's resultaram em alguma punição, chegando a 41% em 2012, sendo que a média entre 2005 e 2012 foi de 37% dos PAD's resultando em alguma penalidade[311].

Os levantamentos mais recentes indicam contínua melhora, pois em 2022 a Coger-RFB concluiu 83 PAD's, 48 deles com algum tipo de punição (58%). Outro aspecto significativo é que dessas 48 penalidades aplicadas, 42 foram expulsórias e 6 de suspensão, demonstrando que o esforço está centrado nas infrações graves, conforme demonstra a figura abaixo.

Figura 4. Proporção de penas expulsórias aplicadas entre 2017 e 2022



Fonte: Relatório de Desempenho Coger-RFB 2022 (p. 9)

O gráfico demonstra que entre 2017 e 2022 a Coger-RFB aplicou 335 penalidades, uma média de 56 por ano, das quais 278 foram expulsivas (83%), enquanto a média de penas capitais aplicadas entre 2005 e 2012 foi de 72%. Isso demonstra que o JAD mais acurado resulta na instauração de PAD's realmente necessários, que na maioria dos casos culminam em expulsão.

É bom registrar que esse parâmetro das punições não significa que o PAD visa à penalização, mas que ele tem custos materiais e imateriais[312], por isso só deve ser inaugurado quando há fortes indícios de autoria e materialidade de irregularidade. Precisa-se de um mínimo legal que sinalize para possível punição e se escore em informações concretas que indiquem tal

[311] Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Relatório de desempenho de 2012. Brasília. Disponível na intranet do órgão, cujo acesso é privativo para servidores. Para publicação em pesquisa, solicitou-se autorização do corregedor-geral da RFB, que autorizou por escrito. Acessado em 28/8/2023.

[312] NELSON, Rocco Antônio Rangel Rosso; TEIXEIRA, Walkyria de Oliveira Rocha. *Da Instrução Normativa nº 4/2020 da CGU e a nova configuração do Termo de Ajustamento de Conduta*. Revista de Direito da Administração Pública (REDAP), a. 6, v. 1, n. 2, Jul./Dez. 2021, p. 1-20. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/226/192>. Acesso em 28/8/2023.

possibilidade[313]. O início do processo depende de deliberação do órgão competente, sendo uma resolução de inquirir, mas sem implicar juízo de mérito sobre a atuação do agente[314].

A postura cautelosa no JAD é necessária, porque o PAD tem graves consequências na repartição e na vida do servidor acusado, principalmente se ele for inocente do que lhe acusam. Mesmo que a Administração Pública só penalize o servidor se reunir provas suficientes para sustentar a sanção, ao instaurar-se o PAD admite-se que existe uma aparente irregularidade, que pode resultar até na perda do cargo[315].

O estudo do JAD na Coger-RFB demonstrou que ao aprofundá-lo, a partir de 2006, houve relevante redução nas instaurações de PAD, passando de 87% no ano de 2003 para 22% em 2012, e significativa retração para 9% em 2022. Além de se instaurarem menos PAD's, o JAD mais minucioso aumentou o percentual de PAD's concluídos com punição, passando da média de 37%, entre 2005 e 2012, para 58% em 2022.

As referidas estatísticas comprovam que o JAD mais vigoroso foi uma experiência de sucesso na Coger-RFB, que se replicada em todas as unidades correcionais brasileiras poderá trazer os mesmos benefícios. Por isso, é importante descobrir como as Administrações Públicas estaduais tratam o seu JAD disciplinar, sendo o que doravante se estudará.

4.4 O juízo de admissibilidade disciplinar nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de compreender como a União trata o JAD e constatar que o seu aprofundamento foi exitoso na Coger-RFB, aqui se estudará como os Estados lidam com o JAD, com recorte naqueles com estatuto dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG (1952), PE (1968), CE (1974), RJ (1975), SE (1977) e AM (1986).

Iniciando por Minas Gerais, o seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 869/52) não menciona o JAD, que também não é definido em nenhuma outra norma de timbre correcional da Administração Pública Mineira. O art. 218 do Estatuto mineiro prevê que a

[313] COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 5ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 204-205.
[314] CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª edição. Coimbra: Almedina, 2008, p. 836-837.
[315] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 502-503.

autoridade que tiver ciência de irregularidades no serviço público "é obrigada a promover-lhe a apuração imediata por meio de sumários, inquérito ou processo administrativo".

Embora o Estatuto mineiro não mencione o JAD, o referido dispositivo cita procedimentos correcionais para amparar o JAD da autoridade instauradora, que são os "sumários" e o "inquérito". O § 2º do art. 220 do Estatuto esclarece que o "inquérito" é uma averiguação sumária e sigilosa prévia ao processo administrativo, com prazo improrrogável de 30 dias a partir da designação. Portanto, trata-se de um procedimento investigativo que visa a subsidiar o JAD da autoridade correcional.

O Manual de apuração de ilícitos administrativos mineiro (Manual), da Controladoria-Geral do Estado (CGE), define o JAD como a fase que antecede a decisão da autoridade responsável por avaliar se a denúncia recebida deve ser admitida ou não para apuração, ou seja, se é cabível instaurar o procedimento administrativo ou arquivar a denúncia[316].

A exemplo da União, o Manual mineiro reconhece a relevância do JAD e demonstra a preocupação da CGE-MG com essa importante fase processual ao orientar que o servidor do controle interno responsável por recomendar, ou não, a instauração de sindicância ou PAD deve ser muito cauteloso em sede de JAD, para "evitar a instauração de procedimentos disciplinares indevidos e precipitados, porque a instauração de um PAD é um mal para o servidor processado, podendo afetar sua honra, autoestima e respeitabilidade[317].

Para subsidiar o JAD em MG, o Manual informa haver outras espécies de procedimentos investigativos prévios, além do mencionado inquérito previsto no Estatuto: a investigação preliminar, a sindicância administrativa investigatória e a sindicância patrimonial. São procedimentos que visam a "coletar elementos que indiquem o cometimento de infração disciplinar no serviço público, sua extensão e possível autoria", para apresentar à autoridade competente um juízo preliminar sobre o fato noticiado[318].

[316] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte. Publicado em 2023, p. 153. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 01/9/2023.
[317] Ibidem, p. 152.
[318] Idem, p. 153.

A investigação preliminar (IP) está prevista na Resolução CGE-MG nº 15/2022[319] como um procedimento preparatório e sigiloso para coletar elementos sobre eventual infração disciplinar e a suposta autoria (art. 2º). Instaura-se por meio de ordem de serviço, dispensada a sua publicação (art. 3º, § 2º), com prazo para conclusão em até 90 dias, prorrogável por igual período (art. 6º), sendo conduzida por comissão de um ou mais servidores (art. 5º, § 2º).

Com as referidas características, a IP mineira assemelha-se à investigação preliminar sumária (IPS) da União, prevista na citada Portaria Normativa CGU nº 27/2022. Entretanto, há uma diferença relevante entre elas quanto aos seus objetivos, pois enquanto a IP de MG mira somente nos servidores, a IPS federal pode investigar infrações disciplinares de servidores e atos lesivos de pessoa jurídica contra a Administração Pública.

A segunda ferramenta da CGE-MG para subsidiar o JAD da autoridade correcional é a sindicância administrativa investigatória (SAI), também chamada de sindicância preparatória, ou de inquérito administrativo, prevista no art. 220 do Estatuto mineiro. Conforme o § 2º daquele dispositivo, a SAI deve ser concluída no prazo improrrogável de 30 dias, cabível quando houver dúvida sobre a extensão da irregularidade, ou inexistir indício de autoria.

Segundo o Manual mineiro, a SAI é conduzida por comissão sindicante e "deverá responder às sete questões do chamado 'Heptâmetro de Quintiliano': o quê? Quem? Quando? Por quê? Como? Onde? Com que auxílio[320]? A SAI serve à eficiência administrativa, colhendo elementos informativos de materialidade e autoria de irregularidades, e preservando a dignidade dos servidores, pois evita a instauração precipitada de PAD[321].

Na União, o procedimento investigativo prévio ao JAD equivalente à SAI mineira é a sindicância investigativa (Sinve), prevista nos arts. 46 a 48 da citada Portaria Normativa CGU nº 27/2022. Embora tenham o mesmo objetivo de colher elementos informativos relacionados a possíveis infrações disciplinares de servidor para subsidiar o JAD, de forma sigilosa e inquisitória, há duas grandes diferenças entre elas.

---

[319] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Resolução CGE nº 15, de 28 de junho de 2022. Regulamenta a Investigação Preliminar no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Belo Horizonte. Publicada no Diário do Poder Executivo de Minas Gerais de 08/7/2022, p. 5. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/index.php?dataJornal=2022-07-08>. Acessado em 02/9/2023.
[320] Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de MG, op. cit., p. 161 e 162.
[321] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª edição. São Paulo: Atlas, 2016, p. 560.

A primeira diferença é quanto ao responsável pela condução do procedimento, que em MG deve ser uma comissão, enquanto na União pode ser apenas um servidor. A segunda se refere ao prazo de conclusão, que na SAI mineira é de 30 dias improrrogáveis, enquanto na Sinve federal é de até 60 dias, podendo ser prorrogado por iguais períodos, sucessivamente, e suspenso para aguardar a obtenção de informações, ou realização de diligências.

O terceiro e último procedimento investigativo mineiro para subsidiar o JAD correcional é a sindicância patrimonial (Sinpa), prevista no Decreto nº 46.881/2015[322], atualizado pelo Decreto nº 48.421/2022[323]. Ela tem caráter sigiloso e não-punitivo, destinando-se a apurar indícios de enriquecimento ilícito no exercício do cargo público, diante da constatação de aparente incompatibilidade entre a renda e o acréscimo patrimonial do servidor.

O enriquecimento ilícito que se apura na Sinpa é uma forma de corrupção, cuja prática pode institucionalizar-se nas mais variadas organizações, pois independe de modelo de Estado, regime político ou ideológico, decorrendo de ações individuais ou coletivas e presentes no serviço público e na iniciativa privada[324]. O ato corrupto tem três componentes na sua estrutura: o pagamento indevido a um funcionário público; a ação relacionada a esse pagamento desrespeita as normas; a ação traz prejuízos à sociedade[325].

Para apurar a corrupção na forma de enriquecimento ilícito, a Sinpa mineira tem algumas diferenças da sua equivalente na União, forjada na citada Portaria Normativa CGU nº 27/2022, que por se tratar de procedimento sem contraditório pleno, não possui concatenação

[322] MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 46.881, de 04/11/2015. Institui a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Publicado no Diário do Poder Executivo de Minas Gerais em 06/11/2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46881/2015/?cons=1>. Acessado em: 04/9/2023.
[323] MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 48.421, de 16/5/2022. Altera o Decreto nº 46.881, de 04/11/2015, que institui a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Publicado no Diário do Poder Executivo em 28/5/2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48421/2022/.> Acessado em 04/9/2023.
[324] FREITAS JÚNIOR, Luiz Romeu de; MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. *Estratégias de racionalização da corrupção nas organizações: uma análise das declarações de acusados em casos de corrupção no Brasil.* Revista de Ciências da Administração (UFSC). Florianópolis, v. 20, n. 50, p. 8-23, Abril-2018. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/692bd8158c271058794d8781d8b92e63/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1576337>. Acessado em 04/9/2023.
[325] PRAÇA, Sérgio. *Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008.* Revista Opinião Pública (Unicamp). Campinas, v. 17, n. 1, Junho, 2011, p. 137-162. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rt9WQH4WMj5MZk9vFGJ33rb/?format=html&lang=pt#>. Acessado em 04/9/2023.

lógica de atos necessários à instrução, bastando a coleta das provas pela Comissão, respeitando-se os requisitos legais de sua realização[326].

Há três diferenças relevantes entre a Sinpa mineira e a federal: o tipo de norma que as positivou; a composição da comissão processante; e o prazo para conclusão dos trabalhos. A Sinpa-MG nasceu por Decreto governamental, e a federal por Portaria Normativa da CGU; a comissão de Sinpa federal é comporta por, no mínimo, dois servidores, sem necessidade de estabilidade, enquanto em MG pelo menos um dos dois comissários deve ser estável.

A terceira diferença nos aludidos procedimentos reside no prazo para concluí-los, que em MG é de 90 dias, prorrogáveis por igual período, enquanto na União não excederá 30 dias, prorrogáveis por iguais períodos sucessivos, podendo suspendê-lo para aguardar informações ou a realização de diligências necessárias ao desfecho da apuração, significando que o prazo é indeterminado, limitado apenas pela prescrição da eventual infração. Portanto, há muitas diferenças entre os procedimentos correcionais mineiro e federal que subsidiam o JAD.

Pernambuco não seguiu os exemplos federal e mineiro para elaborar norma específica sobre o JAD e/ou as investigações que o amparam. O Estatuto dos servidores públicos civis pernambucanos (Lei nº 6.123/68) não menciona o JAD, dispondo apenas que a "autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público promover-lhe-á a apuração mediante processo administrativo", que compreende a sindicância e o inquérito administrativo (art. 214).

A sindicância é instaurada quando a infração não é evidente, ou quando não se conhece a autoria (art. 216), devendo ser conduzida por dois funcionários e concluída em vinte dias (art. 217), podendo resultar em arquivamento; na aplicação das penas de repreensão e suspensão até 15 dias, quando comprovada a desobediência ou o descumprimento de dever; ou na abertura de inquérito administrativo nos demais casos (art. 218). Portanto, trata-se de um procedimento disciplinar de natureza mista, que pode iniciar como investigativo e terminar com punição.

Embora o Estatuto mencione apenas um tipo de sindicância, com poderes de investigação e de punição, o "Manual prático para comissões de processo administrativo" da

[326] CHAVES, Rodrigo Fernando Machado. *Indicadores patrimoniais de enriquecimento ilícito e o ônus da prova do ato de improbidade administrativa - A investigação patrimonial de Procuradores Federais no controle interno da Procuradoria-Geral Federal*. Dissertação de Mestrado em Direito, apresentada na Fundação Getúlio Vargas-SP. Orientação de Carlos Ari Sundfeld. São Paulo, 2020, p. 70. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28937/disserta%c3%a7%c3%a3o%20em%2024%20de%20mar%c3%a7o%20de%202020.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acessado em 04/9/2023.

CGE pernambucana cita a "sindicância punitiva" e a "sindicância investigativa", separadamente, cada uma com sua função específica[327].

Segundo o referido Manual, a sindicância punitiva "é o procedimento que visa a apuração de irregularidades puníveis com repreensão ou suspensão por até 15 dias", com rito semelhante ao do inquérito administrativo. Caso se constate a necessidade de aplicação de penalidade mais grave, a comissão deve elaborar relatório propondo abertura de inquérito[328].

Já a sindicância investigativa usa-se quando a autoridade tem notícia de irregularidade, mas não é possível identificar a autoria e/ou não há elementos suficientes quanto à ocorrência do fato. É uma verificação prévia, sem contraditório e ampla defesa, que visa a coletar elementos quanto à materialidade e/ou autoria de suposta irregularidade, para auxiliar a decisão da autoridade sobre a instauração de inquérito administrativo, ou arquivamento dos autos[329].

Apesar de o Manual correcional pernambucano desmembrar a sindicância nas espécies investigativa e punitiva, orientando que esta deve ser conduzida por comissão com dois servidores estáveis, e aquela por dois servidores, sem necessidade de estabilidade, o Estatuto prevê apenas um tipo de sindicância "procedida por dois funcionários" (art. 217).

A sindicância prevista no Estatuto pernambucano tem natureza mista, porque pode iniciar como investigativa e subsidiar a autoridade correcional para arquivar o processo quando não encontrados indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar, ou converter-se, automaticamente, em punitiva, quando a comissão identifica esses elementos, notifica o servidor como acusado, indicia e propõe a aplicação de repreensão ou suspensão até 15 dias.

O referido formato abre portas para o processamento desnecessário de servidores, como se demonstrou, no subcapítulo anterior, que ocorria na Coger-RFB até 2006, quando a autoridade correcional fazia um JAD superficial e anterior à instauração da sindicância ou PAD, com poucos elementos indicativos de irregularidade, como autoriza o Estatuto pernambucano.

Diante da obrigatoriedade legal de apurar os fatos, a autoridade correcional instaura a sindicância com os poucos elementos que dispõe, e ao recolher mais informações a comissão

[327] PERNAMBUCO. Controladoria-Geral do Estado. Manual prático para comissões de processo administrativo - de acordo com a Lei estadual nº 6.123/68. 1ª edição. Recife. Publicado em novembro de 2019, p. 58. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/MANUAL-PAD.pdf>. Acessado em 09/9/2023.
[328] Ibidem, p. 58.
[329] Idem, p. 58.

designada notifica o servidor para acompanhá-la na desconfortável condição de acusado. Com a participação do servidor, em muitos casos se esclarece que não houve infração, ou não se consegue recolher provas suficientes de que houve, arquivando-se o processo.

Para saber se o Sistema Correcional Pernambucano segue o Manual, instaurando dois tipos de sindicância, perguntou-se à CGE-PE, por e-mail, e a resposta foi que sim, instaura-se a sindicância investigativa e somente se encontrados indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar inaugura-se a sindicância punitiva, ou PAD. Esse formato evita a instauração desnecessária de procedimentos punitivos, mas reclama normatização, como na União e em Minas Gerais, e não apenas manualização, como ocorre em Pernambuco.

No Ceará, o Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 9.826/74) não faz referência ao JAD, limitando-se a prescrever que "a apuração da responsabilidade funcional será feita através de sindicância ou de inquérito" (§ 2º do art. 179) e que "a sindicância será realizada por funcionário estável [...]" (§ 3º do art. 209), enquanto o inquérito administrativo será conduzido por comissões permanentes, compostas por três servidores estáveis (arts. 210-212).

Foi apenas recentemente que o JAD ganhou forma no Sistema Correcional Disciplinar Cearense, por intermédio do Decreto nº 34.597/2022[330], que o define como "o ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correcional" (art. 6º).

Para subsidiar o JAD, a autoridade competente pode utilizar apurações (§ 1º do art. 7º) e deixar de instaurar procedimento correcional, fundamentadamente, caso constate a ocorrência da prescrição (§ 3º do art. 7º). Em relação às infrações praticadas por servidores, as apurações mencionadas são a sindicância (Sind) e a sindicância patrimonial (Sinpa).

A Sind é um procedimento preparatório e subsidiário ao JAD, destinada a apurar aparente infração funcional de servidor quando os indícios de autoria e materialidade não justificarem a instauração imediata de PAD (art. 23). Portanto, trata-se do mesmo procedimento previsto no Estatuto e já mencionado, com a diferença de que ele possibilita a condução da Sind

[330] CEARÁ. Governo do Estado. Decreto nº 34.597, de 17 de março de 2022. Dispõe sobre o sistema de correição dos agentes públicos civis no âmbito do poder executivo estadual. Fortaleza. Publicado no Diário Oficial do Estado de 21/3/2022. Disponível em: <Decreto_estadual_no_34597_2022_-_Regulamenta_Sistema_Correicao.pdf (sefaz.ce.gov.br)>. Acessado em 05/9/2023.

por apenas um servidor estável, enquanto o Decreto prevê a condução por dois ou mais servidores, sem necessidade de estabilidade (art. 25).

Outra diferença entre o texto legal do Estatuto e o regulamentar do Decreto é quanto ao prazo para a conclusão da Sind, porque enquanto aquele prevê 15 dias, prorrogável por igual período (§ 5º do art. 209), este (Decreto) estabelece o prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, com possibilidade de recondução da comissão após o encerramento do prazo da prorrogação, o que acaba tornando o prazo indeterminado, limitado apenas pela prescrição.

O relatório final da Sind deverá ser conclusivo quanto à existência, ou não, de indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar, propondo a instauração de PAD, ou o arquivamento (art. 24 do Decreto). Nesse aspecto, há uma diferença relevante entre a Sind cearense e as suas equivalentes mineira (SAI) e federal (Sinve), pois estas podem propor, além do arquivamento ou instauração de PAD, a celebração de acordo de ajustamento de conduta.

Conforme mencionado, a segunda ferramenta investigativa para subsidiar o JAD no Ceará é a Sinpa, destinada à apuração de indícios de enriquecimento ilícito do servidor (art. 16 do Decreto). A comissão de Sinpa será composta por, no mínimo, dois servidores efetivos, que não precisam ser estáveis (art. 18, § 1º), alinhando-se à composição da Sinpa federal e destoando da mineira, que exige a estabilidade de pelo menos um dos dois membros.

O prazo para concluir a Sinpa no Ceará é de até 60 dias, prorrogáveis por igual período (art. 19), diferente da Sinpa federal, que é de 30 dias prorrogáveis por igual período, sucessivamente, e da mineira, que é de até 90 dias, prorrogáveis por igual período, uma única vez. Portanto, quanto aos prazos para conclusão e composição da comissão, não há uniformidade entre a Sinpa cearense, a mineira e a federal.

No Rio de Janeiro, o JAD compete à Corregedoria-Geral do Estado (CRE), conforme dispõe o art. 73, VIII, da Resolução CGE nº 154/2022[331], e às suas Unidades Correcionais Setoriais (UCS), de acordo com os arts. 25, I e IV, do Decreto nº 46.873/2019[332], ambas na estrutura da Controladoria-Geral do Estado (CGE).

[331] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Controladoria-Geral do Estado. Resolução CGE nº 154, de 09 de agosto de 2022. Altera e consolida o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Publicada no DOERJ de 15/8/2022. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Regimento-Interno.pdf>. Acessado em 13/9/2023.
[332] RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.873, de 13 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Rio de Janeiro. Publicado no DOERJ de

Apesar de a aludida Resolução CGE nº 154/2022 citar o JAD nove vezes, segundo a resposta da CRE à consulta feita por e-mail não há norma específica regulamentando-o, nem aos procedimentos investigativos que o subsidiam, havendo apenas a regra geral prevista no Decreto-Lei nº 220/75[333] (Estatuto dos servidores públicos civis do Poder Executivo Fluminense) e no Decreto nº 2.479/79[334] que o regulamentou.

O art. 61 do referido Estatuto prevê que "a autoridade que tiver ciência de qualquer irregularidade no serviço público é obrigada a promover, imediatamente, a apuração sumária, por meio de sindicância", que é "simples averiguação, que poderá ser realizada por um único funcionário" (art. 62). Caso no seu curso se constatar infração punível com pena superior à suspensão até 30 dias, o responsável pela apuração comunicará o fato ao superior imediato, que solicitará a instauração do inquérito administrativo (art. 63).

Como o Estatuto não detalha o trâmite da aludida "apuração sumária" em sindicância, nem menciona como uma investigação pode desaguar na punição de suspensão até trinta dias, o "Guia prático do procedimento disciplinar" da CRE-CGE[335] entrega os esclarecimentos necessários, separando em dois procedimentos distintos: "sindicância preliminar/averiguação/investigativa" e "sindicância disciplinar/sancionadora/punitiva", respaldadas na Orientação nº 11 da Procuradoria-Geral do Estado (PGE)[336].

O procedimento correcional que aqui interessa é o primeiro (sindicância preliminar/averiguação/investigativa), porque é ele que alimenta o JAD da autoridade com

16/12/2019. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/DECRETO-N%C2%BA-46873-2019.pdf>. Acessado em 13/9/2023.

[333] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 18/7/1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/13a8832c3ad51674832569d0006c75a4/cb7fc6f032ee6e5683256eb40054bd0e?OpenDocument#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20Este%20Decreto%2Dlei%20institui,do%20Quadro%20I%20(Permanente)>. Acessado em 13/9/2023.

[334] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979. Aprova o Regulamento do estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 09/3/1979. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/968d5212a901f75f0325654c00612d5c/2caa8a7c2265c33b0325698a0068e8fb>. Acessado em 13/9/2023.

[335] RIO DE JANEIRO. Controladoria-Geral do Estado. Guia Prático do Procedimento Disciplinar nas UCS-CRE/CGE. Rio de Janeiro. Publicado em 2021. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/GUIA-PR%C3%81TICO-SINDIC%C3%82NCIA-PRELIMINAR-E-DISCIPLINAR.pdf>. Acessado em 13/9/2023.

[336] Ibidem, p. 11-12.

competência para decidir se arquivará o procedimento ou seguirá apurando com a participação do servidor, em solo fertilizado com o contraditório e a ampla defesa.

Segundo o Manual fluminense, usa-se a sindicância "preliminar ou simples averiguação quando forem noticiados fatos irregulares sem materialidade e um autor definido", podendo ser conduzida por um único servidor, conforme consta no art. 62 do Estatuto, que não fixa prazo para a conclusão do procedimento.

O Manual também não menciona prazo, que surge somente num dos modelos de atos processuais como sendo de 30 dias[337]. Portanto, o único procedimento subsidiário ao JAD no RJ é a sindicância preliminar, que pode ser conduzida por um único servidor, com rito previsto apenas em Manual e sem prazo normativo para a conclusão.

O JAD em Sergipe é semelhante ao de Pernambuco e do Rio de Janeiro, sem norma específica que o regulamente, diferente do que ocorre no Ceará, Minas Gerais e na União, que têm normatizações específicas sobre o JAD e/ou as investigações que o sustentam. O Estatuto dos servidores civis sergipanos (Lei nº 2.148/77) não menciona o JAD, prevendo apenas que o PAD se dará por meio de sindicância ou de inquérito administrativo (art. 275).

O Estatuto prevê que a sindicância é um "meio sumário de apuração de denúncia" quando não há elementos suficientes de materialidade e autoria de infração, e no cometimento de faltas puníveis com suspensão (art. 277). Já no inquérito administrativo apuram-se denúncias com indícios de materialidade e autoria de irregularidade punível com pena expulsiva (art. 283).

A sindicância deverá ser concluída no prazo de 20 dias, prorrogável por igual período (art. 280), e o inquérito administrativo em até 60 dias, prorrogáveis por mais 30 dias, no máximo, a critério da autoridade instauradora (art. 285, caput e § 2º). Para centralizar e uniformizar os referidos procedimentos disciplinares, o governo sergipano criou a Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD) e as Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), por meio do Decreto nº 29.976/2015[338].

---

[337] Idem, p. 34.

[338] SERGIPE. Governo do Estado. Decreto nº 29.976, de 1º de abril de 2015. Constitui Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD), e Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), para apuração de irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos do Estado de Sergipe, e dá outras providências. Aracaju. Publicado em 06/4/2015. Disponível em: <https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/29.976>. Acessado em 07/9/2023.

A CPIAD apura as infrações puníveis com demissão, enquanto as CPSAD's, as puníveis com penas mais brandas, até a suspensão por 30 dias. Um procurador do Estado preside cada comissão, sob a coordenação-geral de outro procurador designado para essa função, ao qual compete, no que aqui interessa, "deliberar sobre documentos e denúncias submetidas à sua análise, determinando, conforme o caso, seu arquivamento ou instauração de procedimento administrativo disciplinar" (art. 4º, II), portanto é a autoridade responsável pelo JAD.

A pesquisa na normatização sergipana demonstrou que o JAD e as investigações que o subsidiam não estão positivados com minudência em norma específica, destoando da União, do Ceará e de Minas Gerais. Diverge, também, quanto ao prazo de tramitação da sindicância subsidiária ao JAD e à autoridade competente para promovê-lo, que é o coordenador-geral das Comissões Permanentes, função ocupada por um procurador do Estado, enquanto em Minas Gerais e no Rio de Janeiro o JAD ocorre na Corregedoria-Geral do Estado.

O JAD no Amazonas tem mais afinidade com o sergipano, o pernambucano e o fluminense, sem normatização específica, do que com o federal, o cearense e o mineiro, que possuem regras próprias para esse relevante procedimento e/ou os que o subsidiam. O regramento amazonense está no seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 1.762/86)[339], cujo art. 160 prescreve uma regra curiosa e inconstitucional.

O referido dispositivo dispõe que as penas de repreensão e suspensão até cinco dias serão aplicadas imediatamente pela autoridade que tiver conhecimento direto da infração, com efeito imediato, mas provisório, assegurando-se ao servidor o direito de oferecer defesa por escrito em três dias. A pena será confirmada e registrada no assentamento funcional mediante novo ato, após a apreciação da defesa, ou se o servidor não a apresentar.

Tal dispositivo representa a punição pela verdade sabida, que ocorre quando a própria autoridade competente para punir o infrator tem conhecimento direto do fato, registrando no ato punitivo as circunstâncias em que a infração foi cometida e presenciada, sendo um meio sumário só admissível para as punições que não requeiram procedimento disciplinar[340]. O

[339] AMAZONAS. Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado do Amazonas. Manaus. Publicada em 25/11/1986. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/phocadownloadpap/lei_n%C2%BA_1.762-1986-_estatuto_servidor_p%C3%BAblico-_abr._2013.pdf>. Acessado em 15/9/2023.

[340] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 590.

princípio do devido processo legal sepultou a "verdade sabida" , porque a punição sem apuração da falta num processo com contraditório lesa o princípio da ampla defesa[341].

O referido art. 160 foi revogado, tacitamente, pelo art. 5º, LV, da Constituição de 1988, e pelo art. 2º da Lei amazonense nº 2.794/2003[342], que cita o contraditório e a ampla defesa como princípios da Administração Pública estadual. Portanto, desde a Carta Cidadã a repreensão e a suspensão até cinco dias não podem mais ser aplicadas imediatamente após o JAD sumário da autoridade disciplinar do Amazonas que presenciou a infração.

O Estatuto amazonense prevê dois procedimentos disciplinares apuratórios que podem resultar em punição do servidor: o processo sumário (art. 174), para infrações que não motivem expulsão, e o inquérito administrativo, para os casos de suspensão superior a 30 dias e penas expulsivas (art. 174). Para subsidiar o JAD da autoridade amazonense sobre instaurar os procedimentos punitivos, ou arquivar a denúncia, os arts. 175-178 prescrevem a sindicância.

A sindicância é peça preliminar e informativa do inquérito administrativo, instaurada quando os fatos não estiverem definidos ou faltarem elementos indicativos da autoria (art. 175). É sigilosa e sem contraditório, com prazo para conclusão de 30 dias, prorrogáveis, devendo recomendar o arquivamento ou a instauração de inquérito administrativo (art. 178). Conforme o art. 179, § 1º, do Estatuto, as sindicâncias tramitam na unidade onde ocorreram os fatos.

Com as aludidas características, a sindicância amazonense tem os mesmos objetivos da investigação preliminar (IP) e da sindicância administrativa investigativa (SAI) mineiras, assim como da investigação preliminar sumária (IPS) e da sindicância investigativa (Sinve) da União, mas com diferenças marcantes quanto a prazos e formatação das comissões. Outra diferença relevante é que no Amazonas não há previsão normativa de sindicância patrimonial (Sinpa) para subsidiar o JAD, como há em MG, no CE e na União.

Além do prazo para a conclusão dos trabalhos, o Estatuto amazonense não estabelece mais nenhuma regra para a sindicância que subsidia o JAD, diferentemente da normatização dos demais Estados investigados. A Administração Pública do Amazonas conta com uma

[341] ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 209, jul./set. 1997, p. 189-222. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47051>. Acessado em 15/9/2023.
[342] AMAZONAS. Assembleia Legislativa. Lei nº 2.794, de 06 de maio de 2003. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Manaus. Publicada em 06/5/2003. Disponível em: <http://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/LOE-2.794-03-Regula-o-processo-administrativo-no-%C3%A2mbito-da-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-estadual.pdf>. Acessado em 15/9/2023.

Comissão Permanente de Regime Disciplinar (CRD), criada por intermédio do Decreto nº 25.080/2005[343], para conduzir os inquéritos administrativos, atendendo ao art. 181 do Estatuto.

Solicitaram-se informações, por e-mail, à referida CRD, que encaminhou um Manual de Procedimentos Disciplinares[344], de uso interno e não publicado na *internet*. No Manual consta que não se instaura PAD para apurar fatos, que são apurados em expedientes inquisitoriais (averiguação, investigação preliminar, sindicância investigativa e auditoria). No PAD, o que se apura é a responsabilidade do agente[345].

Segundo o Manual, "após o juízo de admissibilidade aferido pelo membro-relator da CRD, em que são averiguadas as condutas infracionais", instaura-se o PAD com a publicação da Portaria no DOE, passando o(s) acusado(s) à condição de indiciado. Portanto, no Amazonas há dois JAD's para as infrações puníveis com penas expulsivas e suspensão superior a 30 dias, um no órgão onde ocorreram os fatos, após a sindicância investigativa que concluiu pela instauração de inquérito, e um segundo na CRD, a cargo do seu membro-relator.

Pelo exposto, o JAD amazonense e a investigação que lhe sustenta destoam dos demais Estados em relação ao regramento e à variedade de procedimentos. Difere, também, quanto à autoridade responsável pelo JAD, porque enquanto no RJ e em MG ele cabe à CGE, e em Sergipe à Coordenação das Comissões Permanentes, no Amazonas ele compete ao titular de cada órgão, pois as sindicâncias tramitam na unidade de ocorrência dos fatos, descentralizadamente, seguindo para um segundo JAD do relator do processo na CRD.

Neste Capítulo, estudou-se o JAD na Administração Pública, porque alguns Estados brasileiros não o preveem na sua normatização, ou o tratam muito superficialmente. Essa lacuna normativa favorece a instauração de PAD's desnecessários, que poderiam ser evitados com um JAD mais aprofundado, evitando-se submeter o servidor acusado ao desgastante trâmite do inquérito para ao final arquivar o processo por falta de materialidade ou de autoria.

---

[343] AMAZONAS. Assembleia Legislativa. Decreto nº 25.080, de 23 de junho de 2005. Aprova o Regimento Interno da Comissão de Regime Disciplinar (CRD-SEAD). Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/12587/#/p:1/e:12587>. Acessado em 19/9/2023.

[344] AMAZONAS. Secretaria de Estado de Administração e Gestão. Comissão Permanente de Regime Disciplinar. Manual de procedimentos disciplinares. Manaus, 2014, 47 páginas. Obra de uso interno, não publicada. publicado.

[345] Ibidem, p. 16.

O objetivo deste capítulo era descobrir como as sete Administrações Públicas estudadas tratam o JAD e qual o grau de uniformidade entre elas. Para alcançá-lo, estudaram-se os filtros processuais no Poder Judiciário, o JAD na União, o caso da verticalização do JAD na Coger-RFB e o JAD nas Administrações Públicas de Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro, Sergipe e Amazonas.

Percorrendo o aludido trajeto, alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que quanto mais aprofundado for o JAD mais se evita a instauração desnecessária do procedimento punitivo que lhe sucede, preservando os servidores de acompanhar uma apuração desgastante e onerosa que lhe atormenta a vida. Foi o que se demonstrou no subcapítulo sobre o câmbio de paradigma no trato do JAD na Coger-RFB, que a partir de 2006 reduziu significativamente o número de PAD's instaurados que resultavam em arquivamento.

A segunda conclusão, é que a União compreendeu a importância do JAD minudente para preservar os servidores e a Administração Pública de PAD's inecessários, pois elaborou uma Portaria Normativa que dedica considerável espaço ao JAD e às investigações que o sustentam. Além disso, registra com detalhamento no seu "Painel Correição em Dados" o tempo que essa fase processual consome no procedimento disciplinar.

Descobriu-se que, na União, há órgãos que investem mais tempo no JAD (Coger-INSS), outros que se dedicam mais ao PAD (Coger-PF e Coger-PRF) e outros mantém equilíbrio entre as duas fases processuais (Coger-RFB). Não se tentou descobrir o porquê dessa diferença, para não desviar o foco do estudo, mas é fato que merece ser estudado noutra assentada para fortalecer a uniformidade nesse tema entre todos os órgãos do SisCor.

A terceira conclusão, que respondeu ao problema deste capítulo, é que o único aspecto uniforme no JAD dos entes investigados é que nenhum deles o prevê nos seus estatutos. A União e o CE preveem o JAD em normas infralegais, enquanto PE, RJ, SE e AM não o positivaram, nem regulamentaram detalhadamente as investigações que o sustentam. A uniformidade é muito baixa em vários aspectos: autoridade responsável pelo JAD; tipos de procedimentos investigatórios que o subsidiam; prazo para conclusão; formatação das comissões que o conduzem; e alcance das sindicâncias.

Quanto à autoridade responsável pelo JAD, em MG e no RJ ele ocorre na CGE, enquanto em SE compete à Coordenação das Comissões Disciplinares Permanentes, portanto estão

centralizados em órgãos especializados em correição. Já no AM, há dois JAD's: um no órgão onde ocorreram os fatos e tramita a sindicância, e outro na Comissão de Regime Disciplinar.

Embora cada ente tenha autonomia para organizar o seu sistema correcional, o ideal é que ele esteja centralizado num setor especializado, porque deixar as sindicâncias tramitando no órgão onde ocorreram os fatos, como no Amazonas, aumenta a divergência de entendimentos e reduz a segurança jurídica na condução dos procedimentos, pois estão nas mãos de servidores não especializados na matéria disciplinar.

Quanto aos tipos de procedimentos investigativos subsidiários ao JAD, a União, MG e CE contam com sindicâncias específicas para cada tipo de investigação, inclusive patrimonial. Já em PE e no RJ, há apenas uma sindicância subsidiária ao JAD, prevista nos seus Estatutos, que pode iniciar como investigativa e passar à punitiva, caso se encontrem indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar.

É apenas nos manuais de procedimentos disciplinares do RJ e PE que surgem dois tipos de sindicâncias individualizadas, uma investigativa e outra punitiva. Esse formato é o adequado, pois evita instauração de procedimentos punitivos dispensáveis, por isso é importante que as duas sindicâncias estejam normatizadas, como na União, em MG e no CE, e não apenas manualizadas pelo setor correcional.

No tocante ao prazo para a conclusão dos procedimentos investigativos subsidiários ao JAD, não há uniformidade nem entre a normatização do mesmo ente, como no caso do CE, que no Estatuto prevê que a sindicância deve ser concluída em até 15 dias, prorrogável por igual período, enquanto um Decreto estabelece o prazo de 60 dias, prorrogável pelo mesmo tempo, com possibilidade de recondução da comissão após o encerramento do prazo da prorrogação, o que acaba tornando o prazo indeterminado.

O prazo para concluir a sindicância patrimonial no CE é de até 60 dias, prorrogáveis por igual período, enquanto na União é de 30 dias, também prorrogáveis, sucessivamente, e em MG é de até 90 dias, prorrogável uma única vez pelo mesmo prazo. No RJ, o Estatuto e o Manual não preveem prazo para a sindicância, enquanto em PE é de 20 dias úteis, sem menção à prorrogação, e no AM são 30 dias, prorrogáveis.

Embora os entes tenham liberdade para fixar o prazo dos seus procedimentos investigativos subsidiários ao JAD, é importante que haja uniformidade também nesse aspecto. Assim, todos investiriam o mesmo tempo nessa relevante fase processual, que quanto mais

verticalizada e detalhada se apresentar, mais evitará a instauração desnecessária da fase punitiva subsequente do processo.

Na formatação das comissões investigativas, a falta de uniformidade também campeia, desencontrando-se até na normatização interna dos entes, como no CE, cujo Estatuto prevê que a sindicância subsidiária ao JAD pode ser conduzida por apenas um servidor estável, enquanto um Decreto prevê a condução por dois ou mais servidores, sem necessidade de estabilidade.

O Estatuto pernambucano prevê que a sindicância deve ser conduzida por “dois funcionários”, enquanto o fluminense se satisfaz com “um único funcionário”, e o amazonense não prevê a formatação da comissão sindicante. Apesar da autonomia dos entes para formatar as suas comissões investigativas, a uniformidade nesse aspecto é importante para que o subsidio ao JAD ocorra com a melhor qualidade possível, o que se alcança com pluralidade de membros e de preferência blindados pela estabilidade.

A conclusão final, é que a uniformidade muito baixa no JAD prejudica a isonomia e a segurança jurídica dos procedimentos correcionais disciplinares brasileiros, pois quando essa fase processual é mais meticulosa instauram-se menos PAD’s desnecessários, que resultarão em arquivamento. Por isso, há necessidade de uniformizar essa parte da normatização disciplinar, para que todos os entes invistam a mesma energia no aprofundamento do JAD. Todavia, a uniformidade tem como obstáculo o pacto federativo, que será estudado em Capítulo próprio.

Como mencionado, um dos resultados do JAD pode ser a celebração de acordo disciplinar, que evita a instauração de PAD caso o servidor concorde em firmá-lo, resolvendo a questão imediatamente e evitando um processo oneroso para a Administração Pública e desgastante para o servidor, conforme se estudará a seguir.

5. A falta de uniformidade na celebração de acordos disciplinares

No capítulo anterior, estudou-se a falta de uniformidade no JAD e, entre muitas outras coisas, descobriu-se que ele pode resultar em celebração de acordo disciplinar, que se estudará neste capítulo, iniciando com a história real dos servidores públicos civis Paulo e Érika para ilustrar as vantagens desse eficiente instrumento de desburocratização correcional.

Paulo era um servidor público federal que trabalhava e morava numa cidade turística, por isso costumava receber visitas de parentes e amigos na sua casa. Como sua residência era pequena e não havia acomodações suficientes para seus hóspedes, Paulo pegava emprestado no depósito da repartição alguns colchonetes e devolvia quando os visitantes partiam, mas sem comunicar ao seu chefe imediato.

Quando seu chefe soube o proibiu de retirar os colchonetes novamente, pois não se destinavam ao uso particular dos servidores. Certo dia, foi necessário usá-los na repartição e eles não estavam no depósito, porque Paulo havia desobedecido a ordem do chefe e novamente levado para sua casa a fim de acomodar seus hóspedes. Ciente do fato, o chefe comunicou à Corregedoria do órgão, que passou a analisar o caso.

Como o art. 116, IX, da Lei nº 8.112/90, prevê o dever de o servidor público civil federal cumprir as ordens superiores, salvo as manifestamente ilegais, e o artigo 117, II, proíbe retirar material ou documento da repartição sem autorização da chefia, a Corregedoria entendeu haver indícios de que Paulo descumpriu um dever e praticou uma proibição, devendo-se apurar os fatos em processo administrativo disciplinar (PAD). Entretanto, a normatização federal oferecia uma alternativa à instauração do PAD, prevista na Instrução Normativa (IN) CGU nº 4/2020[346].

Trata-se do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que é um procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, potencialmente punível com advertência, ou suspensão até trinta dias. Como o caso de Paulo se enquadrava nesses parâmetros ele aceitou a proposta da

[346] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Conduta. Brasília. Publicada em 26/02/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>. Acessado em 21/7/2023.

Corregedoria para celebrarem um TAC, e assim se evitou a instauração do PAD e o ônus que ele traria ao servidor e à Administração Pública.

Érika não teve a mesma sorte, como servidora pública civil do Estado de Pernambuco. Ela era técnica da Fazenda e atendia contribuintes na repartição fiscal no centro de Recife. Diante da carência de servidores, o chefe do setor determinou um rodízio entre os técnicos na triagem e distribuição de senhas de atendimento, mas Érika, um tanto orgulhosa, disse que não estudou tanto para conquistar seu cargo e agora ficar distribuindo senhas na triagem. Com ânimo arrogante, disse aos gritos para o chefe que não cumpriria a ordem.

Como o Estatuto dos servidores civis pernambucanos (Lei nº 6.123/68) prevê no seu artigo 193, IV, o dever de urbanidade, e no inciso VI do mesmo artigo o dever de obediência às ordens superiores, salvo as manifestamente ilegais, o seu chefe encaminhou o caso à Corregedoria, que instaurou um PAD para apurar os fatos, pois a normatização disciplinar pernambucana não prevê a celebração de TAC como alternativa ao PAD que apura infrações de menor gravidade. O PAD seguiu seu curso e desaguou na suspensão de Érika por quinze dias.

Embora os casos de Paulo e Érika sejam similares, ele celebrou um TAC, enquanto ela acompanhou um PAD como acusada, recebeu suspensão de quinze dias e o registro da punição nos seus assentamentos funcionais. Ambos são servidores públicos civis que agrediram os respectivos Estatutos, mas receberam tratamento disciplinar diferente do Estado, destoando do princípio da isonomia, que inspira a normatização dos países democráticos.

O alcance do referido princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta; ele abrange a própria lei, que não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. O preceito magno da igualdade é norma voltada ao aplicador da lei e ao próprio legislador; não só pela norma posta se nivelam os indivíduos, mas a própria edição dela sujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas[347].

A igualdade figura entre os conceitos básicos da democracia, de forma que o princípio democrático sem a igualdade não teria consistência. De certa forma, ela é mais importante para a democracia do que a própria liberdade, por isso não se concebe um Estado democrático sem igualdade. Como direito, ela limita a atuação do Estado, sendo o primeiro dos direitos

[347] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª edição, atualizada, 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 9. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf>. Acessado em 22/7/2023.

fundamentais, abrindo as Declarações de Direitos, regendo e fundamentando toda a ordem jurídica para a tutela e proteção das liberdades individuais[348].

Além do tratamento desigual a servidores em igual situação, a ausência de previsão de TAC em Estados como Pernambuco frustra o princípio da eficiência, prescrito no caput do art. 37 da Constituição de 1988. A partir do advento do Estado de bem-estar social, o Estado passou a buscar a eficiência, que vem sendo vinculada ao modelo gerencial de Administração Pública, buscando a maximização dos fins estatais e a legitimação pelo resultado[349].

Na busca da eficiência, o desafio da nova Administração Pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e tendentes ao insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras[350]. Na concepção de racionalização, a eficiência é a busca do modo ótimo, ou do melhor modo possível na realização do fim. Num sentido ampliado, a racionalização é sinônimo da própria eficiência, na medida em que ser eficiente pode ser entendido como tomar a eficiência na qualidade de objetivo, racionalizando[351]. Portanto, o TAC rima com a eficiência.

O tratamento diferente a servidores em situação similar expõe um problema a resolver: como as Administrações Públicas Federal e Estaduais tratam a solução consensual alternativa ao PAD e qual o nível de uniformidade entre elas? Serão estudadas a Administração Pública Federal e as dos 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.

A hipótese principal é de uniformidade baixa e que haveria outros Estados, além de Pernambuco, que não preveem os acordos nas suas normatizações. O objetivo é descobrir como os entes investigados tratam o tema e o grau de uniformidade entre eles, justificando-se porque os servidores acusados em PAD deveriam receber o mesmo tratamento em todo o país.

Para alcançar o referido objetivo, se impulsionará uma pesquisa bibliográfica e exploratória, com técnica de documentação indireta, nas normas reguladoras da matéria, na

---

[348] BONAVIDES, Paulo. *O princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 2, jul./dez. - 2003, p. 210-223. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/47>. Acessado em 22/7/2023.
[349] CHIKÓSKI, Davi. *O princípio da eficiência e o procedimento administrativo*. A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621>. Acessado em 22/7/2023.
[350] GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *A nova Administração Pública e a abordagem da competência*. Revista de Administração Pública (RAP). FGV EBAPE. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p 125-140, Maio/Jun. 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>. Acessado em 22/7/2023.
[351] GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 27.

doutrina e nos órgãos correcionais envolvidos, iniciando pelo estudo dos acordos para solucionar conflitos na sedimentada esfera judicial.

5.1 A celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial

Para a melhor compreensão dos acordos no plano administrativo disciplinar, objeto deste capítulo, é útil iniciar o estudo pela forma como a consolidada esfera judicial trata esse tema, que lhe é muito caro diante da grande quantidade de litígios no Brasil. A doutrina majoritária compreende que o princípio do acesso à justiça é um incentivo ao uso de métodos alternativos de solução de conflitos (MASC's), como a arbitragem, a conciliação e a mediação.

Trata-se de um significativo avanço, pois a legislação processual do século XX refletia a ideia de que o empoderamento estatal representava progresso social, ideário influenciado pelo socialismo e o laicismo. Naquele momento histórico, o interesse público superava qualquer interesse particular, e o processo era uma ferramenta de concretização daquele. Nesse cenário, o juiz protagonizava um papel paternalista na proteção dos interesses particulares[352].

Após a II Guerra Mundial, a ideia de supremacia do interesse público perdeu força, enquanto a dignidade humana e os direitos fundamentais impulsionaram o processo desde a perspectivas dos cidadãos, valorizando-se a autonomia privada e dando-se poder às partes para dispor sobre o processo. Assim, a partir de 1950 retomam-se os MASC's, incentivados, também, pela morosidade da justiça estatal, o seu alto custo e o enorme volume de demandas[353].

Reputa-se ao professor de Harvard Frank Sander a ideia inicial sobre os MASC's, que expôs em seu discurso na *Pound Conference* de 1976, no qual propôs que os tribunais não fossem mais uma via de mão única para resolver litígios, mas que também permitissem às partes uma multiplicidade de mecanismos para solucionar seus desentendimentos, proposta que mais adiante foi batizada como "justiça multiportas"[354].

Na normatização brasileira, o art. 3º do CPC dispõe que se deve incentivar e ampliar a resolução alternativa de conflitos, pois há escassez de recursos no Judiciário, que precisam se destinar ao julgamento de demandas cujo acordo é impraticável. Nessa raia, os artigos 165-175

---

[352] GRECO, Leonardo. *Publicismo e privatismo no processo civil*. Revista de Processo. Instituto Brasileiro de Direito Processual. São Paulo, v. 33, n. 164, out./2008, p. 31-32.
[353] FARIA, Marcela Kohlbach de. *Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada*. Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP), v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20395>. Acessado em 25/7/2023.
[354] FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica***.** Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 51.

do CPC disciplinaram a mediação e a conciliação, com a instalação de "centros judiciários de solução consensual de conflitos" e a criação de cadastros regional e nacional para operadores de mediação e conciliação, além de câmaras privadas dessas duas modalidades.

Somando-se às aludidas previsões legais, o procedimento comum passou a contar com uma oitiva de autocomposição prévia à resposta do réu, que só não ocorrerá se as partes informarem, de maneira expressa, não se interessarem pela solução por acordo, ou se o Direito em questão não admitir a autocomposição, de acordo com o art. 334 do CPC.

Curiosamente, o CPC prevê grave punição à parte que não comparecer à audiência preliminar, considerando a ausência um ato atentatório à dignidade da Justiça, mas não fixa nenhuma sanção de timbre processual para a falta da audiência prevista, como nulidade, ou preclusão, por exemplo. Assim, não há nenhuma consequência decorrente da não realização da audiência de mediação ou conciliação[355].

Sem dúvida, os MASC's são instrumentos importantes de auxílio e complementação do serviço judiciário estatal. Mesmo quando substituem a jurisdição do Estado, como na arbitragem, ou são requisitos à prestação da tutela jurisdicional, como na mediação e na conciliação, não podem ser vistos como obstáculos ao exercício da garantia de acesso à Justiça. O direito à prestação da tutela jurisdicional deve conduzir sua interpretação de forma a não deixar qualquer disputa em sociedade sem o remédio adequado[356].

A partir dos referidos incentivos legais, um dos MASC's que ganhou corpo no Brasil foi a arbitragem, mas isso não significa que se trate de figura novidadeira. Antes de o Estado conquistar para si o poder de declarar o direito ao caso concreto e ter a jurisdição, houve três fases distintas: a autotutela; a arbitragem facultativa; e a arbitragem obrigatória. Nessa raia, a autocomposição é tão antiga quanto a autotutela. O processo só surgiu com a arbitragem obrigatória, e depois a jurisdição como conhecemos hoje[357].

---

[355] SALLES, Carlos Alberto de; MEGNA, Bruno Lopes. *Mediação e conciliação em nova era: conflitos normativos no advento do novo CPC e da Lei de Mediação*. *In* YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa. *Direito Intertemporal*. Salvador: Juspodium, 2016, p. 122.

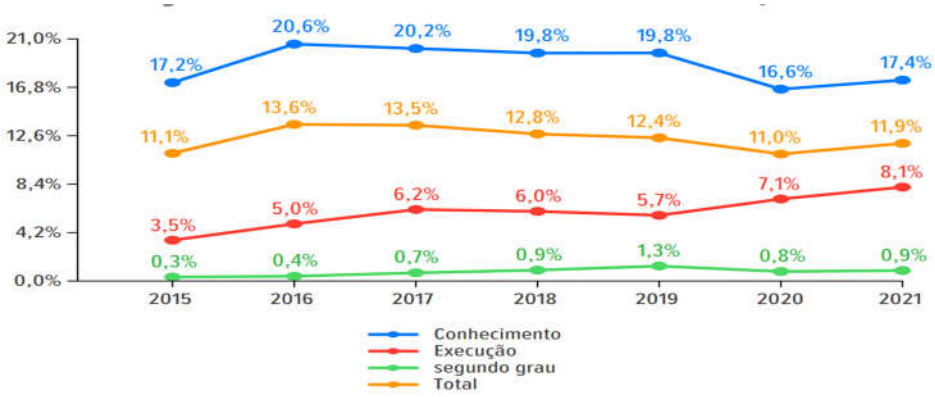
[356] SALLES, Carlos Alberto de. *O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias*. Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB). Lisboa, ano 4, n. 3, 2018, p. 215-241.Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0215_0241.pdf>. Acessado em 25/7/2023.

[357] CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 23.

A arbitragem brasileira foi veiculada na Lei nº 9.307/96[358], que já foi questionada judicialmente no SE-AgR 5.206-7[359], no qual o STF entendeu que a referida Lei não viola o princípio do acesso à justiça, ao argumento principal de que a manifestação da parte na cláusula de compromisso e a autorização legal que o juiz recebeu para substituir a vontade da parte relutante em assumir o compromisso não agridem o artigo 5º, XXXV, da Constituição de 1988.

Não obstante os mencionados avanços na autocomposição, os números indicam que no Brasil ela ainda não ganhou a musculatura esperada, pois segundo o "Relatório Justiça em Números 2022", do CNJ[360], em 2021 resolveram-se apenas 11,9% dos processos com conciliação. Apesar do crescimento de 0,9% em relação a 2020, ainda não se retornou aos patamares anteriores à pandemia de covid-19, conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 1. Série histórica do índice de conciliação no Brasil



Fonte: Relatório Justiça em Números (CNJ, 2022, p. 202)

A figura demonstra que é na fase de conhecimento que mais se celebram acordos no Brasil, apesar da redução do percentual de 2016 (20,6%) para 2021 (17.4%), com o índice mais baixo constatado em 2020 (16,6%). Demonstra, também, um crescimento quase contínuo dos acordos na fase de execução, passando de 3,5% em 2015 para 8,1% em 2021.

[358] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília. Publicada no DOU de 24/9/1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20disponon%C3%ADveis>. Acessado em 04/8/2023.

[359] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Sentença Estrangeira 5.206-7. Tribunal Pleno. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 08/5/1997 e publicado no DJ de 30/4/2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>. Acessado em 24/7/2023.

[360] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2022.* Brasília. Publicado em 2023, p. 201. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acessado em 25/7/2023.

Para efeito de comparação, nos Estados Unidos resolvem-se 95% dos casos cíveis com acordos. Na Justiça Federal Estadunidense, no ano de 2002, por exemplo, somente 1,8% dos litígios cíveis foram de fato julgados, enquanto em 1962 foram 11,5%, significando um recuo relevante, apesar de as taxas já serem baixas naquela época ao comparar-se com a realidade brasileira. Por aí se vê que os MASC's são regra nos EUA, enquanto aqui ainda engatinham[361].

A experiência brasileira com os MASC's demonstra que a origem romanística de nossa cultura é um obstáculo para a aceitação desses instrumentos para resolver os problemas jurídicos que surgem na sociedade. O despertar da comunidade jurídica e da sociedade para a adoção dessas novas fórmulas só iniciou quando o Judiciário não conseguiu mais conceder a tutela jurisdicional em tempo razoável aos jurisdicionados[362].

De acordo com o "Relatório Justiça em Números 2016"[363], do CNJ, um possível motivo para os baixos índices de acordos no Brasil seria uma "cultura" de litigância, à revelia da racionalidade. Ainda segundo o CNJ, os obstáculos são mais de timbre cultural do que estrutural, esperando-se uma mudança de rumo motivada nas muitas políticas que aquele órgão implementou e a lógica do novo CPC, incentivadores dos acordos.

O estudo dos MASC's no Judiciário permitiu constatar que, em relação aos EUA, o Brasil ainda tem um longo percurso para multiplicar os seus tímidos 11,9% de sentenças homologatórias de acordos em 2021. Se na consolidada esfera judicial o desempenho dos acordos ainda é baixo, acredita-se que na esfera administrativa não se encontrará melhor sorte. É o que se descobrirá a seguir, começando pelos acordos na Administração Pública Federal.

5.2 Os acordos disciplinares na Administração Pública Federal[364]

Embora na esfera judicial os MASC's ainda não tenham a adesão desejada, a Controladoria-Geral da União (CGU) entendeu que os acordos seriam úteis no Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor). Por isso, em 2009 implementou o Termo

[361] FUX; BODART, op. cit., p. 52.
[362] ANDRIGHI, Fátima Nancy. *A arbitragem: solução alternativa de conflitos*. Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal. Brasília, n. 2, maio/ago. 1996, p. 149-173. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058527.pdf>. Acessado em 24/7/2023.
[363] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de pesquisas judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília, p. 57. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>. Acessado em 25/7/2023.
[364] Para simplificar a redação, no texto se usará "União" como sinônimo de Administração Pública Federal.

Circunstanciado Administrativo (TCA), por meio da IN CGU nº 4/2009[365], visando à racionalização de procedimentos, liberação de servidores para a apuração de infrações graves, e mitigação do problema da prescrição das advertências, pois sempre houve dificuldade para aplicá-las devido ao seu curto prazo prescricional de apenas 180 dias[366].

A referida IN previa a celebração de TCA quando o extravio ou danos a bem público desaguasse em prejuízo de pequena monta, com lastro nos princípios da eficiência e do interesse público, que incentivam a racionalizar os procedimentos administrativos. A IN também citava a necessidade de reduzir a burocracia estatal, amputando controles cujos benefícios não compensam os custos, como a apuração de dano ou desaparecimento de notebook custodiado ao servidor e pequenas avarias em veículo oficial, ou equipamentos da repartição.

Aquela IN fixou como de pequeno valor o bem cujo preço de mercado para adquirir ou reparar fosse menor que o limite da dispensa de licitação, que na ocasião era de R$ 8 mil. O TCA só cabia nos atos culposos e se o servidor ressarcisse o prejuízo, celebrando-se o acordo no setor que gerenciava os bens e materiais do órgão.

Manter a celebração do acordo e a elaboração do TCA na unidade onde ocorreu o dano foi uma tentativa de reduzir a demanda do SisCor, disponibilizando os servidores que atuam na matéria correcional disciplinar para a apuração de outros tipos de irregularidades, que contando com mais mão de obra tramitariam com mais celeridade, pelo menos teoricamente[367].

Para descobrir se a teoria da vida pensada funcionou na prática da vida vivida, solicitou-se à CGU, via Lei de Acesso à Informação (LAI), que informasse quantos TCA's o SisCor celebrou desde 2010, ano seguinte à sua criação, até 2019, quando foi substituído e deu lugar ao seu sucessor Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

---

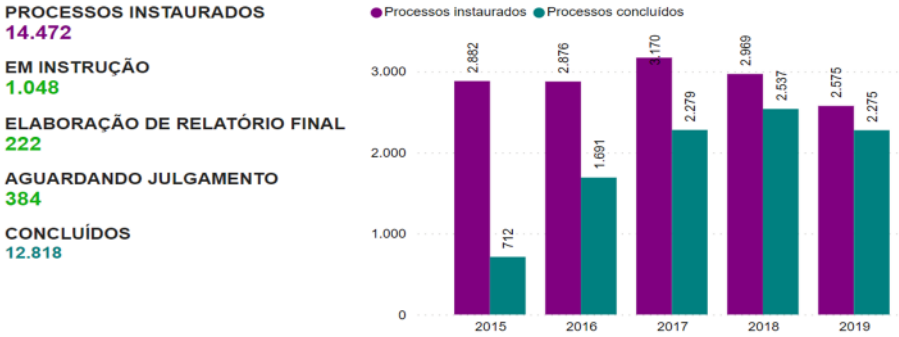
[365] BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). Brasília. Publicada no DOU de 18/02/2009. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/13/IN_CGU_04_2009.pdf>. Acessado em 25/7/2023.

[366] DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014, p. 645.

[367] SANTOS, Denis Ribeiro dos. *A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União*. In: *Democracia, Estado de Direito e Cidadania: enfoques e reflexões.* FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (organizadores). Rio de Janeiro: Light, 2014, p. 59-74. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73>. Acessado em 26/7/2023.

A CGU informou que só em 2015 passou a registrar os TCA's no seu banco de dados e as quantidades foram 4 em 2015; igualmente 4 em 2016; 7 em 2017; 11 em 2018; e 32 em 2019. Isso significa que na União firmaram-se somente 58 TCA's naqueles 5 anos inventariados, sendo a maioria em 2019 (32) e apenas 26 entre 2015 e 2018. São números tímidos quando comparados aos 14.472 PAD's e sindicâncias acusatórias instaurados no mesmo período (2015-2019), conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 2. PADs e sindicâncias acusatórias instauradas no SisCor entre 2015 e 2019



Fonte: Painel Correição em Dados da CGU (26/7/2023).

A figura demonstra que entre 2015 e 2019 se instauraram 14.472 processos acusatórios, tratando-se de PAD's e sindicâncias, dos quais 2.037 ainda estão em tramitação, permitindo constatar que o TCA resultou pouco significativo. Por isso, ampliando o horizonte dos acordos disciplinares, a CGU inaugurou o TAC, com certidão de nascimento na IN CGU nº 2/2017[368], e alcance estendido nas IN's CGU/CRG nº 17/2019[369] e nº 4/2020[370].

O TAC homenageia a discricionariedade administrativo-disciplinar no tocante ao interesse público de instaurar a persecução, oriunda do direito germânico para os casos de infrações leves, viabilizando a reabilitação da ordem administrativa interna com procedimento mais simples e célere, valorizando o princípio da razoável duração do processo, pois impede-

[368] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Regulamenta a adoção de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 31/5/2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806 >. Acessado em 26/7/2023.

[369] _____. Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Brasília. Publicada no DOU de 26/12/2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-20-de-dezembro-de-2019-235339948>. Acessado em 26/7/2023.

[370] _____. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta na Administração Pública direta e indireta. Brasília. Publicada no DOU de 26/02/2020, edição 38, seção 1, p. 155. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>. Acessado em 26/7/2023.

se a instauração de procedimento disciplinar para casos solucionáveis na instrução pré-processual, como técnica de gestão e não de Direito Disciplinar[371].

A chegada do TAC no SisCor preencheu um espaço que há muito os estudiosos do sistema correcional criticavam, pois enquanto na seara penal o Ministério Público tem autonomia para firmar acordos com os autores de infrações menores, na esfera administrativa disciplinar as autoridades correcionais seguiam atadas aos processos acusatórios para apurar infrações disciplinares, sem importar o patamar de lesividade da conduta[372].

Apenas recentemente superou-se esse paradigma, em ambiente de Administração Pública dialógica, ou consensual, que busca realinhar o Direito Administrativo a uma visão contemporânea e apta a cumprir a sua função de compatibilizar o interesse público com os direitos e garantias fundamentais que a Constituição de 1988 oferece aos administrados[373].

A consensualidade é uma técnica de gestão administrativa que permite à Administração Pública e ao administrado celebrarem acordo para concluir consensualmente um processo administrativo pela negociação do exercício do poder do Estado[374]. Ela vem sendo amplamente usada no âmbito do Direito Administrativo como instrumento para recompor a juridicidade, com a tripla vantagem de ser mais barata, célere e eficaz[375].

Antes da implementação do TAC na União, o seu SisCor não tinha competência para tratar de forma diferenciada, com ferramentas mais econômicas, as infrações administrativas disciplinares de pouco teor ofensivo ao ordenamento correcional, como as derrapadas

---

[371] DEZAN, Sandro Lúcio. Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar. 2ª Edição Revista e Atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 381.

[372] NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares.* Dissertação de Mestrado em Direito apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 87 p. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acessado em 26/7/2023.

[373] MAIA, Taciana Mara Corrêa. *A Administração Pública consensual e a democratização da atividade administrativa*. Revista Jurídica Unigran. Dourados/MS. V. 16, nº 31, jan./jun. 2014, p. 69-85. Disponível em: <https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf>. Acessado em 26/7/2023.

[374] PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.

[375] GARCIA, Emerson. *A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 66, out./dez. 2017, p. 29-82. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acessado em 26/7/2023.

comportamentais estampadas na lista de deveres do art. 116, ou de algumas proibições do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

Conforme o caput e os §§ 1º e 2º do art. 1º da IN CGU/CRG nº 4/2020, o TAC é uma ferramenta não punitiva que alcança o servidor cuja conduta infracional pode ser classificada como de menor potencial ofensivo, em tese sancionada com advertência ou suspensão até 30 dias. Assim, igualou-se administrativamente o significado jurídico de "infração de menor potencial ofensivo" ao alcance sancionatório da sindicância acusatória[376].

Da forma como a CGU engenhou o TAC e estabeleceu o seu limite na pena de suspensão até 30 dias, pode-se inferir que a sua intenção foi de, atendidas algumas condições, oferecer um procedimento simplificado e mais barato como opção à sindicância disciplinar, que tem trâmite mais complexo e submetido às regras e princípios processuais, constitucionalmente garantidos.

A CGU deu o importante passo modernizante com a criação do TAC, porque a atual dinâmica da União motivou a adoção de um rito ágil e desembaraçado para lidar com as infrações disciplinares de reduzida ofensa ao ordenamento, para evitar a inauguração de uma grande quantidade de PAD's[377].

Passados alguns anos, a sindicância ficou ultrapassada, sendo considerada excessivamente burocrática, criando-se o TAC como alternativa mais dinâmica em 2017, diante da carência de mecanismos cada vez mais céleres e menos formais de solução de conflitos, embora a possibilidade de se chegar à justiça por outros caminhos não seja nada nova[378].

Importante anotar que quando a aludida IN se refere à conduta punível com advertência ou suspensão até 30 dias como condição para firmar-se o TAC, esse entendimento vem dos indícios constatados no juízo de admissibilidade que antecede a instauração do PAD, quando a Administração Pública ainda não tem certeza razoável de que o servidor acusado praticou infração que pode ser sancionada naquele limite de sanção, havendo só indícios dessa hipótese.

---

[376] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 530. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 26/7/2023.

[377] LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância – doutrina, jurisprudência e prática*. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 81.

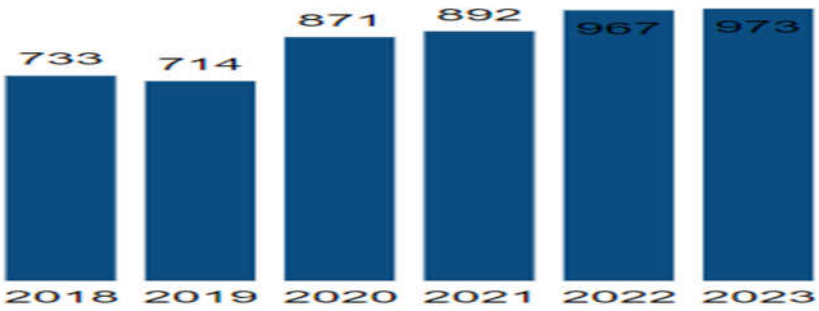
[378] SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In* SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coordenadores). *In*: *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2013, p. 13-39.

Tratam-se somente de indícios, porque a conduta denunciada e analisada na fase investigativa do juízo de admissibilidade poderia desaguar em pena de suspensão maior que 30 dias após considerarem-se os elementos de dosimetria catalogados no art. 128 da Lei nº 8.112/90, significando que a compreensão de que a conduta é pouco ofensiva ainda é provisória. Portanto, o TAC é uma ferramenta para ajuste de conduta do servidor, que evita um processo oneroso, e que mesmo partindo de autoridade correcional não tem caráter punitivo.

O TAC é vantajoso para a Administração Pública e para o servidor denunciado, porque aquela poupa os recursos que investiria num PAD, enquanto este evita o desgastante trâmite processual disciplinar como acusado. É uma eficiente alternativa para restaurar a ordem na repartição afetada, que tem amparo no princípio da discricionariedade da ação disciplinar[379]. É um compromisso moral e ético de composição do litígio disciplinar, com o compromisso de melhora do servidor e do serviço que ele presta à sociedade[380].

Outra grande vantagem do TAC é o tempo que se ganha com a solução do caso negociadamente, quando se compara com o tempo médio de duração de um PAD, que na União orbita os 858 dias (2,35 anos), considerados desde o recebimento da denúncia de possível infração disciplinar, até o julgamento, conforme demonstra a figura abaixo, que apresenta os PAD's julgados entre 2018 e 2023.

Tempo médio de duração dos PADs entre 2018 e 2023



Fonte: Painel Correição em Dados, da CGU (03/8/2023)

Como contrapartida da vantagem de não acompanhar um PAD como acusado, o servidor assume o compromisso de ajustar a sua conduta, cumprindo a obrigação que a autoridade

[379] ALVES, Léo da Silva. *Infração disciplinar: o dever de apurar*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, nº 2042, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273/infracao-disciplinar-o-dever-de-apurar>. Acessado em: 27/7/2023.

[380] ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar - controle da disciplina sem sindicância e sem processo*. Brasília: Cebrad, 2008, v. 2, p. 97.

correcional fixar, por certo período não superior a 2 anos, sendo possível fixar prazos diferentes no caso de haver mais de uma obrigação, conforme o caput do art. 3° da aludida IN[381].

Conforme o art. 5°, I-III, da IN CGU/CRG nº 4/2020, a iniciativa para firmar o TAC não é privativa da autoridade correcional, pois o servidor denunciado também pode requerê-lo, o que não descarta a competência daquela autoridade para decidir, porque ela pode negar o requerimento, autorizada pelo § 2º do mencionado art. 5º.

Como o TAC tem a missão de evitar a inauguração do PAD, ou a sua continuação depois de 10 dias que o servidor acusado foi notificado, não é possível a comissão de inquérito ou de sindicância acusatória propor à autoridade correcional, e nem esta operacionalizar o TAC, quando o processo apuratório está em momento avançado. Por isso, quando o servidor já foi indiciado e citado para apresentar defesa escrita, não é possível converter o PAD em TAC, permanecendo a regra da vinculação da apuração e possível sanção[382].

Outro aspecto relevante da celebração do TAC é que o artigo 1º da IN CGU/CRG nº 4/2020 faculta à Administração Pública firmá-lo, significando que em alguns casos peculiares a autoridade correcional pode optar pelo PAD para apurar os fatos, mesmo que preenchidos os requisitos para fazer o acordo. Noutras palavras, "O atendimento de todos os pré-requisitos para celebração do TAC faculta, mas não obriga a oferta e a concessão do benefício"[383].

Para descobrir se a boa ideia desburocratizante teve bom resultado na prática, ou se foi pouco significativa como o seu antecessor TCA, consultou-se a CGU sobre quantos TAC's celebraram-se no SisCor desde 2018, ano seguinte à sua implantação em 30/5/2017, considerando-se os órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta, pois seu "Painel Correição em Dados" não oferece essa informação. Seguem as quantidades:

Tabela 1 - Quantidade de TACs no SisCor (2018-2023)

2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**[384]	**TOTAL**
1144	2407	2.539	1342	906	359	8.697

Fonte: CGU - Consulta via LAI (2023)

[381] TEIXEIRA, op. cit., p. 531.
[382] SOUZA, Adailton Alves de. *O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo.* Revista eletrônica Âmbito Jurídico, nº 179, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftnref29>. Acessado em: 27/7/2023.
[383] TEIXEIRA, op. cit., p. 535.
[384] TACs celebrados até 16/8/2023.

Os números comprovam que o TAC fez sucesso desde o nascimento, em 2017, pois celebraram-se 8.697 entre 2018 e 2023, evitando-se inaugurar igual quantidade de PAD's nesse período, gerando grande economia de recursos para a Administração Pública aplicar nos casos mais graves, além de poupar os servidores acusados do desgastante acompanhamento de um PAD, desempenhando-se o poder disciplinar "de forma rápida e eficiente nos casos de ilícitos com possíveis penalidades consideradas brandas"[385].

O estudo dos acordos disciplinares na União demonstrou que a CGU iniciou timidamente com o TCA, em 2009, abraçando apenas as pequenas infrações relativas ao dano e extravio de bens até R$ 8 mil. Com esse objeto bastante limitado, o resultado foi tímido, por isso em 2017 a CGU criou o TAC e ampliou o seu raio de ação no final de 2019, com excelentes resultados, o que leva a perguntar: será que nos Estados tais acordos também fazem sucesso? Investigaremos a seguir.

5.3 Os acordos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de entender como a União trata os acordos disciplinares, aqui se estudará como os Estados lidam com eles, com recorte naqueles com estatuto dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG (1952), PE (1968), CE (1974), RJ (1975), SE (1977) e AM (1986).

Como a cultura dos acordos disciplinares é recente nas Administrações Públicas do Brasil, nenhum dos Estados pesquisados os prevê nos seus Estatutos. Apenas quatro Unidades da Federação os introduziram pela via legislativa diretamente nos seus Estatutos dos servidores

[385] SANTOS, Joienita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, 2016. 63 p. Fundação Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joienita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf >. Acessado em 30/7/2023.

civis, ou em leis que os atualizaram: o pioneiro foi o Tocantins (2007)[386], seguido de Goiás (2020)[387], São Paulo (2021)[388] e Paraná (2021)[389].

Nos seis Estados investigados, três preveem o TAC nas suas normatizações (CE, MG e RJ), enquanto AM[390], SE e PE não negociam a disciplina com os seus servidores civis, por falta de previsão normativa. O Ceará introduziu o TAC por Lei, enquanto Minas Gerais e Rio de Janeiro o veicularam por Decreto. Os acordos cearense e mineiro alcançam a penalidade de suspensão até 90 dias, enquanto o fluminense apenas as advertências e repreensões.

Iniciando por MG, desde 2015 a sua Administração Pública prevê o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) como possibilidade de acordo para substituir aparente infração cometida no exercício do cargo. Conforme o art. 6º do Decreto nº 46.906/2015[391], o TAD "poderá ser formalizado no caso de infração sujeita às penas de repreensão ou suspensão", desde que o servidor cumpra algumas condições, como inexistência de dolo na conduta, histórico funcional favorável e o acordo mostrar-se razoável ao caso concreto, entre outras.

Comparando-se o alcance do TAD mineiro com o TAC federal, constata-se que aquele é mais generoso, pois abraça a penalidade de suspensão integralmente, que pode chegar a 90 dias (art. 246, § 1º, da Lei nº 869/52), ficando de fora apenas as expulsões, enquanto na União o seu limite chega na suspensão até 30 dias. Outro aspecto que mostra a maior disposição mineira em negociar a disciplina é o limite temporal em que o servidor pode requerer o acordo.

---

386 TOCANTINS. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins. Palmas. Publicada no Diário Oficial nº 2.478. Disponível em: <Lei1818-07 (central3.to.gov.br)>. Acessado em 01/8/2023.

387 GOIÁS. Assembleia Legislativa. Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências. Goiânia. Publicada no Diário Oficial de 29/01/2020. Disponível em: <Lei Ordinária Nº 20.756/2020 - Casa Civil do Estado de Goiás>. Acessado em 01/8/2023.

388 SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 1.361, de 30 de outubro de 2021. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da administração direta e autarquias, cria a Controladoria Geral do Estado [...]. São Paulo. Publicada na Subsecretaria de Gestão Legislativa da Casa Civil, em 21/10/2021. Disponível em: <Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo>. Acessado em 01/8/2023.

389 PARANÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 20.656, de 03 de agosto de 2021. Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná. Curitiba. Disponível em: <legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=251680&codItemAto=1582218#1582218>. Acessado em 01/8/2023.

390 Prevê o TAC apenas para os servidores do Sistema de Segurança Pública.

391 MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 46.906, de 16/12/2015. Institui o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Disponível em: <Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br)>. Acessado em 05/8/2023.

Segundo o § 2º do art. 6º do Decreto, o servidor "só poderá requerer o ajustamento disciplinar até a fase de apresentação de defesa", que de acordo com o art. 225 da Lei nº 869/52 (Estatuto) ocorre depois de ultimado o processo, quando a comissão processante cita o acusado para apresentá-la no prazo de dez dias. Trata-se de uma significativa vantagem para o servidor, que pode aguardar toda a instrução do PAD e o exato teor da acusação para decidir se vai enfrentá-la, ou negociar com a Administração Pública.

Por outro lado, a possibilidade de o servidor requerer o acordo até a apresentação da defesa, depois de instruído o PAD, desvirtua um dos seus principais objetivos, que é evitar a prolongada tramitação processual, resolvendo a questão preferencialmente antes que o processo se transforme em PAD, com eficiência e sem burocracia. Nessa quadra, a CGE-MG estabeleceu normas complementares ao Decreto na Instrução de Serviço (IS) COGE/CGE nº 1/2017[392].

O § 3º do art. 3º da referida IS estabeleceu que a comissão processante poderá, até a apresentação da defesa, elaborar relatório parcial propondo o acordo e submetê-lo à análise da unidade de controle interno. Com esse dispositivo, a CGE cobriu a brecha deixada no Decreto, que no seu art. 6º, § 4º, previa que a comissão de PAD em andamento poderia sugerir o acordo, mas sem mencionar até qual momento da tramitação. Assim, a comissão de PAD e o acusado tem o mesmo prazo para movimentar o acordo: até a apresentação da defesa escrita.

Para apurar quais as considerações da CGE-MG sobre esse prazo elástico da proposta de TAD quando há PAD em andamento, consultou-se a 1ª edição do "Manual de apuração de ilícitos administrativos" mineiro (Manual de PAD-MG)[393], que embora faça longa abordagem sobre o TAD, nada menciona sobre o aludido prazo, que acaba por distorcer o instrumento.

Corrigindo a distorção, em 2022 o Governo mineiro voltou a tratar do TAD, no seu Decreto nº 48.418/2022[394], mantendo o seu alcance até a pena de suspensão, mas reduzindo consideravelmente o prazo para celebrar o acordo depois de instaurado o PAD. Segundo o art.

[392] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Corregedoria-Geral. Instrução de Serviço COGE/CGE nº 1/2017. Estabelece normas complementares para aplicação do Ajustamento Disciplinar. Belo Horizonte. Publicada no Diário Oficial de Minas Gerais em 02/02/2017, p. 33-34. Disponível em: <Página 33 (iof.mg.gov.br)>. Acessado em 06/8/2023.

[393] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Corregedoria-Geral. Manual de apuração de ilícitos administrativos. Belo Horizonte. 1ª edição, publicada em junho de 2020, p. 189-203. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/download/category/34-manuais-e-cartilhas?download=452:manual-de-apuracao-de-ilicitos-administrativos>. Acessado em 06/8/2023.

[394] MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 48.418, de 16/5/2022. Dispõe sobre o Compromisso de Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br)>. Acessado em 05/8/2023.

9º do Decreto, o servidor acusado pode solicitá-lo até a apresentação da defesa prévia, e a comissão disciplinar pode sugeri-lo até dez dias após a apresentação da referida peça.

Segundo a 3ª edição do Manual de PAD da CGE-MG[395], a defesa prévia é aquela que o acusado apresenta em até dez dias depois da instauração do PAD, com as suas alegações preliminares, requerimento de juntada de documentos, indicação de testemunhas e outras provas. Assim, o prazo para o acusado requerer e a comissão sugerir a conversão do PAD mineiro em acordo passou a ser similar ao oferecido na União, que também adota o prazo de dez dias após a notificação do servidor como acusado no PAD.

Há outros dois aspectos importantes na evolução do TAD mineiro quando se compara o Decreto de 2015 com o de 2022. O primeiro se refere à intenção do servidor ao praticar a infração, pois no Decreto de 2015 a ausência de dolo ou má-fé era um dos requisitos para celebrar o TAD (art. 6º, I), que desapareceu no Decreto de 2022.

A amputação de tal requisito é acertada, pois há infrações de pequeno potencial ofensivo praticadas com dolo que em tese merecem o acordo, como a falta de urbanidade, a conduta incompatível com a moralidade administrativa, a ausência da repartição sem causa justificada e sem autorização da chefia, a retirada de material ou documento da repartição sem autorização superior e o descumprimento de ordens legais superiores, por exemplo.

A segunda alteração acertada nos requisitos para celebrar o TAD mineiro foi a substituição da "inexistência de prejuízo ao erário", prevista no art. 6º, III, do Decreto de 2015, pela disposição do art. 6º, V, do Decreto de 2022, que exige o ressarcimento, ou o compromisso de ressarcir, eventual dano causado ao erário. Pelo exposto, a Administração Pública mineira dispõe de acordo disciplinar, introduzido por Decreto em 2015 e atualizado em 2022, ambos com abrangência mais ampla que o federal, alcançando as suspensões até 90 dias.

Na Administração Pública de Pernambuco não há previsão para celebração de acordos, conforme mencionado na introdução desse estudo no caso de Érika, servidora que se negou a cumprir ordens superiores e faltou com urbanidade na repartição, respondendo a PAD e recebendo suspensão de quinze dias. Ao não encontrar a previsão de acordo disciplinar nas

[395] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte. Publicado em 2023, p. 281. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 06/8/2023.

normas pernambucanas, consultou-se a sua CGE, que respondeu que realmente "não existe, mas há estudo em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado nessa perspectiva".

O Ceará introduziu o seu TAC por meio da Lei nº 17.936/2022[396], que segundo o seu art. 2º pode ser celebrado "nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo", entendendo-se como tal "a conduta punível com repreensão ou suspensão". Conforme o art. 198 da Lei cearense nº 9.926/74 (Estatuto) a suspensão pode chegar a 90 dias, portanto, o alcance do TAC cearense é idêntico ao mineiro, não agasalhando apenas as sanções expulsivas.

A exemplo do que fez a Administração Pública Mineira no seu primeiro Decreto sobre a possibilidade de acordo disciplinar (2015), a cearense também proibiu a celebração do TAC para as condutas que causaram prejuízo ao erário (art. 5º, I). Nesse aspecto, a Lei cearense seria mais eficiente se ressalvasse no dispositivo que o ressarcimento do dano, ou o compromisso de ressarci-lo, afasta a proibição, como fez Minas Gerais no seu segundo Decreto (2022), que aprimorou as regras do ajustamento disciplinar e incluiu essa previsão.

O TAC alencarino também é proibido nos casos de condutas reativas a assédio moral ou sexual contra servidor público civil, e ofensa física ou moral em serviço contra servidor, usuário de serviço público ou terceiro, demonstrando o grau de repúdio do cearense a esses comportamentos desviados, assim como os casos enquadrados, em tese, como crime ou improbidade administrativa.

Quanto aos procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC "pode ser feito pelo interessado à autoridade instauradora até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado" (art. 6º, § 1º), portanto é parecido com o TAC federal e o TAD mineiro, que prescrevem o prazo de dez dias, havendo bom grau de uniformidade nesse aspecto.

A certidão de nascimento do TAC no Rio de Janeiro é o Decreto nº 46.339/2018[397], que o define como medida sem caráter punitivo e alternativa à eventual instauração de sindicância ou PAD e à aplicação das penas de advertência ou repreensão aos agentes públicos (art. 1º).

[396] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 17.936, de 01 de março de 2022. Dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o Termo de Ajustamento da Gestão (TAG) no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo do Estado do Ceará. Fortaleza. Publicada no Diário Oficial do Estado de 01/3/2022. Disponível em: <LEI-No17.936-de-01-de-marco-de-2022.pdf (cge.ce.gov.br)>. Acessado em 06/8/2023.
[397] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto nº 46.339, de 15 de junho de 2018. Disciplina a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, em sede de processos administrativos disciplinares. Rio de Janeiro. Publicado no Diário Oficial do Estado de 15/6/2018. Disponível em: <Decreto 46339 de 15 de junho de 2018_TAC.pdf (fazenda.rj.gov.br)>. Acessado em 06/8/2023.

Essa definição marca o limite do TAC fluminense nas condutas puníveis com aquelas duas penalidades, mostrando-se mais contido que os TAC's federal (suspensão até 30 dias) e cearense (suspensão até 90 dias), e que o TAD mineiro (suspensão até 90 dias).

Entre os requisitos para a celebração do TAC na Administração Pública Fluminense está a "inexistência de dolo ou má fé por parte do agente público" (art. 4º, I), seguindo o exemplo de MG no seu primeiro Decreto (2015) sobre o ajustamento disciplinar, que eliminou esse requisito no segundo Decreto (2022). Conforme se comentou acima, a referida vedação deveria ser evitada, pois há condutas dolosas de baixo potencial ofensivo[398], puníveis com advertência ou repreensão, que não merecerão o TAC no RJ pois está limitado apenas aos atos culposos.

Quanto ao momento para celebração, o art. 5º do Decreto fluminense prescreve que o TAC "poderá ser formalizado antes ou durante a investigação preliminar, sindicância ou PAD", desde que antes da finalização da instrução do PAD, "que ocorre no momento de apresentação do relatório final pela autoridade processante". Esse é outro ponto que pode ser melhorado, pois autorizar a celebração depois da prolongada instrução do PAD desatende ao mais caro princípio dos acordos (eficiência), atendido somente se a negociação ocorrer antes ou no início do PAD.

Outra peculiaridade do TAC no RJ é que no caso de descumprimento das obrigações assumidas, a autoridade que o celebrou deverá intimar o servidor para se justificar no prazo de até cinco dias. Caso não se acolham as justificativas, o acordo será rescindido e comunicado à autoridade competente para a aplicação da penalidade disciplinar cabível, porque como o servidor "já reconheceu a infração para celebrar o TAC, a autoridade competente aplicará, de imediato, a penalidade disciplinar cabível" [...] (art. 10, §§ 1º e 2º).

O referido dispositivo destoa do seu equivalente nas Administrações Públicas Federal, Cearense e Mineira, porque nelas quando o agente público descumpre os termos do acordo celebrado adotam-se as providências necessárias à instauração ou continuidade do respectivo procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta. O formato escolhido no RJ, com punição imediata após o descumprimento do TAC, dá margem à alegação de desrespeito ao devido processo legal.

[398] Alguns exemplos dessas condutas intencionais e de baixo potencial ofensivo são: a falta de urbanidade (art. 285, III); não se submeter à inspeção médica determinada por autoridade competente (art. 285, XIV); e não levar ao conhecimento de autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ou função (art. 285, IX). Todos esses dispositivos são deveres dos servidores, previstos no Estatuto fluminense e puníveis, em tese, com advertência ou repreensão, que seriam alcançáveis pelo TAC no Rio de Janeiro se não houvesse a previsão de que ele só alcança as condutas não intencionais.

As outras duas Administrações Públicas investigadas, com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988, foram de Sergipe (1977) e do Amazonas (1986). Esta prevê o TAC apenas para os servidores do seu Sistema de Segurança Pública, no art. 66 da Lei nº 3.278/2008[399], de teor pouco claro e controverso: quando "não for possível determinar a ocorrência de infração disciplinar de qualquer natureza, mas que exijam o restabelecimento da paz social e familiar será admitida a conciliação" por intermédio do TAC.

O dispositivo é pouco claro, porque não dá pista sobre o que seria o "restabelecimento da paz social e familiar", e controverso porque sendo o TAC uma ferramenta para substituir o PAD e a eventual punição pela prática de infração disciplinar, não deveria ser possível celebrá-lo quando "não for possível determinar a sua ocorrência" (da infração). De qualquer forma, no Amazonas o uso do TAC é apenas parcial e incompleto, porque somente um grupo específico de servidores podem contar com essa via negocial da disciplina.

Como não se encontrou previsão normativa para a celebração de acordos disciplinares na Administração Pública Sergipana, perguntou-se à sua Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares e o seu coordenador-geral respondeu que em Sergipe não há instrumentos para negociar a disciplina com os servidores civis.

A investigação nas seis Administrações Públicas Estaduais permitiu constatar que apenas três delas preveem os acordos disciplinares (CE, MG e RJ). O Amazonas prevê apenas para um grupo de servidores, enquanto Pernambuco e Sergipe não contam com esse eficiente instrumento de negociação disciplinar. Constatou-se, também, que há pouca uniformidade quanto ao alcance dos acordos e ao instrumento que os introduz no sistema correcional. É esse aspecto que se estudará a seguir, pois somente o Ceará deu vida ao TAC por meio de Lei.

5.4 A falta de previsão legal para substituir PAD's e penalidades por acordos

Conforme estudado nos dois subcapítulos anteriores, na União o TCA e o TAC nasceram de instruções normativas da CGU, enquanto nos seis Estados analisados três não preveem os

[399] AMAZONAS. Lei nº 3.278, de 21 de julho de 2008. Institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, revoga dispositivos da Lei nº 2.271, de 10/01/1994, unifica procedimentos disciplinares previstos nas legislações específicas dos Órgãos que integram o Sistema e dá outras providências. Manaus. Publicada no Diário Oficial doo Estado em 21/7/2008. Disponível em: <https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2008/7/4580#:~:text=d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.-,INSTITUI%20o%20regime%20disciplinar%20dos%20servidores%20do%20Sistema%20de%20Seguran%C3%A7a,Sistema%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acessado em 13/8/2023.

acordos disciplinares, um os introduziu por meio de Lei (CE) e dois por Decreto (MG e RJ). As normas administrativas que viabilizaram os acordos disciplinares foram medidas importantes, justas e bem sucedidas, que permitem "negociar" com os servidores que cometeram infrações leves, agilizando o sistema correcional disciplinar[400].

No bem-vindo e eficiente cenário da resolução processual alternativa por conciliação, o justo se encontra e dá as mãos ao direito, ligados pelo correto e o honesto, de forma que o direito justo é um singular modo de ser do Direito Positivo[401]. Entretanto, há uma pergunta que precisa de resposta: a implantação dos acordos por atos infralegais, como as IN's da CGU e os Decretos de MG e RJ é adequada juridicamente? Para respondê-la se usarão as normas da União, mas o raciocínio desenvolvido se aplica integralmente à esfera estadual.

Entre as penalidades disciplinares previstas para os servidores civis da União estão a advertência escrita, a suspensão e a demissão. Nessa raia, o art. 129 da Lei nº 8.112/90 dispõe que se aplica a referida advertência quando violadas as proibições estampadas no art. 117, I-VIII e XIX, e quando o servidor descumprir os deveres funcionais catalogados na normatização e não exista justificativa para impor punição mais grave.

Os 12 deveres dos servidores civis da União repousam no art. 116, I-XII, da Lei nº 8.112/90, cujo descumprimento enseja advertência. Quando se somam esses deveres às 10 proibições que irradiam do art. 117, também punidas com advertência, chega-se a 22 infrações com penas previstas em Lei que a CGU autorizou a substituir pelo TAC em 2017, aumentando a abrangência para as suspensões de até 30 dias em 2019 e alcançando outras infrações.

Pretende-se descobrir se é adequado juridicamente substituir punições administrativas previstas em lei, por soluções alternativas nascidas de ato administrativo. Na esfera penal, muito usada para preencher lacunas da esfera administrativa disciplinar, não se permite, à luz do princípio da legalidade penal, com sua envergadura constitucional e legal, pois inexiste crime e pena sem previsão legal anterior[402].

---

[400] NÓBREGA, op. cit., 87 p.
[401] LARENZ, Karl. *Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica*. Tradução de Luiz Díez-Picaso. Madrid: Civitas, p. 21.
[402] NOVELLI, Rodrigo Fernando. *A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade*. Revista Jurídica Unigran. Dourados-MS, v. 16, n. 31, Jan./Jun. 2104, p. 119-129. Disponível em: <https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf>. Acessado em 30/7/2023.

Não há dúvida que somente a lei pode definir crimes e penas, e que só ela pode sacá-los do Código Penal (CP), pois a abolição de crime está disposta no art. 2º do CP e requer previsão legal: "ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória".

O princípio da legalidade foi o primeiro positivado pelo constitucionalismo do Estado de Direito[403] e mostrou a cara pela primeira vez em 1215, na Magna Carta, para conter os exageros do monarca e prever que só a conduta catalogada na Lei poderia ser considerada delito. Com o passar do tempo, evoluiu-se para o devido processo legal, mas com o mesmo significado de que só se considera delituosa a conduta prevista em lei[404].

O referido princípio conta com três fundamentos: o jurídico, uma vez que a lei prévia e clara gera um efeito de intimidação; o democrático, valorizando-se a separação dos poderes, que dá ao representantes do povo a competência de confeccionar as leis; e o político, vinculando os Poderes Executivo e Judiciário às leis criadas em abstrato no Legislativo, erguendo uma barreira ao exercício autoritário do poder de punir[405].

Por essa via de cognição, na seara penal não é possível que um órgão administrativo crie ou elimine delitos e penalidades, pois trata-se de atribuição conferida aos legisladores. Já o limite entre as competências do Legislativo e do Judiciário gera intenso debate sobre a judicialização da política, criticando-se a invasão dos juízes no território dos parlamentares, na esteira do "neo-constitucionalismo", atualmente chamado "constitucionalismo democrático".

As vozes que se insurgem contra essa forma de hermenêutica consideram que a despeito da separação dos poderes, com definição das competências do Legislativo e do Judiciário, um olhar atento no funcionamento das instituições brasileiras conduz à inevitável conclusão de que há um cenário de confusão total entre aqueles dois criadores de direito, inexistindo uma fronteira nítida entre a guarda da Constituição, a legislação e a jurisdição[406].

---

[403] ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 76-77.
[404] NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito Penal - Parte Geral*. Volume 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 23.
[405] CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal - Parte Geral*. 3ª edição. São Paulo: Jus Podivm, 2015, p. 81-82.
[406] HORBACH**,** Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, volume 859, 2007, p. 3.

Existe no Brasil, notadamente entre os juízes, uma crise de mentalidade cristalizada na "nova hermenêutica" constitucional, escorada no pós-positivismo, caracterizadores do "neo-constitucionalismo", que na verdade não passa de tentativa de esconder uma postura ideológica e militante do intérprete para invadir o espaço reservado ao Legislador[407].

A expressão “pós-positivismo” é incorreta, porque dá a ideia de que anteriormente à pós-modernidade o positivismo imperava absoluto, o que não corresponde à realidade, porque existiam outras linhas de pensamento que coexistiam e respeitáveis juristas que as seguiam, como Miguel Reale, Giorgio del Vecchio, Gustav Radbruch, John Rawls etc[408].

A aludida expressão é uma caricatura infiel do panorama jurídico, usada para atacar e diminuir o Direito moderno, na tentativa de deturpá-lo e apresentá-lo como formalista e fechado aos princípios, mecânico ao interpretar e esquivo às normas constitucionais: é uma visão equivocada, pois ele considerava os valores e a ética[409]. Todas essas ideias são críticas à invasão do espaço legislativo pelos juízes, com desrespeito ao princípio da legalidade.

Trazendo essa cognição para o terreno administrativo disciplinar, talvez a CGU tenha ultrapassado os limites da sua competência ao substituir as punições de advertência e suspensão até 30 dias, previstas em lei, por acordos previstos em instruções normativas. Isso porque, a Administração Pública deve respeitar as leis em vigor quando defende o interesse coletivo, mesmo quando a sua atuação não colida com os direitos dos administrados; não basta que haja garantias dos particulares, precisa-se, também, garantir a legalidade[410].

Por outro lado, deve-se levar em conta que a postura submissa da Administração Pública à legalidade estrita fluiu da evolução social, na migração do Estado absoluto para o Estado de Direito, que visava a limitar a força absoluta do soberano, marcada pela Revolução Francesa. Naquele formato de organização política, o Poder Legislativo era o mais relevante, porque representava a vontade popular, devendo o Executivo apenas cumprir as suas leis[411].

---

[407] Ibidem, p. 23.
[408] FERREIRA FILHO**,** Manoel Gonçalves. *Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira.* Revista de Direito Administrativo, janeiro-abril de 2009, p. 158-159.
[409] Ibidem, p. 159.
[410] CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 476.
[411] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno.* 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 30.

Hoje a realidade é outra, pois a visão positivista de sistema perdeu força e ficou para trás. O novo visual das coisas autoriza uma abertura para a Administração Pública enfrentar os obstáculos que se apresentam, entendendo-se o Direito como um sistema axiológico ou teleológico, com adequação valorativa e unidade, no qual se interpretam os princípios em conjunto, complementando-se ou restringindo-se, a depender do caso concreto[412].

No Direito atual, a legalidade administrativa é vista como juridicidade, pois a atividade da Administração Pública se ampara em todos os princípios e valores existentes no sistema jurídico, sem limitar-se apenas ao texto da lei, retratando o Direito em sua dinâmica, para acompanhar e atender a sociedade[413]. Isso significa que antes a lei era o único norte da Administração Pública, mas hoje ela se orienta por todo o Direito para concretizar a sua finalidade pública, com limites mais alargados, como na esfera judicial[414].

É incorreto afirmar que essa abertura do Direito Administrativo brota da simples vontade dos seus intérpretes, pois o inciso II do § único do art. 2º da Lei 9.784/99 dispõe que nos processos administrativos se observarão os critérios de atuação conforme a lei e o Direito. Nessa quadra, o processo administrativo contemporâneo e seus institutos legais refletem a constitucionalização do Direito Administrativo, influindo na forma como os seus operadores encaram o processo na Administração Pública.

Princípios e valores como a boa-fé, a tomada de decisão amparada na Constituição e a juridicidade hoje são comuns no desempenho da atividade administrativa e jurisdicional[415]. É uma nova realidade, na qual a Administração Pública tem mais liberdade hermenêutica para interpretar os dispositivos normativos com maior amplitude, num horizonte alargado para além do estrito texto legal, sintonizando as suas decisões com o mundo em movimento acelerado[416].

É a forma como a Administração Pública toma hoje as suas decisões, usando as regras, princípios e valores jurídicos para interpretar qual a melhor forma de cumprir a sua função e atender as demandas da sociedade. Ultrapassou-se a fase em que o administrador público só

---

412 FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995, 39.
413 CHICOSKI, Davi. *A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico*. Revista Digital de Direito Administrativo. Volume 3, n. 1, 2016, p. 282.
414 DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar.* Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 31.
415 DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 67.
416 DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa.* Curitiba: Juruá, 2018, p. 45.

poderia decidir e agir apegado unicamente ao texto legal, deixando para trás o positivismo jurídico estrito e aumentado o olhar para todo o arcabouço do Direito ao decidir[417].

Trata-se de um raciocínio muito parecido com o que Luiz Edson Fachin desenvolveu em livro sobre os câmbios do Direito Civil no cenário da teoria constitucional vigente[418], que se sintoniza, igualmente, com as ideias de Luís Roberto Barroso em artigo versante sobre os obstáculos e desafios do Direito diante da revolução tecnológica[419]. Esses estudos demonstram que todos os ramos do Direito tentam, continuamente, adaptar-se às novas realidades sociais.

A CGU seguiu essas lições ao criar um instrumento alternativo às sindicâncias acusatórias e ao PAD, para resolver consensualmente situações que se converteriam em processos onerosos para ambas as partes (Administração e acusado), transformando o TAC no protagonista da resolução consensual no SisCor. Porém, há ressalvas a serem consideradas.

Não se aceita mais que a Administração Pública agrida direitos fundamentais ao argumento de atender ao interesse público, podendo amparar-se nos princípios e valores jurídicos para concretizar tais direitos[420]. Sendo assim, admite-se que para defender e realizar essa categoria de direitos a Administração Pública pode agir sem autorização da lei. Todavia, este não é o caso da troca de sanções disciplinares por acordos como política correcional.

Certamente é necessário otimizar a persecução disciplinar, mas como esse processo não envolve a realização de direitos fundamentais é mais difícil justificar que instruções normativas substituam penalidades legais por acordos. Ademais, os dispositivos legais têm uma exposição de motivos justificando a sua introdução no sistema normativo, por isso quando a Administração concretiza direitos fundamentais sem previsão legal, escorada em princípios e valores, deve fundamentar o ato com atenção, para que não se duvide da sua necessidade.

Inferindo que a CGU produziu estudo técnico para fundamentar a substituição de penalidades leves pelo TAC, consultou-se o órgão e a resposta foi que a ampliação do alcance do TAC baseou-se apenas no artigo 145 da Lei nº 8.112/90, que prevê a inauguração de sindicância acusatória para apuração de infrações leves, puníveis no máximo com suspensão

---

[417] DEZAN, Sandro Lúcio. *O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da Administração Pública contemporânea*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Volume 25, nº 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em 31/7/2023.

[418] FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil - Sentidos, transformações e fim.* Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

[419] BARROSO, Luís Roberto. *Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação.* Revista Estudos Institucionais. v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

[420] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa.* Curitiba: Juruá, 2018, p. 46.

até 30 dias. “A ampliação da abrangência do TAC não decorreu de estudo que considerasse não ser producente a apuração de tais infrações por meio de PAD”, respondeu a CGU.

Embora a substituição de punições disciplinares previstas em lei não tenha se amparado em estudo técnico prévio no âmbito da CGU, em 2015, dois anos antes da implantação do TAC, o ex corregedor-geral da União[421] publicou sua dissertação de mestrado em Direito, focada na possível eficiência econômica do TAC nos procedimentos disciplinares[422], na qual menciona que desde 2011 havia na CGU uma minuta de instrução normativa para a introdução do TAC.

Na referida dissertação, o autor investigou se o TAC traz ganho de eficiência no aspecto econômico da despesa pública, concluindo que o acordo tende a reduzir gastos, mas como a equação envolve outros aspectos, alguns deles podem até aumentar as despesas, como por exemplo o incremento no tempo de tramitação processual, decorrente da necessidade de analisar com mais minudência se o caso atende às condições para celebrar o TAC.

O autor calculou que um PAD custa R$ 67.127 aos cofres públicos (2015), apresentou as variáveis que orbitam a celebração do TAC e concluiu que nem sempre o acordo significará menos despesas ao erário, cabendo aos gestores avaliar no caso concreto se ele é a melhor opção, sopesando os muitos fatores que o envolvem.

Conforme mencionado, desde 2011 a semente do TAC estava plantada na CGU, no solo de uma minuta de instrução normativa para germinar no SisCor, por isso até a sua floração em 2017 foram seis anos regando a semente e amadurecendo a ideia, embora não tenha produzido um estudo técnico específico sobre o tema. Base principiológica para a instauração do TAC não faltava à CGU, a começar pelo art. 37 da Constituição de 1988.

O caput do aludido artigo prevê o princípio da eficiência na Administração Pública, presente, também, no caput do art. 2º da Lei nº 9.784/99[423], agarrado aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, presentes naquele dispositivo e que

[421] Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega, auditor federal de finanças e controle que foi corregedor-geral da União entre 2016 e 2019, portanto foi na sua gestão que se implementou o TAC no SisCor, em 2017. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7123090881392522>. Acesso em 01/8/2023.
[422] NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares.* Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 87 p. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acessado em 01/8/2023>.
[423] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal. Brasília. Publicada no DOU de 01/02/1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acessado em 01/8/2023.

também se aplicam à substituição de punições leves por acordos. Além disso, o parágrafo único, I, do mesmo art. 2º daquela Lei, dispõe que nos processos administrativos serão observados os critérios de "atuação conforme a lei e o Direito", que é maior que a lei.

Agrega-se a essa base principiológica o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67[424], prevendo que "o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco".

Foi no referido suporte principiológico que a CGU se apegou para implantar o TAC por meio de instrução normativa, pois conforme a sólida doutrina apresentada acima, atualmente a Administração Pública tem mais autonomia para interpretar as normas com maior amplitude, expandindo o olhar para princípios e valores que viabilizem a concretização de direitos fundamentais que o estrito texto da lei não preveja.

Ocorre que a substituição de punições por acordo disciplinar não se trata da concretização de direitos fundamentais. Por isso, embora o TAC seja um sucesso, colaborando muito para a agilização dos processos e a desburocratização do SisCor, sua introdução seria mais adequada juridicamente se veiculada por lei, como foram as punições que ele substituiu e como fizeram os Estados de Tocantins (2007), Goiás (2020), São Paulo (2021) e Paraná (2021), que ao atualizarem os Estatutos dos seus servidores agasalharam o TAC.

Estudaram-se os métodos alternativos aos PAD's e sindicâncias acusatórias na Administração Pública, porque alguns Estados brasileiros não os preveem na sua normatização. Essa lacuna normativa faz com que servidores públicos que praticaram infrações disciplinares similares recebam tratamento estatal diferente, pois enquanto na União é possível substituir as potenciais penalidades de advertência e suspensão até 30 dias por acordo não punitivo, em três dos seis Estados investigados não existe essa possibilidade.

O objetivo deste capítulo era descobrir como os entes investigados tratam os acordos disciplinares e o grau de uniformidade entre eles. Para alcançá-lo, estudou-se a celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial; os acordos disciplinares na União; os

[424] BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 27/02/1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acessado em 01/8/2023.

acordos nas Administrações Públicas Estaduais; e a falta de previsão legal para substituir procedimentos disciplinares e penalidades por acordos.

Seguindo o referido trajeto alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que desde 2017 o principal método de solução alternativa aos procedimentos disciplinares na União é o TAC, que iniciou possibilitando substituir a potencial penalidade de advertência e em 2019 teve seu alcance ampliado para as suspensões até 30 dias.

A segunda conclusão, é que o TAC faz sucesso na União, pois celebraram-se 8.697 entre 01/01/2018 e 10/8/2023, evitando a instauração de igual número de PADs e agilizando o trabalho correcional. A terceira conclusão, é que dois (PE e SE) dos seis Estados investigados não preveem o TAC na sua normatização, e um prevê apenas parcialmente (AM), portanto não podem oferecê-lo aos seus servidores, deixando-os em desamparada desvantagem em relação aos servidores federais, cearenses, fluminenses e mineiros.

A quarta conclusão, é que a introdução dos acordos disciplinares na normatização da Administração Pública seria mais adequada juridicamente se partisse do Legislativo, como fizeram o Ceará, Goiás, Paraná, Tocantins e São Paulo, e não por ato administrativo, como fez a União, ou por Decreto, como fizeram Minas Gerais e Rio de Janeiro. Isso porque, as penalidades que os acordos substituem chegaram ao ordenamento pelas mãos do legislador, e essas mesmos mãos seriam as mais adequadas para autorizar as suas substituições.

A quinta conclusão, é que a uniformidade dos acordos disciplinares entre os entes investigados é muito baixa, começando pelo fato de que dois Estados não os preveem na sua normatização (PE e SE) e um prevê parcialmente (AM). A forma de introduzi-los também não coincide, pois cada ente usou um instrumento diferente (Lei, Decreto e IN). No alcance do TAC não há melhor sorte, pois o federal chega na suspensão até 30 dias; o cearense e o mineiro abraçam até as suspensões de 90 dias; e o fluminense apenas a advertência/repreensão.

Essa falta de uniformidade no alcance dos acordos disciplinares é um golpe na isonomia, pilar do sistema democrático, pois se todos os interessados são servidores públicos, todos merecem o mesmo tratamento, independentemente do ente em que trabalham. Pela mirada da igualdade, não é aceitável que um servidor que cometeu infração disciplinar grave, punível com suspensão de 90 dias, celebre acordo no CE e em MG, enquanto outro que faltou com urbanidade, punível com advertência, seja processado e punido no AM, PE e SE. Há, todavia, um obstáculo à isonomia: o federalismo brasileiro, que se estudará em Capítulo próprio.

A conclusão final, é que seria adequado a União incluir o TAC na Lei nº 8.112/90, para respaldar legalmente as instruções normativas da CGU. O mesmo deveriam fazer MG e RJ com os seus Decretos, seguindo o exemplo cearense e de outros Estados que já incluíram os seus acordos no corpo dos seus Estatutos dos servidores civis, como TO e GO, por exemplo. O Amazonas, por sua vez, precisa estender o TAC aos seus demais servidores, para que recebam o mesmo tratamento daqueles lotados na sua área de segurança pública.

Os Estados de Pernambuco e Sergipe necessitam, urgentemente, introduzir o TAC nas suas normatizações, preferencialmente por meio de lei, para que seus servidores recebam o mesmo tratamento que recebem os seus colegas da União e da esfera estadual que já se atualizaram possibilitando os acordos disciplinares. Tratam-se de medidas que se impõem para valorizar a isonomia, a uniformidade e a segurança jurídica.

Tendo-se estudado verticalmente os acordos disciplinares, há um outro tema controverso que antecede a instauração do PAD e merece investigação: a estabilidade dos membros das comissões de inquérito, que precisa ser aferida pela autoridade instauradora antes de designá-los na Portaria de inauguração do PAD, conforme se estudará a seguir.

6. A falta de uniformidade sobre a estabilidade dos membros das comissões de inquérito

No capítulo anterior estudaram-se os acordos disciplinares, descobrindo-se que são ferramentas potentes de desburocratização correcional e que é muito baixo o nível de uniformidade na sua celebração entre os entes investigados. Neste, se estudará a etapa seguinte do processamento disciplinar, quando não firmado o acordo, que é a escolha dos membros da comissão que conduzirá o inquérito do PAD, especificamente no tocante à estabilidade funcional, iniciando com um exemplo real para ilustrar o problema.

Sandro 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 na repartição e seu chefe lhe informou sobre reclamações de colegas e cidadãos a seu respeito, ao 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, ao que Sandro atacou-lhe com golpes violentos, causando-lhe 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 PAD para apurar a aparente prática da infração prevista no art. 132, VII, da Lei nº 8.112/90 (ofensa física em serviço). Inaugurou-se o PAD, que desaguou na indiciação com o aludido enquadramento.

Na defesa escrita, Sandro alegou que um dos membros da CI não era estável, conforme requer o art. 149 da Lei nº 8.112/90, por isso o PAD era nulo desde o início. De fato, o membro da CI era estável no serviço público, mas não no cargo que ocupava quando designado para integrar a CI. O argumento não decolou e no relatório final a CI manteve o enquadramento, propondo a demissão. O ministro de Estado acatou a proposta e Sandro foi demitido.

Inconformado, 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 administrativamente, 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 869/52).

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 apenas no serviço público, mas não no cargo ocupado no momento da designação para integrar o trio processante, 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 o cargo que ocupava. O TJ-MG indeferiu o seu pedido, mas o STJ acatou o seu argumento e anulou o PAD desde o início, entendendo que a estabilidade requerida pelo Estatuto mineiro é no cargo ocupado no momento da designação para integrar a comissão.

A estabilidade dos membros da CI visa a dar independência aos seus membros, por isso, o trio processante deve denunciar toda tentativa de interferência hierárquica ou política no seu trabalho, para eliminar-se a coerção, inaceitável sob qualquer ponto de vista[425]. A escolha dos membros da CI deve recair sempre sobre servidores de comprovada honestidade, capazes de uma apuração severa, inteligente e independente[426], pois repugna à consciência jurídica e ao sentimento de justiça que o Estado conduza o processo com parcialidade e sem isenção[427].

Para buscar a independência e a imparcialidade das CI's, 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 capítulo, 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

[425] RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis.* 4ª edição, atualizada e aumentada. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 257.
[426] PEREIRA, Armando. *O processo administrativo e o direito de petição*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1962, p. 46.
[427] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública.* 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 397.

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 a Administração e o administrado, ou Administração e servidor público, deve ser reavaliada para buscar sua melhor interpretação e repelir inseguranças, instabilidades e dubiedades[428].

A insegurança jurídica ocorre, porque depois de punidos administrativamente os servidores vão ao Judiciário tentar 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 mantém, comprovando que há problemas a resolver: como as Administrações Públicas Federal e Estaduais tratam esse tema, e qual o nível de uniformidade entre elas? A aludida estabilidade deve ser no serviço público, ou no cargo ocupado no momento da designação?

Serão estudadas a Administração Pública Federal e as dos 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. A hipótese principal é que a estabilidade deve ser no cargo ocupado ao tempo da designação, porque o servidor não quer retornar ao cargo anteriormente ocupado depois de conquistá-lo com muito esforço, e que o nível de uniformidade entre as Administrações Públicas investigadas é baixo, carecendo uniformização.

O objetivo é descobrir qual estabilidade funcional a União e os Estados investigados consideram para designar os membros das suas CI's; qual o nível de uniformidade entre os entes; e qual a melhor interpretação para esse tema. O estudo se justifica, porque os servidores acusados em PAD deveriam receber o mesmo tratamento em todo o país. 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 percorrer.

[428] DEZAN, Sando Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba, Juruá, 2011, p. 188-189.

6.1 O entendimento da Administração Pública Federal[429]

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 sua Corregedoria-Geral da União (CGU/CRG)[430]. 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[431].

No "Manual de PAD" que publicou em 2013, a CGU não esclareceu se a estabilidade dos membros das CI's 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" [...][432].

Já na versão mais atual do seu "Manual de PAD" (2022), A CGU mudou seu texto e se posicionou pela estabilidade apenas no serviço público: não podem integrar as comissões de PAD e de sindicância punitiva "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[433].

Outro órgão relevante na matéria correcional do Poder Executivo Federal é a Advocacia-Geral da União (AGU), que segundo a Lei Complementar nº 73/93 tem entre as suas

---

[429] Para simplificar a redação, no texto se usará "União" como sinônimo de Administração Pública Federal.
[430] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 43. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 30/5/2023.
[431] 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, p. 335-357, Jun./2006, p. 337 e 346. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/Discente/Fabio.pdf>. Acessado em 05/6/2023.
[432] BRASIL. 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>. Acessado em 05/6/2023.
[433] BRASIL. 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>. Acessado em 05/6/2023.

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[434]. 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[435].

Ao tratar dos conceitos e objetivos do PAD, no seu "Manual de PAD e Sindicância" (2019), 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 CI's afirmou que "os três membros nomeados na Portaria instauradora devem ser servidores públicos estáveis"[436].

No seu Parecer vinculante AGU nº GQ-12/94, a AGU recomendou alguns requisitos extralegais que seriam convenientes aos membros das CI's, 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"[437], o mesmo que consta no seu Parecer AGU nº 35/94[438].

A AGU também se manifestou sobre a estabilidade dos membros das CI's 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

---

[434] 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>. Acessado em 06/6/2023.

[435] 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. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/88>. Acessado em 05/6/2023.

[436] BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Manual prático de processo administrativo disciplinar e sindicância*. Brasília, 2019, p. 15 e 21. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesenormativos/Manual.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

[437] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GQ nº 12, de 07/02/1994. Dispõe sobre a Portaria de instauração do PAD. Brasília, 1994, p. 524-526, item 18. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

[438] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GQ nº 35, de 30/10/1994. Dispõe sobre apuração de irregularidades administrativas. Brasília, 1994, p. 527-533, item 17. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

não invalidar o PAD, enquanto na Informação sustentou que só se anula o PAD quando há ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da 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"[439]. Portanto, em nenhuma das suas manifestações sobre o tema 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[440], 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 comissões disciplinares.

---

[439] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Nota Decor/CGU/AGU nº 306/2007-PCN. Dispõe sobre nulidade de PAD com membro de CI sem estabilidade. Brasília, 2007, p. 71. *In* Ementário do Departamento de Coordenação e Orientação de órgãos jurídicos (Decor). 4ª edição, revisada, ampliada e atualizada até 31/12/2007. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/informativos/ementario-decor-4a-edicao-31-12-2017.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

[440] BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 5.504/1990, transformado na Lei nº 8.112/90. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da Administração Pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas e dá outras providências. Dossiê digitalizado. Brasília. Publicado em 11/12/1990, p. 22 da numeração original e 27 do arquivo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1146208&filename=Dossie-PL%205504/1990>. Acessado em 10/6/2023.

6.2 A estabilidade dos membros das comissões de inquérito nos Estados

Neste subcapítulo se estudará a estabilidade dos membros das comissões disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais cujo estatuto dos servidores civis antecedem à 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).

Nos seis Estados investigados, AM e CE preveem nos seus Estatutos dos servidores civis que comissões permanentes de inquérito (CPPAD) conduzirão os PAD's, enquanto SE, RJ e PE introduziram essa previsão por Decreto. AM e SE têm suas CPPAD 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 PAD's tramitam na área correcional da CGE.

Iniciando por MG, que tem o Estatuto mais antigo do Brasil (Lei nº 869/52)[441] e 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)[442] não há orientação nesse sentido, apenas reproduzindo o texto legal e salientando a expressão "três servidores estáveis".

Diante dessa lacuna, consultou-se a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) sobre qual estabilidade funcional considerava para nomear os membros das CI's, 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

[441] MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei nº 869, de 05 de julho de 1952. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, publicada em 06/7/1952. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/?cons=1>. Acessado em 11/6/2023.
[442] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte, 2023, p. 218. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 11/6/2023.

momento de designação para compor a comissão processante". Portanto, para a CGE-MG a estabilidade dos membros das suas CI's deve ser no cargo, e não apenas no serviço público.

O Estatuto dos servidores civis de Pernambuco é o segundo mais antigo do Brasil e foi introduzido pela Lei nº 6.123/68[443], que 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 integrantes de CI 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 Secretaria de Administração (SEAD), por meio do Decreto nº 38.190/2012[444], 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 2 anos, podendo haver sucessivas renovações [...]. Assim, o Decreto exigiu um requisito a mais que o Estatuto para integrar a CPPAD: ser servidor efetivo da SEAD, mas sem exigência de estabilidade.

A CGE-PE também criou uma CPPAD, por intermédio da Portaria SCGE nº 42/2021[445], mas não previu os requisitos dos seus membros. Entretanto, no seu "Manual prático para comissões de processo administrativo" (2019)[446] 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 CI's, para a CPPAD-SEAD exigindo "três servidores efetivos", e em seguida a CPPAD-CGE

[443] PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Lei nº 6.123, de 20 de julho de 1968. Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Pernambuco. Recife, publicada em 21/7/1968. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/corregedoria/ESTATUTO_FUNCIONARIOS_PUBLICOS_PE.pdf>. Acessado em 11/6/2023.

[444] PERNAMBUCO. Governo do Estado. Decreto nº 38.190, de 18 de maio de 2012. Cria a Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) no âmbito da Secretaria de Administração e dá outras providências. Recife. Publicado em 18/5/2012. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/decreto-n-38190-2012-pernambuco-cria-a-comissao-permanente-de-processo-administrativo-disciplinar-cpad-no-ambito-da-secretaria-de-administracao-e-da-outras-providencias>. Acessado em 15/7/2023.

[445] PERNAMBUCO. Secretaria da Controladoria-Geral do Estado. Portaria SCGE nº 42, de 19 de outubro de 2021. Institui Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar - CPPAD para a condução dos processos administrativos de apuração de irregularidades ou infrações praticadas por servidores públicos no âmbito desta Secretaria. Recife. Publicada em 22/10/2021. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/PORTARIA-SCGE-no-042-2021-Institui-o-CPPAD-e-designa-servidores-para-sua-composicao.pdf>. Acessado em 15/7/2023.

[446] PERNAMBUCO. Controladoria-Geral do Estado. Manual prático para comissões de processo administrativo - de acordo com a Lei estadual nº 6.123/68. 1ª edição. Recife. Publicado em novembro de 2019, 132 páginas. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/MANUAL-PAD.pdf>. Acessado em 11/6/2023.

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 dos servidores públicos civis do Ceará foi veiculado na Lei nº 9.826/74[447], e sobre os membros das CPPAD 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, sem especificar a qual estabilidade funcional se refere para integrar CI.

No "Manual do Servidor" cearense (2010)[448], 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[449], compete à PGE conduzir os PAD's 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

[447] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Atualizada até agosto de 2017, contendo legislação complementar e correlata. Fortaleza. Publicada em 2017. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/Estatuto-dos-Funcionarios-P%C3%BAblicos-Civis-Lei-n%C2%BA-9.826-74-vers%C3%A3o-atualizada-at%C3%A9-2017.pdf >. Acessado em 12/6/2023.

[448] CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Manual do Servidor. Publicado em 2010. Disponível em: <http://www.urca.br/cppd/wp-content/uploads/sites/18/2021/06/manualservidor.pdf>. Acessado em: 13/6/2023.

[449]CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 58, de 31 de março de 2006. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, estabelecendo a estrutura e a organização e disciplinando suas competências e o funcionamento dos órgãos que a integram, regionalizando sua atuação e dispondo sobre o regime jurídico dos Procuradores do Estado e dá outras providências. Fortaleza. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/47/2023/01/LEI-COMPLEMENTAR-N.o-58-DE-31-DE-MARCO-DE-2006-DOE-DE-31-DE-MARCO-2006.pdf>. Acessado em 03/7/2023.

"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 220/75[450] e foi regulamentado no Decreto nº 2.479/79[451], 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 Controladoria-Geral (CGE-RJ), regulamentadas no seu Regimento Interno, que tem corpo na Resolução CGE-RJ nº 154/2022[452].

Segundo o art. 80 da referida Resolução, cada uma das quatro CPPAD 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 CPPAD, como fazem a União e os Estados até aqui investigados, bastando que sejam efetivos (concursados).

Como a independência é um requisito essencial das CI's, a inexigibilidade de estabilidade dos comissários fluminenses é perigosa, pois aumenta a possibilidade de

[450] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 18/7/1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/13a8832c3ad51674832569d0006c75a4/cb7fc6f032ee6e5683256eb40054bd0e?OpenDocument#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20Este%20Decreto%2Dlei%20institui,do%20Quadro%20I%20(Permanente)>. Acessado em 13/6/2023.

[451] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979. Aprova o Regulamento do estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 09/3/1979. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/968d5212a901f75f0325654c00612d5c/2caa8a7c2265c33b0325698a0068e8fb>. Acessado em 17/6/2023.

[452] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Controladoria-Geral do Estado. Resolução CGE nº 154, de 09 de agosto de 2022. Altera e consolida o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Publicada no Diário Oficial do Estado do RJ em 15/8/2022. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Regimento-Interno.pdf>. Acessado em 12/7/2023.

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[453], que deve ser imparcial, objetivo, sem ânimo preconcebido, porque o trio processante é designado para apurar fatos e não para condenar o servidor acusado[454].

No Estado de Sergipe, o Estatuto dos servidores civis ganhou tração com a Lei nº 2.148/77[455], cujo art. 335 prevê que o PAD se dará na forma de sindicância ou de inquérito administrativo. A sindicância terá vez para a aplicação 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, tornando o dispositivo inconstitucional.

Já o inquérito administrativo "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 3 (três) funcionários efetivos, designados pela autoridade que houver determinado a sua instauração" (arts. 283-285). Portanto, o Estatuto sergipano também não 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[456], 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

---

[453] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública.* 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 395.

[454] CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo: perguntas e respostas*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 199.

[455] SERGIPE. Assembleia Legislativa. Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providências correlatas. Aracaju. Publicada em 28/12/1977. Disponível em: <https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_estatuto/estatuto_funcionario.pdf>. Acessado em 19/6/2023.

[456] SERGIPE. Governo do Estado. Decreto nº 29.976, de 1º de abril de 2015. Constitui Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD), e Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), para apuração de irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos do Estado de Sergipe, e dá outras providências. Aracaju. Publicado em 06/4/2015. Disponível em: <https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/29.976>. Acessado em 19/6/2023.

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 CI's, 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[457]. Todos merecem, indistintamente, apuração imparcial, com equidade e sentimento de justiça[458].

O Estatuto amazonense verte da Lei nº 1.762/86[459], 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"[460]. Apesar da sua revogação pela Constituição de 1988, o Amazonas ainda não o eliminou do seu Estatuto, como fez com vários 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

[457] COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 131 e 199.
[458] ALVES, Léo da Silva. *Prática de Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 166.
[459] AMAZONAS. Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado do Amazonas. Manaus. Publicada em 25/11/1986. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/phocadownloadpap/lei_n%C2%BA_1.762-1986-_estatuto_servidor_p%C3%BAblico-_abr._2013.pdf>. Acessado em 20/6/2023.
[460] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba, Juruá, 2011, p. 215.

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 pela 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 mais atual aprovado no Decreto nº 25.080/2005[461], 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 Regimento Interno, 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 têm 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 investigados e da União.

[461]AMAZONAS. Assembleia Legislativa. Decreto nº 25.080, de 23 de junho de 2005. Aprova o Regimento Interno da Comissão de Regime Disciplinar (CRD-SEAD). Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/12587/#/p:1/e:12587>. Acessado em 03/7/2023.

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 CI's, 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.

6.3 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 CI's 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 quatro anos ininterruptos um cargo efetivo em universidade federal, passou no concurso para policial rodoviário federal, podendo nesse novo cargo integrar colegiado disciplinar desde o momento da sua nomeação e exercício, pois já adquiriu a estabilidade na mesma pessoa política detentora do cargo em que foi investido[462].

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 rodoviário 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,

[462] DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual Volume III*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 90.

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"[463].

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 ente federativo distinto[464].

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[465]. Essa mirada só foi superada a partir do Parecer AGU nº JT-03, que a Presidência da República aprovou em 27/5/2009[466].

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[467]. 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.

---

[463] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 317.
[464] 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>. Acessado em 07/6/2023.
[465] FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 940.
[466] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº JT - 03. Dispõe sobre a recondução ao serviço público federal de servidor público estadual que desiste do estágio probatório. Brasília. Aprovado pela Presidência da República em 27/5/2009. Publicado em 09/6/2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-JT-03-2009.htm>. Acessado em 07/6/2023.
[467] 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, p. 207-226, jul./set. 2008, p. 225. Disponível em: <Vista do Ano 07, nº 17, Jul./set. 2008 (agu.gov.br)>. Acessado em 07/6/2023.

Essa digressão ao direito de recondução foi necessária, porque ela influencia no requisito da estabilidade dos membros das CI's. 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 membros da CI deverão ser estáveis no serviço público, do quadro permanente, conforme a Formulação Dasp n° 322[468]. É pacífico nos tribunais e na doutrina que a estabilidade em análise é no serviço público[469]. Portanto, "a estabilidade não é no cargo, mas no serviço público"[470].

Em que pese haver decisões da Segunda Turma do STJ no sentido de que a estabilidade dos membros das CI's 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[471].

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 indesejáveis na sua atuação na CI em razão do risco de reprovação no estágio probatório do cargo efetivo atual e de ser reconduzido ao cargo efetivo anterior, por isso é recomendável designar servidores estáveis também no cargo que ocupam quando designados[472].

Deve haver prudência quando da 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"[473].

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

---

[468] MATTOS, op. cit., p. 678.
[469] COSTA, José Armando da. *Processo Administrativo Disciplinar: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 213.
[470] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 413.
[471] COUTO, Reinaldo. *Curso Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância.* 2 edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 145-146.
[472] TEIXEIRA, op. cit., p. 862.
[473] LESSA, Sebastião José. *Direito Administrativo Disciplinar Interpretado pelos Tribunais.* Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 91-95.

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[474].

Embora o autor não tenha sido direto na sua posição, infere-se que quando menciona ser preferível que haja rigor na formação das CI's 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.

6.4 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[475].

Como na União a normatização da matéria encontra-se principalmente na Lei nº 8.112/90, é menos frequente os PAD's 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 3.035/99, atualizado pelo Decreto nº 11.123/2022[476].

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

---

[474] MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Breves Estudos Tópicos das Garantias do Servidor Público no Processo Administrativo Disciplinar.* Fortaleza: O Curumim sem Nome, 2012, p. 95-96.

[475] 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, p. 50. 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>. Acessado em 08/6/2023.

[476] TEIXEIRA, op. cit., p. 800.

desaguando no STJ, pela via recursal das decisões dos Tribunais de Justiça, em face das 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)[477].

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 8.112/90 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 federal de finanças e controle) pertencerem ao mesmo ente político (União), como defendeu parte da doutrina citada alhures como requisito para considerar a estabilidade dos membros das CI's 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[478], 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 processante 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[479], quando os ministros voltaram a considerar que a estabilidade dos

[477] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 16.557/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Herman Benjamin. Julgado em 24/8/2011 e publicado no DJe de 06/9/2011. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100799290&dt_publicacao=06/09/2011>. Acessado em 08/6/2023.
[478] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 15.022/DF. Terceira Seção. Relator: ministro Gilson Dipp. Julgado em 09/11/2011 e publicado no DJe de 17/11/2011. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000230326&dt_publicacao=17/11/2011>. Acessado em 08/6/2023.
[479] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.317.278/PE. Segunda Turma. Relator: ministro Humberto Martins. Julgado em 28/8/2012 e publicado no DJe de 24/9/2012. Disponível em:

membros da CI deve ser no cargo ocupado. Argumentaram que o comando legal sobre a estabilidade visa a assegurar a total independência das CI's, 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, 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, ocorrida em 12/9/2012, houve novo movimento na balança de Têmis. A mesma Primeira Seção que em 24/8/2011, no MS nº 16.557/DF citado acima, julgou por unanimidade que a estabilidade dos membros de CI deveria ser no cargo ocupado, mudou de posição no MS nº 17.583/DF[480] 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. 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 02/3/2021, no AgInt no MS 18.018/DF[481], mantendo-se a compreensão de que o impedimento legal previsto no art. 149 da Lei nº 8.112/90 visa a garantir a imparcialidade dos membros da CI e "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.

<https://www.tst.jus.br/documents/10157/3695940/RG+NO+RESP+N%C2%BA%201.317278,%20DE+2-8-2012,%20DJE+DE+8-8-2012>. Acessado em 08/6/2023.

[480] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 17.583/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 12/9/2012 e publicado no DJe de 03/10/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102251828&dt_publicacao=03/10/2012>. Acessado em 08/6/2023.

[481] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Mandado de Segurança nº 18.018/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Gurgel de Faria. Julgado em 02/3/2021 e publicado no DJe de 10/3/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201103129893&dt_publicacao=10/03/2021>. Acessado em 08/6/2023.

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 a Primeira e a Terceira 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 em regra não quer retornar ao que anteriormente ocupava, no qual adquiriu a estabilidade, por isso estaria mais sujeito a pressões indevidas. Entretanto, há outros aspectos interessantes a considerar, como se demonstrará a seguir.

6.5 Um sistema processual disciplinar que favorece a imparcialidade na esfera federal

A busca da independência e autonomia das CI's 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[482].

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 excesso, ou o abuso de poder, pois o Estado de Direito é um sistema regulado por leis, que se sobrepõem à vontade dos governantes[483].

[482] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 1ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 107.
[483] MATTOS, op. cit., 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[484]. Por isso que para atuar num litígio, o juiz deve oferecer garantias de imparcialidade aos litigantes, para que a lide se realize com a serena autoridade que o Estado deve imprimir aos atos jurisdicionais[485].

Esse mesmo raciocínio se aplica às CI's 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 CI's, 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 subcapítulo apenas à União, porque o aprofundamento desse aspecto da pesquisa também no plano estadual tenderia a desviar o foco deste capítulo.

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 CI's 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[486].

Por essa razão, de nada adiantaria a autoridade instauradora pressionar um dos membros do colegiado, 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 aplicação de pena leve em vez de pesada.

---

[484] LARENZ, Karl. *Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica*. Tradução de Luiz Díez-Picaso. Madrid: Editorial Civitas, 1993, p. 151.
[485] MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, v. 1, 1997, p. 327.
[486] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo Administrativo Disciplinar. 2ª edição. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 299.

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[487].

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[488]. 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[489].

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 na teoria, porque na União o art. 20, § 1º, da Lei nº 8.112/90, prevê que quatro 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 constituída para esse fim 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.

---

[487] TEIXEIRA, op. cit., p. 2095-2096.
[488] VICHI, Bruno de Souza. *Do recurso administrativo e da revisão*. In *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo*. FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 242-245.
[489] COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar.* 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 505.

Não seria possível avaliar negativamente a assiduidade do servidor se suas folhas de ponto demonstram que ele não faltou injustificadamente. 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 CI's devem comunicar ao MPF e ao TCU, para que esses órgãos promovam as apurações que lhe competem e, caso considerem necessário, designem representante para acompanhar o PAD mais de perto. Pelo exposto, nota-se que não é tarefa simples manipular o trâmite de um PAD para desviá-lo da apuração imparcial dos fatos.

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 CI's, e foi a ela que o legislador se referiu nos dispositivos legais que a preveem.

O tema aqui movimentado mereceu investigação porque servidores acusados em PAD receberam tratamento judicial diferente em casos similares, notadamente no STJ, que é 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 CI's.

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

O objetivo deste capítulo era descobrir qual estabilidade funcional as Administrações Públicas investigadas consideram para designar os membros das suas CI's; qual o nível de uniformidade entre elas; e qual a melhor interpretação dessa temática. Para alcançar o objetivo, pesquisou-se o entendimento da União; a estabilidade dos comissários nos Estados; as posições

doutrinárias; a visão jurisprudencial; e 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 CI's é no serviço público ou no cargo ocupado ao tempo da designação. Sergipe e Rio de Janeiro sequer requerem estabilidade dos seus comissários, prescrevendo 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 Administração Pública Federal e a Amazonense consideram que a estabilidade prevista nos seus Estatutos é no serviço público, enquanto a Administração Púbica 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 CI's a estabilidade deve ser no serviço público. Entre outras razões, porque a autoridade instauradora de PAD's 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 na estrutura de 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 CI's 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 comissões processantes.

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 PAD's 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 CI's 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, Orçamento e Gestão, 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 capítulo, é que há necessidade de uniformizar a exigência de estabilidade dos membros de CI's 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 requeira-se a estabilidade no cargo ocupado, pois viria em benefício da independência das CI's.

Outra medida útil à estabilidade jurídica, enquanto não se uniformizam os Estatutos nessa matéria, seria que o STJ publique súmula vinculante com o entendimento dominante, sobre a estabilidade dos membros de CI's ser no serviço público, e não no cargo ocupado ao tempo da designação. Tais medidas impedirão que o Estado volte a tratar casos iguais de maneira diferente, agredindo o princípio da isonomia e a segurança jurídica. Porém, a forma federativa do Estado brasileiro é uma barreira à uniformidade, que será estudada em Capítulo específico.

Nessa Parte II da pesquisa, estudaram-se temas controversos no sistema correcional brasileiro que ocorrem antes de deflagrado o PAD: o JAD (Capítulo 4); os acordos disciplinares (Capítulo 5); e a estabilidade dos membros das CI's, neste capítulo 6. Os três Capítulos seguintes, que formarão a Parte III, seguirão tratando de temas controversos no Direito Administrativo Disciplinar, mas vinculados ao PAD, iniciando pelos atos da vida privada.

PARTE III

A FALTA DE UNIFORMIDADE EM TEMAS DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

7. A falta de uniformidade na apuração de atos da vida privada

Na Parte II desta pesquisa, estudaram-se três temas controversos no sistema correcional brasileiro que ocorrem antes de inaugurado o PAD: o juízo de admissibilidade (JAD), os acordos disciplinares e a estabilidade dos membros das CI's, concluindo-se, entre outras coisas, que a uniformidade é muito baixa nos três temas entre os entes investigados. Nesta Parte III, se estudarão outros três temas controvertidos, mas vinculados ao PAD, iniciando neste Capítulo 7 pela apuração disciplinar de atos da vida privada, com uma história real para ambientar o tema.

Vítor era um analista tributário da Receita Federal do Brasil (ATRFB) e amigo de Gilberto, assistente-técnico administrativo (ATA) no mesmo órgão. Embora fizessem trabalho idêntico na unidade aduaneira em que trabalhavam na fronteira do Brasil com outro país, o ATRFB Vítor ganhava o dobro do salário do ATA Gilberto, que não se conformava com essa situação injusta, principalmente porque era mais proativo e produtivo que seu amigo.

Apesar de inconformado com a referida situação, Gilberto não tinha disposição para estudar, prestar o concurso e conquistar um cargo de ATRFB, ou outro mais eminente, com melhor remuneração e poder de decisão. Depois de muito pensar a respeito, ele encontrou a solução para resolver o problema que parecia insolúvel, de conquistar um cargo público sem esforço, mas para impulsionar o seu plano precisaria da ajuda do amigo Vítor.

Como Vítor vinha estudando para concursos de auditor, que têm muitas disciplinas em comum com o certame para ATRFB, o plano de Gilberto era lhe pedir que fizesse a prova no seu lugar, fazendo-se passar por ele. Depois do jogo de futebol que participavam todo o final de semana, Gilberto expôs o seu projeto e ofereceu R$ 50 mil ao amigo Vítor, que por estar em dificuldade financeira aceitou a empreitada desviada.

Chegou o dia das provas e apesar de quase paralisado pelo medo de ser flagrado no desvio torpe, Vítor conseguiu fazer o concurso como se Gilberto fosse e logrou aprovação com boa classificação. Foi com enorme satisfação que Gilberto viu seu nome na cobiçada lista dos classificados e mais ainda quando recebeu o chamado para o curso de formação que antecedia a posse e a entrada em exercício no novo cargo.

Empanturrado de alegria, Gilberto foi para o curso de formação sem imaginar o que lhe esperava. No décimo dia do curso, dois policiais federais o conduziram à delegacia sob a acusação de fraude no concurso. Atordoado e envergonhado, não imaginava como o crime

chegou ao conhecimento da PF, pois não havia comentado com ninguém sobre o trato com Vítor. Seu erro foi esquecer que seu amigo não era muito bom em guardar segredos.

A PF comunicou os fatos à Corregedoria da RFB (Coger-RFB), que os analisou e arquivou por ausência de materialidade de infração disciplinar, fundamentando que o art. 148 da Lei nº 8.112/90 prevê que o PAD "é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por *infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo* em que se encontre investido"[490]. (Grifou-se)

Como as condutas de Vítor e Gilberto não tinham relação com o exercício dos seus cargos na RFB, tratando-se de ato da vida privada, entendeu-se que não havia o que apurar na esfera administrativa disciplinar, cabendo à PF elucidar o crime. Na esfera penal, o Judiciário condenou a dupla por estelionato e converteu a pena de reclusão em prestação de serviço à comunidade, que acabou não aplicada, consumida pela prescrição.

Fernanda não teve o mesmo destino. Servidora pública de Sergipe, ocupante do cargo de professora, envolveu-se em discussão num bar que costumava frequentar nos finais de semana e quando a temperatura do bate-boca se elevou disparou ofensas racistas contra um casal que tomou partido da outra parte no entrevero. As vítimas registraram a ocorrência na delegacia de polícia mais próxima e Fernanda foi intimada a prestar esclarecimentos.

Depois de ouvir Fernanda e iniciar a investigação, o delegado comunicou o fato à Secretaria de Educação Sergipana, que formalizou um processo, investigou o caso unilateralmente, sem a participação da servidora, e entendendo haver indícios suficientes de materialidade e autoria de infração disciplinar, publicou Portaria instaurando um PAD e notificou Fernanda para acompanhá-lo na condição de acusada.

A justificativa para instaurar o PAD repousou no art. 255, § 3º, do Estatuto sergipano, do qual flui que "a responsabilidade administrativa decorrerá de ação ou omissão que importe descumprimento de dever ou incidência em proibição funcional". O dever funcional

[490] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília. Publicada no DOU de 19/4/1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acessado em 01/10/2023.

aparentemente descumprido foi o previsto no art. 250, XVI, daquele diploma legal, de "proceder em sua vida pública *e privada* de modo a dignificar a função pública"[491]. (Grifou-se)

Após o trâmite processual, com contraditório e ampla defesa, a Administração Pública sergipana puniu Fernanda com 30 dias de suspensão, demonstrando que não tolera condutas racistas por seus servidores nas suas vidas privadas, pois o respeito à diversidade é um valor caro ao Sergipe, cuja violação agride a todos os cidadãos e à dignidade da função pública.

Os dois casos narrados são reais, alterando-se os nomes e os cargos dos servidores. Os fatos demonstram uma diferença relevante entre a responsabilização disciplinar na Administração Pública Federal e na Sergipana, pois nesta o Estatuto possibilita responsabilizar o servidor por atos praticados na sua vida privada, enquanto na União só os atos relacionados ao exercício do cargo recebem atenção.

O tratamento diferente a servidores em situação similar motivou este capítulo e suscitou a pergunta que o movimenta: como as Administrações Públicas Federal e Estaduais tratam os atos da vida privada dos seus servidores e qual o nível de uniformidade entre elas? Serão estudadas a Administração Pública Federal e as dos 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.

A hipótese principal é de uniformidade baixa entre os entes, com alguns apurando e punindo atos da vida privada dos seus servidores e outros limitando-se aos atos relacionados ao exercício do cargo. O estudo se justifica, porque o princípio constitucional da isonomia requer que os servidores acusados de cometerem infração disciplinar recebam o mesmo tratamento em todo o país, não sendo coerente que em algumas regiões eles sejam responsabilizados pelos atos que cometeram nas suas vidas particulares, enquanto noutras a Administração Pública só se interesse pelas condutas referentes ao exercício do cargo público.

O objetivo é descobrir como os entes estudados tratam os atos da vida privada dos seus servidores e qual o grau de uniformidade entre eles nesse tema. Para alcançá-lo, se movimentará

[491] SERGIPE. Assembleia Legislativa. Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providências correlatas. Aracaju. Publicada em 28/12/1977. Disponível em: <https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_estatuto/estatuto_funcionario.pdf>. Acessado em 01/10/2023.

uma pesquisa exploratória na normatização, na doutrina e nos órgãos correcionais envolvidos, iniciando pelo estudo na Administração Pública Federal.

7.1 A apuração de atos da vida privada na Administração Pública Federal[492]

Iniciou-se este capítulo com o caso de Vítor e Gilberto, servidores públicos federais que fraudaram um concurso público e não foram punidos administrativamente, porque o art. 124 da Lei nº 8.112/90 prevê que a responsabilidade civil-administrativa resulta de ato praticado no desempenho do cargo, e o art. 148 dispõe que o PAD destina-se a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Como a conduta da dupla não tinha relação com o cargo público que ocupavam, sequer PAD responderam, sendo punidos apenas na esfera penal, de acordo com a independência das instâncias. Sobre a apuração de atos da vida privada dos servidores públicos civis da União, na esfera administrativa a última palavra é da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor)[493].

No seu Manual de PAD[494], a CGU interpreta o art. 148 da Lei nº 8.112/90 e orienta que a repercussão disciplinar sobre atos da vida particular do servidor é residual e excepcional, amparada na parte final do dispositivo. Assim, em regra tais atos não são apurados administrativamente e só refletem disciplinarmente quando a conduta se relaciona com o cargo. O servidor não escapa das prescrições dos códigos de ética, mas não há necessariamente a incidência de normas disciplinares sobre os atos censurados naqueles regulamentos.

No mesmo sentido, continua o Manual, a depender da natureza do ato o servidor poderá ser responsabilizado nas esferas civil e/ou penal, sem que ocorra punição disciplinar, como ocorreu no caso de Vítor e Gilberto. O indivíduo está sujeito a outras sanções no meio social e não se pode recorrer ao direito disciplinar pelo simples fato de o infrator ser servidor público.

---

[492] Para simplificar a redação, no texto se usará “União” como sinônimo de Administração Pública Federal.

[493] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 43. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 08/10/2023.

[494] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicado em maio-2022, p. 23-24. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>. Acessado 07/10/2023.

O ponto a enfrentar é até onde a parte final do art. 148 da Lei nº 8.112/90 autoriza a Administração a avançar sobre os atos do servidor na sua vida particular. Nesse aspecto, poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores sujeitos à disciplina dos órgãos públicos, sendo exercido como faculdade punitiva interna da Administração Pública, por isso abrangendo apenas as infrações relacionadas com o serviço[495].

Para caracterizar-se como infração disciplinar, a má conduta na vida privada tem que ter, direta ou indiretamente, algum reflexo na vida funcional do servidor, sob pena de tudo, indiscriminadamente, poder ser considerado procedimento irregular[496]. Há um ilícito administrativo quando um servidor público pratica uma irregularidade no exercício de sua função, que viole um, ou alguns, dos deveres previstos no art. 116 da Lei nº 8.112/90 e/ou uma das proibições funcionais catalogadas no art. 117 daquela Lei[497].

O artigo 148 da Lei nº 8.112/90 estabelece que tanto as irregularidades que o servidor pratica no exercício das atribuições específicas do seu cargo, quanto aquelas não específicas, mas apenas indiretamente com elas relacionadas, merecem PAD[498]. Um exemplo dessa situação seria um servidor da RFB que ao ingressar no Brasil com produtos importados acima da cota de isenção, apresenta-se aos plantonistas do órgão na Alfândega como colega e pede tratamento diferenciado quando selecionado para a inspeção da sua bagagem.

A aludida situação é esclarecedora, pois se a fiscalização da RFB flagrar seu servidor ao fiscalizar as suas compras, tributá-las e liberá-las após o pagamento, e durante todo o procedimento ele se comportar como qualquer outro contribuinte, não haverá repercussão disciplinar, pois trata-se de ato da sua vida privada. Entretanto, se ele invocar a sua condição de colega para tentar receber tratamento diferenciado dos demais viajantes, atrai a esfera disciplinar, pois apesar de estar fora do serviço tentou usar o cargo para se beneficiar.

A responsabilidade que interessa ao sistema correcional é a relativa à coisa pública, e a dinâmica da sua configuração está ligada aos meios de prova permitidos em lei[499]. A responsabilidade do servidor só pode ser cobrada como resultante de ação ou omissão

---

[495] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 116.
[496] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2006, p. 596.
[497] LINS, Adriane de Almeida; DENYS, Debora Vasti da Silva do Bonfim. *Processo Administrativo Disciplinar - Manual*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163.
[498] RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis.* 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 255.
[499] LUZ, Egberto Maia. *Direito Administrativo Disciplinar: Teoria e Prática*. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Bazar Editorial, 2002, p. 256.

praticadas no desempenho de seu cargo, pois a Administração Pública não pode invadir a sua vida privada, já que os atos da vida particular dizem respeito somente a ele[500].

Recebida uma denúncia de irregularidade, analisa-se se ela tem um mínimo de plausibilidade que justifique movimentar o sistema correcional para apurá-la, por exemplo: noticiado que uma servidora está se prostituindo nos fins de semana, deve-se considerar que a prostituição não é crime no Brasil, e mesmo que fosse não teria relação com o cargo, por isso já na primeira análise se poderia arquivá-la por não se tratar de infração disciplinar[501].

Um servidor que faz filme pornográfico, ou fotos sem roupas para revista com essa especialidade não cometerá infração disciplinar se os atos foram praticados fora do serviço e sem qualquer relação com ele. Admite-se que tal conduta tenha uma natural repercussão sobre o interesse público, podendo comprometer a imagem, a dignidade e o prestígio do serviço. Porém, como os atos ocorreram na vida particular do servidor, a pretensão de punir não tem fundamento legal e seria um atentado contra os seus direitos fundamentais[502].

Todos os entendimentos citados alinham-se ao disposto no art. 124 e, principalmente, no art. 148 da Lei nº 8.112/90, no sentido de que a mão disciplinar da Administração Pública alcança apenas os atos praticados no exercício do cargo, ou a ele relacionado, como quando um policial rodoviário federal no seu dia de folga telefona para um colega e pede que libere o veículo de um amigo que foi retido em operação policial.

Outro exemplo útil envolvendo policial rodoviário federal é quando um membro da corporação é flagrado acima do limite de velocidade da via durante as suas férias. Caso ele receba a multa e se comporte como qualquer outro condutor naquela situação, o caso se limitará à infração de trânsito. Todavia, se ele pleitear a não aplicação da multa ao argumento de que é colega de trabalho, o caso passa a ter repercussão disciplinar.

Como costuma acontecer em Direito, tal entendimento não é unânime, pois há quem defenda um braço mais longo do poder disciplinar, alcançando alguns atos da vida privada, pois o bom conceito que deve gozar a coisa pública perante a sociedade é tão importante que se requer do servidor não apenas uma conduta normal dentro da repartição em que serve. Exige-

[500] VIEIRA, Judivan Juvenal. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: IOB Thomsom, 2005, p. 115.
[501] MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008, p. 32.
[502] MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública anotado*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 47.

se, também, comportamento privado regular, para não desacreditar a seriedade do serviço realizado no órgão em que serve esse funcionário inescrupuloso e ímprobo[503].

Embora o autor sustente a extensão da ação disciplinar da Administração Pública às condutas particulares do servidor, a sua compreensão se aplica àquele que classifica como "inescrupuloso e ímprobo", demonstrando que a sua construção se refere a atos de grave ofensividade ao ordenamento, como a improbidade administrativa, por exemplo, excluindo-se dessa pedagogia as condutas de menor potencial ofensivo.

A compreensão de que atos da vida privada com grande repulsa devam ser punidos administrativamente ganha força quando se sabe que nenhum cidadão consciente admite contribuir com seu dinheiro para manter a remuneração de um servidor sequestrador, estuprador, envenenador de água potável ou praticante de latrocínio, e por isso condenado. A simples ideia é repugnante e por todos os títulos inadmissível[504].

Pelos exemplos que o autor cita, ele compartilha o entendimento que somente os atos particulares do servidor com forte repulsa social atraem a atuação disciplinar, pois invocou apenas exemplos de crimes hediondos para sustentar a sua cognição, de forma que os pequenos desvios de conduta no cotidiano, como infrações de trânsito, deslizes de ordem moral, prejuízos causados a terceiros etc, devem ser tratados noutra esfera do Direito ou da ética.

Na França, atos da vida particular do servidor podem caracterizar-se infração disciplinar se causarem prejuízo ao funcionamento do serviço público, quebra dos deveres de reserva ou discrição, decoro e dignidade[505]. No Direito Administrativo francês, as faltas alheias ao serviço podem desaguar em responsabilização disciplinar, desde que a conduta irregular tenha potencial para refletir sobre a função pública[506].

O servidor deve ter procedimento correto na vida pública e privada, pois o desempenho da função pública deve ser confiável e respeitável, impondo-se ao servidor zelar, a todo o tempo, para que esse princípio seja uma realidade. Esse cuidado deve começar por si próprio, seja no

[503] COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar.* Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 201-202.
[504] RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis.* 5ª edição atualizada e aumentada. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 293.
[505] GUICHARD-AYOUB, Éliane. *La Fonction publique*. Paris: Massom, 1975, p. 257.
[506] WALINE, Marcel. *Droit Administratif*. 9ª edição. Paris: Éditions Sirey, 1963, p. 803.

desempenho da função pública, seja na conduta cotidiana da sua vida privada, mas sem desrespeitar-se a liberdade e a privacidade de cada um na aplicação desta regra[507].

O autor entende que o servidor deve zelar a todo tempo, na repartição e fora dela, pela confiabilidade e respeitabilidade do serviço público, mas ressalva que há parcelas da sua liberdade pessoal e de privacidade que são invioláveis. Portanto, mesmo os autores que defendem a possibilidade de punir atos da vida privada do servidor reconhecem que há alguns obstáculos, indicando que tal aplicação é residual e excepcional.

Os atos praticados na vida particular do servidor só poderão ser punidos na órbita disciplinar quando afetarem gravemente a reputação do infrator e abalarem o exercício funcional, pautando-se o exame segundo o meio, os costumes vigentes no meio social, o grau de reprovação da conduta e sobretudo a publicidade e o escândalo decorrentes da má atitude, tendo em vista que as instituições são julgadas por seus integrantes, mas afiança-se que não se pode invadir a esfera da intimidade do servidor[508].

O autor se alinha aos citados anteriormente na compreensão de que só os atos particulares de grave repercussão no serviço público atraem a ação disciplinar, sendo importante registrar que ele defendeu essa ideia em 1972, quando o Estatuto dos servidores públicos federais (Lei nº 1.711/52) previa a pena de demissão para a incontinência pública e escandalosa, mesmo que fora da repartição, vício de jogos proibidos e embriaguez habitual (art. 207, III), dispositivo reproduzido na maioria dos Estatutos estaduais naquela época.

O que se deve analisar, portanto, é se existe relação direta de prejuízo grave entre o ato particular, se manifestamente incompatível com os valores esperados do servidor, e as suas atribuições funcionais. É assim que se deve interpretar o art. 148 da Lei nº 8.112/90 e sua previsão de que o PAD se destina a apurar responsabilidade quanto à infração praticada no exercício das atribuições, ou que tenha relação com elas.

Mesmo os autores que defendem a possibilidade de punir atos da vida privada dos servidores ressaltam a necessidade de que o dano da conduta ao serviço público seja relevante, do contrário mantém-se a regra de apuração apenas de atos praticados no exercício do cargo. Concorda-se apenas parcialmente com esses autores, pois entende-se que para o ato da vida

[507] ARAÚJO, Edmir Netto. O Ilícito administrativo e seu processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 63.
[508] BARROS JÚNIOR, Carlos Schmidt de. *Do Poder Disciplinar na Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 24.

privada repercutir disciplinarmente não basta apenas o dano relevante ao serviço público, sendo necessário, também, que exista previsão da conduta no Estatuto.

Quando o último autor citado defendeu a possibilidade de punir os atos da vida privada na esfera administrativa (1972), desde que trouxessem grave repercussão ao serviço público, havia previsão para punir atos da vida privada no art. 207, III, do Estatuto federal (Lei nº 1.711/52), autorizando a demissão nos casos de incontinência pública e conduta escandalosa, vício de jogos proibidos e embriaguez habitual.

Adota-se a referida compreensão, porque embora o Direito Administrativo Disciplinar não conte com a detalhada tipicidade da esfera penal, isso não significa ausência de regramento. Os princípios da segurança jurídica e da legalidade impõem que mesmo sem uma definição detalhada das infrações disciplinares, com alguns termos vagos e imprecisos, os Estatutos devem prever os enquadramentos que definem as infrações disciplinares.

Embora o Estatuto dos servidores federais não se preocupe somente com os atos praticados no exercício funcional, buscando também preservar a imagem e a credibilidade dos ocupantes de cargos públicos, é necessário que a sanção disciplinar por ato praticado fora da função pública e sem relação com ela seja, expressamente, prevista em lei. Para ser infração funcional, a conduta particular deve constar no Estatuto como ato passível de punição[509].

É o que ocorria no âmbito do Estatuto federal anterior (Lei nº 1.711/52), que previa a penalidade de demissão para alguns atos da vida privada. Como essas condutas não receberam espaço no Estatuto atual, não é mais possível punir o servidor que nelas deslizar. Essa mudança estatutária reflete os novos ares respirados a partir da Constituição de 1988, com limitação do poder estatal e respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, entre eles os servidores.

Há um exemplo prático que encaixa no que se está defendendo em teoria: a pedofilia é um dos crimes mais repulsivos do caderno penal brasileiro, por isso nenhum contribuinte gostaria de continuar pagando o salário de um servidor condenado por esse crime. Foi o que

[509] CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. 3ª edição. Belo Horizonte: Fórtium, 2012, p. 154-155.

ocorreu no Mato Grosso do Sul, quando um fiscal de rendas estadual foi preso por pedofilia em 03/3/2010[510] e demitido pelo mesmo fato na esfera administrativa em 24/02/2011[511].

A Administração Pública Sul-Mato-Grossense demitiu o servidor enquadrando a conduta no art. 218, XIII, c/c o art. 225, III, do Estatuto dos servidores públicos civis daquele Estado (Lei nº 1.102/90[512]). O art. 218, XIII, prevê o dever de "proceder na vida pública e privada de forma que dignifique o cargo ou a função que exerce", e o art. 225, III, prescreve a pena de demissão para a "incontinência pública ou escandalosa".

O aludido caso atende aos dois requisitos defendidos: trouxe grave repercussão negativa para o serviço público e tem enquadramento legal para a conduta no Estatuto. Caso o servidor fosse do fisco federal, entende-se que ele não poderia ser punido administrativamente, apesar de ter praticado um crime atroz, porque o Estatuto federal prevê a demissão para a incontinência pública e a conduta escandalosa apenas na repartição (art. 132, V, da Lei nº 8.112/90).

Não se defende a impunidade do servidor e que continue com o seu cargo; entende-se que por falta de previsão legal expressa para a esfera administrativa punir, cabe apenas ao juízo penal a punição, devendo usar a sua faculdade de determinar a perda do cargo como penalidade acessória, conforme autoriza o art. 92, I, b, do Código Penal. Defende-se, também, que o referido dispositivo do Estatuto federal seja alterado para alinhar-se nesse tema ao do Mato Grosso do Sul e de outros Estados que serão estudados adiante.

O que não se pode fazer é aplicar uma punição para conduta não prevista legalmente, pois se o legislador federal limitou a demissão à incontinência pública e conduta escandalosa praticadas *na repartição*, não pode a autoridade administrativa correcional estender a interpretação para fora do ambiente laboral em prejuízo do servidor, por mais injusto com a sociedade e repulsivo que isso possa parecer.

---

[510] EDUARDO, Carlos. *Funcionário público preso por pedofilia é demitido da Secretaria da Fazenda*. Capital News - Site de notícias da capital e de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS. Publicado em 24/01/2011. Disponível em: <https://www.capitalnews.com.br/cotidiano/funcionario-publico-preso-por-pedofilia-e-demitido-da-secretaria-de-fazenda/206267>. Acessado em 11/10/2023.

[511] MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado. Decreto "P" nº 391, de 21 de janeiro de 2011. Aplicação da pena de demissão [...]. Campo Grande-MS. Publicado do DOE de 21/01/2011. Disponível em: <https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/40702/?Pagina=15>. Acessado em 11/10/2023.

[512] MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande-MS. Publicada no DOE de 15/10/1990. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=134974#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20dos,Sul%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. *Acessado em 11/10/2023.*

Além do grave dano ao serviço público e da necessidade de previsão legal para estender o regime disciplinar federal aos atos do servidor na vida privada, há uma terceira condição inafastável: a preservação dos seus direitos e garantias fundamentais, como por exemplo a intimidade, a liberdade de manifestação do pensamento, a expressão intelectual, artística, científica e de comunicação, plasmadas no art. 5º, IV, IX e X da Constituição de 1988.

São incabíveis as proibições que agridam liberdades fundamentais, como a de ir e vir, de associação, de manifestar-se e todas as demais liberdades básicas dos indivíduos, que estão previstas constitucionalmente, sem uma justificativa válida[513]. Se por um lado, ao assumir o cargo o servidor firma uma relação estatutária especial de submissão a deveres e obrigações com o Estado, por outro este regime mais rígido que lhe recai não se estende a parcelas constitucionalmente protegidas em favor de todas as pessoas[514].

Os servidores públicos gozam de direitos fundamentais, entre os quais a intimidade, a privacidade, o desenvolvimento livre dos seus estilos de vida e personalidades. Em todo caso, eles têm espaços privados nos quais podem praticar atos imorais, desde que esses atos não afetem bens jurídicos de terceiros. Os direitos fundamentais dos cidadãos os protegem contra atuações estatais ilícitas, abusivas ou desnecessárias[515].

Não obstante, a Constituição de 1988 também previu limitações ao exercício dos direitos e garantias fundamentais, autorizando a afastá-los quando colidirem com direitos mais relevantes e prioritários. Nessa quadra, está serenado que nenhum direito fundamental da pessoa é absoluto, podendo sofrer limitação pelo interesse público e/ou social. Essa limitação pode requerer a expressa autorização do Poder Judiciário, como a quebra de sigilos bancário e telefônico do servidor, ou se dar por ação administrativa escorada na base principiológica.

Segundo a atual doutrina constitucional, os direitos das pessoas não têm caráter absoluto, haja vista a restrição imposta pelo princípio da convivência das liberdades, que veda o exercício delas com dano à ordem pública e às liberdades alheias[516]. Nesse contexto, a crescente adoção da modalidade de teletrabalho, conjugada com os recursos tecnológicos que

[513] OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 301-302.
[514] TEIXEIRA, op. cit., p. 611. Acessado em 09/10/2023.
[515] OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 87
[516] GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *As Nulidades no Processo Penal*. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 145.

permitem a prática de atos administrativos, processuais e de comunicação em ambiente virtual, tornou mais tênue o limite entre a vida particular e a funcional.

Com parte considerável dos servidores trabalhando remotamente e com as ferramentas tecnológicas simplificando as rotinas de trabalho, alterando o contexto laboral, mudou a noção tradicional de repartição e de jornada de trabalho, dificultando estabelecer a fronteira entre a vida privada e a funcional do servidor, inclusive porque nesse formato a Administração Pública perdeu parte do seu controle sobre os atos que antes se praticavam nas suas instalações, sob o olhar dos chefes e colegas, e usando os equipamentos institucionais[517].

No aludido contexto, é útil discutir os limites do direito de manifestação dos servidores no ambiente virtual de redes e mídias sociais privadas, ao se manifestarem de forma desrespeitosa ao órgão em que trabalham, a outras instituições públicas, aos colegas e aos chefes, em face dos deveres de lealdade às instituições e de urbanidade que decolam do art. 116, II e XI, da Lei nº 8.112/90, respectivamente.

Quando nas suas redes e mídias sociais privadas o servidor apenas manifesta uma opinião crítica, mesmo que injusta, a princípio se trata do exercício dos direitos fundamentais de liberdade de manifestação do pensamento e de expressão. Em regra, se o servidor não expuser dados estratégicos ou sigilosos do órgão e se não utilizar o seu cargo para qualificar as informações divulgadas, é plausível cogitar de mero ato da vida privada e eventuais abusos devem ser apurados noutras instâncias, como civil e ética, por exemplo[518].

Por outro lado, há infração disciplinar quando o servidor se identifica como tal e posta mensagens maliciosas com opiniões pessoais capazes de confundir os destinatários de que se tratem de posicionamento institucional, ou mensagens ofensivas a ponto de repercutirem negativamente no ambiente interno de trabalho, ou de danificar a credibilidade do órgão, a reputação de colegas, ou de gestores, acarretando efetivo prejuízo ao interesse público[519].

Concorda-se com o autor sobre a repercussão disciplinar nos casos citados, e agrega-se que todos os atos que merecem apuração correcional quando praticados presencialmente na repartição, devem também ser apurados quando ocorrerem em meio virtual. Assim, ao postar

[517] TEIXEIRA, op. cit., p. 612-613.
[518] Ibidem, p. 613.
[519] Idem, p. 613-614.

mensagens pejorativas e/ou desrespeitosas ao órgão em que trabalha, em ambientes eletrônicos, o servidor descumpre o dever de lealdade, que irradia do art. 116, II, da Lei nº 8.112/90.

Quando o servidor é agressivo e/ou ofensivo com colega(s) de trabalho em grupo de mensagens eletrônicas criado para tratar de assuntos do serviço, descumpre o dever de tratar com urbanidade as pessoas, estacionado no art. 116, XI, da Lei nº 8.112/90. O mesmo ocorre quando em fóruns eletrônicos de discussão sobre matéria de interesse da categoria, o servidor agride com palavras hostis colegas ou dirigentes do órgão que divergem das suas opiniões.

Mesmo que o ambiente eletrônico seja privado, como o sítio de sindicato da categoria, por exemplo, as ofensas ao órgão, colegas e superiores hierárquicos atrai a ação disciplinar, porque o motivo e a finalidade das discussões ligam-se ao serviço, e se o ofensor não fosse servidor não teria acesso àquele fórum. Assim, se no referido ambiente ele chama o titular do órgão de idiota, burro, estúpido, incompetente, incapaz, ou outros adjetivos ofensivos, descumpre o dever de urbanidade, mesmo que em meio virtual e privado.

Para não ficar apenas em exemplos e fixar um parâmetro para aferir se o comportamento em ambiente eletrônico privado repercute ou não na esfera disciplinar, basta perguntar se o motivo e a finalidade do grupo ali reunido tem alguma relação com o serviço público. Caso a resposta seja positiva, os atos ali praticados merecem apuração disciplinar, do contrário tratam-se de atos da vida privada, alcançáveis por outros ramos do Direito ou da ética [520].

Pode parecer contraditório defender que o servidor condenado por pedofilia não seja processado administrativamente, enquanto o que apenas ofende a instituição, colegas e chefes em redes, grupos e mídias privadas sejam punidos. Não há contradição nesse entendimento, porque o cerne do raciocínio está na previsão legal da conduta no Estatuto federal, presente nos deveres de lealdade e urbanidade (arts. 116, II e XI), mas ausente no caso da incontinência pública e conduta escandalosa na vida privada.

Todas as reflexões aqui aviadas aplicam-se aos servidores públicos civis federais regidos pela Lei nº 8.112/90, mas há algumas categorias de agentes que são disciplinados por estatutos específicos, adequados às funções que exercem, exigindo, expressamente, conduta ilibada na

[520] O art. 92 do Código Penal prevê como efeito da condenação a perda do cargo do servidor público condenado à pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano por crime contra a Administração Pública, ou superior a quatro anos por crime comum, a critério do juiz, que deve declarar na sentença.

vida particular, como os policiais federais, os integrantes das Forças Armadas, os magistrados e os membros do Ministério Público.

Cita-se o Estatuto da Atividade Policial Federal (Lei nº 4.878/65[521]) como exemplo de regramento do comportamento privado e social do servidor, tratando como infração disciplinar a inadimplência habitual de dívida legítima e a amizade com pessoas de desabonadores antecedentes criminais. Assim, há repercussão disciplinar para ato cometido na vida privada se o servidor pertence a carreira específica regida por lei orgânica ou estatuto próprio que expressamente penalize atos totalmente desconectados do exercício do cargo.

No caso dos servidores regidos pela Lei nº 8.112/90, que aqui mais interessam, a parte final do seu art. 148 permite excepcional responsabilização disciplinar para atos praticados na vida particular. Caso ocupem cargo público com atribuições regulamentadas por órgãos externos, que requerem habilitação específica e registro em conselhos profissionais, como médico, engenheiro, arquiteto, enfermeiro e contador, por exemplo, atos cometidos no exercício privado do mesmo ofício que resultem em inabilitação podem repercutir na esfera disciplinar.

Para os demais servidores federais, ocupantes de cargos que não requerem formação específica em determinada área, a responsabilização disciplinar por ato cometido na vida privada é residual e excepcional, escorada na parte final do art. 148 da Lei nº 8.112/90, sendo necessário que exista pelo menos uma relação indireta da conduta com o exercício do cargo, deixando os atos exclusivamente da vida privada para outras áreas do Direito.

Os atos de vida particular que, excepcionalmente, podem atrair a ação disciplinar são as condutas que guardam alguma relação com o cargo, não sejam liberdades fundamentais da pessoa, e que agridem a imagem da instituição, ou dos colegas, presencial, ou virtualmente, cabendo aí os mais variados graus de reprovabilidade, de forma que o enquadramento da conduta dependerá das condições de cada caso concreto.

Apesar de a CGU adotar essa posição no seu Manual de PAD, em algumas Notas Técnicas ela interpretou o alcance correcional mais à larga, recomendando apurar atos da vida privada sem relação com o cargo público, como o recebimento indevido do benefício do

[521] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965. Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. Brasília. Publicada no DOU de 06/12/1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4878.htm>. Acessado em 10/10/2023.

Programa Bolsa Família e do auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19[522], e a participação nos atos antidemocráticos de 08/01/2023, conforme se estudará a seguir.

7.2 A posição mais expansiva da CGU nas suas Notas Técnicas

Na condição de órgão central do SisCor, uma das funções da CGU é uniformizar os entendimentos correcionais do Poder Executivo Federal, e para essa tarefa ela conta com a Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE), responsável por responder consultas das unidades integrantes do SisCor sobre a correta interpretação da normatização.

Embora o Estatuto e a orientação da CGU sobre a apuração de atos da vida privada dos servidores no seu Manual de PAD seja aquela mencionada, no sentido de que a responsabilidade administrativa se limita às condutas relacionadas ao exercício do cargo, alcançando a vida particular apenas residual e excepcionalmente quando houver alguma conexão com as atribuições, em quatro Notas Técnicas (NT's) o órgão ampliou essa interpretação.

A ampliação da interpretação confunde as unidades correcionais do SisCor, que devem obediência normativa às diretrizes da CGU, pois essas corregedorias vinham adotando nos seus procedimentos correcionais o comando estatutário e a orientação do Manual de PAD da CGU para apurar apenas as infrações relacionadas com o exercício do cargo.

A divergência entre a orientação da CGU nas suas NT's e no seu Manual de PAD, este alinhado ao Estatuto, prejudica a uniformização das apurações na União entre as unidades do SisCor, pois como normalmente é possível ligar um ato da vida privada do servidor a algum princípio constitucional para justificar a apuração administrativa, como ocorreu nas NT's, tudo poderia virar PAD, a critério de cada corregedoria e sem autorização legal.

Um exemplo do risco à uniformidade das apurações disciplinares na União pode ser visto na Corregedoria da RFB, que baseada no Estatuto, no Manual de PAD da CGU e na doutrina, antes das NT's elaborou a "Orientação Coger nº 30", dispondo que "para que um ato de vida privada seja alcançado pelo regime disciplinar, é necessário que guarde relação com as atribuições do cargo e que afronte o patrimônio moral ou a imagem da instituição ou da Administração Pública [...]"[523]. Essa posição diverge da CGU nas suas NT's.

[522] Esses benefícios sociais eram/são destinados a pessoas de baixa renda em situação de vulnerabilidade que atendam a uma série de condições que o servidor público não atende.
[523] TEIXEIRA, op. cit., p. 622.

Duas NT's trataram do recebimento indevido de benefício do Programa Bolsa Família (PBF), uma se reportou ao recebimento fraudulento de auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19, e a última se referiu à participação de servidores nos atos antidemocráticos do dia 08/01/2023. Inicia-se pela análise da NT nº 989/2017/CGNOC/CRG[524], que respondeu à consulta sobre a possibilidade de responsabilização administrativa dos servidores públicos federais que solicitaram e receberam indevidamente o benefício do PBF.

A Coordenação-Geral de Normas e Capacitação (CGNOC) da CGU respondeu que sim, é possível responsabilizar administrativamente os servidores que praticaram a referida conduta. Para sustentar essa orientação, em síntese a CGU alegou que a prestação de informações falsas para receber o referido benefício social, que se amolda ao crime de estelionato, acarreta lesão aos cofres públicos, prevista no art. 132, X, da Lei nº 8.112/90.

Noutras palavras, continuou a CGU, quando o indivíduo se torna servidor público assume os compromissos constitucionais e legais da pessoa política presente na sociedade por meio dele. O legislador, quando quis limitar o campo de intervenção sobre o agente, positivou circunstâncias na redação da norma, como por exemplo no art. 132, V, da Lei nº 8.112/90, que prevê a demissão para a "incontinência pública e conduta escandalosa, *na repartição*".

Ausente a limitação, concluiu a CGU, se houver dano a algum bem jurídico cuja proteção cabe à União, a divisa entre a vida privada e a atividade funcional tende a esmaecer. Concorda-se com a CGU sobre a necessidade de previsão legal para punir o servidor administrativamente, como no exemplo da incontinência pública e a conduta escandalosa, necessariamente na repartição, conforme prevê o dispositivo estatutário. Essa cognição alinha-se ao que se defendeu acima sobre a impossibilidade de punir o pedófilo na esfera disciplinar.

Discorda-se, porém, do restante do raciocínio e do enquadramento da conduta como lesão aos cofres públicos (art. 132, X, da Lei nº 8.112/90), porque o requerimento e recebimento do benefício do PBF, apesar de fraudulento, nenhuma ligação tem com o exercício do cargo, sendo movimentado exclusivamente na vida privada, como qualquer outro beneficiário fraudador do programa, que merece sanção civil e penal, mas não administrativa.

[524] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Normas e Capacitação (CGNOC). Nota Técnica nº 989/2017/CGNOC/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de benefício do Programa Bolsa Família por servidores públicos federais. Brasília. Publicado em 20/6/2017. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/816/2022/05/Nota_Tecnica_989_2017_CGNOC_CRG.pdf>. Acessado em 12/10/2023.

A lesão aos cofres públicos se caracteriza pela "má administração, a perda de material e o seu desvio", sendo compreendida como "a má gestão ou a perda do dinheiro público"[525], atos que requerem o exercício do cargo para ocorrerem. Ademais, "por se tratar de infração de natureza gravíssima, sujeita à sanção capital, a lesão ou a dilapidação devem ser de grande monta"[526], o que não é o caso do benefício do PBF.

A segunda ocasião em que a CGU deu amplitude maior que a prevista no Estatuto e nas orientações do seu Manual de PAD foi na NT nº 1933/2019/CGUNE/CGR[527], respondendo à consulta da Corregedoria do Ministério da Educação (MEC) sobre o mesmo tema, na qual confirmou a orientação dada na NT anterior (2017), acrescentando ao enquadramento em lesão aos cofres públicos, o de improbidade administrativa nos casos dolosos, e a possibilidade de celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos de ato culposo de baixa lesividade.

Discorda-se, novamente, da CGU, pois se não se concordava com o enquadramento daquela conduta da vida privada em "lesão aos cofres públicos", menos ainda se pode concordar com o encaixe na improbidade administrativa, o enquadramento mais severo previsto no Estatuto federal, reservado aos grande saqueadores do Estado.

Não se desconhece que o ato de improbidade reflete a imoralidade, malícia, desonestidade, má conduta, má índole, mal caráter[528]. A improbidade revela a característica da pessoa que age indignamente, por não ter caráter; que não atua com decência, por ser amoral[529]. Está acima da imoralidade, configurando-se como uma mácula de personalidade do infrator, merecendo severas crítica e punição, restando "claro que aqui se refere a atos relacionados ao cargo, não importando, em princípio, atos cometidos na vida privada do servidor[530]".

Concorda-se que o servidor que prestou informação falsa para obter benefício indevido do PBF cometeu crime e porta aqueles vícios de caráter citados, mas isso não significa que deva

---

[525] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 506-507.
[526] DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/90*. Curitiba, Juruá, 2012, p. 201.
[527] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 1933/2019/CGUNE/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de benefício do Programa Bolsa Família por servidores públicos federais. Brasília. Publicado em 30/9/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43861/8/nota_tecnica_1933_2019.pdf>. Acessado em 12/10/2023.
[528] FERRACINI, Luiz Alberto. *Improbidade Administrativa*. 3ª edição. Vila Nova: Julex Edições, 1997, p. 16.
[529] SILVA, De Plácido e. *Dicionário Jurídico*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1986, volume II, p. 431.
[530] TEIXEIRA, op. cit., p. 1857.

ser enquadrado na improbidade administrativa prevista no art. 132, IV, da lei nº 8.112/90, pois praticou o ato na sua vida privada, sem nenhuma relação com o cargo, que qualquer outra pessoa desonesta e mal caráter como ele poderia praticar.

Outro motivo para discordar do enquadramento em improbidade administrativa, é porque a CGU indicou a modalidade prevista no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92, que trata dos atos ímprobos que atentam contra os princípios da Administração Pública, como a honestidade, legalidade e lealdade às instituições. Ocorre que a Lei nº 14.230/2021[531] repaginou aquele artigo, que passou a prever rol taxativo de atos caracterizadores daquela espécie de improbidade, e entre eles não figura o recebimento indevido de benefícios sociais.

Um último argumento que motiva a discordância com a posição e orientação da CGU na NT, é a dificuldade de uniformizar as apurações nas corregedorias do SisCor que seguem o comando estatutário e o Manual de PAD da CGU. Tanto é assim, que na NT em análise consta trecho de Ofício da Corregedoria do MEC (consulente) informando que "segue em anexo todas as manifestações ofertadas pelas instituições que concluíram o procedimento apuratório, no sentido de que *não há falta funcional praticada pelo servidor*" (item 1.6 da NT, grifou-se).

A terceira manifestação expansiva da CGU sobre atos da vida privada de servidores deu-se na NT nº 3243/2021/CGUNE/CRG[532], respondendo à consulta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) sobre o requerimento e recebimento indevidos de auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19 por empregados públicos. A resposta da CGU foi na mesma linha das NT's anteriores, de que no caso dos servidores a conduta pode ser enquadrada como lesão aos cofres públicos e em improbidade administrativa.

A CGU argumentou que a infração funcional que o agente público cometeu solicitando e recebendo o auxílio emergencial atingiu a União, descabendo alegar a atipicidade da conduta por não ter atingido o patrimônio do órgão a que o agente público está vinculado. A moralidade

[531] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília. Publicada no DOU de 26/10/2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2>. Acessado em 12/10/2023.
[532] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 3243/2021/CGUNE/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de auxílio emergencial durante a pandemia de Coronavirus por empregados públicos dos Correios. Brasília. Publicado em 05/01/2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67350/4/NOTA_TECNICA_3243_2021_CGUNE_CRG.pdf>. Acessado em 12/10/2023.

administrativa exige uma postura ética por parte dos agentes públicos, cujos valores podem ser extraídos das leis, dos princípios e das práticas administrativas.

Discorda-se da CGU uma vez mais, pelos motivos já declinados, notadamente porque a infração não tem relação com o cargo público. Nesse caso específico, de recebimento do auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19 por servidor público federal, este argumento de inexistência de infração disciplinar ganha força com as manifestações do Ministério Público Federal (MPF) nos inquéritos civis (IC) sobre os mesmos fatos.

O MPF arquivou o IC nº 1.15.004.000109/2020-81[533], que tratava da "suposta percepção indevida do auxílio emergencial por servidores públicos" do município de Pedra Branca-CE, ao argumento de que a "apuração tem natureza eminentemente criminal" e que a conduta "não seria praticada no exercício da função pública ou valendo-se da condição de agente público", inexistindo "indícios de improbidade administrativa".

O mesmo ocorreu no IC nº 1.15.004.000111/2020-50[534] e no IC nº 1.15.004.000117/2020-27[535], que também apuraram fatos similares no município de Senador Pompeu-CE e Ipueiras-CE, respectivamente, merecendo o arquivamento pelo MPF com os mesmos argumentos de que a conduta não tem relação com o cargo público, por isso inexiste improbidade administrativa, devendo-se apurar apenas o aspecto criminal.

Há muitos outros arquivamentos de IC's no MPF sobre o recebimento indevido de auxilio emergencial por servidores públicos federais, mas os três apresentados são suficientes para demonstrar que o entendimento ministerial é o mesmo que aqui se postula, contrário à cognição ampliada da CGU nas suas NT's sobre a responsabilização administrativa.

---

[533] BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000109/2020-81. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Pedra Branca-CE. Brasília. Publicado em 22/3/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 13/10/2023.

[534] BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000111/2020-50. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Senador Pompeo-CE. Brasília. Publicado em 05/4/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 13/10/2023.

[535] BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000117/2020-27. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Ipueiras-CE. Brasília. Publicado em 23/5/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 13/10/2023.

A quarta e mais atual manifestação da CGU sobre responsabilização de atos da vida privada dos servidores, foi na NT nº 113/2023/CGUNE/CRG[536], que tratou de orientação às unidades correcionais do SisCor sobre a apuração de atos antidemocráticos ocorridos em 08/01/2023. Orientou que, em tese, houve descumprimento dos deveres de lealdade e moralidade, incontinência pública, mau procedimento e dilapidação do patrimônio público.

Para sustentar a referida orientação, a CGU argumentou que no âmbito correcional é exceção o alcance disciplinar a atos privados, mas é legalmente possível, pois se exige dos servidores uma postura compatível com o desempenho da função pública. Isso porque, no exercício das atribuições do cargo, ou a ele relacionadas, os atos que o servidor pratica são atribuídos ao próprio Estado, por isso deve observar determinados padrões de comportamento.

No referido sentido, continuou a CGU, os atos antidemocráticos de 08/01/2023, com invasão e vandalismo na sede dos três Poderes Federativos, constituídos pela Constituição de 1988, são de extrema gravidade e colocam em risco o Estado Democrático de Direito, afetando o vínculo dos servidores com a Administração Pública, uma vez que cabe a todo servidor se portar com decoro, zelo e consciência dos princípios morais que norteiam o serviço público.

Há evidente afronta à Administração Pública que remunera ao servidor, concluiu a CGU, pois como ele integra uma estrutura hierárquica estatal, que tem por chefe maior o presidente da República, no caso do Poder Executivo federal, ao dilapidar o patrimônio público e ofender os símbolos da República e da democracia, o servidor desrespeita a hierarquia a que está submetido, por mais distante que a sede dos três Poderes esteja da sua repartição específica.

A CGU iniciou bem a sua fundamentação ao lembrar que o alcance disciplinar aos atos da vida privada do servidor é excepcional, focando-se nos atos praticados no exercício do cargo, mas depois seguiu na mesma linha expansiva da responsabilidade administrativa posta nas NT's anteriores, da qual se discorda. Para a CGU, o servidor deve seguir um padrão de comportamento na sua vida privada, compatível com a função pública.

[536] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). Nota Técnica nº 113/2023/CGUNE/CRG. Orientações aos órgãos integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal sobre a apuração disciplinar de atos que atentam contra a democracia. Brasília. Publicado em 18/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/aconteceu-aqui/noticias/2023/SEI_2654334_Nota_Tecnica_113.pdf>. Acessado em 13/10/2023.

Ocorre que não há no Estatuto federal previsão de dever ou proibição sobre ato da vida privada, como há no citado Estatuto sul-mato-grossense no caso da pedofilia[537], e nos Estatutos cearense, fluminense e sergipano, que serão estudados a seguir e preveem o dever de se comportar com decoro na vida social. Nesses Estados, o raciocínio da CGU se encaixaria, mas não no caso da União, que não tem previsão legal para seguir nessa linha.

O descumprimento do dever de lealdade, que a CGU citou como aparentemente descumprido por servidores que participaram dos atos democráticos, teria aderência se ainda vigorasse o antigo Estatuto federal (Lei nº 1.711/52), pois o seu art. 194, V, previa o dever de "lealdade às instituições *constitucionais* e administrativas a que servir". No atual Estatuto, a palavra "constitucionais" foi amputada, permanecendo apenas o dever de "ser leal às instituições a que servir" (art. 116, II, da Lei nº 8.112/90).

A amputação da palavra "constitucionais" significa um afrouxamento da norma pelo legislador de 1990, limitando o dever de lealdade do servidor à instituição a que ele servir, de forma que se ele trabalha no INSS é ao INSS que ele deve lealdade funcional, e não a todas as instituições constitucionais brasileiras, como previa o Estatuto anterior e defende a CGU.

O dispositivo do antigo Estatuto federal, que previa o dever de "lealdade às instituições *constitucionais* e administrativas a que servir", foi replicado em vários Estatutos estaduais e alguns vigoram até hoje, como o mineiro (1952), o pernambucano (1968), o cearense (1974), o fluminense (1975) e o amazonense (1986), que serão estudados em seguida. Portanto, se servidores desses cinco Estados tivessem participado dos vergonhosos atos antidemocráticos de 08/01/2023 se poderia enquadrar a conduta em falta de lealdade.

Também não procede o enquadramento em incontinência pública, como a CGU orientou, pois o art. 132, V, da Lei 8.112/90, requer que essa conduta ocorra na repartição, conforme a própria CGU argumentou para defender seu ponto de vista na NT sobre o recebimento indevido de benefício do PBF, citada acima. Portanto, entende-se que o servidor federal que vestiu a sua camiseta amarela da seleção brasileira, ou se enrolou na bandeira do Brasil, para envergonhar o país no dia 08/01/2023, não cometeu infração disciplinar.

[537] A previsão legal para demitir o servidor que praticar pedofilia está no art. 235, III, do Estatuto (Lei nº 1.102/1990): será aplicada a pena de demissão, nos casos de "incontinência pública ou escandalosa". Note-se que o dispositivo não restringe o ato ao ambiente da repartição, como faz o Estatuto federal. Além disso, o servidor do MS tem o dever de "proceder na vida pública e privada de forma que dignifique o cargo ou a função que exerce" (art. 218, XIII), mas nesse caso a punição prevista é de repreensão (art. 233).

Tratou-se de um vexame lamentável e agressivo à legislação penal e civil, por isso estão sendo julgados e condenados no STF, mas como não se tratou de conduta relacionada ao cargo público, não pode ser alcançada pela mão administrativa disciplinar do Estado, conforme o entendimento do MPF nos inquéritos civis que arquivou sobre esse tema.

Compreende-se a boa intenção da CGU com esse entendimento mais à larga da responsabilização administrativa, que é de moralização do serviço público federal, como merece a sociedade que o mantém. Entretanto, para punir o servidor por ato praticado na sua vida privada se necessita de previsão legal, como já houve em alguns dispositivos do Estatuto federal anterior e há em alguns Estatutos estaduais. O contrário é ativismo administrativo.

Embora a constitucionalização do Direito Administrativo tenha dado mais autonomia à Administração Pública[538], essa independência é possível apenas para a concretização de direitos fundamentais previstos constitucionalmente, ou ao amparo de princípios e valores constitucionais que o legislador ainda não positivou[539], o que não é o caso da apuração e sanção disciplinar, que carece de sustentação legislativa para ter lugar.

Ao expandir a responsabilidade administrativa dos servidores sem escora legal, baseando-se em princípios constitucionais, a CGU arrisca a segurança jurídica dos procedimentos, que tendem a ser revertidos na esfera judicial por ofensa ao princípio da reserva legal e do devido processo legal, direitos fundamentais dos servidores acusados. Tanto que o MPF já arquivou IC's contra servidores federais que receberam indevidamente o auxílio emergencial, por ausência de relação da conduta com o exercício do cargo público.

A uniformidade das apurações correcionais federais também fica prejudicada, pois a atual orientação da CGU nas suas recentes NT's diverge do seu Manual de PAD e da interpretação que as corregedorias do SisCor sempre tiveram sobre a responsabilização administrativa, como nos exemplos citados da Coger-RFB e da Coger-MEC. Tendo-se estudado todos os desdobramentos das orientações da CGU nas suas NT's, passa-se ao estudo da responsabilização administrativa por atos da vida privada dos servidores nos Estados.

---

[538] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 69-71.
[539] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa.* Curitiba: Juruá, 2018, p. 46.

7.3 A apuração de atos da vida privada nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de entender como a União trata os atos da vida privada dos seus servidores, aqui se estudará como os Estados lidam com esse assunto. Iniciando por Minas Gerais, o art. 211 do seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 869/52)[540] prevê que "a responsabilidade administrativa resulta de atos ou omissões praticados no desempenho do cargo ou função", alinhando-se à forma de responsabilização administrativa prevista no Estatuto federal, que se limita, ou deveria se limitar, às condutas cometidas no exercício do cargo. Porém, há uma contradição no Estatuto mineiro nesse aspecto.

Embora o referido art. 211 disponha que a responsabilidade administrativa resulta de atos praticados no desempenho do cargo, o seu art. 250, I, prevê a pena de demissão a bem do serviço público ao servidor que "for convencido de incontinência pública e escandalosa, de vício de jogos proibidos e de embriaguez habitual". Sendo assim, a aludida responsabilidade pode se estender à vida privada do servidor, contradizendo o citado art. 211.

O Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo de MG (Manual)[541] também estende a possibilidade de responsabilizar administrativamente o servidor por atos da vida particular, ao dispor que há exigências para investigar esse tipo de conduta, sendo imprescindível que tal fato afete de forma significativa a vida pública para ter força de impulsionar a apuração disciplinar.

O Manual cita como exemplo a prática de pedofilia por professores estaduais, pois trata-se de ato da vida privada com enorme repercussão negativa nas suas atribuições funcionais, uma vez que o professor atua na formação infanto-juvenil e tem obrigações pedagógicas com seus alunos. Essa conduta se enquadraria naquele art. 250, I, de incontinência pública e escandalosa, punível com demissão. Um segundo exemplo que o Manual mineiro cita são as considerações depreciativas à hierarquia governamental nas redes sociais do servidor.

Há outros exemplos de atos praticados em atividade privada com reflexo no cargo público: o servidor enfermeiro que comete abuso sexual contra pacientes noutro emprego em

[540] MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei nº 869, de 05 de julho de 1952. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, publicada em 06/7/1952. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/?cons=1>. Acessado em 01/10/2023.
[541] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte. Publicado em 2023, p. 55-56. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 01/10/2023.

hospital particular; o servidor médico caçado pelo CRM devido a erros grosseiros causadores de mortes em hospital privado; e o engenheiro que causou desabamento de prédios devido a erros grosseiros nos projetos que elaborou. São casos de atos praticados no ofício privado que desmerecem o servidor público e projetam-se negativamente sobre a função pública[542].

Para fundamentar a orientação de flexibilização do texto estatutário, o Manual mineiro invoca o Manual de PAD da CGU, que orienta ser possível a repercussão disciplinar sobre atos de vida privada dos servidores, desde que residual e excepcionalmente, quando as irregularidades guardem alguma relação com o cargo do servidor, ou de alguma forma afetem o órgão em que está lotado, conforme a parte final do art. 148 da Lei nº 8.112/90.

O posicionamento da CGE-MG está uniforme com o da CGU, estudado no subcapítulo acima, entendendo que há possibilidade de a Administração Pública avançar sobre a vida particular do seu servidor para apurar os atos que de alguma forma se relacionem com o exercício do cargo, como no exemplo da pedofilia, que tornaria o servidor incompatível com o cargo de professor de crianças e adolescentes. A diferença é que o Estatuto mineiro autoriza essa expansão, pois prevê as condutas, enquanto o Estatuto federal carece dessa previsão.

O exemplo das manifestações depreciativas à hierarquia governamental nas redes sociais do servidor, que a CGE-MG cita no seu Manual como alcançável pela mão disciplinar da Administração Pública, suscita um problema, pois pode-se encontrar limites na liberdade de expressão do servidor, consagrada constitucionalmente a todo cidadão. Todavia, concorda-se com a CGE mineira sobre a possibilidade de apurar e punir essa conduta administrativamente.

Entende-se dessa forma, porque a referida conduta se enquadra no descumprimento do dever de urbanidade, previsto no art. 216, IV, do Estatuto mineiro, e nos Estatutos dos outros seis entes estudados. Conforme mencionado quando se estudou a apuração de atos da vida privada na União, tal dever ganhou nova roupagem com os atuais recursos tecnológicos de comunicação em rede, por isso os servidores devem tratar os colegas e os superiores hierárquicos virtualmente com a mesma civilidade exigida presencialmente.

[542] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância - à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 152-153.

Urbanidade é o dever do servidor de tratar o público e os colegas com respeito, solicitude, compostura e tolerância[543]. O dever de urbanidade não obriga que o servidor mantenha relação de intimidade e amizade com os superiores e colegas, mas apenas que não interfiram ressentimentos, inimizades ou rivalidades, em nome do superior interesse no bom funcionamento da máquina administrativa[544].

O dever de urbanidade obriga os servidores a tratarem os colegas e o público com cortesia e a prestar com boas maneiras os esclarecimentos solicitados[545]. Em serviço, ou por motivo de serviço, não pode haver ataques à honorabilidade daqueles com quem o servidor se relaciona; não pode haver desconsiderações de qualquer espécie, assim como não podem deixar de se estabelecer em termos cordiais os contatos indispensáveis ao funcionamento do serviço[546].

Acerca do dever de urbanidade, o Supremo Tribunal Administrativo Português entendeu presente o descumprimento na declaração de servidor que na repartição, e na presença de outros dois colegas, dirigiu diretamente ao seu superior hierárquico comum a seguinte frase: "se um dia o visse passar pela rua talvez lhe passasse com o carro por cima"[547].

Embora parte das lições citadas refiram-se à falta de urbanidade na repartição, entende-se que em tempos de hiper conexão em rede e de trabalho remoto como os atuais, os ensinamentos se apliquem, também, às manifestações em redes sociais, ou grupos em aplicativos de comunicação como o WhatsApp e similares, desde que as manifestações ofensivas tenham alguma relação, mesmo que indireta, com o serviço público.

O dever de urbanidade catalogado no Estatuto mineiro (art. 216, IV) e nos Estatutos de todos os entes estudados, não contradiz o art. 211, que prevê a responsabilidade administrativa resultante de atos praticados no desempenho do cargo, tratando-se apenas de uma necessária releitura interpretativa do dispositivo em função das novas tecnologias de comunicação.

Por outro lado, o art. 250, I, que prevê a pena de demissão a bem do serviço para a incontinência pública e escandalosa, vício de jogos proibidos e embriaguez habitual, é uma

---

543 CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo: perguntas e respostas*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 119.
544 CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª Edição. Coimbra: Almedina, 2008, v. 2, p. 748.
545 MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 232.
546 MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública anotado*. 2ª Edição. Coimbra: Coimbra Editores, 211, p. 71.
547 HENRIQUES, M. Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças*. 5ª Edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007, p. 48.

autorização do Estatuto mineiro para apurar e punir atos da vida particular dos servidores. Portanto, não há uniformidade entre a norma mineira e a federal nesse tema, porque esta limita as apurações administrativas disciplinares aos atos praticados no exercício do cargo.

Em Pernambuco, o art. 198 do Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 6.123/68)[548] dispõe que "a responsabilidade administrativa resulta de ação ou omissão no desempenho do cargo ou função e não será elidida pelo ressarcimento do dano". O teor do dispositivo demonstra que os atos do servidor na sua vida privada, que não se relacionem com o exercício do cargo, não interessam à Administração Pública.

Os deveres dos servidores pernambucanos brotam do art. 193 do Estatuto, que no seu inciso V prevê a "lealdade às instituições constitucionais". Esse dispositivo dá margem ao alargamento da responsabilidade administrativa para eventos alheios ao exercício do cargo, como, por exemplo, a participação nos atos antidemocráticos de 08/01/2023, que agrediram instituições constitucionais como o Congresso Nacional, o STF e a Presidência da República.

Há outro dispositivo no Estatuto pernambucano que sinaliza autorização para ultrapassar os atos praticados no exercício do cargo e alcançar, também, as condutas da vida privada do servidor. Trata-se do art. 204, IV, prevendo que se aplica a demissão nos casos de "incontinência pública e escandalosa, vício de jogos proibidos e embriaguez habitual", similar ao dispositivo mineiro estudado acima.

A incontinência pública se caracteriza "pela imoderação de hábitos ou gestos"[549], pelos "excessos censuráveis no modo de falar ou agir, também de conotação sexual [...][550]". A incontinência pública e a conduta escandalosa associam-se ao comportamento funcional dissoluto e desregrado que assume foros de notoriedade, ostensividade e escândalo, rendendo má fama ao servidor, incompatibilizando-o com o serviço público[551].

A incontinência pública e a conduta escandalosa são a prática de prazeres sensuais em termos imoderados expondo o autor do comportamento, desde que praticado de modo público

[548] PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Lei nº 6.123, de 20 de julho de 1968. Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Pernambuco. Recife, publicada em 21/7/1968. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/corregedoria/ESTATUTO_FUNCIONARIOS_PUBLICOS_PE.pdf>. Acessado em 02/10/2023.
[549] SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 9ª Edição. Rio de Janeiro, 1986, p. 449.
[550] ARAÚJO, Edmir Neto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 106.
[551] ARAÚJO, Edmir Neto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 913.

e escandaloso, ao ridículo e à censura social; como as manifestações públicas e ostensivas, com manifesto escândalo, pelo grau e frequência, de hábitos desordenados em face do modelo procedimental aceito pela sociedade[552].

Não há espaço para interpretar que a "incontinência pública e escandalosa" prevista no dispositivo pernambucano seria na repartição, porque se fosse assim o legislador teria mencionado, como fez o parlamentar federal no art. 132, V, da Lei nº 8.112/90, ao prever a pena de demissão para a "incontinência pública e conduta escandalosa, *na repartição*". (Grifou-se)

Exemplos da referida conduta prevista no Estatuto federal seriam servidores que troquem, publicamente, na repartição, insultos e palavrões; servidor que envia por e-mail funcional, para grupos de destinatários diversos, fotos ou filmes pornográficos; servidores flagrados fazendo sexo na repartição pública; servidor que, em forma de protesto, retira a roupa, mostrando as partes íntimas do corpo[553].

O dispositivo pernambucano, e o mineiro estudado anteriormente, são similares ao que repousava no regaço do art. 207, III, da Lei nº 1.711/52[554], antigo Estatuto dos servidores públicos civis da União, substituído pela Lei nº 8.112/90. Por isso, é importante conhecer a visão de quem estudava o tema naquela época que antecedeu a Constituição de 1988.

Na referida época, a conduta incontinente e escandalosa era a frequência em lugares de má fama, de antros de crimes, a altercação e agressão em lugar público, a importunação ofensiva ao pudor etc. Se o cidadão deve adequar-se à disciplina social, o servidor não pode escapar desses deveres. Não é necessário que a conduta escandalosa ocorra em serviço; fora dele existe motivo para a expulsão[555]. Mesmo fora da função, quando o servidor pratica ato que o desmerece perante o conceito público, é passível de responsabilidade[556].

Apesar de as compreensões apresentadas sobre o dispositivo pernambucano em análise autorizarem a Administração Pública a apurar a incontinência pública e escandalosa, a

---

[552] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006, p. 526.
[553] DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/90*. Curitiba, Juruá, 2012, p. 224-225.
[554] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Brasília. Publicada no DOU de 01/11/1952. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acessado em 02/10/2023.
[555] PEREIRA, Armando. *O processo administrativo e o direito de petição*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1962, p. 103-104.
[556] CARVALHO, Edgar de. *Direitos e deveres do funcionário da prefeitura do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957, p. 136.

embriaguez habitual e o vício em jogos proibidos, praticados na vida privada do servidor, o "Manual prático para comissões de processo administrativo" da CGE-PE dá outra orientação[557].

O referido Manual orienta que os fatos a serem apurados devem estar, em regra, relacionados à atuação funcional do servidor público. Os fatos relativos à vida privada do servidor não devem ser objeto de PAD, ressalvadas aquelas condutas relacionadas com as atribuições do seu cargo ou que impliquem descumprimento de deveres e proibições, ou, ainda, inobservância ao respectivo regime jurídico.

Por esse visual das coisas, o Manual pernambucano não está em completa sintonia com o Estatuto, porque enquanto este autoriza a aplicar a pena de demissão para a incontinência pública e escandalosa, prática de jogos proibidos e embriaguez habitual, aquele orienta que as apurações disciplinares devem limitar-se aos atos praticados no exercício do cargo. Assim, o Estatuto pernambucano guarda uniformidade com o mineiro e diverge do federal.

No Ceará, o art. 175 do Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 9.826/74)[558] define ilícito administrativo como a conduta do servidor que viole dever ou proibição nele fixados, ou em sua legislação complementar, e o comportamento incompatível com o decoro funcional ou social. O parágrafo único do dispositivo prevê que o ilícito administrativo é punível independentemente de acarretar resultado perturbador no serviço estadual.

A redação do dispositivo autoriza a apurar e punir os atos da vida privada dos servidores cearenses, quando se comportarem em desacordo com o decoro social. "Decoro" provém do latim "decorum" e significa decência, conveniência[559]. É o comportamento que fica bem, que convém, havendo duas ideias que se misturam ao conceito de decoro: a decência, como recato,

[557] PERNAMBUCO. Controladoria-Geral do Estado. Manual prático para comissões de processo administrativo - de acordo com a Lei estadual nº 6.123/68. 1ª edição. Recife. Publicado em novembro de 2019, p. 10. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/MANUAL-PAD.pdf>. Acessado em 02/10/2023.

[558] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Atualizada até agosto de 2017, contendo legislação complementar e correlata. Fortaleza. Publicada em 2017. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/Estatuto-dos-Funcionarios-P%C3%BAblicos-Civis-Lei-n%C2%BA-9.826-74-vers%C3%A3o-atualizada-at%C3%A9-2017.pdf >. Acessado em 03/10/2023.

[559] REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. *Dicionário do latim essencial*. São Paulo: Autêntica Editora, 2014, p. 96.

compostura e honestidade de cada pessoa; e a conveniência, no sentido de adequação, de estar de acordo com as convenções, agindo conforme as regras morais e éticas preestabelecidas[560].

O decoro tem sintonia com a civilidade, entendida como a suavização de maneiras, urbanidade e polidez[561]. Os padrões de polidez dizem respeito à maneira como o indivíduo trata seus interlocutores enquanto interagem, já os padrões de decoro se referem ao comportamento do indivíduo enquanto está ao alcance visual ou auditivo das demais pessoas, mas não necessariamente interagindo com elas[562].

O Estatuto cearense se preocupou com o decoro social dos servidores na vida privada, pois o incluiu em dois dispositivos relativos à disciplina: no citado art. 175, que conceitua o ilícito administrativo disciplinar, e no art. 191, IV, que prevê como dever do funcionário público cearense a "continência de comportamento, tendo em vista o decoro funcional e social".

Conforme mencionado, o decoro social é o comportamento discreto e comedido na vida particular, oposto à conduta pública escandalosa, fartamente exemplificada quando se analisou a normatização pernambucana, e punível na Administração Pública Cearense com demissão, conforme se depreende do art. 199, IV, do Estatuto: a demissão será aplicada nos casos de incontinência pública e escandalosa e prática de jogos proibidos.

Outro dispositivo do Estatuto cearense que dá margem à apuração e punição por atos da vida privada é o art. 191, I, que dispõe sobre o dever de "lealdade e respeito às instituições constitucionais e administrativas a que servir". O dever de lealdade apresenta-se com distinta importância na relação estatutária-institucional, sendo, para muitos, dentre os quais os autores alemães, um dos mais importantes deveres e origem de todos os outros[563].

A violação do dever de fidelidade se relaciona com a falta de probidade moral e pelo caráter de recriminação jurídica a condutas eticamente reprováveis, além de referir-se à obrigação do servidor de apartar-se de grupos ou atuações que atentem contra o Estado e o

[560] SILVA, Aurélio José da. *Análise a respeito do decoro nas ciências sociais: uma aproximação conceitual*. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção. Paraíba, v. 18, n. 52, p. 117-127, abril de 2019. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/RBSEv18n52abril2019.pdf>. Acessado em 03/10/2023.
[561] ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, v.2, 2011, p. 51.
[562] GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. 20ª Edição. Petrópolis-RJ: Vozes, 2014, p. 121-122.
[563] CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. 2ª Edição atualizada, ampliada e revisada. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 371.

Direito[564]. Essa definição se amolda à participação em manifestações atentatórias contra as instituições constitucionais brasileiras, por isso se um servidor alencarino investir nesse sentido, mesmo que fora do expediente, pode ser enquadrado no art. 191, I, do Estatuto.

No mesmo rumo, o dever de lealdade implica que o servidor se aparte de todos os movimentos que combatam a ordem constitucional vigente, ou ataquem e lutem contra os seus órgãos, havendo uma violação do referido dever não só quando no exercício funcional comprometa os objetivos do serviço, mas também quando fora da repartição o servidor adira a grupos, movimentos ou facções que persigam fins constitucionalmente ilícitos[565].

A lealdade é o dever de sinceridade e fidelidade às instituições públicas e que pode ser descumprido mediante atitude ostensiva ou oculta praticada contra esses pressupostos de conduta diante da Administração Pública a que está vinculado o servidor[566]. A violação do dever de lealdade também pode ocorrer por prática de atos da vida privada que resultam em situações contrárias aos da instituição a que pertence o servidor[567].

No Direito lusitano, constituem infrações disciplinares por violação do dever de lealdade com a Administração Pública o cometimento de ato de insubordinação ou indisciplina e a prática de atos que lesem ou contrariem os interesses superiores do Estado[568]. Por outro lado, não se pode confundir lealdade, dever do servidor, com sabujice, bajulação e servilismo[569]. Nesse sentido, é nula a punição do servidor por cultivar ideologia desagradável ao chefe[570].

Na investigação do Estatuto cearense e na doutrina, constatou-se que ele autoriza a apuração de atos da vida privada a partir de dois dispositivos focados no decoro social dos servidores, e um terceiro na lealdade às instituições constitucionais e administrativas. Por isso, há uniformidade com a normatização pernambucana e mineira, que também punem a conduta

---

[564] LORENZO DE MEMBIELA, Juan. *Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera*. 2ª Edição. Navarra: Arazandi, 2008, p. 327-328.
[565] MOURA, op. cit., p. 68-69.
[566] CARVALHO, A. A. Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1961, v. 2, p. 102.
[567] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. 3ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 953.
[568] ALFAIA, João. *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*. Coimbra: Almedina, 1985, tomo I, p. 476.
[569] FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores civis da União.* 3ª Edição, ampliada e atualizada. Bauru: Edipro, 1993, p. 110.
[570] SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 91.

pública e escandalosa na vida social do servidor, o que não se alinha com o Estatuto federal, que limita a responsabilidade administrativa às infrações cometidas no exercício do cargo.

No Rio de Janeiro, o artigo 44 do Decreto-Lei nº 220/75[571] dispõe que a responsabilidade administrativa do servidor resulta de atos praticados ou omissões ocorridas no desempenho do cargo ou função, ou fora dele, quando comprometedores da dignidade e do decoro da função pública. Portanto, o Estatuto fluminense guarda uniformidade com o mineiro, o pernambucano e o cearense, para permitir apurações sobre atos da vida privada dos servidores.

O artigo 38 do Estatuto reforça a possibilidade de apurar e punir condutas da vida particular do servidor, quando define infração disciplinar como toda a ação ou omissão capaz de comprometer a dignidade e o decoro da função pública, ferir a disciplina e a hierarquia, prejudicar a eficiência do serviço ou causar dano à Administração Pública, demonstrando preocupação com o decoro, pois o acomodou nos dois dispositivos citados.

O art. 40, I, do Estatuto, também autoriza a punir atos praticados fora do exercício do cargo, quando proíbe referir-se de modo depreciativo às autoridades e atos da Administração Pública pela imprensa ou outro órgão de divulgação pública [...]. Atualizando essa proibição para a realidade atual de hiper conexão social em rede, as manifestações ofensivas em redes sociais e grupos em aplicativos de mensagens passam a ser objeto da ação disciplinar.

A terceira possibilidade de os atos da vida particular dos servidores serem alcançados pela mão disciplinar da Administração Pública fluminense repousa no art. 52, II e III, do Estatuto, que prevê a pena de demissão para os atos de incontinência pública e escandalosa, a prática de jogos proibidos, e a embriaguez habitual ou em serviço.

Os referidos dispositivos são similares aos dos Estatutos mineiro, pernambucano e cearense, que prezam pela discrição e bons costumes do servidor na vida privada, punindo com demissão o comportamento contrário. Portanto, há uniformidade entre a normatização do RJ, MG, PE e CE sobre a possibilidade de apurar e punir atos da vida privada dos servidores,

[571] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 18/7/1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/13a8832c3ad51674832569d0006c75a4/cb7fc6f032ee6e5683256eb40054bd0e?OpenDocument#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20Este%20Decreto%2Dlei%20institui,do%20Quadro%20I%20(Permanente)>. Acessado em 04/10/2023.

diferentemente da normatização federal, que responsabiliza o servidor apenas pelos atos praticados no exercício do cargo, ou a ele relacionados.

No Estado de Sergipe, o art. 250, XVI, da Lei nº 2.148/77[572], prevê como dever dos servidores "proceder, em sua vida pública e privada de modo a dignificar a função pública", enquanto o art. 255, § 3º, dispõe que a responsabilidade administrativa decorrerá do descumprimento de dever ou prática de proibição funcional. Portanto, a exemplo dos Estatutos mineiro, pernambucano, cearense e fluminense, o sergipano também autoriza a apuração e punição por atos praticados na vida particular do servidor.

Há outros dois dispositivos no Estatuto sergipano autorizando a Administração Pública a apurar atos alheios ao exercício do cargo. O primeiro é o art. 251, que proíbe a manifestação depreciativa aos superiores hierárquicos, às autoridades civis ou militares e aos atos oficiais dos governos federal, estadual, ou municipal, em documentos oficiais, pela imprensa ou por qualquer outro meio de divulgação.

O referido dispositivo é similar ao do Estatuto fluminense, mas enquanto este limita as manifestações depreciativas aos atos da Administração Pública, que se presume ser a estadual, o Estatuto sergipano vai além, vedando as manifestações ofensivas às três esferas de governo. O segundo dispositivo que autoriza a apurar atos da vida particular do servidor sergipano é o art. 263, II, que prevê a pena de demissão para a incontinência pública e escandalosa, vício de jogos legalmente proibidos e embriaguez habitual.

O referido dispositivo tem similares nos Estatutos mineiro, pernambucano, cearense e fluminense, demonstrando a preocupação dos Estados com a vida privada dos seus servidores antes da Constituição de 1988. No Estatuto sergipano, fica claro que a incontinência pública e escandalosa se refere à vida particular, pois os incisos seguintes (III e IV) do art. 263 também preveem a pena de demissão para a insubordinação grave e a ofensa física, registrando em ambos os casos que é "em serviço", expressão ausente naquele inciso II.

Pelo exposto, há uniformidade da normatização sergipana com a mineira, pernambucana, cearense e fluminense, sobre a possibilidade de apurar atos da vida privada do

[572] SERGIPE. Assembleia Legislativa. Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providências correlatas. Aracaju. Publicada em 28/12/1977. Disponível em: <https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_estatuto/estatuto_funcionario.pdf>. Acessado em 05/10/2023.

servidor, diferentemente da normatização federal, que limita a atuação disciplinar da Administração Pública aos atos cometidos no exercício do cargo, ou a ele relacionados.

No Amazonas, há uma contradição estatutária entre a responsabilidade administrativa dos servidores, as causas de demissão e as proibições. Isso porque, o art. 154 da Lei nº 1.762/86[573] dispõe que a responsabilidade administrativa resulta de atos ou omissões praticados no desempenho do cargo. No entanto, o art. 161, IV, prevê que "a pena de demissão será aplicada nos casos de incontinência pública ou escandalosa e prática de jogos proibidos".

No mesmo sentido de alcançar atos da vida privada do servidor, o art. 150, II, do Estatuto amazonense, prevê a proibição de "censurar, por qualquer órgão de divulgação pública, as autoridades constituídas". Esse dispositivo, e o do citado art. 161, IV, sobre a incontinência pública ou escandalosa, contradizem o art. 154, que restringe a responsabilidade administrativa aos atos praticados no exercício do cargo.

Por aí se vê que o Estatuto amazonense está uniforme com o de Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Rio de janeiro e Sergipe, todos autorizando o avanço da Administração Pública sobre os atos da vida privada dos servidores, o que não tem previsão no Estatuto federal, que se ocupa apenas dos atos que o servidor pratica no exercício do cargo.

O estudo nos Estatutos e Manuais dos Estados investigados, conjugado com a doutrina sobre algumas infrações disciplinares, demonstra que entre eles há uniformidade para apurar e punir atos da vida privada dos seus servidores, notadamente quando se referir à incontinência pública e escandalosa, prática de jogos proibidos e embriaguez habitual, previstos em todos os seis Estatutos. Assim, destoam do federal, que não tem nenhum dispositivo que autorize a Administração Pública a avançar sobre os atos da vida privada dos seus servidores.

Estudou-se o alcance da responsabilização administrativa sobre os atos da vida privada dos servidores públicos, porque alguns Estados brasileiros dão autorização legal para punir tais condutas, enquanto na União não há previsão legal nesse sentido. Essa falta de uniformidade legislativa faz com que alguns servidores sejam punidos por condutas não relacionadas ao

[573] AMAZONAS. Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado do Amazonas. Manaus. Publicada em 25/11/1986. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/phocadownloadpap/lei_n%C2%BA_1.762-1986-_estatuto_servidor_p%C3%BAblico-_abr._2013.pdf>. Acessado em 05/10/2023.

exercício do cargo, enquanto outros sequer são processados, o que agride o princípio constitucional da isonomia e gera insegurança jurídica.

O objetivo deste capítulo era descobrir como as Administrações Públicas Federal e Estaduais tratam os atos da vida privada dos seus servidores e qual o nível de uniformidade entre elas. Para alcançá-lo, estudaram-se a apuração de condutas particulares na União, a posição mais expansiva da CGU nas suas Notas Técnicas e a apuração de atos da vida privada em Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro, Sergipe e Amazonas.

Percorrendo o trajeto citado alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que na União a regra é apurar apenas os ilícitos relacionados ao desempenho do cargo, pois a primeira parte do art. 148 da Lei nº 8.112/90 dispõe que o PAD "é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições".

Apenas excepcionalmente a União pode avançar sobre atos da vida privada do servidor, escorada na autorização residual da parte final daquele art. 148, que permite a apuração quando a conduta "tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido". Foi por isso que a Coger-RFB não apurou o golpe de Vítor e Gilberto no concurso da RFB, punidos apenas na esfera penal, conforme o caso que inaugurou este capítulo.

A segunda conclusão, ainda relativa à União, é que a CGU ampliou o alcance da responsabilização administrativa dos servidores em quatro Notas Técnicas que responderam a consultas de unidades correcionais do SisCor sobre o tema aqui investigado. A CGU respondeu ser possível investigar administrativamente os servidores que receberam indevidamente o benefício do PBF e o auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19, além dos que participaram dos atos antidemocráticos de 08/01/2023.

Conclui-se que a referida orientação ultrapassa a competência legal recebida do art. 148 da Lei nº 8.112/90, pois tratam-se de atos da vida privada dos servidores, sem nenhuma relação com as atribuições do cargo que ocupam, razão pela qual merecem apuração e eventual punição apenas nas esferas civil e penal. Essa nova posição mais expansiva da CGU prejudica a uniformidade das apurações na União, pois as corregedorias do SisCor sempre se guiaram pelo comando estatutário, do qual a CGU se desprendeu.

Conclui-se, também, ser possível a ampliação da responsabilidade administrativa sobre a vida privada dos servidores federais quando se tratar do descumprimento de deveres previstos

na Lei nº 8.112/90, para adaptar-se às novas formas de comunicação e de trabalho virtuais, como por exemplo o dever de urbanidade com colegas e chefes nas redes sociais e grupos de comunicação virtuais em temas que se relacionem com o serviço.

A terceira conclusão, é que diferentemente da União, nos seis Estados investigados há previsão legal para apurar atos da vida privada dos servidores. No CE, há o dever de "continência de comportamento, tendo em vista o decoro funcional e social"; no RJ, a responsabilidade administrativa resulta de atos praticados "no desempenho do cargo, ou fora dele, quando comprometedores da dignidade e do decoro da função pública"; e em SE, é dever do servidor "proceder, em sua vida pública e privada de modo a dignificar a função pública".

Nos seis Estados analisados, os servidores devem lealdade às instituições *constitucionais* e administrativas a que servirem, obrigação mais ampla que a do Estatuto federal, que requer apenas "lealdade às instituições a que servir". A exigência alargada dos Estatutos estaduais derivou do Estatuto federal antigo (Lei nº 1.711/52), que previa a lealdade às instituições constitucionais, porém os novos ares da Constituição de 1988 fizeram o legislador federal rever o alcance daquela lealdade, o que ainda não ocorreu nos Estados.

O resultado é que se os servidores daqueles seis Estados participassem dos atos antidemocráticos do dia 08/01/2023, ou solicitassem benefícios sociais indevidos, poderiam sentir a mão disciplinar do Estado, o que não ocorre com os servidores federais, como quer a CGU, pois a lealdade destes se limita à instituição a que servir. Portanto, na União só os servidores lotados no Palácio do Planalto, no Congresso Nacional e no STF poderiam ser responsabilizados administrativamente pela participação naqueles atos vergonhosos de janeiro.

Outro dispositivo presente nos seis Estatutos estaduais investigados, autorizando a responsabilização administrativa por atos privados, é o que prevê a demissão para a incontinência pública e a conduta escandalosa, também punidas com demissão no Estatuto federal, mas neste apenas quando praticada na repartição. A exemplo do ocorrido com o dever de lealdade, os seis Estatutos estaduais copiaram o dispositivo do Estatuto federal antigo e revogado, que previa a demissão para a referida conduta sem limitar ao ambiente da repartição.

Como aqueles seis Estatutos estaduais ainda não receberam novo figurino, como recebeu o Estatuto federal em 1990, o resultado é que os Estados podem apurar e punir atos da vida privada dos seus servidores, como a pedofilia e outras condutas repulsivas e escandalosas, enquanto os servidores federais não devem responder administrativamente por tais atos.

A quarta conclusão, que respondeu ao problema deste capítulo, é que que não há uniformidade estatutária sobre a apuração de atos da vida privada dos servidores entre a Administração Pública Federal e as Estaduais investigadas, pois enquanto estas têm autorização legal para apurar tais atos, aquela não recebeu tal permissão. Também não há uniformidade na União depois das Notas Técnicas da CGU, pois pelo menos na Coger-RFB e na Coger-MEC se considera que as apurações devem se limitar aos atos relacionados ao exercício do cargo, deduzindo-se que outras unidades correcionais também entendam dessa forma.

A uniformidade nesse tema está nos seis Estados analisados, pois todos preveem nos seus Estatutos o dever de lealdade às instituições constitucionais e punem com demissão a incontinência pública e a conduta escandalosa, inclusive fora da repartição. É interessante que essas disposições legais fazem bem ao serviço público, tanto que a CGU entende que devem ser aplicadas na União, mesmo sem previsão legal, mas foram sacadas do Estatuto federal antigo em nome dos direitos fundamentais dos servidores.

A amputação dos referidos dispositivos do Estatuto antigo visou a limitar o poder disciplinar federal aos atos relacionados ao cargo, evitando que ele alcance a esfera privada dos servidores, já monitorada nos planos civil e penal do aparato estatal. Em 1990, o legislador federal entendeu que remover aqueles dispositivos era um avanço da Administração Pública, mas hoje algumas condutas dos servidores na vida privada fazem duvidar se foi a melhor opção, ou se estão melhores os Estados que ainda não arejaram os seus Estatutos nesse aspecto.

A investigação sobre a apuração de atos da vida privada dos servidores trouxe surpresas interessantes, porque se acreditava que não era possível a Administração Pública avançar sobre tais condutas, descobrindo-se que em alguns entes há previsão legal para apurá-las. Outro tema controvertido que pode reservar surpresas é a apuração de atos de improbidade administrativa caracterizada por variação patrimonial desproporcional, que se estudará a seguir.

8. A falta de uniformidade na apuração do enriquecimento ilícito

No capítulo anterior, investigou-se a apuração de atos da vida privada dos servidores civis e conclui-se que a uniformidade é muito baixa entre os Estados e a União, carecendo de uniformização. Neste capítulo se estudará outro tema atual e não pacificado, que é a apuração de improbidade administrativa caracterizada por enriquecimento ilícito derivado de variação patrimonial desproporcional (VPD), iniciando com o exemplo real dos servidores Neri e Nilda.

Neri trabalhava numa unidade da Receita Federal do Brasil (RFB) no RJ, vivia na Avenida Vieira Souto, em Ipanema, num amplo apartamento com vista cinematográfica para o mar; circulava em belos automóveis, viajava com frequência ao exterior e se vestia com roupas das melhores grifes. Seu estilo de vida luxuoso chamou a atenção e alguém o denunciou à Ouvidoria da RFB, informando que os bens ostentados eram produto de corrupção.

A Ouvidoria encaminhou a denúncia à Corregedoria da RFB (Coger-RFB), que iniciou uma investigação em face de Neri, focada na sua evolução patrimonial. Ao identificarem-se indícios de desproporção patrimonial em relação aos rendimentos auferidos, notificou-se Neri para apresentar documentos que comprovassem a origem lícita dos recursos. Atendendo à notificação, ele apresentou alguns documentos e alegou que parte do patrimônio provinha de herança que sua esposa recebeu, não declarada ao fisco para evitar a tributação.

As alegações não convenceram a comissão investigativa, que considerou haver indícios de improbidade administrativa, na modalidade de enriquecimento ilícito caracterizado por VPD. Por isso, os sindicantes sugeriram a instauração de PAD para apurar os fatos em ambiente arejado pelos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. A autoridade correcional concordou com a proposta e instaurou o PAD, designando uma comissão de inquérito (CI) composta por três servidores estáveis no cargo para conduzi-lo.

Concluída a fase de instrução do inquérito, a CI entendeu que Neri enriqueceu ilicitamente, pois teve VPD em três anos consecutivos no período apurado, por isso enquadrou a infração disciplinar e o indiciou por improbidade administrativa, prevista no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90, com a definição dada pelo art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92 (LIA), atualizada pela Lei nº 14.230/2021 (nova LIA). Inconformado, Neri apresentou sua defesa escrita.

Na referida peça, Neri alegou que a nova LIA exige que a Administração Pública comprove não apenas a VPD, como fez a CI no PAD, mas também a infração disciplinar

específica que gerou o enriquecimento ilícito, ou seja, o ato corrupto que turbinou o patrimônio indevido. A CI não aceitou os argumentos e propôs a demissão de Neri, confirmada na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e aplicada pelo ministro da Fazenda.

Como servidora do Amazonas, Nilda teve mais sorte, porque foi denunciada pelo mesmo motivo que Neri, mas quando a denúncia chegou na Comissão de Regime Disciplinar (CRD) para ser apurada não havia possibilidade de punir na esfera administrativa disciplinar, pois o Estatuto dos servidores civis amazonenses (Lei nº 1.762/86) não prevê a infração de improbidade administrativa, por isso não seria possível demiti-la por enriquecimento ilícito.

Restou à CRD amazonense apurar os fatos para tentar descobrir a infração dolosa que causou o enriquecimento indevido. Como não conseguiu, coube-lhe apenas encaminhar os resultados à Procuradoria-Geral do Estado (PGE-AM), para impulsionar uma ação civil pública de improbidade em desfavor de Nilda, porque na esfera administrativa disciplinar o Estado tinha as mãos atadas pela ausência de previsão legal para enquadrar em improbidade administrativa o enriquecimento ilícito decorrente de VPD.

Os caso de Neri na União e de Nilda no plano estadual eram similares, pois ambos praticaram infração disciplinar gravíssima, em tese punível com demissão, mas apenas o primeiro recebeu a sanção cabível na esfera administrativa disciplinar. Tal situação é inadequada juridicamente, pois o princípio da isonomia prevê que os iguais devem ser tratados com igualdade, o que no caso não ocorreu, embora ambos estivessem na mesma situação.

O tratamento diferente a servidores em situação similar motivou este capítulo e suscitou a pergunta que o movimenta: como as Administrações Públicas Federal e Estaduais tratam a improbidade administrativa caracterizada pelo enriquecimento ilícito derivado de VPD e qual o nível de uniformidade entre elas? Serão estudadas a Administração Pública Federal e as dos 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.

A hipótese principal é de uniformidade baixa entre os entes, com alguns sequer investigando o enriquecimento ilícito decorrente de VPD dos seus servidores, por ausência de normatização autorizando e de recursos para fazê-lo. O estudo se justificou, porque o princípio constitucional da igualdade requer que os servidores acusados de cometerem irregularidades recebam o mesmo tratamento em todo o país, não sendo coerente que em algumas regiões eles

sejam processados e punidos por enriquecerem ilicitamente, enquanto noutras fiquem impunes na esfera administrativa disciplinar.

O objetivo é descobrir como os entes estudados tratam o enriquecimento ilícito decorrente de VPD dos seus servidores e qual o grau de uniformidade entre eles nesse tema. Para alcançá-lo, se movimentará uma pesquisa exploratória na normatização, na doutrina e nos órgãos correcionais envolvidos, iniciando pelo estudo do novo figurino da Administração Pública, a mira correcional da União na corrupção e a LIA.

8.1 O novo figurino da Administração Pública, a mira correcional da Administração Pública Federal na corrupção e a Lei de Improbidade Administrativa[574]

O primeiro corrupto do Brasil foi Martim Afonso de Souza, donatário da capitania de São Vicente, primeira cidade brasileira, fundada em 1532[575]. Sobre aqueles tempos, o padre Antônio Vieira dizia, citado por Ayres Britto ao condenar João Paulo Cunha no "Mensalão": "Os governadores-gerais chegam pobres às Índias ricas e retornam ricos das Índias pobres"[576].

Séculos depois, em 2003, o Brasil conheceu o maior escândalo de corrupção envolvendo auditores-fiscais de tributos estaduais do RJ e da Receita Federal, no caso que ficou conhecido como "Propinoduto". Cobravam propinas e depositavam em bancos suíços, onde acumularam R$ 182 milhões em valores atualizados[577], que brotaram de crimes e infrações disciplinares[578]. Desde então, houve uma sucessão de escândalos no Brasil, onde "se tolera" a corrupção e os cidadãos ficam apenas aguardando qual será o próximo caso estampado nos noticiários[579].

---

574 Para simplificar a redação, no texto se usará "União" como sinônimo de Administração Pública Federal.

575 BUENO, Eduardo. *O primeiro corrupto da história do Brasil: Martim Afonso de Souza*. Porto Alegre: Canal Buenas Ideias. Publicado em 02/12/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5SJHc1m48TA>. Acessado em 12/11/2023.

576 Autor não identificado. Jornal Nacional, reproduzido pelo Jornal Eletrônico G1. *Ministros do STF condenam cinco réus pelos desvios no BB e na Câmara*. Rio de Janeiro. Publicado em 30/8/2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/08/ministros-do-stf-condenam-5-reus-pelos-desvios-no-bb-e-na-camara.html>. Acessado em 12/11/2023.

577 O valor parece pequeno se comparado aos escândalos de corrupção política que campearam no Brasil desde então, mas para a época e tratando-se de servidores da Administração Pública concursados, não eleitos, as cifras envolvidas eram significativas.

578 MARTINS, Marco Antônio; BASSAN, Pedro. *Propinoduto: depois de 18 anos, processo ainda está na Justiça e réus podem ter de volta dinheiro depositado na Suíça*. Jornal eletrônico G1. Rio de Janeiro. Publicado em 07/02/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/07/propinoduto-depois-de-18-anos-processo-ainda-esta-na-justica-e-reus-podem-ter-de-volta-dinheiro-depositado-na-suica.ghtml>. Acessado em 12/11/2023.

579 FILGUEIRAS, Fernando. *A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.* Revista Opinião Pública. Campinas, volume 15, nº 2, 2009, p. 386-421. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 12/11/2023.

No processo de enfrentamento da corrupção e em vários outros aspectos, a Administração Pública brasileira evoluiu muito desde a Constituição de 1988, sendo hoje a interface entre o Estado e a sociedade, tendo como primeira missão dar respostas às demandas sociais, recebendo os influxos e estímulos da sociedade, decodificando-os e satisfazendo as necessidades que brotam do cenário social[580].

Na União, quando se compara a Lei nº 1.711/52, que regeu os servidores públicos civis da União até 1990, com a Lei nº 8.112/90, que os dirige a partir de então, a evolução da processualística disciplinar foi vigorosa. Isso ocorreu por influência da Constituição Coragem, apelido que recebeu do deputado Ulisses Guimarães.

Foi vigorosa porque as Cartas Constitucionais anteriores (1967 e 1946) garantiam o direito ao contraditório somente no processo penal, consequentemente, a Lei nº 1.711/52 também não o previa, garantindo apenas a ampla defesa no PAD, e parcialmente, precedendo somente a aplicação de suspensões superiores a trinta dias e penas expulsivas[581].

Naquela Lei nº 1.711/52, que precedeu o atual Estatuto dos servidores da União (Lei nº 8.112/90), as penalidades de repreensão, multa e suspensão até 30 dias poderiam ser aplicadas inquisitorialmente, sem a participação do servidor na apuração[582], ou seja, cravavam-se essas sanções discricionariamente, ao gosto da União, sem a interação do acusado e sem processo[583].

O direito ao contraditório e à ampla defesa na esfera administrativa só veio com a Carta de Outubro, e o novo Estatuto federal (1990) a acompanhou. O PAD com contraditório, permitindo aos servidores participar do apuratório, é o divisor de águas entre os tempos da autoridade e os do consenso[584]. Assim, se em sua origem o figurino do Direito Administrativo

---

[580] OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais*. Revista Prismas - Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional). Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/569>. Acessado em 12/11/2023.

[581] Lei nº 1.711/1952. Art. 217 […] Parágrafo único. O processo precederá a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.

[582] CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Volume II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957, p. 223-224.

[583] TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre processo administrativo disciplinar. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 695. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 12/11/2023.

[584] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 141.

brasileiro era de parcialidade e desigualdade, seu desenvolvimento vitaminou a "vertente garantista" com instrumentos de controle dos cidadãos sobre a atividade administrativa[585].

Hoje é um dever da Administração Pública aprimorar os seus serviços e aumentar a sua produtividade, oferecendo uma prestação administrativa célere, com menor custo e maior qualidade: é preciso fazer bem, com exatidão e empenho[586]. Já não é admissível uma Administração Pública que ofenda os direitos fundamentais, não se falando mais em interesse público acima desses direitos[587].

Não existe mais uma supremacia do interesse público sobre o privado, por isso quando eles colidirem não tem o primeiro a primazia, não havendo uma automática supremacia daquele sobre este. Nessa relação deve ocorrer uma ponderação muito cautelosa dos interesses envolvidos, sem prevalência absoluta de um sobre o outro[588].

A superação da prevalência do interesse público sobre o privado decorreu da constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil, impulsionada por três circunstâncias que configuraram o modelo atual: a grande quantidade de normas constitucionais disciplinando a Administração Pública; as transformações do Estado brasileiro nos últimos anos; e a influência dos princípios constitucionais sobre esse ramo do Direito[589].

Por essa linha de cognição, enquanto até 1988 inexistia contraditório no PAD e a ampla defesa era anêmica, hoje há um Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor) bem estruturado, comandado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que se preocupa com resultados e com o respeito aos direitos fundamentais dos servidores acusados.

---

585 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008, p. 18.
586 CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª edição. Coimbra: Almedina, 2008, p. 743.
587 DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa.* Curitiba: Juruá, 2018, p. 46.
588 ÁVILA, Humberto. *Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*. *In* SARMENTO, Daniel (Organizador). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 171-215. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7872948/mod_resource/content/1/%C3%81VILA%2C%20Humberto.%20Repensando%20o_%20Princ%C3%ADpio%20da%20Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%BAblico%20sobre%20o%20Particular.pdf>. Acessado em 12/11/2023.
589 BARROSO, Luís Roberto. *A constitucionalização do Direito Administrativo*. *In* NETO, Claudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Coordenadores). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 47.

Essa estruturação da CGU ocorreu no esforço brasileiro de enfrentar a corrupção na Administração Pública, que resultou na aplicação de 18.015 penas expulsivas (demissão e cassação de aposentadoria) na União entre 2003 e 2022, sendo 9.080 em servidores públicos e 8.935 em empregados públicos[590]. Nesse expurgo de 9.080 servidores, 5.839 decorreram de atos ligados à corrupção[591] (64%), distribuindo-se o restante entre as infrações de abandono de cargo, inassiduidade habitual, desídia, gerência de empresas e outras.

As maiores unidades correcionais do SisCor[592] também têm nos atos ligados à corrupção a maior causa de expulsões, conforme a tabela abaixo, que entrega os dados das Corregedorias do INSS, do Ministério da Fazenda (MF), da Polícia Federal (PF), da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e da Receita Federal do Brasil (RFB).

Tabela 1. Proporção das sanções por corrupção a servidores entre 2003-2022

Corregedoria	Sanções expulsivas	Sanções por corrupção	Percentual
Coger-INSS	2090	1825	87%
Coger-MF	654	488	75%
Coger-PF	456	350	77%
Coger-PRF	679	617	91%
Coger-RFB	582	510	88%
Total	4.461	3790	84%

Fonte: Painel Correição em Dados, da CGU.

A tabela demonstra que na média das Corregedorias analisadas, 84% das expulsões decorreram de atos relacionados com corrupção, chegando a 91% no caso da Coger-PRF, significando que a mira dessas unidades correcionais está voltada para esse tipo grave de infração disciplinar. No entanto, o holofote aqui está focado num ato de corrupção específico: o enriquecimento ilícito caracterizado por variação patrimonial desproporcional (VPD).

Por isso, como a CGU concentra os dados de todo o SisCor, solicitou-se que informasse quantas expulsões por corrupção relacionavam-se especificamente à referida infração

[590] Esses dados estão disponível no "Painel Correição em Dados" da CGU, no seguinte endereço eletrônico: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>; caixa "iniciar"; aba "agentes públicos". Como o painel é atualizado mensalmente, os dados ali estampados variam de acordo com o mês da consulta, que nesta investigação ocorreu em outubro de 2022.

[591] No caso dos servidores públicos, consideram-se atos ligados à corrupção os enquadrados nos seguintes dispositivos da Lei nº 8.112/90: art. 117, IX; XII; XIII; e XVI; e art. 132, IV; X; e XI.

[592] Assim consideradas por terem boa estrutura, circunscreverem significativo número de servidores e conduzirem grande quantidade de processos.

disciplinar, mas o órgão respondeu que não tem essa informação. Diante do insucesso com a CGU, pediu-se à Coger-RFB, que por ser um órgão com acesso às informações fiscais dos seus servidores investe na apuração do enriquecimento ilícito caracterizado por VPD.

A Coger-RFB respondeu que entre os anos de 2019 e 2022 expulsaram-se 167 servidores, sendo 46 com o referido enquadramento, o que representa 27,5%. Isso significa que parte considerável das expulsões na RFB decorrem da infração aqui investigada, confirmando que o tema é relevante para o SisCor, embora não se possa garantir que as demais corregedorias da União tenham proporção similar.

As referidas demissões por enriquecimento ilícito caraterizado por VPD foram possíveis porque a Constituição de 1988 previu no seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma prevista em lei.

A lei mencionada nasceu em 1992, batizada Lei de Improbidade Administrativa (LIA)[593], que no seu art. 9º previu os atos ímprobos que importam enriquecimento ilícito, entre eles o estacionado no inciso VII, que aqui interessa: "adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público". Na esfera administrativa, o texto deu fôlego a duas interpretações sobre o enriquecimento ilícito caracterizado por VPD, o que se estudará a seguir.

8.2 A controvérsia sobre o enriquecimento ilícito decorrente de variação patrimonial desproporcional na Administração Pública Federal

Conforme demonstrado no subcapítulo anterior, a Administração Pública Federal brasileira, plasmada no SisCor, dirigido pela CGU, concentra seus esforços correcionais disciplinares no combate à corrupção. A primeira inspiração vem do caput do art. 37 da Constituição e do seu § 4º, que tratam, respectivamente, da moralidade na Administração e da severa punição aos atos de improbidade administrativa.

[593] BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 03/6/1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acessado em 12/11/2023.

O Brasil deu mostra desse esforço inclusive no plano internacional, quando aderiu à Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996)[594] e à Convenção da ONU contra a Corrupção (2003)[595], promulgadas aqui, respectivamente, no corpo do Decreto nº 4.410, de 7/10/2002, e do Decreto nº 5.687, de 31/01/2006.

Ambas as convenções tratam do tema geral deste Capítulo (enriquecimento ilícito dos agentes públicos). O art. IX da Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), positivada no Decreto nº 4.410/2002, dispõe que:

> Art. IX. Enriquecimento ilícito. Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente.

Com a mesma pegada, o art. 20 da Convenção da ONU contra a Corrupção (2003), positivada no Decreto nº 5.687/2006, prevê que:

> Art. 20. Enriquecimento ilícito. Com sujeição a sua Constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativo aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele.

O esforço normativo brasileiro para enfrentar a corrupção e a improbidade administrativa não se limitou à Administração Pública, aderindo àquelas Convenções e positivando-as nos dois Decretos mencionados, pois o Poder Legislativo também publicou normas importantes para a assepsia do serviço público desde a Carta Cidadã.

Começou com a LIA (1992), seguida da Lei nº 8.666/93 (licitações), da Lei nº 9.613/98 (lavagem de dinheiro), da Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (responsabilidade fiscal), da Lei nº 10.683/2003 (criação da CGU); da LC nº 131/2009 (transparência), da LC nº 135/2010 (ficha limpa), da Lei nº 12.527/2011 (acesso à informação), da Lei nº 12.683/2012 (lavagem de dinheiro), da Lei nº 12.813/2013 (conflitos de interesses), da Lei nº 12.846/2013 (anticorrupção), da Lei nº 12.850/2013 (organizações criminosas), da Lei nº 13.303/2016 (estatais) e da Lei nº 13.506/2017 (processo sancionador no Bacen e CVM).

---

[594] VENEZUELA. Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Caracas. Publicada em 1996. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acessado em 13/11/2023.

[595] MÉXICO. Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Mérida-México. Publicada em 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acessado em 13/11/2023.

Toda essa legislação em alguma medida ataca a corrupção, e a que mais se aplica neste estudo é a LIA, especificamente o seu art. 9º, VII, que trata dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito (*caput*) decorrente de VPD (inciso VII). Inicialmente se analisará a versão original, de 1992, que na sua gênese já gerou controvérsia interpretativa[596].

> Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida *em razão do exercício de cargo*, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente:
> [...] VII. Adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público". (Grifou-se)

A controvérsia que os dispositivos geraram na esfera administrativa derivou das expressões "em razão do exercício do cargo" (*caput*) e "no exercício de mandato, cargo [...] (inciso VII), que poderiam significar "em razão de infração praticada no exercício do cargo", que necessitaria ser comprovada com a VPD. Por outro lado, poderia significar apenas "durante o exercício do cargo", sem liame com outra infração disciplinar, bastando comprovar a VPD.

Uma corrente defendia a primeira hipótese, da necessidade de comprovar a VPD e a respectiva infração disciplinar que a irrigou, ou seja, o inchaço patrimonial deveria decorrer de ilícito funcional e a Administração tinha que comprovar ambos no PAD. Alguns autores iam além, entendendo que a LIA revogou tacitamente o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90, que previa (e prevê) a improbidade administrativa como infração disciplinar punível com pena expulsiva.

Nessa quadra, defendia-se que nenhuma outra lei poderia dispor sobre os tipos, as hipóteses e as sanções sobre atos de improbidade administrativa, pois coube à LIA regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, fixando os casos considerados ímprobos, não cabendo à Administração Pública impor penas previstas na LIA, como a demissão do servidor, cuja competência passou a ser do Judiciário[597].

Segundo a visão citada, para enquadrar no art. 9º, VII, da LIA, seria imprescindível comprovar o nexo causal entre a vantagem ilícita e o exercício funcional do servidor, do contrário descaracteriza-se o ato de improbidade administrativa. Assim, concluído o PAD na

---

[596] REIS, Rafael Francisco. *Análise comparada sobre enriquecimento ilícito por Servidores Públicos no Brasil e em Portugal.* Dissertação de mestrado, apresentada ao Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa. Defendida em 2020, p. 40. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/21866/1/master_rafael_francisco_reis.pdf>. Acessado em 14/11/2023.
[597] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 498.

União e havendo materialidade, a comissão deveria limitar-se a representar ao Ministério Público para o ingresso da ação civil de improbidade administrativa[598].

O ministro aposentado do STJ Napoleão Nunes Maia Filho tinha essa mesma compreensão, que manifestou nos seus votos sobre o tema, aqui sintetizada no Mandado de Segurança (MS) nº 16.418/DF (2012):

> Senhor presidente, em primeiro lugar, quero observar que a demissão por ato de improbidade só pode ser praticada depois do trânsito em julgado da sentença condenatória. Isto está dito claramente no art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa. Ou seja, repetirei mil vezes que *a Administração não tem o poder de demitir servidor por ato de improbidade*, como aconteceu neste caso. O art. 20 da Lei nº 8.429 diz isso de maneira absolutamente ofuscante. (Grifou-se)

A maior parte dos autores dessa primeira corrente aceitava a competência da Administração Pública para demitir por VPD, desde que se demonstrasse, também, a infração disciplinar que a originou. Pensavam assim Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior[599], Francisco Octávio de Almeida Prado[600], George Sarmento[601], Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo[602], Fernando Capez[603], Marino Pazzaglini Filho[604], Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira[605].

A segunda corrente seguia noutro fluxo, defendendo que bastava a Administração comprovar a VPD, sem vinculação à infração disciplinar que lhe deu causa, e se o servidor não demonstrasse que a hipertrofia patrimonial vinha de suplementação sadia configurava-se o enriquecimento ilícito e aplicava-se a expulsão. Nesse rumo iam Luiz Fabião Guasque[606],

---

[598] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2009, p. 185 e 190.
[599] ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 71.
[600] PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 87.
[601] SARMENTO, George. *Improbidade administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 78.
[602] DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Reflexões sobre a defesa antecipada na lei de improbidade administrativa*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coordenadores). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 94.
[603] CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais à lei de improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 314.
[604] PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal.* 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2018, p. 67-68.
[605] NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 8ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.81.
[606] GUASQUE, Luiz Fabião. *A responsabilidade da lei de enriquecimento ilícito*. São Paulo: RT, 1995. n. 712, p. 359.

Juarez Freitas[607], Fábio Medina Osório[608], Hely Lopes Meirelles[609], Emerson Garcia e Rogério Alves[610], Daniela Salge[611], Wallace Paiva Martins Júnior[612] e Marcos Salles Teixeira[613].

No embate de ideias que ocorreu a partir da publicação da LIA (1992), prevaleceu o entendimento dessa segunda corrente, que o STJ abraçou decidindo que a Administração é competente para aplicar a demissão por ato de improbidade (Súmula nº 651)[614], sendo desnecessário demonstrar o liame entre a VPD e a infração disciplinar, com o ônus de provar a legalidade da VPD cabendo ao acusado, conforme os MS nºs 12.536/DF (2008), 18.460/DF (2013), 12.660/DF (2014), 19.782/DF (2015), 21.084/DF (2016), 20.765/DF (2017), 14.586/DF (2018) e 21.708/DF (2019), sendo suficiente etiquetar apenas a ementa deste último:

> Processo civil e administrativo. Servidor público. PAD. Aumento patrimonial sem justificativa legal. Art. 132, IV, da Lei 8.112/90 e art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92. Improbidade administrativa. Incremento patrimonial. Relação com desvio funcional. Desnecessidade. Justificativa da origem dos bens. Ônus da prova do servidor [...].

Depois que o tema serenou nos termos da referida ementa, a União aplicou muitas expulsões por VPD, enquadrando os fatos exclusivamente na improbidade administrativa prevista no art. 132, IV, do Estatuto, com a definição do art. 9º, VII, da LIA, sem vincular à outra infração. As primeiras expulsões com esse feitio ocorreram no caso do "Propinoduto", citado no início deste capítulo, ratificadas no STJ.

Ocorre que o mundo está em constante movimento, a começar pelo seu giro a 1.700 km/h ao redor do próprio eixo e aproximadamente 107.000 km/h ao redor do Sol[615]. Nesse

---

607 FREITAS, Juarez. *Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 204, abr./jun. 1996, p. 65-84. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46754>. Acessado em 13/11/2023.
608 OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92*. Porto Alegre: Síntese, 1997, p. 124-125.
609 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª edição. Malheiros: São Paulo, 2001, p. 469.
610 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 325-326.
611 SALGE, Daniela Lemos. *A Riqueza sem origem lícita dos agentes públicos e o seu combate no Estado de Direito*. Revista Jurídica UNIJUS, Uberaba-MG, v. 11, n. 15, novembro-2008, p. 239-240. Disponível em: <https://revistas.uniube.br/index.php/unijus/article/view/1039/1216 >. Acessado em 13/11/2023.
612 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 195 e 198.
613 TEIXEIRA, op. cit., p. 1835-1836.
614 STJ, Súmula 651. Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública.
615 MARTINS, Roberto de Andrade. *Galileo e a rotação da Terra*. Caderno Brasileiro de Ensino de Física, *v. 11*, nº 3, p. 196-211, 1994. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5165964>. Acesso em 13/11/2023.

ritmo, incomodados pelas muitas condenações de agentes políticos por improbidade administrativa, os parlamentares do Congresso Nacional modificaram a LIA.

No ponto aqui pesquisado, o legislador incluiu no *caput* do art. 9º que o enriquecimento ilícito tem que decorrer de ato doloso, enquanto no seu inciso VII acrescentou que a VPD tem que verter do exercício do cargo, mandato, função, emprego [...]. Essas novas disposições deram outros contornos à matéria, que serão estudados a seguir.

8.3 O enriquecimento ilícito na nova LIA e a posição da Administração Pública Federal

No subcapítulo anterior, estudou-se a controvérsia que agitou a LIA até a sua pacificação no STJ, mas desde a publicação da Lei nº 14.230/2021 (nova LIA) o debate recuperou o fôlego com a redação do repaginado art. 9º, VII. Para facilitar a compreensão, se colocarão os dispositivos alterados de parelha na tabela abaixo:

Lei nº 8.429/92 (LIA)	Lei nº 14.230/21 (nova LIA)
Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:	Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, *mediante a prática de ato doloso*, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:
VII. Adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;	VII. Adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, *e em razão deles*, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no *caput* deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução.

A comparação entre os dispositivos antigos e os novos permite constatar que o novo *caput* do art. 9º não trouxe alteração significativa ao agregar a expressão “mediante a prática de ato doloso”, pois na esfera administrativa disciplinar federal já se entendia dessa forma, uma vez que é impossível enriquecer ilicitamente sem ânimo malicioso.

A alteração novidadeira e significativa veio no inciso VII, ao incluir-se a expressão “e em razão deles”, ou seja, o enriquecimento ilícito por VPD deve decorrer do exercício do cargo, função, mandato etc. Isso significa que a partir da nova LIA é necessário demonstrar o liame entre o enriquecimento ilícito por VPD e a infração disciplinar que o impulsionou.

Assim, o repaginado inciso VII se afinaria com a sinfonia daquela primeira corrente, benéfica aos acusados. Essa nova partitura veda que a Administração siga expulsando servidores por VPD sem amarrá-la a alguma infração disciplinar, por isso Marcos Salles Teixeira lamentou a nova LIA[616], reputando-a um forte golpe no combate à corrupção no Brasil:

> "[...] O ordenamento legal de controle sofreu forte golpe com a Lei nº 14.230/2021 [...]"; [...] "Até a vigência da Lei nº 14.230/2021, que alterou e mitigou fortemente os controles originalmente previstos na Lei nº 8.429/92 [...]"; "[...] Por sua vez, a Lei nº 8.429/92, ainda que tenha sofrido lamentáveis alterações por força da Lei nº 14.230/2021, no nítido sentido contrário ao combate à corrupção" [...]; "[...] Nem mesmo as desestruturantes mudanças operadas pelo legislador ordinário na Lei nº 8.429/92, por meio da Lei nº 14.230/2021 [...]".

Na dúvida sobre como proceder diante da remodelação legislativa, a Corregedoria-Geral do Banco Central consultou a CGU, que na sua Nota Técnica nº 486/2022/CGUNE/CRG concluiu que nada mudou na interpretação do referido dispositivo[617]:

> 5.1 Diante do exposto, à vista da alteração promovida na redação do inciso VII do artigo 9º da LIA pela Lei nº 14.230/2021, conclui-se, sem a intenção de interpretação jurídica do dispositivo, pela manutenção do entendimento de que, nos casos de atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito pelo agente público, cabe tão somente à Administração o ônus de demonstrar a incompatibilidade da evolução do patrimônio ou renda do agente público, sem a necessidade de evidenciar o nexo causal entre a conduta responsável pelo acréscimo desproporcional e o exercício do cargo público para a configuração do ato de improbidade. 5.2 Logo, o ônus de comprovação da licitude da evolução patrimonial constatada, bem como da ausência de vínculo da conduta com o exercício do cargo público, recai sobre o agente público.

Para escorar essa conclusão de que nada mudou na interpretação do art. 9º, VII, da nova LIA, a CGU citou decisões do STJ, algumas das quais mencionadas neste capítulo, mas como todas são anteriores à novel legislação não seriam boas referências para balizar a controvérsia reinaugurada, ainda não sedimentada na Corte.

A CGU também citou o seu Manual de PAD para sustentar que tudo segue como antes do câmbio legal, mencionando os trechos com orientações de que a Administração Pública deve comprovar apenas a VPD e o acusado demonstrar que ela tem origem lícita. Todavia, deixou de citar outro trecho do Manual que colidi com a argumentação da Nota Técnica, referente à independência do inciso VII em relação ao caput do art. 9º.

---

[616] TEIXEIRA, op. cit., p. 2097, 2102, 2207, 2209.

[617] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 486/2022/CGUNE/CRG, de 17 de março de 2022. Dispõe sobre os efeitos da alteração da redação do inciso VII do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Publicada no DOU de 18/3/2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67847/8/Nota_tecnica_486_SEI_00190_101098_2022_45.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

No Manual consta que o inciso VII do art. 9º da LIA "é um tipo disciplinar autônomo e específico, independente do *caput* do mesmo dispositivo"[618]. Já no item 4.14 da Nota Técnica consta o contrário, que o aludido inciso VII "não possui autonomia em relação ao *caput* do art. 9º", uma vez que faz parte de um rol exemplificativo de condutas, com vinculação direta aos comando previsto no *caput*.

A CGU resvalou nessa contradição para poder sustentar que o alterado inciso VII é dependente e inseparável do *caput* do art. 9º, porque este na prática não foi modificado, já que a expressão nele incluída - "mediante a prática de ato doloso" - já era observada, diante da impossibilidade de enriquecimento ilícito culposo.

Ocorre que até a publicação da nova LIA, a CGU sempre defendeu a autonomia do inciso VII em relação ao *caput* do art. 9º, enquadrando especificamente neste inciso os casos de enriquecimento ilícito caracterizado por VPD, mas agora que o inciso VII não mais permite essa visão, a CGU cambiou a sua posição para poder amarrar o inciso VII ao *caput* e seguir demitindo por enriquecimento ilícito sem comprovar a infração específica que lhe causou.

Por essas razões, discorda-se dos argumentos da CGU na Nota Técnica nº 486/2022, que fez um esforço retórico para não aceitar o novo comando do inciso VII do art. 9º da LIA, que não permite mais que se enquadre em improbidade administrativa o enriquecimento ilícito por VPD sem comprovação da infração que lhe deu causa.

A PGFN, assessora jurídica do Ministério da Fazenda (MF) e seus órgãos, vem enquadrando o enriquecimento ilícito por VPD como enquadrava antes da nova LIA, a exemplo do que sustentou no seu Parecer SEI nº 5874/2022/ME, de 13/4/2022, que subsidiou o julgamento ministerial no caso apurado no PAD nº 16323.720039/2015-29.

Depois de concordar com a CI sobre a ocorrência do enriquecimento ilícito por VPD e o enquadramento em improbidade administrativa, no item 159 do Parecer a PGFN entendeu que "restou demonstrada a necessidade de aplicação da pena de demissão por violação ao art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90, com a definição dada pelo art. 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429/92, com a redação anterior à vigência da Lei nº 14.230/2021" [...].

[618] BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo disciplinar*. Brasília. Publicado em janeiro de 2021, p. 240. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/11/Manual_PAD_2021_1.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

Já na conclusão do Parecer (item 160), a PGFN propôs “a pena de demissão, por ato de improbidade administrativa, com fundamento no artigo 132, IV, da Lei nº 8.112/90”, idêntico ao etiquetado na respectiva Portaria de demissão, sem citar a definição sorvida na LIA. O mesmo ocorreu no Parecer SEI nº 11565/2022/ME, de 11/8/2022, que tratou de caso similar apurado no PAD nº 16302.720035/2018-31.

Esse mesmo formato consta noutros Pareceres da PGFN sobre o tema, bastando esses dois exemplos para demonstrar que algo não vai bem, pois se está usando um dispositivo que define enriquecimento ilícito por VPD já superado. Nesse sentido, o primeiro aspecto que precisava ser esclarecido era se a nova LIA alcançava os casos passados, uma vez que é norma sancionadora mais benéfica aos acusados, por isso alguns servidores já demitidos ou com aposentadoria cassada recorreram ao Judiciário para rever as suas expulsões.

O STF foi rápido nesse tema e no dia 18/8/2022 julgou o Agravo em Recurso Especial (ARE) nº 843.989/PR[619], no qual decidiu que a LIA está no âmbito do Direito Administrativo sancionador, e não do Direito Penal. Por isso, mesmo sendo mais benéfica aos acusados ela não retroage como ocorre na esfera criminal. Prevaleceu o entendimento do ministro relator Alexandre de Moraes, numa votação com placar de 7x4.

Naquela assentada, o STF não discutiu o enriquecimento ilícito por VPD, pois trata-se de interpretação de dispositivo legal que em regra estaciona no STJ, portanto a controvérsia persistirá até que essa Corte volte a pacificá-la. Até lá, a União seguirá aquela orientação da CGU na Nota Técnica nº 486/2022 e o entendimento da PGFN nos seus pareceres citados, ou seja, que a nova LIA não cambiou o tema.

Enquanto isso, os estudiosos da matéria seguem debatendo e alguns com compreensões inovadoras, como a da autonomia da União para enquadrar os atos ímprobos somente no art. 132, IV, do Estatuto, sem recorrer à definição desde sempre sacada da LIA para subsidiar aquele enquadramento, conforme se estudará a seguir.

8.4 A (im)possibilidade de autonomia da improbidade administrativa no Estatuto federal

Como a controvérsia aqui investigada ainda não foi serenada, os estudiosos seguem debatendo os seus pontos de vista para a cristalização da matéria. Nesse passo, alguns autores

[619] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Plenário. Relatado pelo ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 18/8/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

têm defendido que a União tem autonomia para enquadrar os atos ímprobos apenas no art. 132, IV, do Estatuto, sem recorrer à definição desde sempre sacada da LIA para subsidiar esse enquadramento, notadamente quanto aos atos ímprobos que atentam contra os princípios reitores da Administração Pública, previstos no art. 11 da LIA.

O argumento é interessante, porque há outras infrações disciplinares previstas nos arts. 116, 117 e 132 do Estatuto com forte carga subjetiva[620], sem conceituação noutras leis, e isso não impede a União de enquadrar as condutas e punir os servidores. Assim, também não seria necessária uma definição de outra lei para enquadrar os atos ímprobos na improbidade administrativa do art. 132, IV, do Estatuto.

A ausência de definição de improbidade desde a sua primeira previsão normativa, na Constituição de 1891, nunca impediu a aplicação das penas dela decorrentes. A falta de conceituação no Estatuto não prejudica a sua aplicação sem os conceitos da LIA, que são voltados à área cível, porque a União possui hoje suficiente capacidade na matéria disciplinar para dar o correto enquadramento em face do conjunto probatório[621].

Embora não abordando o mesmo aspecto da autonomia a que o autor se refere, outros professores confirmam a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, como José dos Santos Carvalho Filho[622], Léo da Silva Alves[623] e José Armando da Costa[624], amparados por decisões do STJ no MS nº 18.761/DF (2019) e no RE nº 1.364.075/DF (2015), e pelo STF no RMS nº 28.919/DF (2014), e no AgRg nº 52.364/DF (2022).

Quanto à independência das instâncias, não se pode impedir a Administração de exercer plenamente o seu poder disciplinar e demitir servidores que pratiquem atos de extrema desonestidade por falta de definição na nova LIA. Ela tem autonomia para demitir por

[620] Por exemplo: exercer com *zelo* e *dedicação* as atribuições do cargo (116, I); ser *leal* às instituições a que servir (116, II); manter conduta compatível com a *moralidade* administrativa (116, IX); tratar com *urbanidade* as pessoas (116, XI); promover manifestação de *apreço* ou *desapreço* na repartição (117, V), proceder de forma *desidiosa* (117, XV); *incontinência* pública e *conduta escandalosa na repartição* (132, V), *dilapidação* do patrimônio nacional (132, X), entre outros.
[621] SOARES, Gregório Antônio. *A autonomia da improbidade administrativa na Lei nº 8.112/90*. Trabalho de conclusão de curso apresentado na pós-graduação *lato sensu* em combate à corrupção e lavagem de dinheiro, na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2022, p. 6, 9 e 17.
[622] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015, p. 800.
[623] ALVES, Léo da Silva. *Processo disciplinar em 50 questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 156.
[624] COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 42.

improbidade enquadrando apenas no Estatuto, opção mais segura juridicamente para solucionar o conflito de normas que a nova LIA gerou, especialmente nos seus arts. 11, *caput,* e 12, III[625].

A independência entre as instâncias é fato tão certo quanto o movimento da Terra ao redor do Sol, pois está prevista no art. 121 do Estatuto federal[626], serenada na jurisprudência e na doutrina. Por isso, Gregório Soares (2022), Cecília Peretti e Naylor Sardinha de Melo (2022), recém citados, sustentam que a União tem autonomia e dispositivo legal próprio para enquadrar os atos ímprobos, sem pedir conceitos emprestados à LIA.

Nos seus estudos, os referidos autores analisaram os atos de improbidade administrativa, com ênfase nos que atentam contra os princípios reitores da Administração, previstos no art. 11 da nova LIA. Esse dispositivo teve relevante alteração, fixando um rol taxativo de condutas que nele se enquadram, e não mais uma lista exemplificativa, como antes. Outra alteração impactante no art. 11 veio do art. 12, III, que excluiu a penalidade de perda da função pública.

A partir dos referidos comandos da nova LIA, não seria mais possível demitir, por exemplo, um servidor que falsificou atestados médicos para fazer outras atividades durante a licença forjada, porque essa conduta não está no rol taxativo do art. 11. Nesse contexto, os três autores citados entendem que a União é autônoma para enquadrar na improbidade administrativa do art. 132, IV, do Estatuto, mesmo sem previsão na LIA.

Outro argumento que aqueles três autores usam para sustentar a completa autonomia da União para enquadrar os atos ímprobos exclusivamente no Estatuto federal, de forma independente, é que a LIA se aplica na esfera cível e foi criada para atender ao comando do art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, como consta na sua ementa, e não para disciplinar a conduta dos servidores no exercício dos seus cargos.

Discorda-se dessas óticas, pois o art. 132, IV, do Estatuto, é uma norma disciplinar em branco, carente de complementação, tratando-se de "norma jurídica de caráter geral e elevada carga valorativa[627]. Isso significa que o tipo elencado naquele dispositivo se complementa, quanto ao preceito primário, com os conceitos de outra norma de igual hierarquia, que é a LIA,

---

[625] PERETTI, Cecília; MELO, Naylor Sardinha de. *A autonomia da improbidade administrativa na Lei nº 8.112/90 e a nova redação do art. 11 da Lei nº 8.429/92: uma análise breve e pragmática à luz da jurisprudência do STJ*. Trabalho de conclusão de curso apresentado na pós-graduação *lato sensu* em combate à corrupção e lavagem de dinheiro, na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2022, p. 17 e 21.
[626] Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.
[627] NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 4ª edição, atualizada e revista. São Paulo: Atlas, 2014, p. 53.

tendo-se, assim, os ilícitos administrativos disciplinares de improbidade administrativa, com a utilização (complementação) das tipificações contidas na LIA[628].

O Estatuto, no seu art. 132, IV, positivou os atos de improbidade administrativa, cuja disposição, por ser muito vaga, reclamava legislação mais específica. Somente com a entrada em vigor da LIA é que o instituto da improbidade administrativa ganhou feitio jurídico-disciplinar constitutivo de justo título da demissão do servidor público[629].

Caso fosse possível desapegar-se dos conceitos previstos na LIA, a União não teria se aferrado a eles por quase 30 anos, desde 1992. No caso do enriquecimento ilícito por VPD, os PAD's do "Propinoduto" (2003) foram um divisor de águas no manejo desse tipo de infração, porque os enquadramentos das demissões foram apenas em improbidade administrativa, com as definições sacadas do art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92, sem comprovação do liame entre o enriquecimento ilícito e alguma infração funcional.

Foi a primeira vez na trajetória correcional brasileira que se usou esse enquadramento, impulsionando a discussão apresentada no subcapítulo acima e a conclusão do STJ confirmando as demissões. A partir de então, a União deu mais atenção à evolução patrimonial dos servidores, com o Decreto nº 5.483/2005[630] prevendo a análise da situação patrimonial dos seus agentes públicos e, em caso de indícios de incompatibilidade, instauração de sindicância patrimonial, procedimento hoje previsto no Decreto nº 10.571/2020[631].

A RFB, por exemplo, passou a investir na investigação de ilícitos patrimoniais dos seus servidores, migrando do histórico foco sobre a conduta funcional para o resultado patrimonial irregularmente amealhado com aquela conduta, desde a Portaria RFB nº 11.311/2007, que positivou a investigação patrimonial[632].

---

628 DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie: comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/90*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 271-272.
629 COSTA, op. cit., p. 544-545.
630 BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 01/7/2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm>. Acessado em 19/11/2023.
631 BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 10.571, de 09 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da Administração Pública federal. Brasília. Publicado no DOU de 10/12/2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10571.htm>. Acessado em 19/11/2023.
632 VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022, p. 42.

Registrou-se o resultado desse novo paradigma no subcapítulo 2 acima: das 167 expulsões que a RFB aplicou entre 2019 e 2022, 46 (27,5%) referiram-se a enriquecimento ilícito caracterizado por VPD, amparando-se nos conceitos da LIA. Depois de usá-la por quase 30 anos para aplicar demissões que antes dela não eram aplicadas, defender o descarte da norma é uma tentativa de driblar a nova realidade inconveniente à União.

É inegável que o legislador mudou o tratamento da improbidade administrativa para dificultar as punições a esse ilícito, por isso que Marcos Salles Teixeira (2023) lamentou a nova LIA, reputando-a um retrocesso no combate à corrupção (subcapítulo acima). Gregório Antônio Soares (2023), também citado acima, igualmente reclamou, alegando que a nova LIA, "notadamente no seu art. 11, praticamente inviabilizou a aplicação da pena de demissão por improbidade administrativa no processo administrativo disciplinar".

No ponto, há dois aspectos a abordar sobre a nova LIA: o primeiro é quanto ao seu art. 11, que trata dos atos de improbidade que atentam contra os princípios reitores da Administração Pública, e o segundo é quanto ao art. 9º, *caput*, e seu inciso VII, sobre o enriquecimento ilícito. Inicialmente, embora se possa sorver o conceito de improbidade em diversas fontes, a fonte primária do Direito é a lei, seguida da jurisprudência e da doutrina.

A lei aqui mencionada é em sentido amplo, abrangendo a normatização infralegal, como as instruções normativas, portarias, resoluções etc. No caso da improbidade administrativa, prevista genericamente no art. 132, IV, do Estatuto federal, há lei específica que define os seus contornos e conceitos, por isso foi dela que a União sacou definições sobre essa infração disciplinar por quase 30 anos (1992 a 2021).

Ocorre que o legislador a alterou, limitando a um rol taxativo as condutas enquadráveis no art. 11, que trata dos atos ímprobos que agridem princípios da Administração, e eliminou a pena de perda da função pública para essas condutas. Isso significa que, para o legislador, falsificar atestado médico para dedicar-se a outras atividades durante a falsa licença não é mais improbidade, e a Administração não pode fazer-se de parlamentar para mudar essa nova regra.

Nesse exemplo do atestado médico falso, cabe apenas o enquadramento no descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa (art. 116, IX, do Estatuto federal), e/ou falta de lealdade (art. 116, II), puníveis com advertência, ou

suspensão de até 90 dias. Se foi isso que o legislador quis, assim deve ser, salvo se o Judiciário der outra interpretação, não podendo a União apenas descartar uma conceituação legal, depois de usá-la por 30 anos, porque o seu novo figurino não lhe agrada.

Embora a constitucionalização do Direito Administrativo tenha dado mais autonomia à Administração Pública, como ensinam Luís Roberto Barroso[633], Javier Barnes[634], Gustavo Binenbojm[635] e Odete Medauar[636], essa independência é possível apenas para a concretização de direitos fundamentais previstos constitucionalmente, ou ao amparo de princípios e valores constitucionais que o legislador ainda não positivou[637], o que não é o caso aqui.

Investir em sentido contrário, dando à União poderes legislativos que ela não tem, seria mais grave que os excessos do Judiciário quando ultrapassa a sua competência constitucional para dar interpretação criativa dos dispositivos legais, recebendo críticas de Ronald Dworkin[638], Carlos Bastide Horbach[639], Manoel Gonçalves Ferreira Filho[640], Humberto Ávila[641], Larry Kramer[642] e Diego Werneck Arguelhes[643].

No tocante ao enriquecimento ilícito por VPD, o novo inciso VII do art. 9º da LIA claramente mudou as regras desse enquadramento. Tanto é assim, que em 12/11/2021 a Procuradoria-Geral da República (PGR) emitiu a Nota Técnica nº 1/2021 - 5º CCR[644], tratando

---

633 BARROSO, op. cit., p. 46-50.
634 BARNES, Javier. *Buena administración, princípio democrático y procedimiento administrativo*. Buenos Aires: La Ley, 2012, p. 79-87.
635 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 69-71.
636 MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 12-16.
637 DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa.* Curitiba: Juruá, 2018, p. 46.
638 DWORKIN, Ronald. *Equality, Democracy, and Constitution: We the People in Court*. Alberta Law Review - Center for Constitucional Studies. Vol. 28, nº 02, 1990, p. 325-346. Disponível em: <https://albertalawreview.com/index.php/ALR/article/view/1605/1594>. Acessado em 14/11/2023.
639 HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos.* São Paulo. Revista dos Tribunais, v. 859, 2007, p. 80.
640 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira.* Rio de Janeiro. Revista de Direito Administrativo, v. 250, janeiro-abril de 2009, p. 151-167.
641 ÁVILA, op. cit., p. 24-25.
642 KRAMER, Larry. *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad.* Traducción de Paola Bergallo. Madrid: Marcial Pons, 2011, p. 302.
643 ARGUELHES, Diego Werneck. *Juízes falando para o povo: populismo judicial para além das decisões judiciais. In* BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de (organizadores). *30 anos da Constituição de 1988 - uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 361-367.
644 BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Nota Técnica nº 01/2021 - 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR). Trata da aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Publicada em 16/11/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

das alterações na LIA, e no item 28 defendeu que o seu art. 9º, VII, não se aplica aos fatos anteriores a sua vigência:

> Item 28. A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, *no que se refere à demonstração da origem do patrimônio com atuação funcional específica*, ora inferida no artigo 9º, inciso VII, não se aplica a fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº 14.230. (Grifou-se)

Ao defender que as alterações naquele dispositivo não se aplicam aos fatos anteriores à vigência da nova LIA, a PGR está admitindo que se aplica aos fatos posteriores, alinhada ao que se vem argumentando nos últimos parágrafos acima. O disposto no item 30 da Nota Técnica confirma essa conclusão, pois a PGR sustentou que o novo dispositivo é incompatível com as convenções internacionais de combate à corrupção que o Brasil assinou.

> Item 30. A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, *no que se refere à demonstração da origem do patrimônio com atuação funcional específica*, ora inferida no artigo 9º, inciso VII, torna o dispositivo incompatível com tipologia de enriquecimento ilícito, prevista nas Convenções Internacionais da OEA (Artigo IX) e da ONU (Artigo 20) contra a corrupção, ofendendo o princípio da proporcionalidade, por desguarnecer a proteção do bem jurídico, à luz do artigo 37, § 4º da CF. (Grifou-se)

O disposto nesse item 30 da Nota Técnica da PGR reflete a mesma insatisfação de Gregório Antônio Soares e Marcos Salles Teixeira, citados acima, sobre o enfraquecimento do combate à corrupção veiculado na nova LIA, comprovando que o dispositivo efetivamente impôs limites severos à União para apurar os casos de improbidade.

Por isso que se discordou, no subcapítulo acima, do posicionamento da CGU e da PGFN, ao sustentarem que tudo segue como antes da nova LIA na apuração do enriquecimento ilícito por VPD. O legislador alterou o texto legal com a intenção de sepultar a interpretação antiga desse enquadramento, e por mais que a União se esforce para argumentar o contrário e seguir demitindo servidores sem vincular a VPD à infração que lhe deu causa, seus esforços não são suficientes para retirar a clareza do texto legal.

Por outro lado, entende-se que os esforços argumentativos da União acabarão tendo um resultado positivo, pois os acusados demitidos ou com aposentadoria cassada recorrerão ao Judiciário para rever a decisão administrativa e é possível que uma vez mais o STJ decida as demandas favoravelmente à União e pacifique o tema, novamente no sentido de ser desnecessário demonstrar a infração que gerou a VPD.

Acredita-se que a referida visão prevalecerá no Judiciário, cuja última palavra será do STF, pois ao tratar desse tema na discussão original a Corte afastou-se da teoria da imputação

para aderir ao método de interpretação consequencialista, autorizado pelos arts. 20 e 21 da LINDB[645]. Assim, preservou a política de combate à corrupção com a qual o Brasil se comprometeu e que o Legislativo fragilizou com a nova LIA.

Por enquanto, há algumas decisões judiciais em ambos os sentidos. A primeira é da 5ª Vara Federal de Guarulhos-SP, em 29/7/2022, no procedimento comum cível nº 5002330-64.2022.4.03.6119, no qual o demandante pleiteou a sua reintegração ao cargo que ocupava antes de ser demitido por enriquecimento ilícito caracterizado por VPD.

O demandante argumentou que a nova LIA aboliu essa infração da forma como era aplicada e por ser norma sancionadora retroage para beneficiá-lo. O Juízo não aceitou esses argumentos e decidiu que a nova LIA não aboliu o enriquecimento ilícito por VPD e que se mantém no servidor acusado o ônus de comprovar a origem lícita dos recursos.

O STJ já enfrentou o tema depois da publicação da nova LIA e, como na decisão do Juízo singular acima, endossou o posicionamento da União, desfavorável aos servidores acusados. Foi no MS nº 28.214-DF[646] (2022), no qual o STJ manteve a compreensão que sempre adotou, antes da nova LIA, no sentido de que "demonstrada pelo Estado-acusador riqueza incompatível com a renda do servidor, a incumbência de provar a fonte legítima do aumento do patrimônio é do acusado, e não da Administração".

O STF também já encarou a controvérsia, recentemente, no Recurso em MS nº 38.456-DF[647] (2022), julgando na mesma linha do STJ, favorável à União, mantendo a demissão da impetrante, ao argumento de que para enquadrar em VPD basta que tenha ocorrido o enriquecimento ilícito no período da ocupação do cargo público, havendo uma inversão do ônus da prova, devendo o agente público demonstrar a origem lícita dos recursos, por isso não é exigida a alegada demonstração de nexo de causalidade.

---

[645] O art. 20 prevê que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as *consequências* práticas da decisão", e o art. 21 dispõe que "a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas *consequências* jurídicas e administrativas". (Grifou-se)

[646] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 28.214-DF. Primeira Seção. Relator: ministro Herman Benjamin. Julgado em 22/6/2022 e publicado no DJe de 30/6/2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2728214%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2728214%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 16/11/2023.

[647] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança nº 38.456-DF. Segunda Turma. Relator: ministro Edson Fachin. Julgado em 05/12/2022 e publicado no DJe de 19/12/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473699/false>. Acessado em 16/11/2023.

São decisões como estas do STJ e do STF que sustentam o entendimento de que será essa a visão que prevalecerá, com a mesma interpretação consequencialista que os arts. 20 e 21 da LINDB autorizam e que prevaleceram naquelas Cortes antes da nova LIA. Todavia, essas decisões se referiram a fatos ocorridos antes da nova LIA, e como o STF já reconheceu que não há retroatividade benéfica fora da esfera penal, só se saberá o posicionamento das Cortes sobre a nova LIA nesse tema específico quando se debruçarem sobre fatos posteriores a ela.

Comprovando a controvérsia do tema e a importância de estudá-lo, há decisões em sentido contrário, favoráveis aos servidores e com a concordância do MPF. A primeira foi na Ação Civil de Improbidade Administrativa (ACIA) nº 5008453-14.2017.4.03.6100/JFSP, julgada na 2ª Vara Cível Federal de São Paulo, publicada em 02/3/2023. Segundo narrado na inicial, no período de 2003 a 2006 um servidor da RFB enriqueceu ilicitamente ao adquirir bens com valores desproporcionais à sua renda, além de apresentar variação patrimonial desproporcional no valor de R$ 6.991.458,05.

Ao julgar, o Juízo singular entendeu que a LIA foi alterada e o novo art. 9º menciona a prática de ato doloso que deve estar comprovado na instrução. Assim, para constituir ato de improbidade administrativa tipificado no art. 9º, a conduta que promova enriquecimento ilícito precisa ser dolosa e corresponder a alguma das condutas descritas nos incisos. A redação originária da Lei nº 8.429/92 exigia apenas a demonstração do enriquecimento sem causa para restar configurada a improbidade. Já na nova redação é necessária a demonstração do ato doloso que ensejou o recebimento dos bens indevidamente, arrematou o Juízo.

O segundo julgamento ocorreu na 4ª Vara Cível Federal de SP, na ACIA nº 0000815-83.2015.4.03.6100, em 26/5/2023. O Juízo entendeu que diante da impossibilidade de continuar processando o réu por improbidade administrativa decorrente de VPD, sem a comprovação de que recebeu esses valores em função do cargo ocupado, o MPF requereu a improcedência da ação. Portanto, concluiu o Juízo, com as inovações legislativas deve-se também demonstrar o nexo entre a prática da conduta e o enriquecimento ilícito. O TRF5 teve idêntica compreensão ao julgar uma Apelação Cível no processo nº 0814011-82.2022.4.05.8300, em 26/10/2023.

Conforme demonstrado, há uma decisão do STF e uma do STJ considerando que a nova LIA não alterou a interpretação já consolidada sobre o enriquecimento ilícito caracterizado por VPD, mas há Juízos singulares com compreensão diversa. Essa falta de uniformidade causa

insegurança jurídica neste tema, pois servidores punidos em PAD's estão recorrendo ao Judiciário e recebendo tratamento diferente, embora se encontrem em igual situação.

No atual cenário do constitucionalismo democrático, que deu centralidade à Constituição e aumentou o poder do Judiciário[648], este tem competência para rever os atos do Legislativo, uniformizando a interpretação dos arts. 9º, VII, e 11 da nova LIA. Nesta, o legislador requereu a demonstração de que o enriquecimento ilícito decorre do cargo, devendo-se comprovar no PAD a infração específica que lhe deu causa. Somente o Judiciário pode flexibilizar esse comando legal, não a Administração Pública Federal, como esta vem fazendo.

Estudou-se a apuração do enriquecimento ilícito na União, descobrindo-se que ela mantém o seu entendimento anterior à alteração da LIA em 2021. Assim, segue demitindo servidores por enriquecimento ilícito caracterizado por VPD sem demostrar a infração especifica que lhe deu causa, embora a nova LIA seja clara sobre essa necessidade.

Descobriu-se, também, que no Judiciário ainda não há uniformidade sobre esse tema, e que somente essa esfera tem competência para relativizar o texto legal, nunca a Administração Pública Federal em matéria de sancionamento. Tendo-se investigado os principais desdobramentos da apuração do enriquecimento ilícito na Administração Pública Federal, passa-se ao seu estudo nos Estados.

8.5 A apuração do enriquecimento ilícito nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de entender como a Administração Pública Federal trata o enriquecimento ilícito decorrente de VPD dos seus servidores, aqui se estudará como os Estados lidam com essa infração disciplinar. Iniciando por Minas Gerais, o seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 869/52) não prevê a infração de improbidade administrativa, por isso não há como enquadrar o enriquecimento ilícito decorrente de VPD, iniciando aí a falta de uniformidade com a União nesse tema. Apesar desse silêncio legal, o Decreto nº 46.881/2015[649] introduziu a sindicância patrimonial na Administração Pública Mineira.

---

[648] SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In*: SARMENTO, Daniel (organizador). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 114.
[649] MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 46.881, de 04 de novembro de 2015. Institui a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Publicada no DOE de 06/11/2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46881/2015/?cons=1>. Acessado em 18/11/2023.

Segundo o referido Decreto, a sindicância patrimonial é um procedimento administrativo de caráter sigiloso, investigatório e não punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito de agente público (art. 1º). Ela será conduzida por comissão sindicante composta por, no mínimo, dois servidores públicos, sendo um deles estável (art. 5º), com prazo de 90 dias para concluir o trabalho, admitida a prorrogação por igual período (art. 6º).

O art. 8º do referido Decreto prevê que o relatório da comissão de sindicância patrimonial poderá recomendar nove medidas, entre elas: o ajuizamento de ação de improbidade administrativa pela Advocacia-Geral do Estado (AGE, inciso II); instauração de procedimento disciplinar, para averiguação da prática de infração disciplinar (inciso IV); a instauração de procedimento disciplinar, para apurar outras irregularidades que se tornarem conhecidas durante a instrução da sindicância patrimonial (inciso V).

Nota-se que entre as medidas que a comissão de sindicância patrimonial pode propor não está a apuração do enriquecimento ilícito com contraditório e ampla defesa, apenas a apuração de outra infração disciplinar, que seria aquela que deu causa à VPD. Isso ocorre, porque não havendo previsão legal para enquadrar em improbidade administrativa, resta tentar apurar a infração que turbinou o patrimônio indevidamente, que é tarefa dificílima.

Para confirmar se a referida percepção está correta, consultou-se a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), e o seu corregedor-geral respondeu que no procedimento inquisitorial da sindicância patrimonial se apura o enriquecimento ilícito. Caso confirmado, instaura-se o PAD, a fim de averiguar o uso do cargo para auferir as vantagens indevidas que geraram o enriquecimento irregular. Comprovando-se a infração, enquadra-se a conduta no art. 250 do Estatuto, principalmente nos seus incisos II e V.

A resposta do corregedor-geral da CGE-MG confirmou a interpretação que se teve ao analisar a normatização mineira sobre o tema. O citado art. 250 do Estatuto que ele mencionou trata das infrações punidas com demissão a bem do serviço público, cujo inciso II se refere à pratica de “crime contra a boa ordem e Administração Pública e a Fazenda Estadual”, e o inciso V reporta-se à lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio do Estado.

A ausência da improbidade administrativa no Estatuto mineiro gera enorme dificuldade à CGE-MG, pois sem dispositivo adequado para enquadrar o enriquecimento ilícito enquadra-se a infração em dispositivo que se entende inadequado para alojá-la, colocando em risco a higidez do PAD, que pode ser questionado judicialmente e tombar no Judiciário.

O mencionado enquadramento da infração que deu causa ao enriquecimento ilícito em "crime contra a boa ordem e Administração Pública e a Fazenda Nacional" é problemático. Os crimes contra a Administração Pública são condutas graves que ofendem os seus interesses e o seu enfretamento visa a preservar a normalidade funcional, a probidade, a incolumidade, o prestígio e o decoro administrativos[650]. São todos os que se acham catalogados no Código Penal ou em leis extravagantes, que podem ser praticados por servidores contra o Estado[651].

O problema é que falta competência à Administração para se manifestar sobre crime. Por isso, na União a AGU já se manifestou sobre a necessidade de esperar o trânsito em julgado no terreno penal quando enquadrar a conduta em crime contra a Administração Pública[652]. Pelo princípio do juiz natural, somente o juízo criminal competente poderá reconhecer a existência desses delitos, sem o que inexiste título jurídico para fundamentar a demissão do servidor, de forma que a reprimenda deverá aguardar o trânsito em julgado[653].

Enquadrar a infração que deu causa ao enriquecimento ilícito em lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio estadual, como o corregedor-geral da CGE-MG informou, também não é adequado, pois essa infração se caracteriza pela má administração ou a perda do dinheiro público, de forma que o seu cometimento recai, em geral, sobre servidores que têm competência para gerir ou acessar recursos públicos, tais como os ordenadores de despesas, que emitem empenho, autorizam pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos[654].

Há no Estatuto mineiro uma proibição que poderia ser adequada para enquadrar a infração que gerou o enriquecimento ilícito, que é "valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função", prevista no art. 217, VI. Esse dispositivo visa a evitar que o indevido uso do cargo propicie ao servidor a obtenção de vantagem de terceiros

---

650 MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Manual de Direito Penal*. 15ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 1999, p. 285.
651 GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 60 e 61.
652 BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GQ 124, de 14 de abril de 1997. Dispõe sobre a independência das instâncias. O enquadramento em crime contra Administração requer condenação judicial transitada em julgado. Brasília. Publicado no DOU de 30/5/1997. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>, p. 219-225. Acessado em 23/11/2023.
653 COSTA, José Armando da. *Controle Judicial do Ato Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 238.
654 TEIXEIRA, op. cit., p. 1949.

mediante constrangimento, além de preservar a fidelidade funcional à Administração e impor que toda a conduta do servidor represente a vontade de agir para atender ao interesse público[655].

O valimento de cargo para proveito próprio constitui-se no mercadejamento do posto administrativo, na troca de favores ou vantagens ilegais ou extralegais com prejuízo para a Administração Pública, ou com ofensa aos princípios morais e preceitos regulares que a regem[656]. O preceito veda o uso do cargo para constranger terceiros a conceder vantagens ao servidor, ou para praticar atos ou tomar iniciativas em troca de vantagem indevida[657].

Há dois problemas, porém, para enquadrar a infração que deu origem ao enriquecimento ilícito em valimento de cargo no Estatuto mineiro: a primeira é que, surpreendentemente, a proibição de se valer do cargo para lograr proveito pessoal não se pune com demissão, apenas com suspensão (art. 246, III, do Estatuto). Assim, não seria razoável somente suspender um servidor que praticou ato gerador de enriquecimento ilícito, conduta gravíssima caracterizadora de improbidade administrativa nos entes que a preveem na normatização disciplinar.

O segundo problema é a redação deficitária daquele art. 246, III, do Estatuto mineiro, pois prevê apenas o valimento de cargo para proveito pessoal, quando o melhor texto seria "proveito pessoal, *ou de outrem*", como no Estatuto federal. Isso porque, é muito difícil comprovar no PAD o benefício do servidor, enquanto o de outrem é tarefa mais simples, na forma de um deferimento, uma concessão, um afrouxamento em atividade de controle ou do exercício de poder de polícia, ou de qualquer inação dolosamente pactuada com o servidor[658].

Pelo exposto, facilmente se percebe que a ausência da improbidade administrativa no Estatuto mineiro gera grande dificuldade à CGE-MG no trato dos casos de enriquecimento ilícito dos seus servidores. Depois de apurar o aumento indevido do patrimônio do servidor na sindicância patrimonial, a CGE-MG precisa descobrir no PAD a infração que gerou o enriquecimento, como quem procura agulha num palheiro e, caso consiga, enfrenta novo desafio para enquadrar a conduta, pois o valimento de cargo se pune apenas com suspensão.

---

[655] AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. *Direito Administrativo Disciplinar em perguntas e respostas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1998, p. 110-111.
[656] BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7ª edição, revista, atualizada e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963, p. 138.
[657] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Direito e processo disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e melhorada. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966, p. 138.
[658] TEIXEIRA, op. cit., p. 1660.

A falta de uniformidade entre Minas Gerais e a União quanto à apuração do enriquecimento ilícito dos servidores ocorre em vários aspectos: na ausência da improbidade administrativa no Estatuto mineiro; na necessidade de se comprovar, em Minas Gerais, a infração que originou o enriquecimento indevido; a falta de dispositivo legal adequado, na Norma mineira, para enquadrar a infração que gerou o incremento patrimonial indevido.

A ausência de uniformidade nos referidos aspectos gera tratamento correcional diferenciado entre os servidores mineiros e os federais, porque as lacunas estatutárias em Minas Gerais praticamente inviabilizam a punição de servidores por enriquecimento ilícito, enquanto na União apenas se demonstra a variação patrimonial desproporcional e se o servidor não comprovar a origem lícita dos recursos é demitido por improbidade administrativa.

Outro aspecto sem uniformidade entre Minas Gerais e a União na apuração do enriquecimento ilícito está nas características das suas sindicâncias patrimoniais. Enquanto a comissão mineira é composta por, no mínimo, dois servidores, sendo um deles estável (art. 5º do Decreto nº 46.881/2015), a federal não requer estabilidade de nenhum dos sindicantes (§ 2º do art. 24 da IN-CGU nº 14-2018[659]).

A estabilidade dos membros das comissões investigativas não é obrigatória, mas seria bem-vinda, funcionando como um elemento de independência dos comissários. Nessa raia, o máximo grau de imparcialidade se obtém quando as autoridades processuais estão protegidas pelo impedimento da exoneração *ad nutum*, qualificando-se a objetividade e o desempenho da competência disciplinar[660]. Por isso, seria conveniente uniformizar e exigir o requisito da estabilidade dos membros das sindicâncias patrimoniais na União e em Minas Gerais.

Um último aspecto sem uniformidade entre a sindicância patrimonial mineira e a federal está no prazo para conclusão. Isso porque, enquanto MG dispõe de 90 dias, prorrogáveis por igual período (art. 6º do Decreto nº 46.881/2015), sem previsão de recondução, na União o prazo é de 30 dias, prorrogável por igual período, com possibilidade de recondução (art. 25 da

[659] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33694/19/IN%20n.%2014_14-11-2018_regulamenta%20SISCOR.pdf>. Acessado em 25/11/2023.
[660] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 321.

IN CGU nº 14/2018), o que torna o prazo indeterminado. Assim, além de MG ter várias dificuldades para apurar o enriquecimento ilícito, ainda dispõe de menos prazo para fazê-lo.

No Ceará, o Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 9.826/74) também não prevê a improbidade administrativa, enfrentando-se a mesma dificuldade de Minas Gerais para enquadrar o enriquecimento ilícito caracterizado por VPD. Apesar dessa omissão legislativa, o Decreto cearense nº 34.597/2022[661] prevê a sindicância patrimonial (Sinpa), destinada à "apuração de indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público estadual, a partir da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades" (art. 16).

A comissão de Sinpa cearense será composta por, no mínimo, dois servidores efetivos, sem necessidade de serem estáveis (art. 18, § 1º e 2º), guardando uniformidade com a sindicância patrimonial da União e divergindo do formato mineiro, que exige estabilidade de pelo menos um dos membros do colegiado.

O prazo para a conclusão da Sinpa no Ceará é de até 60 dias, podendo ser prorrogado por igual período, sem previsão de redesignação da comissão. Assim, não está uniforme com o prazo da União, que é de 30 dias, prorrogáveis e com possibilidade de redesignação, nem se uniformiza com o prazo da sindicância patrimonial mineira, que é de 90 dias prorrogáveis, sem possibilidade de recondução.

O relatório final da Sinpa cearense deve ser conclusivo quanto ao enriquecimento ilícito, devendo recomendar a instauração do procedimento disciplinar cabível, ou o arquivamento. Como não há possibilidade de enquadrar o enriquecimento ilícito em improbidade administrativa, haja vista a ausência dessa infração no Estatuto, inferiu-se que o PAD decorrente da Sinpa visa a apurar a infração que deu causa ao acréscimo patrimonial indevido.

Para confirmar a referida inferência, consultou-se a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE-CE)[662], que conduz os PADs, e o procurador-chefe da Procuradoria de PAD respondeu que o enriquecimento ilícito deve estar atrelado a uma conduta dolosa do servidor[663],

[661] CEARÁ. Governo do Estado. Decreto nº 34.597, de 17 de março de 2022. Dispõe sobre o sistema de correição dos agentes públicos civis no âmbito do poder executivo estadual. Fortaleza. Publicado no DOE de 21/3/2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2022/09/DECRETO-COVID.pdf>. Acessado em 27/11/2023.
[662] A consulta foi encaminhada diretamente para o e-mail corporativo do procurador-chefe.
[663] Esse procedimento alinha-se à nova redação da LIA sobre o enriquecimento ilícito caracterizado por VPD.

praticada em razão do cargo, e por falta de previsão legal da infração de improbidade administrativa apura-se e enquadra-se no ilícito que gerou o aumento patrimonial ilícito.

É um procedimento uniforme com o adotado em Minas Gerais, que também sofre com a omissão legislativa sobre a improbidade administrativa no Estatuto. Contudo, o sistema correcional cearense tem uma pequena vantagem em relação ao mineiro, pois naquele o art. 193, IV, do Estatuto, prevê a proibição de "valer-se do exercício funcional para lograr proveito ilícito para si, *ou para outrem*" (grifou-se), enquanto em Minas Gerais o valimento de cargo é apenas para si, que é de difícil comprovação, conforme se discorreu acima.

A vantagem cearense de prever o valimento de cargo para si, ou para outrem, no enquadramento da infração dolosa que deu causa ao enriquecimento ilícito, perde força quando o art. 198 do Estatuto dispõe que a penalidade para o valimento de cargo é a suspensão de até 90 dias. Essa disposição inviabiliza enquadrar em valimento de cargo o ilícito doloso que alavancou o patrimônio do servidor indevidamente, pois a pena de suspensão é desproporcional (leve demais) para quem enriqueceu ilicitamente em razão do cargo.

Haveria outros dois enquadramentos possíveis no Estatuto cearense, puníveis com demissão, para a infração dolosa que gerou o aumento patrimonial indevido: "crime contra a Administração Pública" (art. 199, I), e "corrupção passiva, nos termos da lei penal" (art. 199, IX). O problema desses dispositivos é a necessidade de aguardar o trânsito em julgado da sentença penal, pois falta competência à esfera administrativa para se manifestar sobre crime[664].

No estudo da normatização cearense sobre a apuração do enriquecimento ilícito, constatou-se que a falta de previsão estatutária para a improbidade administrativa dificulta bastante o trabalho correcional, pois não há outros dispositivos adequados para enquadrar a infração dolosa que hipertrofiou irregularmente o patrimônio do servidor.

Constatou-se, também, que essa lacuna estatutária neutraliza a boa intenção do governo cearense ao introduzir por Decreto a Sinpa para apurar a variação patrimonial dos servidores, pois depois de identificar indícios de enriquecimento ilícito não há onde enquadrá-lo, necessitando-se descobrir a infração dolosa que lhe deu causa, tarefa que é dificílima.

[664] ALVES, Léo da Silva. *Processo disciplinar passo a passo*. 2ª edição totalmente revisada e atualizada. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 132.

A falta de uniformidade com a União nesses aspectos faz com que os servidores cearenses recebam tratamento diferenciado em relação aos federais, pois dificilmente aqueles serão punidos com demissão por enriquecimento ilícito, haja vista as dificuldades citadas. Além disso, também não há uniformidade nos prazos para concluir a Sinpa e na formação das comissões em relação a MG. Como os procedimentos têm a mesma motivação e finalidade, é importante que sejam uniformes para dar tratamento idêntico aos servidores de todos os entes.

No Estado de Pernambuco, o Estatuto dos servidores civis (Lei nº 6.123/68) não previa a infração de improbidade administrativa, por isso não estava uniforme com a União, alinhando-se com o Ceará e Minas Gerais nessa omissão legislativa. Para corrigir esse silêncio legal, a Lei Complementar pernambucana nº 316/2015[665] incluiu a referida infração no Estatuto e desde então há dispositivo adequado para enquadrar o enriquecimento ilícito.

Apesar de o Estatuto pernambucano prever a infração de improbidade administrativa desde 2015, não se encontrou norma dispondo sobre a sindicância patrimonial para apurar o aparente enriquecimento ilícito dos servidores, como há na União, no Ceará e em Minas Gerais. Para confirmar se realmente não há previsão normativa do aludido procedimento investigativo, consultou-se a Controladoria-Geral de Pernambuco (CGE-PE), via LAI.

A coordenadora de Correição da CGE-PE respondeu e confirmou que apesar de não haver norma dispondo sobre a sindicância patrimonial, o Estatuto pernambucano autoriza a CGE-PE a apurar o enriquecimento ilícito decorrente de VPD, em sede de sindicância, dos servidores nela lotados, não podendo atuar da mesma forma em relação aos servidores de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

A sindicância que a coordenadora de Correição da CGE-PE mencionou está prevista nos arts. 215 a 218 do Estatuto pernambucano. Ela "será instaurada quando a falta funcional não se revele evidente ou quando for incerta a autoria" (art. 216); "será conduzida por dois funcionários" designados mediante despacho da autoridade que determinar a sua instauração (art. 217) e deverá "ser concluída no prazo de vinte dias úteis" (art. 218).

[665] PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 316, de 18 de dezembro de 2015. Altera os arts. 82, 130, 132, 194, 196, 204, 209, 218 e 220 da Lei Estadual n° 6.123, de 20 de julho de 1968, e dá outras providências. Recife. Disponível em: https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=316&complemento=0&ano=2015&tipo=&url=>. Acessado em 04/12/2023.

Sindicância quer dizer investigação para esclarecer fatos e coletar informações, a fim de elucidar questões para a adoção de providências disciplinares imediatas[666]. Enquadra-se no chamado poder de inspeção ou de fiscalização, pelo exercício do qual o superior hierárquico se informa sobre como decorrem ou funcionam os serviços na sua dependência[667]. É meio sumário para investigação de anormalidades no serviço público, visando a arrecadar os elementos para indicação de autoria, sem as garantias de contraditório e ampla defesa[668].

Conforme as aludidas definições de sindicância, não há empecilho para que ela se preste a investigar o enriquecimento ilícito, pois trata-se de uma infração disciplinar como qualquer outra, principalmente no caso de Pernambuco, que desde 2015 tem o dispositivo estatutário de improbidade administrativa para enquadrá-lo. Porém, ao não normatizar uma sindicância voltada especificamente à evolução patrimonial dos servidores, como fizeram a União, Minas Gerais e Ceará, Pernambuco parece despreocupado com esse tipo de irregularidade.

A aparente despreocupação citada dificulta o trabalho correcional da CGE-PE e dos demais setores de persecução disciplinar pernambucanos, como a Comissão Permanente de PAD (CPAD), criada por meio do Decreto nº 38.190/2012[669], no âmbito da Secretaria de Administração, para apurar as infrações disciplinares dos servidores dessa Secretaria.

A dificuldade aparece nas entrelinhas da resposta que a CGE-PE deu ao questionamento sobre as suas apurações patrimoniais: “as apurações de enriquecimento ilícito decorrente de VPD não têm ocorrido de forma sistemática na CGE-PE, não existindo, portanto, dados sobre as demissões”. Além disso, informou que para apurar o enriquecimento ilícito proveniente de VPD de servidores lotados em outros órgãos do Poder Executivo Estadual, “necessária se faz a aprovação de norma que dote de competência esta CGE-PE”.

Perguntou-se à CGE-PE se ela apurava o enriquecimento ilícito dos servidores independentemente da infração que lhe deu causa, como ocorre na União, e como se viu a resposta não foi objetiva, limitando-se a informar que as apurações não têm ocorrido de forma

---

666 CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública.* 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
667 HENRIQUES, Manuel de Oliveira Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças*. 5ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007, p. 486.
668 CRETELLA JÚNIOR. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 743.
669 PERNAMBUCO. Governo do Estado. Decreto nº 38.190, de 18 de maio de 2012. Cria a Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD), no âmbito da Secretaria de Administração, e dá outras providências. Recife. Publicada no DOE de 25/5/2012. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=15223&tipo=>. Acessado em 05/12/2023.

sistemática, por isso não há dados sobre as demissões decorrentes dessa infração. Assim, para esclarecer esse importante aspecto indagou-se, novamente, a CGE-PE.

Questionou-se se na apuração do enriquecimento ilícito a CGE-PE considera necessário comprovar também a infração dolosa que gerou o aumento patrimonial indevido, ou entende suficiente demonstrar apenas o enriquecimento sem causa, cabendo ao servidor demonstrar a origem lícita dos recursos, como ocorre na União. A CGE-PE repetiu que "as apurações de enriquecimento ilícito decorrente de VPD não têm ocorrido de forma sistemática na CGE-PE, motivo pelo qual não podemos informá-lo acerca da conduta adotada".

A CGE-PE acrescentou que com a instituição do Sistema de Correição do Poder Executivo Estadual (SisCor), cujo projeto de lei se encontra em tramitação na Assembleia Legislativa-PE, talvez se consiga avançar na padronização de procedimentos, na uniformização de entendimentos dentro do Sistema e na instituição de novos normativos que versem sobre assuntos afetos à atividade correcional, a exemplo da sindicância patrimonial.

Como a CGE-PE respondeu duas vezes que as apurações de enriquecimento ilícito "não estão ocorrendo de forma sistemática", por isso não pode prestar mais informações a respeito, infere-se que na realidade aquele relevante órgão de controle não está conseguindo apurar a referida infração disciplinar, por falta de normatização adequada.

Entende-se que uma grande dificuldade que a CGE-PE e os demais órgãos correcionais em Pernambuco enfrentam para apurar o enriquecimento ilícito na sindicância comum é o seu prazo exíguo de apenas vinte dias úteis, não prorrogável[670]. Compreende-se não ser possível prorrogar esse prazo, porque não há autorização expressa no dispositivo (art. 218), que, diferentemente, está presente no art. 220, que trata do prazo para a conclusão do PAD.

Como a sindicância que investiga o enriquecimento ilícito é um procedimento complexo, que requer a solicitação de dados fiscais à RFB e, normalmente, o pedido de quebra do sigilo bancário ao Juízo, por intermédio da PGE, entende-se inviável concluir o seu trâmite

[670] Na época em que o Estatuto pernambucano foi publicado (1968), não havia nas Administrações Públicas apurações de enriquecimento ilícito dos servidores, pois esse tema só passou a receber alguma atenção após a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996), promulgada no Brasil por intermédio do Decreto nº 4.410/2002. Por isso, na elaboração do Estatuto o legislador pernambucano entendeu suficientes os 20 dias de prazo para a sindicância apurar os indícios de infrações corriqueiras, que, posteriormente, poderia se converter em PAD.

em apenas vinte dias úteis, como requer o Estatuto pernambucano. Provavelmente é por isso, também, que a CGE-PE informou duas vezes que não tem maiores informações sobre o tema.

Embora a Administração Pública Pernambucana ainda não tenha introduzido a sindicância patrimonial, como fizeram por Decreto o Ceará, Minas Gerais e a União, o legislador de Pernambuco trabalhou bem ao arejar o Estatuto com alguns dispositivos relevantes para a matéria disciplinar, por intermédio da citada Lei Complementar nº 316/2015, entre eles o que trata da proibição de valimento do cargo.

Na sua versão original (1968), o art. 194, V, do Estatuto pernambucano, previa a proibição de "valer-se do cargo para lograr *proveito pessoal* em detrimento da dignidade da função" (grifou-se). Conforme comentado ao estudar a apuração do enriquecimento ilícito em Minas Gerais, que tem dispositivo similar, é muito difícil conseguir provar o benefício do servidor que usou o cargo para se locupletar. Já o proveito de terceiros, previsto no Estatuto cearense e no federal, é tarefa menos difícil, devido ao rastro que costuma deixar.

Com a Lei Complementar pernambucana nº 316/2015, o aludido dispositivo passou a ter a seguinte redação: "valer-se do cargo para lograr *proveito pessoal ou de outrem*, em detrimento da dignidade da função pública" (grifou-se). Assim, o art. 194, V, do Estatuto pernambucano, uniformizou-se com o cearense e o federal na proibição de valimento do cargo.

A referida modernização é importante, porque se o STJ passar a entender que a nova LIA requer a comprovação da infração dolosa que gerou o enriquecimento ilícito, conforme se discutiu acima, será menos difícil para a Administração Pública Pernambucana comprovar o proveito do terceiro que se associou ao servidor para auferir vantagem irregular, e em contrapartida proporcionou o aumento patrimonial indevido daquele.

Um último aspecto interessante sobre a apuração da improbidade administrativa em Pernambuco, é quanto à possibilidade de enquadrar um ato que atente contra os princípios reitores da Administração Pública na improbidade administrativa prevista no Estatuto de forma autônoma, sem usar os conceitos de improbidade previstos no art. 11 da nova LIA[671].

Consultada, novamente via LAI, a CGE-PE respondeu que os incisos do artigo 11 da nova LIA, que anteriormente traziam exemplos de condutas ímprobas, passaram a prever

[671] Cecília Pereti, Gregório Antônio Soares e Naylor Sardinha de Melo defendem essa possibilidade de autonomia da Administração Pública, conforme se mencionou ao estudar o tema na esfera federal.

taxativamente as hipóteses em que a burla aos princípios da Administração Pública classificam-se como improbidade. Por isso, nos casos de conduta inadequada, imoral ou desleal, que todavia não esteja abarcada pelas hipóteses citadas no artigo 11 da LIA, a comissão de PAD não poderá fazer o enquadramento em improbidade administrativa.

Ainda segundo a CGE-PE, a nova redação do dispositivo gerou grande impacto nos atos violadores de princípios da Administração Pública em que não haja provas de enriquecimento ilícito, devido à taxatividade imposta pela nova regra, reduzindo as possibilidades de punição administrativa por atos de improbidade decorrentes do descumprimento de princípios. Portanto, arrematou a CGE-PE, não é possível enquadrar tal infração na improbidade administrativa prevista no Estatuto de forma autônoma.

O estudo na normatização pernambucana permitiu descobrir que desde 2015 ela está uniforme com a União ao prever a improbidade administrativa no seu Estatuto, mas destoa do Ceará, de Minas Gerais e da União ao não contar com a sindicância patrimonial no seu ordenamento, enquanto aqueles a introduziram por Decreto.

Descobriu-se, também, que a CGE-PE está com dificuldades para apurar o enriquecimento ilícitos dos servidores, pois além de não contar com a sindicância patrimonial, a sindicância investigativa prevista no Estatuto deve ser concluída em 20 dias, prazo totalmente insuficiente para um procedimento complexo como a investigação do patrimônio. Por isso, em duas ocasiões a CGE-PE respondeu que não dispõe de informações sobre tais apurações.

No Rio de Janeiro, o Estatuto dos servidores públicos civis (Decreto-Lei nº 220/75[672]) não prevê a infração de improbidade administrativa. Por isso, a exemplo do que ocorre em Minas Gerais e no Ceará, não há enquadramento disciplinar disponível para o enriquecimento ilícito decorrente de VPD dos servidores públicos civis fluminenses.

Apesar da impossibilidade de enquadrar o enriquecimento ilícito dos servidores fluminenses em improbidade administrativa, o Decreto nº 42.553/2010[673] prevê a sindicância

[672] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 18/7/1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/13a8832c3ad51674832569d0006c75a4/cb7fc6f032ee6e5683256eb40054bd0e?OpenDocument#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20Este%20Decreto%2Dlei%20institui,do%20Quadro%20I%20(Permanente)>. Acessado em 29/11/2023.

[673] RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.553, de 15/7/2010. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o art. 13 da Lei nº 8.429/1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências. Publicada no DOE de 19/7/2010. Disponível em:

patrimonial, em uniformidade com Minas Gerais, Ceará e a União, que será conduzida por comissão composta por dois ou mais servidores, com prazo para conclusão de 30 dias, prorrogável por igual período. Concluídos os trabalhos, a comissão deve opinar pelo arquivamento ou instauração de PAD (§§ 1º, 2º e 3º do art. 9º).

Além do referido Decreto, o art. 85, IV, da Resolução CGE nº 154/2022[674], dispõe que compete à Coordenadoria de Análise da Controladoria-Geral do Estado do RJ (CGE-RJ) examinar as declarações do imposto de renda pessoa física (DIRPF) dos servidores, e quando encontrados indícios de variação patrimonial sem causa iniciar procedimento de análise preliminar para apurar eventual enriquecimento ilícito.

Diante da ausência da infração de improbidade administrativa no Estatuto dos servidores fluminenses para enquadrar o aparente enriquecimento ilícito encontrado na sindicância patrimonial, ou na análise preliminar, questionou-se a CGE-RJ, via LAI, sobre como procede quando os aludidos procedimentos investigativos sugerem a instauração de PAD.

A CGE-RJ respondeu que "apesar de não haver disposição expressa na legislação acerca da demissão por ato de improbidade administrativa, tal ato, a depender do contexto, poderá ensejar a pena capital disciplinar [...]", porque "a depender do contexto em que o ato de improbidade administrativa for praticado, caso ele se enquadre nas proibições do art. 40 ou das infrações do art. 52 do Decreto-Lei/ERJ n. 220/75, a pena de demissão poderá ser aplicada".

Embora a manifestação da CGE-RJ não tenha respondido integralmente a consulta feita, ela permitiu algumas constatações: como o Estatuto não prevê a improbidade administrativa, quando a sindicância patrimonial, ou a análise prévia, indicarem sinais de enriquecimento ilícito, resta à CGE-RJ apurar a infração que causou o aumento patrimonial indevido. Quando consegue identificar e comprovar a irregularidade, a enquadra numa das proibições do art. 40 ou no art. 52 do Estatuto, que trata das condutas puníveis com demissão.

Ao estudar os referidos dispositivos, nota-se que o mais apto a receber o enquadramento da conduta que gerou o enriquecimento ilícito é o previsto no art. 40, III, que prevê a proibição

---

http://www.pesquisaatosdoexecutivo.rj.gov.br/Home/Detalhe/83415#:~:text=Ato%2042553&text=Ementa%3A,PATRIMONIAL%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.>. Acessado em 29/11/2023.

[674] RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Controladoria-Geral do Estado. Resolução CGE nº 154, de 09 de agosto de 2022. Altera e consolida o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Publicada no Diário Oficial do Estado do RJ em 15/8/2022. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Regimento-Interno.pdf>. Acessado em 29/11/2023.

de “valer-se do cargo ou função para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função pública”, punível com suspensão (art. 50, II), ou com demissão, quando a conduta for “de natureza grave, a juízo da autoridade competente e se comprovada a má fé” (art. 52, I)[675].

Perguntada qual o percentual de arquivamentos e de punições dos PAD’s que apuram a infração que gerou o enriquecimento ilícito, a CGE-RJ respondeu que não dispõe dessa informação. Apesar de não se descobrirem os índices de punições e arquivamentos das aludidas apurações, infere-se que raramente se consiga comprovar a infração nesses casos, notadamente porque o dispositivo mais adequado para enquadrá-la prevê apenas o valimento do cargo para *proveito pessoal*, que é muito mais difícil de comprovar que o proveito de outrem.

Trata-se da mesma dificuldade que a CGE-MG enfrenta, pois além de o Estatuto mineiro também não prever a improbidade administrativa, a proibição de valer-se do cargo alcança apenas o proveito do servidor, como no RJ. A uniformidade entre RJ e MG nesse tema para por aí, porque enquanto este pune o valimento de cargo com suspensão, aquele tem espaço para demitir, quando a autoridade competente considerar a conduta grave (art. 52, I, do Estatuto), caso contrário a pena por se valer da função pública é a suspensão (art. 50, II, do Estatuto).

A possibilidade de punir o valimento de cargo para proveito pessoal com suspensão, ou com demissão, dependendo da convicção da autoridade correcional fluminense, não tem uniformidade com os quatro entes até aqui estudados (MG, PE, CE e União) e trata-se de previsão legal desalinhada com o princípio da imputação deôntica certa ou determinada, segundo o qual “se houver a infringência a um determinado preceito primário, dará azo à aplicação do preceito secundário deontologicamente a ele vinculado, a sanção”[676].

Para cada infração disciplinar deve haver uma, ou mais de uma sanção determinada, se houver previsão legal nesse sentido. Afirma-se "determinada", porque não se pode deixar ao talante da autoridade julgadora a sanção a ser aplicada de acordo com seus convencimentos e discricionariedade. O servidor, a Administração e a sociedade, têm o direito de saber previamente as consequências jurídicas de eventuais atos ilícitos no serviço público[677].

---

[675] Essa discricionariedade da autoridade correcional fluminense para punir com suspensão ou demissão não encontra precedente nos demais Estatutos investigados, que para cada hipótese de infração preveem uma única penalidade.
[676] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba, Juruá, 2011, p. 199.
[677] Ibidem, p. 199.

O princípio em comento liga-se aos da segurança jurídica, da justiça do Direito e da certeza do Direito, impedindo ingerências na dosimetria da punição e reduzindo a subjetividade no julgamento, porque já se sofre com a subjetividade de infrações com definições abertas nos Estatutos, que forçam o julgador a lidar com valores abstratos como lealdade, moralidade, zelo etc, uma vez que os regimes disciplinares preveem um rol de hipóteses configuradoras de infrações concebidas em termos amplos para abranger a um maior número de casos[678].

O rol de condutas marginais no serviço público é de tal ordem amplo que nenhum exercício de criatividade esgotaria o campo da previsão, bastando observar a diferença de redação entre tipos penais e as normas disciplinares: enquanto na lei penal o tipo vem descrito de forma detalhada e fechada, nos estatutos disciplinares a referência é aberta e abrangente[679].

A subjetividade de algumas infrações previstas no Estatuto fluminense estão, por exemplo, nos deveres de discrição (art. 39, IV); boa conduta (art. 39, V); lealdade e respeito às instituições constitucionais e administrativas a que servir (art. 39, VI). Também há conceitos subjetivos em algumas proibições (art. 40) e em algumas condutas que ensejam demissão (art. 52). A essa abertura no enquadramento, junta-se a faculdade da autoridade correcional fluminense eleger entre a suspensão ou a demissão para enquadrar o valimento de cargo.

A opção de julgar um ato enquadrado em valimento de cargo com suspensão, ou com demissão, fragiliza a segurança jurídica, porque um dos seus vetores é a previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos seus atos e dos atos do poder público[680]. O ordenamento jurídico deve tutelar a confiança do jurisdicionado, por meio da previsibilidade do Direito, por isso um sistema incapaz de garanti-la não permite que o cidadão tome consciência dos seus direitos, impedindo a concretização da cidadania[681].

Trazendo os conceitos teóricos de previsibilidade e segurança jurídica para a prática da atividade correcional fluminense, quando o servidor pratica conduta enquadrável em valimento de cargo, é seu direito saber antecipadamente qual a penalidade lhe recairá. Por isso, a

---

[678] GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. Regime disciplinar do servidor público civil da União. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 42.
[679] ALVES, Léo da Silva. Sindicância e Processo Disciplinar em 50 Súmulas. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 48 e 49.
[680] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 243-244.
[681] MARINONI, Luiz Guilherme. *Os precedentes na dimensão da segurança jurídica*. Revista Jurídica. Sapucaia do Sul-RS: Notadez, v. 58, n. 398, p. 25-42, dezembro de 2010.

permissão que o legislador deu à autoridade disciplinar no Rio de Janeiro para escolher entre a suspensão e a demissão diante do referido enquadramento traz insegurança jurídica.

Entende-se que, no caso de enriquecimento ilícito decorrente da infração de valimento do cargo para lograr proveito pessoal, a única penalidade cabível é a demissão, ou a cassação de aposentadoria, pois trata-se de conduta gravíssima e dolosa que em nenhuma hipótese pode ser sancionada apenas com suspensão, sob pena de agredir-se o princípio da proporcionalidade.

O estudo na normatização correcional fluminense demonstrou que na apuração do enriquecimento ilícito dos seus servidores não há uniformidade com a União, nem com Pernambuco, pois estes contam com a improbidade administrativa nos seus Estatutos para enquadrar o aumento desproporcional do patrimônio. Noutro rumo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará necessitam demonstrar o enriquecimento ilícito e comprovar a infração específica que lhe deu causa, pois os seus Estatutos não preveem a improbidade administrativa.

Constatou-se, também, que o Rio de Janeiro tem uma peculiaridade estatutária sem paralelo nos demais entes até aqui estudados, pois o legislador deu à autoridade julgadora dos PAD's a possibilidade de optar entre suspensão, ou demissão, para as condutas proibidas pelo art. 40 do Estatuto. A falta de uniformidade reside no fato de que os demais Estados (MG, PE e CE) e a União preveem apenas uma penalidade para cada enquadramento, enquanto no RJ a autoridade julgadora pode optar entre duas punições diante do caso concreto.

Em Sergipe, o Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 2.148/77) também não prevê a improbidade administrativa entre as infrações disciplinares, a exemplo do mineiro, do cearense e do fluminense, por isso o seu sistema correcional enfrenta o mesmo problema de não ter onde enquadrar o enriquecimento ilícito dos servidores.

Apesar de não contar com a improbidade administrativa entre as infrações disciplinares, o governo sergipano criou a sindicância patrimonial, por intermédio do Decreto nº 30.060/2015[682], seguindo os passos de MG, CE, RJ e da União, que também contam com esse procedimento investigativo, ausente apenas em PE, entre os entes até aqui estudados.

[682] SERGIPE. Governo do Estado. Decreto nº 30.060, de 21 de agosto de 2015. *Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o art. 13 da Lei (Federal) n° 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito [...], institui a Sindicância Patrimonial, e dá outras providências.* Aracaju. Publicado no DOE de 21/8/2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=302324>. Acessado em 06/12/2023.

A sindicância patrimonial sergipana está a cargo da Controladoria-Geral do Estado (CGE-SE); será conduzida por comissão composta por três ou mais servidores, com prazo de 30 dias para a conclusão, podendo ser prorrogado, por igual período, desde que justificada a necessidade (art. 10). Concluído o procedimento, a comissão comunicará ao secretário-chefe da CGE-SE para a adoção das providências legais cabíveis.

Diferentemente do Decreto mineiro, que autoriza a comissão de sindicância patrimonial a fazer um rol de recomendações específicas, o sergipano é vago ao prever apenas que a comissão comunicará o resultado ao secretário da CGE-SE, para adoção das providências cabíveis. Como o Decreto não especificou que providências seriam essas, consultou-se a Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar de Sergipe (CPIAD), via LAI, que é responsável pelas apurações das irregularidades disciplinares dos servidores sergipanos.

Perguntou-se como ocorre a apuração do aparente enriquecimento ilícito, uma vez que o Estatuto não prevê a infração de improbidade administrativa. O secretário da CPIAD respondeu que apuram os ilícitos previstos na Lei estadual nº 2.148/77 (Estatuto); que "na hipótese de a infração disciplinar importar em ato de improbidade administrativa, a CPIAD-SE oficia os órgãos de controle externo, sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas". Os órgãos externos a que o secretário da CPIAD-SE se referiu são o Tribunal de Contas Estadual (TCE) e o Ministério Público Estadual (MPE)[683].

Quando o secretário da CPIAD menciona que as referidas comunicações a outros órgãos ocorrem "sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas", está se referindo à apuração da infração que deu causa ao enriquecimento ilícito. É como ocorre nos Estados já estudados que não contam com a improbidade administrativa nos seus Estatutos (MG, CE e RJ), que como Sergipe precisam comprovar a infração dolosa específica que gerou o descompasso patrimonial.

Para apurar a infração que gerou o enriquecimento ilícito, a CPIAD-SE enfrenta o mesmo obstáculo que MG e CE, pois o enquadramento mais comum para a infração dolosa que aumentou o patrimônio indevidamente é o valimento de cargo, que nesses Estados é proibição punida apenas com suspensão, pena desproporcional (leve demais) à gravidade da conduta.

[683] Embora a Receita Federal do Brasil não seja um órgão de controle externo, ela também pode ser comunicada para eventual fiscalização tributária da evolução patrimonial irregular.

Outra dificuldade sergipana, também enfrentada em MG e no RJ, é que o valimento de cargo alcança apenas o proveito pessoal do servidor, dificílimo de se comprovar.

Há no Estatuto sergipano outros dois enquadramentos possíveis para a conduta irregular que gerou o enriquecimento ilícito, puníveis com demissão a bem do serviço público, que são o "crime conta a Administração Pública" (art. 264, I) e a "corrupção passiva, nos termos da Lei penal" (art. 264, IV). Há dispositivos idênticos no Estatuto cearense, também punidos com demissão, mas assim como no Ceará, a Administração Pública Sergipana também não tem competência para apurar crimes, por isso ficaria dependente do resultado na esfera penal.

O estudo na normatização sergipana permitiu constatar que o seu Estatuto não prevê a infração de improbidade administrativa, numa uniformidade indesejável com MG, CE e RJ, que também sofrem com esse vácuo normativo, por não terem enquadramento adequado para o enriquecimento ilícito dos servidores. Já em termos de uniformidade positiva, Sergipe dispõe de Decreto prevendo a sindicância patrimonial, a exemplo da União, MG, CE e RJ.

A ausência da improbidade administrativa no Estatuto sergipano força a CPIAD-SE a apurar a infração dolosa específica que gerou o enriquecimento ilícito, noutra uniformidade indesejável com MG, CE e RJ. Além disso, Sergipe encontra a dificuldade de o valimento de cargo alcançar apenas o proveito do servidor, a exemplo de MG e RJ, e de ser punido apenas com suspensão, como em MG e no CE.

São grandes obstáculos à apuração da grave infração de enriquecimento ilícito, que podem ser facilmente superados com alteração legislativa, como o Estado de Pernambuco fez em 2015, quando inseriu a improbidade administrativa entre as infrações puníveis com demissão no seu Estatuto e ampliou o valimento de cargo para alcançar a vantagem indevida de outrem que interage com o servidor para se beneficiarem indevidamente.

No Amazonas, o Estatuto dos servidores civis (Lei nº 1.762/86) está negativamente uniforme com MG, CE, SE e RJ, pois também não prevê a improbidade administrativa no seu caderno de infrações disciplinares, impossibilitando o enquadramento do enriquecimento ilícito. Nesse tema, a situação correcional amazonense é pior que a daqueles Estados, porque não dispõe da sindicância patrimonial que eles dispõem nas suas normas.

Um aspecto curioso sobre a ausência de previsão normativa da sindicância patrimonial em face dos servidores amazonenses, é que a Lei nº 3.278/2008[684] a prevê apenas para os que atuam no Sistema de Segurança Pública (SSP-AM), composto pelas polícias Civil e Militar, Departamento Estadual de Trânsito, Corpo de Bombeiros, Corregedoria-Geral, Secretaria-Adjunta de Inteligência e Instituto Integrado de Ensino e Segurança Pública[685].

Na referida Lei, faz sentido a previsão de sindicância patrimonial, porque ela prevê, também, a infração de improbidade administrativa e de enriquecimento ilícito, este com a seguinte redação: "possuir patrimônio incompatível com a renda pessoal, patrimônio declarado e demais rendimentos e disponibilidades passíveis de comprovação" (art. 11, XXVIII).

Já a improbidade administrativa, verte do art. 11, XXIV, definida como "qualquer ação ou omissão contra os princípios que regem a Administração Pública ou que acarrete perda, desvio, apropriação, malversação ou dilapidação do patrimônio público". Assim, o legislador amazonense não considerou o enriquecimento ilícito um tipo de improbidade administrativa, tratando como tal apenas os atos que agridem os princípios reitores da Administração Pública e os que causam lesão ao erário[686].

Caso as referidas previsões legais de improbidade administrativa, enriquecimento ilícito e sindicância patrimonial estivessem estacionadas em Lei aplicável a todos os servidores amazonenses, os seus procedimentos correcionais em matéria de aumento patrimonial irregular estaria uniforme com a União, que positivou todas essas ferramentas como medida de enfrentamento à corrupção. Todavia, como a Lei amazonense alcança apenas os servidores do SSP, o Amazonas derrapa em dois aspectos nesse tema.

O primeiro, é quando não municia a Administração Pública com a sindicância patrimonial para apurar o enriquecimento ilícito dos seus servidores do quadro geral, nem com o dispositivo de improbidade administrativa para enquadrá-lo depois de comprovado. O segundo, é quando trata de maneira desigual os servidores do SSP, que podem ser submetidos

[684] AMAZONAS. Assembleia Legislativa. Lei nº 3.278, de 21 de julho de 2008. Institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas [...]. Manaus. Publicada no DOE de 21/7/2008. Disponível em: <https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2008/7/4580>. Acessado em 07/12/2023.
[685] AMAZONAS. Governo do Estado. Secretaria de Segurança Pública. Informações sobre a instituição e organograma. Manaus. Data de publicação não divulgada. Disponível em: <https://www.ssp.am.gov.br/a-ssp/>. Acessado em 07/12/2023.
[686] Embora o enriquecimento ilícito não seja considerado ato de improbidade administrativa, por escolha do legislador amazonense, ele também é punido com demissão (caput do art. 11).

à sindicância patrimonial, além de demitidos por enriquecimento ilícito e por improbidade administrativa, o que não ocorre com os demais servidores do quadro geral.

Diante dos referidos problemas, questionou-se, via LAI, a Comissão de Regime Disciplinar (CRD-AM), que é responsável pela apuração das infrações disciplinares dos servidores civis amazonenses. Perguntou-se como a CRD-AM apurava o enriquecimento ilícito dos servidores, uma vez que não conta com a improbidade administrativa para enquadrar a infração, nem com a sindicância patrimonial para investigar a evolução patrimonial indevida.

A CRD-AM respondeu que apesar de não contar com a sindicância patrimonial na sua normatização, dispõe da sindicância investigativa prevista no Estatuto, que tramita nos órgãos onde ocorreu a irregularidade. Quando o relatório da comissão sindicante sugere a instauração de PAD para continuação da apuração, a CRD-AM analisa o processo em sede de juízo de admissibilidade e "o membro relator pode discordar dos artigos apontados na sindicância, pode mudá-lo, ou acrescentar outros artigos do Estatuto do servidor público".

Percebe-se que a CRD-AM não respondeu claramente a consulta, mas é possível extrair algo útil da sua resposta quando informa que pode discordar da sindicância e acrescentar outros artigos *do Estatuto*. Como ele não prevê a improbidade administrativa, restaria à CRD-AM enquadrar o aparente enriquecimento ilícito noutro dispositivo, o que é difícil por duas razões.

A primeira, é porque o Amazonas tem um trâmite muito peculiar de tramitação do PAD, não encontrado nos demais entes estudados. Segundo o art. 183 do Estatuto, "recebidos os autos, a Comissão formalizará o indiciamento do funcionário, apontando o dispositivo legal infringido". Conforme o § 1º daquele art. 183, "a citação será pessoal e contará com a transcrição do indiciamento, bem como data, hora e local marcados para o interrogatório".

Pelo teor dos referidos dispositivos, o PAD no Amazonas começa com a indiciação do servidor, que depois de citado é interrogado. Somente após esses atos é que inicia a produção probatória. É um formato sem uniformidade com os seis entes até aqui investigados (MG, PE, CE, RJ, SE e União) que indiciam o servidor somente depois da instrução probatória.

A forma de tramitação do PAD amazonense inviabiliza a apuração do enriquecimento ilícito, pois quando a CRD-AM recebe uma sindicância que sugere a instauração de PAD para apurar aparente patrimônio incompatível com a renda, ela não dispõe da improbidade

administrativa no Estatuto para enquadrar a conduta, indiciar o servidor, interrogá-lo e iniciar a apuração com contraditório e ampla defesa.

O que a CRD-AM pode fazer, nos referidos casos, é devolver o processo à comissão de sindicância solicitando que continue investigando para descobrir qual a infração específica, prevista no Estatuto, que gerou o enriquecimento ilícito. Nesse caso, os sindicantes amazonenses enfrentam o mesmo problema enfrentado no CE e no RJ, pois a proibição de valer-se do cargo alcança apenas o proveito do servidor (art. 150, VI), que é dificílimo de comprovar.

Para confirmar a referida dificuldade, consultou-se, novamente, a CRD-AM, via LAI, desta vez perguntando quantos servidores foram processados e quantos foram expulsos nos últimos três anos por enriquecimento ilícito caracterizado por VPD. A secretária do colegiado respondeu que "*não houve demissões nos últimos três anos por enriquecimento ilícito*, pois como dito anteriormente, a análise recai na conduta do servidor que tem que ser compatível com a dignidade da função pública"[687]. (Grifou-se)

No estudo da normatização do AM, constatou-se inexistir a infração de improbidade administrativa no Estatuto, emparelhado com MG, CE, RJ e SE, que também carecem desse dispositivo para enquadrar o enriquecimento ilícito dos servidores. Constatou-se, também, que no AM não há uniformidade nem entre a normatização voltada aos seus servidores, pois apenas os do SSP podem ser objeto de sindicância patrimonial e demitidos por improbidade administrativa decorrente de enriquecimento ilícito, previstos apenas para estes.

O formato singular de tramitação do PAD amazonense, iniciando com a indiciação e a citação do servidor acusado, sem precedente nos demais entes estudados, também inviabiliza a apuração do enriquecimento ilícito. Portanto, entre as sete Administrações Públicas investigadas, a amazonense é a que carece de maiores alterações normativas para enfrentar o desafio de demitir os servidores que enriquecem indevidamente em razão do cargo.

Neste capítulo estudou-se a apuração do enriquecimento ilícito na União e em seis Estados brasileiros, porque a falta de uniformidade entre eles nesse tema faz com que servidores em igual situação recebam tratamento correcional diferente, com uns sendo punidos e outros

[687] Essa resposta demonstra, claramente, que não há investigação específica de enriquecimento ilícito no Amazonas. É possível investigar a infração que deu causa ao aumento patrimonial indevido, mas o resultado está na própria resposta: "não houve demissões nos últimos três anos [...]", porque, como repetido algumas vezes, a dificuldade de apurar essa infração é enorme.

escapando da sanção disciplinar, embora tenham cometido a mesma infração, agredindo-se, assim, o princípio constitucional da isonomia/igualdade/paridade.

O objetivo deste capítulo era descobrir como os entes estudados apuram o enriquecimento ilícito dos seus servidores e qual o grau de uniformidade entre eles nesse tema. Para alcançá-lo, movimentou-se uma pesquisa exploratória na normatização, na doutrina, na jurisprudência e nos órgãos correcionais envolvidos.

Investigou-se o novo figurino da Administração Pública, a mira correcional da União na corrupção e a LIA; a controvérsia sobre o enriquecimento ilícito decorrente de VPD na União; o enriquecimento ilícito na nova LIA e a posição da União; a (im)possibilidade de autonomia da improbidade administrativa no Estatuto federal; e a apuração do enriquecimento ilícito nas Administrações de MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Percorrendo o trajeto citado alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que há uma controvérsia sobre a apuração do enriquecimento ilícito, que depois de pacificada na jurisprudência do STJ e do STF voltou à cena com a publicação da nova LIA em 2021. A discussão orbita a (des)necessidade de comprovar não apenas o enriquecimento sem causa do servidor, mas também a infração dolosa específica que o gerou.

A discussão está aberta na União, com posições doutrinárias e jurisprudenciais em ambos os sentidos, mas com os órgãos representantes da Administração Pública (AGU, CGU e PGFN) defendendo que a nova LIA não inovou nesse tema, sendo suficiente demonstrar a VPD, sem necessidade de comprovar a infração que lhe deu causa, cabendo ao servidor acusado provar que o incremento patrimonial brotou de fonte lícita.

Discorda-se da referida posição, pelos motivos apresentados no subcapítulo que estudou a controvérsia, notadamente porque a nova LIA é clara ao exigir que se demonstre o nexo causal entre o enriquecimento ilícito e a infração dolosa específica que lhe deu causa, não podendo a Administração Pública dar interpretação contraria à Lei apenas porque ela dificulta, ou inviabiliza, a comprovação da infração e a punição dos acusados.

A segunda conclusão, é que com as alterações na nova LIA, que dificultaram a atuação da Administração Pública no combate à corrupção dos seus servidores, alguns autores passaram a defender o enquadramento de condutas na improbidade administrativa do Estatuto federal (art. 132, IV) de forma autônoma, sem usar os conceitos da LIA.

Discorda-se desse entendimento, pelos motivos expostos no subcapítulo em que se estudou o tema, notadamente porque a improbidade administrativa prevista no Estatuto federal é uma norma disciplinar em branco, carente de complementação, que se complementa com os conceitos de outra norma de igual hierarquia, que é a LIA.

A terceira conclusão, é que as referidas discussões sobre a (des)necessidade de demonstrar o nexo causal entre o enriquecimento ilícito e a infração que lhe deu causa, e sobre o uso autônomo da improbidade administrativa estatutária, ainda não chegaram nos Estados estudados (MG, PE, CE, RJ, SE e AM) porque o único que prevê a improbidade administrativa no Estatuto é Pernambuco, desde 2015, mas não tem investido na apuração do enriquecimento ilícito, pelos motivos demonstrados ao investigar esse Estado.

A quarta conclusão, é que dos sete entes investigados, cinco normatizaram a sindicância patrimonial para investigar o enriquecimento ilícito (MG, CE, RJ, SE e União), enquanto dois não preveem esse instrumento na sua normatização (PE e AM), sendo que este último prevê apenas para os servidores do SSP.

A previsão de sindicância patrimonial em MG, CE, RJ e SE perde efetividade diante da ausência da improbidade administrativa nos seus Estatutos, forçando esses Estados a apurarem a infração dolosa que deu causa ao enriquecimento ilícito, pois diante da impossibilidade de enquadrá-lo, resta enquadrar a conduta que o causou e tenha previsão estatutária, como o valimento de cargo, que é a irregularidade mais comum para gerar a VPD.

O problema para comprovar o valimento de cargo que gerou o enriquecimento ilícito, é que em MG, RJ, SE e AM ele só alcança o benefício do próprio servidor, que é muito difícil de comprovar, pois não costuma deixar rastro. Já em PE, no CE e na União, os Estatutos preveem o benefício pessoal do servidor ou de outrem que agiu dolosamente com ele para obter vantagem, que é mais fácil de demonstrar no apuratório, pois em regra deixa vestígios.

A quinta conclusão, é que nenhum dos entes estudados tem dados sobre as demissões e cassações de aposentadoria dos servidores por enriquecimento ilícito. Nem a União dispõe dessas informações, apesar de a CGU, como órgão central do SisCor, investir recursos e energia na padronização de procedimentos e na organização das estatísticas.

Somente foi possível obter os referidos dados da Corregedoria da RFB, que tem se dedicado com sucesso à apuração do enriquecimento ilícito dos seus servidores, pois tem a

facilidade de acesso aos seus dados fiscais e a experiência fiscalizatória necessária dos seus auditores-fiscais para investigar esse tipo complexo de infração disciplinar.

A sexta e última conclusão, que respondeu ao problema deste capítulo, é que nos pontos uniformes entre os entes estudados, trata-se de uma uniformidade negativa, prejudicial ao combate à corrupção, como por exemplo quando MG, CE, RJ, SE e AM estão uniformes na falta de previsão da improbidade administrativa nos seus Estatutos, inviabilizando o enquadramento do enriquecimento ilícito dos seus servidores.

O segundo exemplo de uniformidade prejudicial é a que existe entre PE e AM, que não preveem a sindicância patrimonial na sua normatização, sendo que o caso do AM é mais grave, prevendo apenas para os servidores do SSP, que no seu Estatuto próprio também conta com a improbidade administrativa e o enriquecimento ilícito. Isso significa que até no trato interno das categorias de servidores amazonenses há falta de uniformidade normativa, com um grupo específico (do SSP) recebendo tratamento mais rigoroso que os demais.

Não há uniformidade sobre o valimento de cargo entre os entes investigados, importante para aqueles que precisam comprovar a infração que gerou o enriquecimento ilícito, por ausência da improbidade no Estatuto. Enquanto no CE, em PE e na União o valimento do cargo pode ser para benefício próprio ou de outrem, mais fácil de comprovar, em MG, RJ, SE e AM o valimento alcança apenas o proveito próprio do servidor, mais difícil de ser demonstrado.

Há outra falta de uniformidade quanto ao valimento de cargo que prejudica a apuração do enriquecimento ilícito em alguns entes: em MG, CE e SE, a punição prevista para essa gravíssima infração é apenas suspensão, que é desproporcional à gravidade do enriquecimento ilícito, por ser excessivamente leve. Já no RJ, o Estatuto faculta à autoridade correcional punir o valimento com suspensão ou demissão, a depender do caso concreto.

Por todos os ângulos que se analisa a apuração do enriquecimento ilícito nos entes estudados brota a falta de uniformidade, e quando há procedimentos uniformes são prejudiciais ao combate à corrupção e favoráveis aos servidores aparentemente corruptos: começa com a falta de previsão estatutária da improbidade administrativa em cinco dos sete entes investigados; avança pela ausência de sindicância patrimonial em dois deles; e valimento de cargo para proveito de outrem em apenas três dos sete, para ficar apenas nestes aspectos.

A falta de uniformidade na apuração do enriquecimento ilícito dos servidores permite que alguns sejam punidos num Estado, enquanto noutros festeja-se a impunidade na esfera disciplinar, embora tenham praticado a mesma infração. Essa vantagem de uns em detrimento de outros não combina com o princípio da igualdade, pois sendo todos servidores públicos, merecem receber o mesmo tratamento disciplinar do Estado.

Para efetivar o princípio da igualdade, necessita-se uniformizar esse delicado tema do enriquecimento ilícito dos servidores, para garantir o mesmo tratamento ao servidor acreano e ao paraibano. Todavia, a igualdade pretendida enfrenta o pacto federativo brasileiro como obstáculo, que se estudará em Capítulo próprio.

O estudo sobre a apuração do enriquecimento ilícito demonstrou a necessidade de uniformização nesse tema caro ao serviço público e à sociedade que o sustenta. Outro tema relevante e controverso, que fechará a Parte III desta investigação, é a prescrição da punibilidade disciplinar, que movimentará o capítulo seguinte.

9. A falta de uniformidade na prescrição da punição disciplinar

O estudo sobre a apuração do enriquecimento ilícito, impulsionado no capítulo anterior, demonstrou o nível muito baixo de uniformidade entre os entes investigados na apuração dessa infração disciplinar. Outro tema igualmente relevante, o último desta Parte III da pesquisa, é a prescrição da punibilidade disciplinar, que agitará este Capítulo, iniciando com os casos reais de Iolanda e Arnaldo para situar a temática, alterando-se os nomes dos envolvidos.

Iolanda era uma servidora da Receita Federal do Brasil (RFB) que vivia feliz com sua família num apartamento de frente para o mar numa capital nordestina. Acordava com o sol nascendo para caminhar na areia branca da praia, tomar um banho de mar azul turquesa e em seguida levar sua filhinha na escola. Satisfeita da vida com a sua rotina, não imaginava a tempestade que estava se formando e logo desabaria sobre a sua cabeça.

A tormenta que se formava tinha origem em denúncia arremessada em desfavor de Iolanda, noticiando que ela era uma servidora corrupta que enriqueceu fraudando fiscalizações e ocultava o patrimônio em nome de familiares e em contas bancárias em paraísos fiscais. A denúncia trouxe detalhes sobre fiscalizações suspeitas que Iolanda fez no exercício da função e sobre bens de alto valor que lhe pertenciam, mas não estavam registrados no seu nome.

Encaminhou-se a denúncia à Corregedoria da RFB (Coger-RFB), que iniciou uma investigação minuciosa nas fiscalizações e no patrimônio de Iolanda, encontrando fortes indícios de irregularidades nos seus procedimentos fiscalizatórios de oito anos atrás e aparente variação patrimonial desproporcional (VPD) em três anos seguidos a partir daquela época, além de depósitos bancários sem comprovação de origem nas suas contas em instituições financeiras.

Os referidos indícios motivaram a instauração de dois PAD’s: um para apurar possível infração disciplinar nas fiscalizações e outro para esclarecer o aumento desproporcional do seu patrimônio e a origem dos depósitos bancários encontrados nas suas contas. Todo o apuratório ocorreu sob o manto do contraditório e da ampla defesa, com participação ativa de Iolanda e da sua defesa técnica no trâmite do inquérito.

Em ambos os PAD’s conclui-se que Iolanda praticou infração disciplinar punível com demissão. Inconformada, o seu primeiro argumento na defesa escrita foi que a penalidade não poderia ser aplicada, pois estava prescrita, uma vez que o prazo prescricional das penas

expulsivas é de cinco anos, irradiado do art. 142, I, da Lei nº 8.112/90, e os fatos ocorreram há oito anos, portanto os PAD's não deveriam nem ser instaurados.

O argumento de Iolanda não decolou e ela foi demitida, pois o § 1º daquele art. 142 prevê que o prazo da prescrição dispara na data em que o fato se tornou conhecido, e o § 3º dispõe que a abertura do PAD interrompe a prescrição, até a decisão final da autoridade competente. Como a Coger-RFB instaurou os PAD's dois anos após a ciência dos fatos e os concluiu nos dois anos seguintes, respeitaram-se os prazos legais e a punição se manteve de pé.

Arnaldo teve mais sorte como servidor pernambucano. Apesar de estar feliz com o seu casamento de 15 anos com sua esposa, sucumbiu às tentações e encantos de uma vizinha e a traição chegou aos ouvidos da primeira. Inconformada, a esposa expulsou Arnaldo de casa e logo começou a receber notícias de outras derrapagens do marido durante o casamento, que pelo menos numa delas teria presenteado a namorada com um automóvel novo.

Revoltada, a esposa resolveu se vingar de Arnaldo, denunciando com riqueza de detalhes infrações disciplinares que ele havia cometido há seis anos e que lhe renderam uma quantia considerável de recursos indevidos. Na Administração Pública Pernambucana, encaminhou-se a denúncia à Corregedoria, que ao analisá-la recomendou à autoridade instauradora o seu arquivamento, ao argumento de que a eventual punição já estava prescrita.

A prescrição corroeu a eventual punição de Arnaldo, porque o art. 209, III, do Estatuto dos servidores civis pernambucanos (Lei nº 6.123/68) prevê que as faltas puníveis com demissão prescrevem em 5 anos, como na União, mas o § 2º do aludido artigo dispõe que "o curso da prescrição começa a fluir da data do fato punível disciplinarmente [...]". Como fazia 6 anos que o fato ocorreu, a mão disciplinar do Estado não alcançava mais Arnaldo.

Os caso de Iolanda na União e de Arnaldo em Pernambuco eram similares, pois ambos praticaram infrações disciplinares puníveis com demissão, mas apenas ela chorou a perda do cargo, enquanto ele seguiu sua vida funcional sem nenhuma alteração. Tal situação é inadequada, porque o princípio da isonomia prevê que os iguais devem ser tratados com igualdade, o que no caso não ocorreu, embora ambos estivessem em situação similar.

O tratamento diferente a servidores em situação equivalente motivou este Capítulo e suscitou a pergunta que o movimenta: como as Administrações Públicas da União e dos Estados tratam a prescrição das infrações disciplinares dos servidores e qual o nível de uniformidade

entre elas? Nos Estados, serão estudados aqueles 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). A hipótese principal é de uniformidade baixa entre os entes, com prazos prescricionais diferentes entre eles e marco inicial da contagem também divergente.

O estudo se justifica, porque o princípio constitucional da igualdade requer que os servidores acusados de cometerem infração disciplinar recebam o mesmo tratamento em todo o país, não sendo coerente que em algumas regiões eles sejam processados e punidos, enquanto noutras a prescrição computada com outra fórmula os beneficie, inviabilizando que a Administração Pública apure e puna as infrações que cometeram.

O objetivo é descobrir como os entes estudados tratam os prazos prescricionais das infrações disciplinares dos seus servidores e qual o grau de uniformidade entre eles. Para alcançá-lo, se movimentará uma pesquisa exploratória na normatização, na doutrina e nos órgãos correcionais, iniciando pelo estudo da prescrição da punição disciplinar na União.

9.1 A prescrição da punição disciplinar na Administração Pública Federal

No Estado de Direito, o ordenamento jurídico tem entre as suas principais funções a promoção da justiça e da segurança, e um dos instrumentos para preservação da segurança é a prescrição, formatada para que as relações jurídicas proporcionem estabilidade e confiança na sociedade. A inviolabilidade do passado é regra fundamentada na própria natureza do ser humano, que tem na prescrição uma ferramenta para resguardar a segurança jurídica[688].

Um dos mais clássicos princípios gerais de Direito, o da segurança jurídica, que de parelha com a ideia geral de justiça compõe o grande binômio axiológico do Direito (justiça-segurança), também é relevante no Direito Administrativo. A noção de segurança jurídica é intuitiva e integra um sistema que vai desde a existência das instituições garantidoras dos direitos fundamentais, como por exemplo o Poder Judiciário e a Administração Pública, até a clareza das normas jurídicas e o respeito aos acordos firmados[689].

[688] NEVES, Isadora França. Processualização e segurança jurídica: a aplicação do prazo decadencial quinquenal nos processos administrativos. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília. Defendida em 2020, p. 9. Disponível em: <http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/39498/1/2020_IsadoraFran%c3%a7aNeves.pdf>. Acessado em 18/10/2023.
[689] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 65-66.

O passar do tempo vai alterando os fatos e as relações jurídicas que neles se apoiam, e o Direito não pode deixar de atender a esse dinamismo das coisas. O fato ocorrido vai se perdendo no passado, apagando-se os seus sinais na memória dos intervenientes; as provas materiais e os testemunhos escasseiam, aumentando os riscos de um juízo equivocado dos fatos, com perigo para a segurança do Direito, tornando a prescrição necessária e legítima[690].

A prescrição, em todos os ramos do Direito, é princípio de ordem pública que objetiva estabilizar as relações jurídicas[691], por isso "a prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade a exceção"[692], taxada de "imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais"[693]. A ilegalidade é uma doença que se cura com o tempo (prescrição), devendo ser assim porque a insegurança dos direitos seria mais dolorosa que a doença[694].

Finalidade do Estado e segurança se identificam nas concepções filosóficas e jurídicas, incentivando as organizações políticas a manter condições de certeza na atuação estatal que permitam o seu normal desenvolvimento[695]. Nessa quadra, a segurança jurídica funciona como resultado de um conjunto de técnicas normativas que visam a garantir a consistência do sistema, que tem no fato consumado um elo de sustentação. Não é razoável o desfazimento de atos que já produziram efeitos por vários anos, mesmo que doentes de vício[696].

No Direito Penal, prescrição é a perda do direito de punir. Pelo decurso de certo tempo, a inércia do Estado em apurar e punir os crimes impede o exercício do *jus puniendi*, tanto antes da condenação, bloqueando o processo, quanto depois dela, impedindo a aplicação da pena[697]. Já no Direito Civil, a prescrição se aplica mais na ação necessária para fruir um direito subjetivo,

---

690 BRUNO, Aníbal. *Direito Penal: parte geral*. 5ª edição, rev. e atual. Forense: Rio de Janeiro, 2005, p. 267.
691 CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição administrativa*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p. 105-120. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46940/46295>. Acessado em 19/10/2023.
692 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral do Direito Civil.* 32ª edição, rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. São Paulo: Saraiva, v. I, 2019, p. 477.
693 NASSAR, Elody Boulhosa. *Prescrição na Administração Pública*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 3.
694 CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 187.
695 CASTILLO BLANCO, Frederico. *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 61.
696 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Princípio do fato consumado no direito administrativo*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 220, abr./jun. 2000, p. 195-208. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47535/45214>. Acessado em 18/10/2023.
697 NORONHA, Edgard Magalhães. *Direito Penal*. 37ª edição, rev. e atual. por Adalberto José Queiroz Telles de Camargo. São Paulo: Saraiva, v. I, 2003, p. 506.

atingindo a ação e fulminando o direito tutelado, pois embora ainda existente a situação jurídica, o infrator civil não poderia mais ser processado para regularizar tal situação[698].

No Direito Administrativo, a prescrição é um princípio de orientação-garantia que gera, em razão da segurança jurídica, uma forma de proteção constitutiva de uma espécie de justiça material, com força sanatória, como evento de convalidação objetiva, relativizando o princípio da legalidade estrita e afastando a possibilidade da imprescritibilidade, salvo se houver previsão constitucional. Assim, a prescrição administrativa deve ser aplicada como uma das garantias do Estado Democrático de Direito, homenageando a igualdade e a segurança jurídica[699].

Na União, os arts. 143 e 144 da Lei nº 8.112/90 dispõem que, atendidas algumas condições, a autoridade que souber de irregularidade no serviço público deverá apurá-la imediatamente, exercendo o poder disciplinar para, além de eventual punição, de matiz repressiva, inibir no corpo funcional, preventivamente, a conduta desviante, garantindo a regularidade do serviço e preservando a imagem da Administração Pública.

Para que a pretensão punitiva da Administração Pública da União ocorra legalmente, a apuração deve se dar em lapso temporal que permita a aplicação da penalidade tempestivamente, dentro dos prazos talhados no art. 142 da Lei nº 8.112/90, sob pena de ser fulminada pela prescrição descrita nos parágrafos anteriores.

Conforme os incisos I, II e III daquele art. 142, a ação disciplinar prescreverá em 5 anos quanto às infrações puníveis com as penas expulsivas de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; em 2 anos, quanto à suspensão; e em 180 dias no tocante à advertência. Nessa raia, o § 1º daquele art. 142 prevê que o prazo prescricional "começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido", e a instauração de sindicância ou de PAD interrompe a prescrição (§ 3º do art. 142).

O referido § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 recebe fortes críticas, porque se torna quase impossível ao servidor livrar-se da ameaça de punição"[700]. É inadmissível que esse

[698] MONTEIRO, Washington de Barros; FRANÇA PINTO, Ana Cristina de Barros Monteiro. *Curso de Direito Civil*. 45ª edição. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 297.
[699] SILVEIRA, Júlio César Costa da. *Da prescrição administrativa e o princípio da segurança jurídica: significado e sentido*. Tese de doutoramento em Direito, apresentada na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2005, 412 páginas. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2002/;jsessionid=9AC57FD7867B6A346EDDE558E54FC873?sequence=1 >. Acessado em 19/10/2023.
[700] ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: RT, 1994, p. 249.

dispositivo fixe o início do prazo da prescrição a partir do conhecimento do fato, pois os efeitos de um ato público ocorrem quando ele é consumado, por isso há afronta à regra da prescritibilidade, uma vez que o critério que o legislador adotou é indeterminado[701].

Seria uma infelicidade muito grande para o ser humano se não pudesse se julgar seguro nem sequer quanto a sua vida passada. O passado pode deixar desgostos, mas encerra as incertezas. Na natureza, só o futuro é incerto e essa incerteza é suavizada pela esperança, a fiel companheira de nossa fraqueza. Agravaria a frágil condição humana querer mudar através das leis o sistema da natureza para o tempo que já se foi, revivendo nossas dores[702].

Não há lógica jurídica para justificar como a prescrição no Direito Administrativo sancionador não se opera da mesma maneira para todos os tipos de infrações, tendo em vista que é muito mais amplo que o Direito Penal, podendo incidir em campos distintos, como por exemplo os ilícitos fiscais, econômicos, de polícia, de trânsito, atentatórios à saúde pública, urbanismo, ordem pública[703], e disciplinar.

Mesmo com o marco do prazo prescricional iniciando só quando a Administração Pública da União toma conhecimento do fato, a taxa de prescrição das suas penalidades é alta, conforme demonstra a tabela abaixo, extraída do "Painel Correição em Dados", da CGU, no período entre 2004 e 2023, com as informações sobre corregedorias selecionadas por seus órgãos desempenharem funções relevantes no serviço público.

Tabela 1. Relação entre punições e prescrições (2004-2023)

Corregedoria	Punições	Prescrições	TACs	%
IBAMA	363	214	30	35,26%
FUNASA	577	298		34,06%
Ministério da Saúde	596	223	45	26,81%
INSS	3049	1007	3	24,81%
CGU	465	148	21	23,34%
Polícia Rodoviária Federal	2095	628	169	21,72%
Receita Federal do Brasil	896	150	2	14,31%
Polícia Federal	1636	221	23	11,76%

Fonte: Painel Correição em Dados, da CGU (23/10/2023)

[701] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 248-249.
[702] RÁO, Vicente Paulo Francisco. *O Direito e a vida dos direitos*. 3ª edição anotada e atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: RT, 1991, p. 323.
[703] OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2000, p. 17.

Os dados demonstram que, entre as Corregedorias selecionadas, a da Polícia Federal (PF) é a que tem a menor taxa de prescrição das suas penalidades, com 1.636 punições, 23 TAC's e 221 prescrições (11,76%), enquanto a mais alta é a da Corregedoria do Ibama, com 363 punições, 30 TAC's e 214 prescrições (35,26%), um percentual bastante elevado. O INSS tem a Corregedoria que mais puniu (3049), com 3 TAC's e 1007 prescrições (24,81%), mais que o dobro da PF (11,76%).

Não há apenas críticas negativas ao marco inicial do prazo prescricional disciplinar na União, pois é intuitiva a razão de o art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/90, prever o início da contagem a partir do conhecimento do fato, porque do contrário servidores inescrupulosos poderiam se valer do seu dolo e astúcia para ocultar as irregularidades praticadas, somente permitindo a ciência das autoridades competentes, caso ocorresse, depois de decorrido tempo suficiente para caracterizar a prescrição[704].

Além de o disparo da prescrição na data do conhecimento do fato favorecer a Administração Pública, não basta que sejam notícias genéricas de irregularidades. Há de ser "notícia cuja densidade de indícios de autoria e de materialidade seja suficiente para justificar a instauração de procedimento contraditorial", pois se a denúncia requerer a instauração de procedimento preliminar inquisitivo, investigatório, para descobrir o suposto autor e os ·contornos da materialidade, esse não dispara o prazo prescricional[705].

É insuficiente, pois, a notícia dos fatos desligados de elementos que permitam um significado ou valor; antes se exige o conhecimento das circunstâncias que levam a presumir o seu caráter ilícito[706]. É necessário que o superior hierárquico tenha conhecimento de indícios objetivos da prática de infração disciplinar, formulando um juízo de possibilidade da sua existência, não sendo suficientes fatos genéricos ou denuncia vaga[707].

Discorda-se do entendimento que somente a ciência de indícios robustos deflagra o prazo prescricional disciplinar. Isso porque, o legislador já deu uma vantagem relevante à União

---

[704] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública.* 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 1100-1101.
[705] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 475.
[706] FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública: Lei nº 58/2008, doutrina e jurisprudência*. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 373.
[707] SOUSA, Rui Correia de. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, anotado e comentado*. 2ª edição atualizada e aumentada. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 27.

fixando o marco inicial da prescrição na data do conhecimento do fato, por isso exigir que o fato seja detalhado para movimentar a prescrição prejudicaria uma vez mais o servidor acusado, e sem amparo legal, pois a Lei requer apenas a ciência do fato[708].

Concorda-se com o entendimento contrário apenas nos casos específicos em que só a análise detalhada dos fatos permite descobrir os indícios de irregularidade, como, por exemplo, quando numa investigação se recolhe grande volume de dados desfavoráveis a um servidor "A" e durante a análise do material surgem indícios da participação do servidor "B". Nesse caso, a prescrição não dispararia no mesmo momento para os dois servidores, pois só posteriormente a Administração Pública soube dos sinais de infração desfavoráveis ao servidor "B".

O disparo do prazo prescricional disciplinar na União ocorrendo apenas na data do conhecimento do fato dá margem a duas interpretações: a primeira, é que o interesse público de punir um servidor que cometeu infração justifica a elasticidade desse marco inicial, pois em regra o infrator pratica o ato irregular doloso nas sombras e emprega as suas habilidades para que ele siga desconhecido, dificultando a ciência e a apuração.

Por outro lado, o disparo da prescrição apenas no conhecimento do fato torna o seu prazo indeterminado, permitindo apurar situações ocorridas num passado distante, ainda mais porque a instauração do PAD interrompe a prescrição. Nessa contagem, a pena de demissão, por exemplo, pode ser aplicada até dez anos depois do fato ser conhecido caso a Administração demore cinco anos para inaugurar o PAD e outros cinco para apurar e julgar.

No aludido contexto, um fato irregular grave ocorrido em 2005 e punível com demissão, que a União teve ciência em 2015 e instaurou o PAD em 2020, pode ser punido até 2025, vinte anos depois da ocorrência. Casos assim dificultam o trabalho apuratório da comissão de inquérito (CI) e a defesa do acusado, pois não é fácil produzir as provas de fatos tão remotos.

Com esse visual das coisas, entende-se que apesar do interesse público de apurar e punir as infrações disciplinares para manter o serviço público em ambiente arejado e probo, os prazos prescricionais disciplinares na União precisam ser revistos, a começar pelo seu marco inicial. Outro problema dentro desse tema, é que o art. 142, § 1º, da Lei 8.112/90, prevê que o prazo

[708] A partir do referido raciocínio, se a União recebeu em 2020 a denúncia de que um analista-tributário da RFB está exercendo a advocacia, que é atividade incompatível com o exercício do seu cargo, e começa a investigar os fatos, concluindo em 2021 que há indícios de infração disciplinar para instaurar um PAD, a ciência dos fatos ocorreu naquele primeiro momento (2020), e não após a investigação em 2021.

prescricional dispara na data do conhecimento do fato, mas não menciona se tal ciência é de qualquer servidor ou de alguma autoridade específica, o que se estudará a seguir.

9.1.1 A ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional na Administração Pública Federal

No subcapítulo anterior, estudou-se a prescrição da punição disciplinar na União e descobriu-se que o seu prazo inicia com o conhecimento do fato, mas como o legislador não especificou de quem deve ser essa ciência, surgem três hipóteses: de qualquer servidor, pois todos têm o dever de comunicar as irregularidades que souberem em razão do cargo; dos servidores que exercem função de chefia, com poder hierárquico sobre os demais; daqueles com competência correcional para instaurar os procedimentos disciplinares.

Caso o prazo prescricional desperte a partir da ciência de qualquer servidor, a União terá menos tempo para apurar os fatos, e nem poderá apurá-los se ele não cumprir o seu dever de comunicar. Além disso, se o servidor notificar na sua linha hierárquica, mas um dos chefes nessa cadeia atrasar o galope da notícia, ou não der seguimento, o prazo já estaria correndo sem a necessária apuração, prejudicando o interesse público.

Caso a ciência do fato a que o legislador se referiu seja a da autoridade com competência correcional, o prazo da União para apurar e punir fica maior, favorável a ela e desfavorável ao servidor acusado. Isso porque, há casos em que os fatos demoram mais para chegar ao conhecimento da aludida autoridade, pois no percurso algum outro chefe no órgão pode entender não se tratar de tema correcional e não dar andamento à denúncia.

No seu Manual de PAD, a Controladoria-Geral da União (CGU) orienta que a Lei nº 8.112/90 trouxe uma obrigação a determinado gestor, de que ao tomar conhecimento de uma irregularidade deverá instaurar um PAD ou sindicância para apuração imediata, e trouxe de outro lado a prescrição. A referida autoridade somente pode ser aquela que tem o poder de instaurar o procedimento disciplinar, ou seja, a autoridade instauradora[709].

No Parecer vinculante AGU nº GQ-55, a AGU demonstrou o mesmo racional da CGU, orientando que a inércia da Administração Pública só se configura com o conhecimento da falta disciplinar pela autoridade competente para instaurar o PAD. Para a AGU, considerar a data da

[709] BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. Publicado em maio de 2022, p. 315. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>. Acessado em 21/10/2023.

conduta como marco inicial do lapso temporal beneficiaria o servidor faltoso, que se cerca de cuidados para esconder a irregularidade, manter o proveito ilícito e a impunidade[710].

Não é em qualquer parte da Administração Pública que se aperfeiçoa o tal conhecimento capaz de deflagrar a contagem do prazo prescricional, porque a perda do direito de punir recai sobre quem tem os instrumentos para agir e não age. Portanto, é certo que a prescrição se volta a quem detém a competência legal ou regimental de apurar e punir o fato, excluindo do escopo todo o conjunto de servidores comuns e os que têm poder decisório apenas de gestão, sem a competência de deflagrar a seara disciplinar[711].

A prescrição das faltas exclusivamente disciplinares deve contar-se a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar PAD ou sindicância acerca das irregularidades[712]. Há a obrigatoriedade de o ilícito chegar ao conhecimento da autoridade competente para o exercício do poder sancionador, pois o conhecimento por qualquer outra, ainda que hierarquicamente superior, ou por terceiros, não faz fluir o prazo prescricional[713].

Quem pensa em sentido contrário, defende que o marco inicial da prescrição disciplinar na União é a data que a notícia do ilícito chegou ao conhecimento da autoridade instauradora, ou da autoridade que, malgrado incompetente, tenha o dever de comunicar o fato à autoridade com atribuição legal de instauração de apuratório, ou de qualquer agente público da repartição, pois todos têm o dever de comunicar as irregularidades[714].

O STJ já se debruçou sobre o tema e o pacificou a partir do Recurso Ordinário nos Embargos de Declaração no MS nº 11.493/DF[715], decidindo que “o termo inicial do lustro

---

[710] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GQ-55. Dispõe sobre contraditório, ampla defesa, prescrição e consequências do julgamento da regularidade de contas pelo Tribunal de Contas da União no PAD. Brasília. Publicado em 30/01/1995. Item 19, p. 433. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf >. Acessado em 21/10/2023.

[711] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 2192. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 21/10/2023.

[712] VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 180-182.

[713] ABREU, Luíz Vasconcelos. *Para o estudo do procedimento disciplinar no Direito Administrativo português vigente: as relações com o processo penal*. Coimbra: Almedina, 1993, p. 48.

[714] DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual - Volume III*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 322-323.

[715] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário nos Embargos de Declaração no Mandado de Segurança nº 11.493/DF. Terceira Seção. Relator: ministro Nefi Cordeiro. Brasília. Julgado em 25/10/2017 e publicado no DJe de 06/11/2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ROEDEDMS%27.clas.+e+@num=%2

prescricional para a apuração do cometimento de infração disciplinar é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD".

A Corte Superior manteve a referida posição nos julgamentos posteriores, como no Agravo em Recurso Especial nº 981.333/PI[716], no qual decidiu que o termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para a instauração do PAD (art. 142, § 1º, da Lei 8.112/90), e não da ciência da infração por qualquer servidor público. A decisão foi no mesmo sentido no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 374.344/MG[717].

As referidas decisões e outras no mesmo sentido levaram o STJ a firmar posição definitiva na sua Súmula nº 635[718], dispondo que "os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei nº 8.112/90 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato [...]".

É acertado considerar que o prazo prescricional disciplinar dispara somente quando a autoridade com competência correcional toma conhecimento do fato, mesmo que a denúncia não chegue à Administração Pública com riqueza de detalhes, porque é seu dever investigar a veracidade da notícia, uma vez que dispõe de instrumentos para isso e é de interesse público.

A leitura do art. 143 da Lei 8.112/90 também responde à pergunta que movimentou este subcapítulo, pois dispõe que a autoridade que tiver conhecimento de irregularidade no serviço público deve promover a sua apuração imediata. A autoridade mencionada só pode ser aquela

711493%27)+ou+(%27RO%20nos%20EDcl%20nos%20EDcl%20no%20MS%27+adj+%2711493%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 21/10/2023.

[716] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 981.333/PI. Segunda Turma. Relatora: ministra Assusete Magalhães. Brasília. Julgado em 01/3/2018 e publicado no DJe de 08/3/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AINTARESP%27.clas.+e+@num=%27981333%27)+ou+(%27AgInt%20no%20AREsp%27+adj+%27981333%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 21/10/2023.

[717] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 374.344/MG. Primeira Turma. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília. Julgado em 20/02/2018 e publicado no DJe de 05/3/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AINTARESP%27.clas.+e+@num=%27374344%27)+ou+(%27AgInt%20no%20AREsp%27+adj+%27374344%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 21/10/2023.

[718] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 635. Primeira Seção. Brasília. Julgada em 12/6/2019 e publicada no DJe de 17/6/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22635%22.num.&b=SUMU&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=-@NUM>. Acessado em 21/10/2023.

com competência para mover a instância disciplinar, pois do contrário a instauração do procedimento seria ilegal, praticada por servidor sem competência para o ato.

Ainda no que se refere à prescrição da punição disciplinar na União, há outro problema que verte do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, ao dispor que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime". Todavia, como a autoridade administrativa é incompetente para manifestar-se em assuntos de timbre penal, não se sabe se basta haver investigação policial, denúncia do Ministério Público ou ação penal já instaurada, o que se descobrirá a seguir.

9.1.2 O uso da prescrição penal no procedimento disciplinar da Administração Pública Federal

Há condutas que ao mesmo tempo são infrações administrativas e penais, como por exemplo quando um agente da PF em exercício na fronteira do país facilita a prática de contrabando ou descaminho. Teoricamente, com esse ato ele praticou a proibição de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem (art. 117, IX, da Lei nº 8.112/90) e o crime de facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318 do CP). Nesses casos, o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, dispõe que se deve utilizar no PAD o prazo prescricional da esfera penal.

O referido dispositivo gera um problema, pois não dá sinal de qual seria a condição para utilizar a prescrição penal na esfera administrativa disciplinar, abrindo espaço para quatro hipóteses: a mais conservadora, da necessidade de ação penal em curso; a existência de investigação policial em andamento; a apresentação de denúncia pelo Ministério Público; e a menos conservadora, da desnecessidade de medidas penais em tramitação, bastando o entendimento da Administração Pública que a aparente infração disciplinar também é crime[719].

A pacificação dessa questão é importante, porque o cômputo equivocado da prescrição pode punir servidores indevidamente por infrações já prescritas ou, por outra, deixar infratores impunes. Nesse rumo, é grande a diferença entre os mencionados prazos: enquanto na esfera administrativa resumem-se a 5 anos para as penalidades expulsivas, 2 anos para a suspensão e 180 dias para a advertência, na seara penal regula-se pelos seguintes termos:

[719] VICENTE, Luciano Rosa. *Qual a condição para aplicar os prazos prescricionais penais no processo administrativo disciplinar federal?* Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 16, n. 185, p. 74-84, julho-2016.

> Art. 109 - A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:
> I - em 20 anos, se o máximo da pena é superior a 12 anos;
> II - em 16 anos, se o máximo da pena é superior a 8 anos e não excede a 12 anos;
> III - em 12 anos, se o máximo da pena é superior a 4 anos e não excede a 8 anos;
> IV - em 8 anos, se o máximo da pena é superior a 2 anos e não excede a 4 anos;
> V - em 4 anos, se o máximo da pena é igual a 1 ano ou, sendo superior, não excede a 2 anos;
> VI - em 3 anos, se o máximo da pena é inferior a 1 ano.
> Art. 110 - A prescrição depois de transitar em julgado a sentença condenatória regula-se pela pena aplicada e verifica-se nos prazos fixados no artigo anterior, os quais se aumentam de um terço, se o condenado é reincidente.

Num primeiro vistaço, os prazos prescricionais fixados naquele art. 109 do CP parecem privilegiar a inércia estatal, mas aqueles prazos são mais elásticos apenas nos crimes mais graves, do contrário favorecem ao servidor acusado no PAD. Assim, se a infração disciplinar é também um crime de corrupção, o prazo para a demissão em regra será maior do que 5 anos enquanto não julgado o processo criminal. Mas se julgado e aplicada pena com prazo prescricional penal inferior a 5 anos, a prescrição para a demissão também será menor[720].

Foi o que ocorreu com um agente da Polícia Federal (APF) que cometeu infração disciplinar capitulada também como crime e se beneficiou da prescrição, julgada no MS nº 14.138/DF[721]. O APF recorreu ao STJ para revisar a sua demissão administrativa, que enquadrou a conduta em improbidade (art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90) e em crime contra os costumes e contra o patrimônio que, por sua natureza e configuração, são considerados como infamantes e incompatíveis com o exercício da função policial (art. 48, I, da Lei 4.878/65).

Os fatos motivadores do PAD chegaram ao conhecimento da PF por intermédio de ofício da Vara de Execuções Criminais do TJ-RJ, datado de 17/5/2005, noticiando que o APF fora condenado na esfera penal fluminense a oito meses de reclusão e seis dias de multa, substituídos por prestação de serviços à comunidade, pela prática do crime de estelionato (art. 171, § 2º, do CP), na modalidade de fraude para o recebimento do valor de seguro, porque ele comunicou falsamente o furto de um veículo seu para obter indenização indevida.

Ciente dos fatos, a PF instaurou o PAD em 06/6/2006, e o resultado foi a mencionada demissão, publicada em 01/12/2008. Ocorre que, como o fato também se caracterizava como

---

[720] MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008, p. 169.
[721] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 14.138/DF. Terceira Seção. Relator: ministro Jorge Mussi. Julgado em 26/10/2011 e publicado no DJe de 01/02/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2714138%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2714138%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 24/10/2023.

crime, a prescrição a ser aplicada era a da esfera penal, de 2 anos na época, e não a administrativa, de 5 anos, ambas acrescidas dos 140 dias da tramitação do PAD.

Para que a demissão fosse legal e produzisse efeitos, deveria ter ocorrido até o dia 23/10/2008, mas ocorreu somente no dia 01/12/2008 (38 dias depois), com a punição já corroída pela prescrição penal, por isso o STJ anulou a penalidade e reintegrou o APF. Caso o prazo prescricional fosse o administrativo, a PF teria cerca de mais três anos para aplicar a demissão.

Caso similar ocorreu quando o STJ julgou, em 10/12/2014, o MS nº 21.045/DF[722], anulando a penalidade aplicada em servidor da Superintendência de Seguros Privados (Susep), porque na esfera penal ele foi condenado à detenção de seis meses, o que resultava num prazo prescricional de 3 anos, a ser utilizado também no PAD que teve o mesmo objeto.

Como a Administração Pública consumiu o prazo estatutário para demiti-lo (5 anos), o STJ anulou a Portaria punitiva, porque o direito de penalizar estava prescrito. Portanto, os casos ocorridos na PF e na Susep comprovam que nem sempre o uso da prescrição da esfera penal privilegia a inércia estatal, porque nessas duas ocasiões os beneficiados foram os servidores.

Para que casos como os citados não se repitam, é importante definir qual a premissa para aplicar nos PAD's os lapsos temporais penais. Nessa raia, quem defende a necessidade de recebimento da denúncia na esfera penal argumenta ser insuficiente somente o seu oferecimento, carecendo-se, também, da acolhida pelo Juízo iniciando o processo, pelas mesmas condutas, na sede criminal[723]. Não havendo ação penal instaurada, ou se nela o servidor for absolvido, somente é possível usar o prazo prescricional administrativo[724].

Um degrau de exigência abaixo para utilizar a prescrição penal no procedimento disciplinar da União, defende-se que nos casos de ilícito funcional capitulado também como crime a prescrição somente observará os prazo da lei penal se a conduta criminosa estiver em

722 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.045/DF. Primeira Seção. Relatora: ministra Marga Tessler. Brasília. Julgado em 10/12/2014 e publicado no DJe de 16/12/2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401335562&dt_publicacao=16/12/2014>. Acessado em: 25/10/2023.

723 DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual.* Curitiba: Juruá, 2013. Volume III, p. 326.

724 LESSA, Sebastião José. *Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância: Doutrina, Jurisprudência e Prática.* 5ª edição revisada e atualizada. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 270.

apuração na esfera penal, do contrário conservam-se os prazos administrativos[725]. Entende-se que a apuração a que o autor se refere seja o inquérito policial.

Há quem requeira mais rigor para usar os prazos da prescrição penal no procedimento disciplinar, alegando que o critério do recebimento da denúncia é falho, pois a redação do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, menciona "capitulação como crime", que somente ocorrerá quando prolatada a sentença judicial penal. Por isso, equivoca-se quem admite a projeção da prescrição penal na esfera administrativa a partir do simples despacho do juiz recebendo a denúncia, pois esse juízo revela, quando muito, apenas plausibilidade condenatória[726].

No polo oposto, os que defendem a autonomia administrativa para decidir sobre a aplicação da prescrição penal no PAD, argumentam que a Administração Pública pode reconhecer a ocorrência da prescrição da punibilidade das infrações disciplinares também tipificadas como crime na lei penal, independentemente de pronunciamento prévio do Poder Judiciário acerca da matéria[727].

A qualificação dos fatos disciplinarmente relevantes como crime, feita pela Administração Pública para apreciar a respectiva prescrição, insere-se no âmbito das suas competências próprias, não constituindo usurpação dos poderes dos Tribunais, que mantêm as suas competências de apuração e enquadramento criminal dos mesmos fatos[728]. Sendo falta-crime, a prescrição será a da lei penal, podendo a Administração Pública auto aplicar esta regra, independentemente de pronunciamento judicial[729].

Tratando-se de prazo prescricional, "no caso de falta capitulada na legislação substantiva penal como crime, dentro dos critérios que orientam o Direito Penal, a autoridade administrativa terá que verificar se ocorreu a prescrição da sanção penal", atuando com liberdade, limitada apenas aos critérios que norteiam o instituto da legislação penal[730]. Não é

[725] COUTO, Reinaldo. *Curso Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância.* 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 127.
[726] COSTA, José Armando da. *Direito Disciplinar: Temas Substantivos e Processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 330.
[727] VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 168.
[728] HENRIQUES, Manuel Leal. Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças. 5ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007, p. 78.
[729] ARAÚJO, op. cit., p. 244.
[730] PEREIRA, Armando. *O processo administrativo e o direito de petição*. Rio de Janeiro: Irmãos Ponguetti, 1962, p. 117.

necessário pronunciamento do Poder Judiciário para que a Administração considere extinta, pela prescrição, a punibilidade de faltas disciplinares previstas na lei penal como crime[731].

Aplicam-se as prescrições da lei penal às condutas que a Lei nº 8.112/90 considera também infrações administrativas. Assim, por exemplo, a aplicação irregular de dinheiro público é ilícito disciplinar previsto no art. 132, VIII, daquela Lei, punível com demissão, cuja ação disciplinar prescreve em 5 anos. No CP, aquele mesmo tipo é previsto no art. 315 como "emprego irregular de verbas ou rendas públicas", com a prescrição da punição penal em 2 anos, que deverá ser aplicada na esfera administrativa[732].

A CGU tinha a referida posição de autonomia da Administração serenada no seu Enunciado CGU/CCC nº 5/2011[733]: "Para aplicação de prazo prescricional, nos moldes do § 2º do art. 142 da Lei 8.112/90, não é necessário o início da persecução penal". Porém, a CGU o cancelou, por meio da Portaria nº 1.598/2019[734], porque a AGU mostrou posição contrária no seu Parecer AM - 02/2019[735], sustentando que o prazo prescricional penal somente se aplica às infrações disciplinares caso haja apuração criminal em curso nas instâncias competentes.

Ocorre que a AGU reviu o seu posicionamento no Parecer vinculante nº JL-06/2020[736], escorada no princípio da independência entre as instâncias, passando a entender que a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, de forma que a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para amparar a utilização dos prazos prescricionais da esfera penal.

---

[731] DUARTE, Clenício da Silva. *Estudos de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 378.
[732] RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis: Lei nº 8.112/1990*. 7ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 345.
[733] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Enunciado nº 5, de 19 de outubro de 2011. Dispõe sobre a prescrição disciplinar em caso de conduta também tipificada como crime. Brasília. Publicado no DOU de 24/10/2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44232>. Acessado em 26/10/2023.
[734] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.598, de 09 de maio de 2019. Brasília. Publicada no DOU de 17/5/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46491/8/Portaria_1598_2019.pdf>. Acessado em 26/10/2023.
[735] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº AM - 02, de 09 de abril de 2019. Brasília. Publicado no DOU de 12/4/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45762/5/Parecer_AM_02_2019.pdf>. Acessado em 26/10/2023.
[736] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº JL - 06, de 10 de novembro de 2020. Brasília. Publicado no DOU de 13/11/2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-06-2020.htm#:~:text=Parecer%20n%C2%BA%20JL%20%2D%2006%2C%20de,Aprovo.>. Acessado em 26/10/2023.

Depois daquele Parecer AGU nº JL-06/2020, a CGU não voltou a publicar Enunciado sobre o tema, mas seguiu a orientação da AGU registrando-a no seu Manual de PAD[737] nos seguintes termos: a Administração Pública tem independência para aplicar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares quando entender que a infração administrativa também é crime. A mudança de posição da AGU e as posições doutrinárias divergentes sobre este tema mostram como ele é controverso, por isso mereceu espaço neste estudo.

O STF e o STJ também oscilaram os seus posicionamentos nesse tema e esta foi a verdadeira razão para a AGU também mudar a sua compreensão. Nas Cortes Superiores, a questão se marcou pela mudança de entendimento ao longo do tempo, mas percebem-se diferenças entre as linhas do STF e do STJ. Apesar de várias vezes motivado a se manifestar sobre a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, são poucos os acórdãos do STF sobre a necessidade ou não de algum grau de cognição penal para aplicar aquele dispositivo.

Nos poucos julgamentos em que enfrentou o tema, o STF tendeu a usar o princípio da independência entre as instâncias penal e administrativa para julgar desnecessária a manifestação da esfera criminal. De modo geral, inicialmente o STF se manifestou pela dispensabilidade de ação penal, mas sem se manifestar sobre a necessidade de inquérito policial. Por fim, no RMS nº 35.383/DF[738], o STF decidiu que é irrelevante qualquer cognição da esfera penal para que a Administração se convença de usar o prazo prescricional do crime.

Já o STJ, motivado mais vezes a se manifestar sobre a questão, entendeu, por longo período, que a similaridade entre a infração administrativa e o tipo penal era insuficiente para usar o prazo prescricional do crime, devendo existir alguma manifestação da esfera criminal para tal fim. Entretanto, havia divergência sobre o nível de cognição penal necessário, com alguns acórdãos exigindo apenas o inquérito policial e outros o processo penal instaurado.

A divergência foi encerrada no MS nº 20.857-DF[739], com a Corte firmando entendimento diverso do que adotou por longo tempo, julgando o caso na mesma linha do STF,

[737] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicado em Maio-2022, p. 329. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>. Acessado em 26/10/2023.

[738] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 35.383/DF. Segunda Turma. Relator: ministro Gilmar Mendes. Brasília. Julgado em 28/6/2019 e publicado no DJe de 06/8/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407988/false>. Acessado em 26/10/2023.

[739] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 20.857/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 28/8/2019 e publicado no DJe de 06/9/2019. Disponível em:

ou seja, da irrelevância de cognição na instância penal para incidir o § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 e a Administração Pública usar os prazos prescricionais penais nos seus PAD's.

Discorda-se do referido entendimento, que deixa ao critério exclusivo da Administração a avaliação sobre a infração disciplinar capitular-se também como crime. Isso porque, o aludido dispositivo se refere aos crimes contra a Administração Pública, definidos nos artigos 312 a 326 do CP e em algumas normas legais esparsas, sendo nesses casos que se devem aplicar os prazos prescricionais penais no procedimento administrativo disciplinar[740].

As infrações administrativas existiram primeiro, quando não eram previstas no Direito Penal, mas devido à gravidade elas passaram a ser também crime. Nessas hipóteses é que a irregularidade administrativa também é crime e, por isso, o prazo prescricional para a punição será o da lei penal, conforme o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, que se refere aos crimes contra a Administração Pública, previstos nos artigos 312 a 326 do CP e em normas legais esparsas[741].

Há infrações disciplinares que por serem mais graves e por seu timbre doloso também são consideradas crimes, configurando violação de deveres disciplinares e, simultaneamente, condutas previstas na lei penal. São os denominados crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública[742].

O Estatuto dos servidores federais abriga a punição para algumas infrações que também constituem crimes, as quais, quando apuradas em PAD devem ser investigadas também em inquérito policial, iniciado com as peças extraídas do procedimento administrativo. As caracterizações desses crimes e suas penas estão nos artigos 312 a 326 do CP, versantes sobre os crimes contra a Administração Pública[743]. Assim, a responsabilidade penal pelas ilicitudes praticadas pelo servidor público contra a Administração repousam naqueles artigos do CP[744].

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400485421&dt_publicacao=06/09/2019>. Acessado em: 26/10/2023.

740 SOUSA, Emília Cássia de. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. Revista da CGU - Edição Especial Direito Disciplinar. Brasília, ano VI, Julho-2011, p. 107-128. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/308/171>. Acessado em 27/10/2023.

741 CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Contagem dos prazos prescricionais da lei penal para punições disciplinares de servidores públicos: uma paralela reflexão crítica sobre os conceitos de tipicidade e discricionariedade das faltas administrativas para os fins do art. 142, §2º, da Lei nº 8.112/90.* Revista de Direito Administrativo e Constitucional A & C. Belo Horizonte, ano 6, n. 26, out./dez. 2006, p. 161-198. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/672/440>. Acessado em 27/10/2023.

742 BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. *Do Poder Disciplinar na Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 103-104.

743 LIMA, Vicente Ferrar Correia. *Ensaio jurídico sobre o processo ou inquérito administrativo*. Brasília: DASP, 1969, p. 77-78.

744 BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª edição. São Paulo: Direito, 2001, p. 539.

O crime contra a Administração Pública é infração disciplinar prevista no art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, e conforme as lições acima se refere aos crimes dos arts. 312-326 do CP e algumas leis esparsas. Ocorre que a própria Administração admite que para enquadrar a irregularidade funcional naquele dispositivo deve-se aguardar o trânsito em julgado da sentença penal, conforme o Parecer AGU nº GQ-124[745], vinculante: "[...] a demissão, com fundamento no inciso I do art. 132, deve ser precedida de decisão judicial transitada em julgado".

A AGU firmou essa posição, porque segundo o princípio constitucional do juiz natural somente o juízo criminal competente poderá, na sua sentença, reconhecer a prática dos referidos crimes; sem isso não existe título jurídico para fundamentar a demissão do servidor público. Assim, o enquadramento administrativo em crime contra a Administração deverá aguardar o trânsito em julgado na esfera competente, que é o Juízo penal[746].

A Administração carece de atribuições para utilizar os conceitos de crime contra a Administração Pública, a fim de instaurar e de concluir procedimentos disciplinares fundados no art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, sem prévia e definitiva decisão do juízo criminal competente[747]. Assim, só deve ser levada a efeito uma sanção de demissão fundamentada naquele dispositivo após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória"[748].

Como a Administração Pública não tem competência legal para se manifestar sobre os crimes que os servidores cometem contra ela, também lhe faltam condições de decidir com independência sobre o uso do prazo prescricional daqueles crimes nos seus PAD's, necessitando de manifestação prévia do Juízo penal. Por isso, entende-se que para usar os prazos prescricionais penais na esfera administrativa disciplinar deve haver ação penal instaurada, pois nesse momento a autoridade judicial competente já se convenceu de que há indícios de crime.

O próprio texto estatutário sinaliza para o referido entendimento, pois o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, prevê que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares *capituladas* também como crime". Capitular significa "classificar um

---

[745] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GQ-124. Dispõe sobre o enquadramento da infração disciplinar no art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990, crime contra a Administração Pública. Brasília, 1997. Publicado no DOU de 30/5/1997. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 27/10/2023.
[746] COSTA, José Armando da. *Controle Judicial do Ato Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p, 238.
[747] DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/1990*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 212.
[748] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 477.

fato do ponto de vista penal, ou seja, definir o tipo em que se enquadra"[749]. Só o Juízo criminal tem competência para fazer esse enquadramento, portanto é a sua manifestação quando aceita a ação penal que autoriza a Administração a usar os prazos prescricionais penais nos seus PADs.

Outro tema que merece espaço nesta pesquisa, pela sua relevância, as controvérsias que suscita e as posições divergentes entre os estudiosos da matéria correcional, é a prescrição da punição por abandono de cargo na União, infração que ocorre quando o servidor falta intencionalmente ao serviço por mais de 30 dias consecutivos, que se estudará a seguir.

9.1.3 A prescrição da punição por abandono de cargo na Administração Pública Federal

O art. 138 da Lei nº 8.112/90 dispõe que abandono de cargo é a ausência intencional ao serviço por mais de 30 dias consecutivos, e o § 1º do art. 142 prevê que nas ações disciplinares o prazo da prescrição dispara quando o fato se tornou conhecido. Assim, considerando o controle que a Administração faz da assiduidade dos servidores, no 31º dia de falta ao serviço ela já teria ciência da aparente irregularidade, deflagrando o prazo prescricional.

A AGU adotou o referido entendimento em três Pareceres vinculantes, e no de nº GQ-207/99[750], por exemplo, sustentou que "o abandono de cargo é ilícito instantâneo de efeitos permanentes; [...] o prazo prescricional inicia-se no trigésimo primeiro dia de ausência do servidor [...]". Essa foi a compreensão da AGU até 2017, quando mudou a sua visão, no Parecer AGU nº GMF-6/2017[751], vinculante, passando a defender que o abandono de cargo tem natureza permanente e seu prazo prescricional dispara a partir da cessação da permanência.

Na ementa do referido Parecer, a AGU assentou que as condutas apuradas na esfera administrativa poderão, diante de omissão legislativa, por analogia e conforme avaliação do caso concreto, obedecer aos mesmos critérios do Direito Penal, inclusive quanto à natureza jurídica das infrações e suas implicações na contagem do prazo prescricional. Em seguida,

---

[749] VADE MECUM BRASIL. Dicionário Jurídico *on line*. 2023. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/dicionario-juridico>. Acessado em 27/10/2023.

[750] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GQ-207, de 14/12/1999. Dispõe sobre Processo Administrativo Disciplinar, abandono de cargo e prescrição. Processo n. 10680.001466/95-18. Brasília. Aprovado em 14/12/1999 e publicado no DOU de 21/12/1999. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 29/10/2023.

[751] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº GMF-6, de 18/9/2017. Dispõe sobre abandono de cargo e termo inicial do prazo prescricional. Processo nº 00688.000880/2016-16. Brasília. Aprovado em 18/9/2017 e publicado no DOU de 21/9/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 29/10/2023.

convocou o art. 111, III, do CP, para sustentar seu raciocínio, pois ele prevê que a prescrição dos crimes permanentes começa a correr no dia em que cessou a permanência.

A AGU está correta ao afirmar que as lacunas legislativas do Direito Administrativo podem ser preenchidas com o Direito Penal, pois "na seara dos processos administrativos pertinentes à aplicação de sanções não deve o agente decisório deixar de levar em consideração a rica trama principiológica do Direito Penal"[752], porque se "a ilicitude é uma só, do mesmo modo que um só, na essência, é o dever jurídico [...], não há como se falar de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal"[753].

Para avaliar o racional da AGU, é necessário entender a diferença entre as infrações instantâneas de efeitos permanente e as permanentes. Estas se configuram quando a dilatação temporal de sua consumação fica à mercê do agente, que delibera prosseguir, ou não, na infração; naquelas, as consequências fogem ao controle do infrator, não mais podendo ser contidas por sua deliberação[754]. Assim, a infração permanente se caracteriza pela consumação poder cessar por vontade do agente, perdurando a situação antijurídica até quando ele queira[755].

A partir desses conceitos, percebe-se que a maioria das infrações disciplinares previstas na Lei nº 8.112/90 tem natureza instantânea, com a irregularidade se consumando no momento da agressão ao bem jurídico tutelado, no tempo em que o servidor, por exemplo, age com falta de zelo (art. 116, I); com imoralidade (art. 116, IX); com improbidade (art. 132, IV); com deslealdade (art. 116, II); descumpre norma (art. 116, III); descumpre ordem superior (art. 116, IV); revela fato sigiloso (art. 116, VIII), ou segredo (art. 132, IX), entre outros.

Noutro giro, como exemplos de infrações de natureza permanente cita-se: omitir-se de representar ao saber de irregularidades (art. 116, VI e XII); manter cônjuge ou parente até o 2º grau como subordinado em cargo ou função de confiança (art. 117, VIII); recusar-se a atualizar os dados cadastrais quando solicitado (art. 117, XIX); e acumulação ilegal de cargos públicos

---

[752] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 154.
[753] HUNGRIA, Nelson. *Ilícito Administrativo e Ilícito Penal*. *In*: *Seleção Histórica da Revista de Direito Administrativo - RDA (matérias doutrinárias publicadas em números antigos de 1 a 150).* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, p. 15.
[754] COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar - Teoria e prática*. 6ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 255.
[755] JESUS, Damásio Evangelista de. *Direito Penal*. 4ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 171.

(art. 132, XII). Nesses casos, a infração se prolonga até que o servidor cesse a ação/omissão que agride o bem jurídico protegido.

Para que seja coerente o entendimento da AGU sobre o abandono de cargo ter natureza de infração permanente, as referidas infrações deveriam receber o mesmo tratamento para disparar o prazo prescricional apenas quando cessasse a conduta, mas a AGU nunca se manifestou nesse sentido, focando a sua tese apenas no abandono de cargo.

O STJ não endossou a tese da AGU, mantendo a sua posição há muito remansosa de que o abandono de cargo é infração instantânea, com efeitos permanentes, por isso seu prazo prescricional se inicia a partir do 31º dia de ausência do servidor, que é o marco consumatório do ilícito, conforme julgou, por exemplo, no RMS nº 46.699/MA[756], com unanimidade dos cinco ministros presentes na Segunda Turma.

No referido julgamento, o STJ não se seduziu pela construção hermenêutica da AGU e manteve o entendimento que há muito imprimia nas lides sobre o tema, como nos MS nºs 7.113/DF (2002), 7.239/DF (2004), 8.975/DF (2006) e 7.318/DF (2002). O objeto dessas 4 demandas foi a exoneração de ofício de servidores que não poderiam mais ser demitidos, por conta da prescrição da punição do abandono de cargo, mas em todos é reluzente a compreensão pretoriana de que essa infração tem natureza instantânea, com efeitos permanentes.

A mesma cognição também amparou a decisão da Corte no julgamento do MS nº 12.884/DF (2008), que além de rechaçar a posição da AGU ponderou que a intenção da Administração era apenas estabelecer nova hipótese de prorrogação do prazo prescricional sem previsão legal, "provavelmente para corrigir o equívoco relativo ao demasiado tempo que se levou para instaurar o PAD, deixando este ser atingido pela prescrição".

Como o julgamento mencionado ocorreu em 2008, 9 anos antes daquele Parecer AGU nº GMF 6/2017, a crítica do STJ não se referiu à interpretação da Administração de que o prazo prescricional do abandono de cargo só inicia com o retorno do servidor ao serviço. O pano de fundo era o mesmo, sobre a natureza instantânea ou permanente da infração, mas a construção da AGU na época era de que o abandono do cargo se renovava a cada 30 dias.

---

[756] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 46.699/MA. Segunda Turma. Relator: ministro OG Fernandes. Julgado em 12/6/2018 e publicado no DJe de 18/6/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402622185&dt_publicacao=18/06/2018>. Acessado em 29/10/2023.

O raciocínio da AGU demonstra que a Administração há muito vinha se empenhando para construir uma tese que permitisse agigantar o prazo da prescrição do abandono de cargo, sem sucesso, por isso no MS nº 12.674/DF (2010) o STJ renovou a crítica à intenção administrativa de aumentar o prazo prescricional daquela infração sem respaldo legal.

Alguns autores concordam com a AGU e sustentam que o abandono de cargo é infração de natureza permanente. Outros se alinham ao STJ, defendendo que se trata de infração de consumação instantânea com efeitos permanentes, de forma que se caracterizando o abandono de cargo pela ausência intencional ao serviço por mais de 30 dias consecutivos, a sua consumação ocorre logo após esse somatório de faltas, no 31º dia[757].

O abandono de cargo se consuma na data em que a Lei consagra: depois de trinta dias de faltas intencionais ao serviço[758], por isso a prescrição começa a correr do primeiro dia seguinte a esse consumativo, o 31º dia de faltas[759]. Essa conduta se amolda "à infração de natureza instantânea, sendo bastante defensável se interpretar que a ilicitude se configura somente no exato e pontual trigésimo primeiro dia de ausência intencional ininterrupta"[760].

A corrente contrária, que pensa como a AGU, sustenta que a infração em questão se trata de ilícito permanente somente, cuja consumação, embora ocorrida, perpetua-se no tempo, pelo período posterior ao trigésimo dia de ausência ao serviço. Importante reparar, que o que se propaga no tempo é a própria consumação, durante todo o período em que se verificar o afastamento, e não somente os efeitos jurídicos dela decorrentes[761].

A partir da referida visão, ocorrendo ausência por mais de 30 dias ao serviço, com as faltas devidamente anotadas e descontadas, a Administração Pública é obrigada a instaurar PAD, para possibilitar ao servidor público, tido como faltoso, demonstrar através de todos os meios de prova admitidos em Direito os motivos da sua intencional ausência na repartição[762].

---

[757] COSTA, José Armando da. *Controle Judicial do ato disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 93.
[758] CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência e da casuística da Administração Pública*. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 1173.
[759] REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2ª edição, revista e atualizada. Brasília: Consulex, 1999, p. 291.
[760] TEIXEIRA, op. cit., p. 2236.
[761] DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/1990*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 214.
[762] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 479.

A regra adotada como fundamento do termo inicial do prazo prescricional do abandono de cargo não é a mais adequada, haja vista a continuidade da infração caracterizada pela ausência ao trabalho indefinidamente. Absurdo, ainda, é adotar como início da contagem da prescrição a premissa objetiva de que o abandono se torna conhecido e consumado no 31º dia da ausência ininterrupta do servidor. É mais razoável que se estipule o início da prescrição no conhecimento do fato e, principalmente, enquanto perdurar a ausência ao serviço[763].

Discorda-se que o abandono do cargo seja infração de natureza permanente e, consequentemente, que o disparo do seu prazo prescricional ocorra somente quando o servidor faltoso retornar ao serviço. Conforme demonstrado, a AGU adotou essa tese minoritária na doutrina depois de fracassar no STJ a sua tentativa de exonerar de ofício servidores que abandonaram o cargo, mas não poderiam ser demitidos porque a demissão estava prescrita, por isso adotou nova interpretação, em 2017, de que a aludida infração é de natureza permanente.

Entende-se que o abandono de cargo é infração instantânea, com efeitos permanentes, porque a sua consumação não se prolonga além dos 30 dias. Mesmo que o servidor volte ao trabalho um ano depois de abandoná-lo intencionalmente, a consumação da irregularidade ocorreu no 31º dia de falta, conforme previsto no art. 138 da Lei nº 8.112/90, autorizando, assim, o processamento e a demissão do servidor.

A consumação do abandono de cargo, porém, não cessará com o retorno do servidor depois daquele um ano exemplificado, pois estará consumada no final do 30º dia, apenas os seus efeitos que podem se alongar por mais tempo, restando o cargo abandonado a partir do 31º dia. A retomada do exercício funcional não significa perdão tácito, nem perda do direito de punir a infração, pois "o delito está formalmente consumado quando o tipo de injusto objetivo se encontra também plenamente realizado[764].

Como o art. 138 da Lei nº 8.112/90 considera consumado o abandono de cargo no 31º dia de faltas intencionais do servidor ao serviço, deve-se seguir o comando legal e interpretar que naquele 31º dia de ausência a infração se efetivou, por isso se trata de infração de natureza instantânea, ainda que seus efeitos possam se prolongar no tempo.

---

[763] CASTRO, Caterine Vasconcelos de. *A prescrição disciplinar aplicável ao abandono de cargo e o princípio da legalidade.* Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre. Rio Branco-AC, Volume 8, anual, 2013, p. 281-320. Disponível em: <http://www.pge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/REVISTA-CEJUR-REVISADA-FINAL.pdf>. Acessado em 29/10/2023.

[764] PRADO, Luiz Régis. *Curso de Direito Penal Brasileiro - Parte Geral*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 291.

Aceitar que o prazo prescricional do abandono de cargo inicie somente quando o servidor retorne ao serviço criaria a situação estranha de iniciar apurações antes de começar o prazo da prescrição, em todos aqueles casos em que a Administração cumprir o seu dever de apurar com celeridade enquanto o servidor ainda não retornou ao serviço. Nesses casos, seria comum chegar ao final do PAD, que tramita em rito sumário, sem o disparo da prescrição.

Conforme se estudou acima, em subcapítulo próprio, o conhecimento do fato que dispara o prazo prescricional disciplinar na União é o da autoridade com competência correcional. Portanto, apesar de o abandono de cargo se configurar no 31º dia de faltas consecutivas ao serviço e a Administração estar ciente, entende-se que não é nesse dia que a prescrição inicia, mas apenas quando a autoridade com atribuição legal de instaurar o procedimento correcional tomar ciência da aparente infração.

Estudou-se a prescrição do abandono de cargo na União, descobrindo-se que não há uniformidade de entendimento e que a melhor interpretação é de que se trata de infração de natureza instantânea, com efeitos permanentes, que se efetiva no 30º dia de faltas consecutivas ao serviço. Isso não significa que o prazo prescricional dispara no 31º dia, mas sim quando a autoridade correcional tiver ciência. Tendo-se investigado os principais desdobramentos da prescrição disciplinar na União, passa-se ao seu estudo nos Estados.

9.2 A prescrição da punição disciplinar nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de entender como a União trata a prescrição da punibilidade dos seus servidores, aqui se estudará como os Estados lidam com esse assunto, com recorte naqueles com Estatuto anterior à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Iniciando por Minas Gerais, o art. 258 do seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei nº 869/52)[765] prevê que "as penas de repreensão, multa e suspensão prescrevem no prazo de dois anos e a de demissão, por abandono do cargo, no prazo de quatro anos". Aí inicia a falta de uniformidade com a União nesse tema, pois enquanto nesta a advertência prescreve em 180 dias, a suspensão em 2 anos e a demissão em 5 anos, em MG a repreensão, a multa e a suspensão prescrevem todas em 2 anos, e a demissão por abandono de cargo em 4 anos.

[765] MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei nº 869, de 05 de julho de 1952. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, publicada em 06/7/1952. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/?cons=1>. Acessado em 01/10/2023.

A aludida falta de uniformidade desatende ao princípio da isonomia, pois se todos são servidores públicos, todos deveriam estar sujeitos às mesmas regras. Enquanto em MG o servidor fica por 2 anos sujeito à ação do Estado para repreendê-lo, na União são apenas 180 dias. A situação se inverte quanto ao abandono de cargo, porque em MG o servidor fica menos tempo sujeito à ação do Estado (4 anos), beneficiando-se em relação à União, que tem mais tempo para apurar e punir essa infração (5 anos).

O Estatuto mineiro não prevê o prazo prescricional das demais penalidades expulsivas (demissão e cassação de aposentadoria), apenas do abandono de cargo (4 anos). Por isso, no Parecer AGE nº 15.616/2016[766], a Advocacia-Geral do Estado de MG (AGE-MG) entendeu que a prescrição daquelas penalidades ocorre em 5 anos, escorando-se no Decreto nº 20.910/32[767], que regula a prescrição quinquenal para a Administração Pública.

Entende-se que a AGE-MG andou bem e fez a correta leitura ao fixar em 5 anos o prazo prescricional das demais penalidades expulsivas, porque além da correta analogia com o referido Decreto nacional, guarda uniformidade com o prazo da prescrição na União e na maioria dos Estados que serão investigados adiante.

Melhoraria se MG tornasse o referido prazo estatutário, como é na União e noutros Estados, haja vista a relevância da prescrição nas relações jurídicas, baseadas na confiança, que "é uma concepção muito complexa e estruturada do mundo e não pode ser estabelecida sem uma sociedade complexa, que, por sua vez, não pode se estabelecer sem a confiança"[768]. Daí, como imperativo de ordem pública, a prescrição é imprescindível à harmonia das relações sociais, ligada à segurança jurídica e à noção de dignidade humana[769].

Sobre o início da contagem do prazo prescricional, enquanto o Estatuto federal prevê que ocorrerá "na data em que o fato se tornou conhecido" (art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/90),

[766] MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Parecer nº 15.616, de 09 de março de 2016. Dispõe sobre a prescrição no processo administrativo disciplinar. Belo Horizonte. Publicado em 09/3/2016. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-15-616-aprovado-pelo-advogado-geral-de-09-03-2016/>. Acessado em 30/10/2023.
[767] BRASIL. Governo Federal Provisório. Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. Brasília. Publicado no DOU de 08/01/1932. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm>. Acessado em 30/10/2023.
[768] LUHMANN, Niklas. *Sistema jurídico y dogmática jurídica*. Traducción de Ignácio de Otto Pardo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 72.
[769] NASCIMENTO, Fábio Macedo; AGUIAR, Júlio César de. *A prescrição regulada pela lei penal no campo da improbidade administrativa e uma perspectiva a partir da teoria dos jogos*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 225-252, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1004. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/85>. Acessado em 31/10/2023.

mas sem esclarecer de quem deve ser a ciência, conforme se estudou acima em subcapítulo próprio, o Estatuto mineiro é totalmente omisso quanto ao disparo da prescrição disciplinar.

Diante da omissão legislativa, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) orienta, no seu Manual de PAD[770], que a contagem do prazo prescricional inicia na data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD. Conforme o Manual, esse entendimento se consolidou na Nota Técnica CGE nº 06/2015 e está alinhado com a posição que o STJ veio a adotar só em 2019, na sua Súmula nº 635. Portanto, nesse aspecto a interpretação mineira é uniforme com a federal e ambas carecem de previsão legal.

No tocante ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o Estatuto mineiro também é silencioso, quebrando, uma vez mais, a uniformidade com a União, que tem previsão estatutária dessa medida. Inexistido autorização legal, presumia-se que em MG não se usavam os prazos da lei penal nos PAD's, mas não é assim, porque o Parecer AGE-MG nº 16.114/2019[771] autoriza o que o Estatuto não autorizou.

O próprio Parecer menciona, no seu item 36, que não há previsão legal a respeito do tema, tratando-se de construção hermenêutica amparada na legislação federal: "[...] considerando que a legislação estadual não cuida do assunto (de modo que até mesmo a utilização dos prazos prescricionais previstos na lei penal é uma construção, a partir da legislação federal) [...]".

Conforme estudado acima, em subcapítulo próprio, na União o Estatuto é vago sobre o uso da prescrição penal nos PAD's, não informando se há necessidade de alguma cognição na esfera penal para efetivar a medida. Atualmente, pelo estudado, a União adota o entendimento do STJ de que ela é independente para usar o referido prazo quando entender que a infração disciplinar também é crime. Nesse aspecto, há mais uma diferença relevante prejudicando a uniformidade entre a União e MG.

---

[770] MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte. Publicado em 2023, p. 138 e 140. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 30/10/2023.

[771] MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Parecer nº 16.114, de 05 de agosto de 2019. Dispõe sobre o prazo prescricional nos procedimentos disciplinares. Belo Horizonte. Publicado em 08/8/2019. Disponível em: https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-114-aprovado-pelo-advogado-geral-de-05-08-2019/>. Acessado em 31/10/2023.

A diferença se refere à forma de contagem do prazo prescricional penal a ser adotado, pois o Manual de PAD da CGE-MG[772] orienta que "há que se observar o instituto como um todo e não apenas os prazos previstos no art. 109, do CP", respeitando-se, assim, os marcos iniciais e demais previsões. Já na União, o Manual de PAD da AGU[773] vai noutro rumo, de que "a forma de contagem do prazo prescricional no PAD não se altera, havendo interferência apenas quanto ao prazo de prescrição". A mesma ideia consta no Manual de PAD da CGU[774].

A divergência de interpretação entre a Administração Pública Mineira e a Federal faz muita diferença, porque se adotar todas as regras dos prazos prescricionais penais, o marco inicial será a ocorrência do fato, e não mais o conhecimento do fato pela autoridade correcional. A AGU, que defende os interesses da União, sustenta que só os prazos do art. 109 do CP, em regra maiores que o administrativo de 5 anos, sejam aplicados, mantendo todo o resto do regramento conforme o estatuto.

Discorda-se da compreensão da AGU, pois quando o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, dispõe que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime", certamente está se referindo a todos os prazos penais e seus regramentos nessa matéria, e não apenas àqueles que beneficiam a União com mais tempo para apurar as infrações dos seus servidores.

Ao tempo que se discorda da AGU e se concorda com a CGE-MG nesse tema, entende-se que um problema jurídico com essa relevância deve ser resolvido alterando e uniformizando os Estatutos. Assim, se evitará que os servidores mineiros tenham o prazo prescricional reduzido em relação aos federais quando as suas infrações também forem consideradas crime, desrespeitando-se o princípio da isonomia, que "possui assento em sítio privilegiado na Constituição de 1988, encabeçando o rol dos direitos fundamentais individuais"[775].

Não pode haver dúvida quanto ao destinatário do princípio constitucional da igualdade/isonomia perante a lei: é o legislador e, por conectivo lógico, a legislação; por mais

---

[772] MANUAL da CGE-MG, op. cit., p. 148.
[773] BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. 2ª edição. Brasília. Publicado em 2019, p. 134. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesenormativos/Manual.pdf>. Acessado em 31/10/2023.
[774] MANUAL da CGU, op. cit., p. 328.
[775] MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *O Fim da Súmula nº 339 do STF: pela devida aplicação do princípio da isonomia*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 173-194, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/31>. Acessado em 31/10/2023.

discricionários que possam ser os critérios da complexa política legislativa, ela encontra no princípio da isonomia a sua mais vigorosa limitação[776].

Um último aspecto a se considerar sobre a prescrição da punibilidade em MG é no que se refere ao abandono de cargo. O Estatuto mineiro não trata do tema e a AGE-MG ainda não se manifestou sobre ele, mas ao enfrentar a questão, no seu Manual de PAD, a CGE-MG adotou a mesma posição que se defendeu acima, ao estudar o tema no terreno da União.

A CGE-MG também entende que "o abandono de cargo possui caráter de ilícito instantâneo de consequências permanentes, ou seja, consuma-se a partir do momento em que o servidor falta mais trinta dias consecutivos [...]". Assim, após a ciência do abandono do cargo pela autoridade correcional competente em MG, inicia o prazo prescricional.

É exatamente o que se defendeu ao estudar a prescrição do abandono de cargo na União; o que falta agora é inserir esse raciocínio nos Estatutos mineiro e federal, porque naquele não está previsto e neste não está suficientemente claro. Assim, os servidores mineiros e federais serão tratados com a igualdade que a Constituição de 1988 lhes garante: "um tratamento jurídico de equiparação onde não houver justificativa para a diferenciação e um tratamento jurídico de distinção onde houver motivo suficiente para diferenciar"[777].

Passando à Administração Pública de Pernambuco, o primeiro aspecto que desponta sem uniformidade com MG e a União é o prazo prescricional da penalidade de repreensão, que segundo o art. 209, I, da Lei nº 6.123/68 (Estatuto dos servidores públicos civis pernambucanos) é de um ano, enquanto em MG esse prazo é de 2 anos e na União é de 180 dias para a punição equivalente de advertência.

Os prazos citados demonstram que Minas Gerais tem quatro vezes mais tempo para aplicar a punição de repreensão que a União e o dobro do tempo de Pernambuco, deixando os servidores federais em franca vantagem em relação aos demais, pois têm mais chances de se beneficiarem da prescrição dessa punição, que ocorre em apenas 180 dias.

A referida condição privilegiada dos servidores federais em relação aos pernambucanos e mineiros não é aceitável, porque se todos são servidores, deveriam receber o mesmo

[776] CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. 2, p. 30.
[777] ROTHENBURG, Walter Claudius. *Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia*. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí-SC, v. 13, n. 2, p. 77-92, 2009. DOI: 10.14210/nej.v13n2.p77-92. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1441>. Acessado em 31/10/2023.

tratamento do Estado. Situações assim demonstram que embora o Direito busque oferecer um tratamento equivalente que assegure a igualdade, ou um tratamento diferenciado que a promova, paradoxalmente e com frequência mantém situações de privilégio[778].

Outro aspecto sem uniformidade entre PE, MG e a União se refere ao início da contagem do prazo prescricional, porque nestas duas o disparo ocorre na data do conhecimento do fato pela autoridade correcional, enquanto PE segue o ritmo da esfera penal, começando a contabilizar a prescrição na data da ocorrência do fato (§ 2º do art. 209 do Estatuto). Isso coloca os servidores de PE em vantagem em relação aos federais e aos mineiros, pois com a prescrição iniciando na data da ocorrência do fato as chances de não serem punidos aumentam.

O legislador pernambucano andou bem ao prever o início do prazo da prescrição disciplinar claramente, o que não ocorreu no Estatuto federal, que fixou o começo da contagem no dia em que o fato se tornou conhecido, mas sem mencionar ao conhecimento de quem se referia. Pior ainda andou o parlamentar mineiro, que sequer se ocupou dessa questão, forçando a AGE-MG a construir uma interpretação a respeito.

O parlamentar de Pernambuco também andou por bom caminho ao fixar o início do prazo prescricional disciplinar na data da ocorrência do fato, pois há fortes críticas ao marco inicial só a partir do seu conhecimento, adotado na União, e em MG pela construção da AGE-MG. Isso porque, ele fere o próprio princípio da prescrição, que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social, proibindo-se a eternização de acusações e de PAD's[779].

O Estado não pode ter a possibilidade de punir alguém eternamente, devendo haver um limitador para que isso não ocorra e se limite a um prazo para imprimir a penalidade, fora do qual perderá o direito de aplicá-la[780]. É essa possibilidade de eternização que ocorre quando se fixa o início do prazo prescricional na data do conhecimento do fato, que sendo um momento indeterminado dá ao Estado um poder indefinido no tempo para punir o servidor.

---

[778] SUNSTEIN, Cass Robert. *A Constituição Parcial*. Traduzido por Manassés Teixeira Martins e Rafael Triguinelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 174-175.
[779] MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, p. 254.
[780] BUSATO, Paulo César; MENDES, Sílvia de Freitas. *Prescrição e ato infracional: um pano de fundo para a discussão sobre o curto e o longo prazo do discurso infracional*. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí-SC, v. 13, n. 1, 2009, p. 69–82, 2009. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1228>. Acesso em: 01/11/2023.

Por outro lado, fixando o início da prescrição no conhecimento do fato, como fizeram os legisladores federal e mineiro, tenta-se evitar a impunidade de condutas praticadas ocultamente, alheias ao conhecimento da Administração, por isso não seria razoável lhe acusar de inércia para apurar e punir infrações disciplinares que sequer sabia que ocorreram[781].

A situação de ignorância da Administração sobre a conduta irregular é similar ao que ocorre na esfera penal com os crimes ocultos, escondidos nos Registros Públicos, como por exemplo a bigamia e a falsificação ou alteração de assentamento do registro civil, nos quais a prescrição inicia no dia da ciência do fato, conforme o art. 111, IV, do CP[782].

O legislador pernambucano foi diligente uma terceira vez no tema da prescrição da punição disciplinar, porque previu no art. 209, § 1º, do Estatuto, que "os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime, independentemente de instauração de inquérito policial ou do ajuizamento da ação penal".

Considera-se que houve diligência na elaboração do dispositivo, porque previu que o uso do prazo prescricional penal se aplica nos PAD's independentemente de procedimentos na esfera penal. Isso evita o intenso debate que se apresentou em subcapítulo próprio acima, ao tratar do tema no terreno federal, pois o seu parlamentar foi vago no respectivo dispositivo, sem especificar se havia necessidade de cognição da esfera criminal para uso dos aludidos prazos.

Enquanto na Administração Pública Mineira não há sequer previsão legal para usar os prazos prescricionais penais no PAD, usando-os a partir de construção teórica da AGE-MG, e na União há dispositivo vago que mereceu volumoso debate na doutrina e nos tribunais para serenar, em Pernambuco há previsão legal clara sobre a questão. Isso demonstra mais um tema com falta de uniformidade legislativa entre aqueles três entes, que demanda um esforço dos outros dois Poderes para preencherem as lacunas e uniformizarem os procedimentos.

O dispositivo pernambucano, sobre o uso da prescrição penal no PAD independer de procedimento penal em curso, não estava presente no Estatuto original (Lei nº 6.123/68); foi incluído no caderno estatutário por meio da Lei Complementar n° 316/2015[783]. O texto original

[781] SILVA, Giselle Cibilla. *A prescrição no Direito Administrativo Disciplinar*. Revista da Advocacia-Geral da União. Brasília, ano 4, n. 8, Set./Dez. 2005. Disponível em: <a prescrição no direito administrativo disciplinar | revista da agu>. Acessado em 01/11/2023.
[782] CRETELLA Júnior, José. *Prescrição da falta administrativa*. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 70, n. 544, p. 11-26, fevereiro de 1981.
[783] PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 316, de 18 de dezembro de 2015. Altera os arts. 82, 130, 132, 194, 196, 204, 209, 218 e 220 da Lei Estadual n° 6.123, de 20 de julho de 1968, e dá outras

era vago como o do Estatuto federal, dispondo apenas que “a falta também prevista como crime prescreverá juntamente com este”. Alterações estatutárias como as de Pernambuco neste tema deveriam ocorrer também em MG e na União.

Um último aspecto a abordar sobre a prescrição da punibilidade disciplinar em Pernambuco, é que o seu prazo para o abandono de cargo é de 5 anos, uniforme com o da União e sem uniformidade com Minas Gerais, onde prescreve em 4 anos. Além disso, a Lei Complementar pernambucana n° 316/2015 acrescentou um dispositivo ao Estatuto, permitindo exonerar de ofício “quando, caracterizado o abandono de cargo e prescrita a pretensão punitiva, o servidor, embora instado, não retornar ao serviço” (art. 82, II, c, do Estatuto).

Migrando para o estudo da prescrição da punição disciplinar no Ceará, o art. 182 da Lei nº 9.826/74 (Estatuto dos servidores públicos civis) dispõe que “o direito ao exercício do poder disciplinar prescreve passados cinco anos da data em que o ilícito tiver ocorrido”, alcançando dois aspectos relevantes do tema, que merecem análise individual.

A primeira parte do dispositivo prevê que o poder disciplinar da Administração Pública Cearense prescreve em cinco anos para todas as penalidades, não se uniformizando com Pernambuco, Minas Gerais e a União, que têm prescrições distintas e escalonadas de acordo com a gravidade da pena, reservando os maiores prazos de caducidade para as punições mais graves (expulsivas) e os menores para a repreensão/advertência.

A prescrição uniforme com prazo de cinco anos para todas as penalidades tem a vantagem para a Administração de um intervalo maior para aplicar as penas leves de repreensão/advertência quando comparado aos dois anos em Minas Gerais, um ano em Pernambuco e, principalmente, aos breves 180 dias da União[, que sempre dificultaram a aplicação daquela punição leve, devido ao seu curto prazo prescricional[784].

Por outro lado, não é razoável que o prazo para apurar uma infração de menor potencial ofensivo, punível com repreensão/advertência, seja o mesmo que para investigar uma conduta gravíssima, apenada com expulsão. No Direito, o princípio da razoabilidade emana diretamente

providências. Recife. Publicada em 09/12/2015. Disponível em: <Alepe Legis - Portal da Legislação Estadual de Pernambuco>. Acessado em 01/11/2023.

[784] DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014, p. 645.

das ideias de justiça, equidade, bom senso, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins, que precedem e condicionam a positivação jurídica[785].

Entende-se que não há bom senso, justa medida e equidade, ou seja, razoabilidade, na fixação de prazo idêntico de cinco anos para apurar e punir as infrações leves e as gravíssimas, pois em regra estas exigem um esforço probatório maior da Administração Pública. Sabendo que pode perder seu cargo, por praticar irregularidade gravíssima, o servidor emprega todos os recursos que dispõe no inquérito, com defesas técnicas qualificadas que demandam um maior diálogo processual e, consequentemente, mais tempo para esclarecer os fatos.

A segunda parte do art. 182 do Estatuto cearense refere-se ao marco inicial da contagem do prazo prescricional, fixado na data da ocorrência do fato, uniformizado com Pernambuco, que também fez essa opção, mas destoante de Minas Gerais e da União, que definiram o disparo da prescrição na data em que o fato se tornou conhecido, dando mais tempo à Administração para apurar e punir as infrações disciplinares dos seus servidores, que são beneficiados em relação aos seus colegas pernambucanos e cearenses.

O parágrafo único do art. 182 do Estatuto cearense traz um comando inexistente no mineiro, no pernambucano e no federal: "são imprescritíveis o ilícito de abandono de cargo e a respectiva sanção". Dispositivos com esse timbre são fortemente criticados, pois é inadmissível oferecer o benefício da eternidade ao titular do direito que se conduz com inércia. A ele se opõe o princípio da segurança jurídica e o da estabilidade das relações jurídicas[786].

Um princípio geral de Direito prevê a prescritibilidade de todas as ações e, no caso da atividade administrativa, das penas e punições, excetuando-se, dessa regra geral, somente hipóteses especialíssimas, regidas por normas expressas e excepcionais[787], o que não é o caso de um Estatuto de servidores. Desde o *dessuetudo* romano ocorre a perda de direitos concretos

[785] COELHO, Inocêncio Mártires. *Métodos - Princípios de interpretação constitucional*. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, v. 230, 2002, p. 163–186. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46340>. Acessado em 02/11/2023.
[786] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 107.
[787] VIDIGAL, Geraldo de Camargo. Prescrição no Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, v. 200, 1995, p. 299-309. Disponível em: <v. 200 (1995) | Revista de Direito Administrativo (fgv.br)>. Acessado em 02/11/2023.

como resultado do não uso prolongado[788], convertendo a prescrição num poderoso instituto voltado à proteção da estabilidade e da segurança jurídica[789].

Uma das razões para a busca da estabilização das relações jurídicas, é que a persistência no tempo de uma determinada situação, sem alterações, sedimenta nos indivíduos a expectativa de sua continuidade, que apesar de não se apoiar numa certeza, induz a um estado de conforto psicológico na pessoa que experimenta a situação temporalmente consolidada[790].

A relevância da prescrição como instrumento de estabilização das relações jurídicas demonstra que o legislador cearense andou mal ao determinar a imprescritibilidade da punição para o abandono de cargo, marcando com um traço autoritário o Estatuto, próprio da época em que foi elaborado (1974). Assim, os servidores cearenses receberam tratamento não isonômico e desvantajoso em relação aos pernambucanos e federais, que contam com a prescrição da referida infração no prazo de cinco anos, e aos mineiros, no prazo de 4 anos.

O último aspecto a abordar sobre a prescrição da punibilidade disciplinar na Administração Pública Cearense, é que seu Estatuto não prevê o uso do prazo prescricional penal nos PAD's quando as infrações também se capitularem como crime. Essa ausência marca a falta de uniformidade com a Administração Mineira, Pernambucana e Federal, pois todas usam o referido instrumento, embora em Minas Gerais ele não tenha previsão legal, sendo uma construção hermenêutica da AGE-MG.

Interessante notar que embora o Estatuto cearense não disponha sobre o uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares, no Estatuto dos seus policiais civis (Lei nº 12.124/93)[791] há essa previsão, no art. 112, IV: extingue-se a punibilidade da transgressão disciplinar prevista em lei como infração penal, no mesmo prazo em que se extinguem a punibilidade desta, pela prescrição, desde que não inferior a cinco anos.

---

[788] JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João Vasconcelos. 18ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 44.
[789] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 172.
[790] ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. *Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica*. *Revista de informação legislativa (*RIL). Brasília, v. 52, n. 208, p. 277-301, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p277>. Acessado em 02/11/2023.
[791] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 12.124, de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de carreira e dá outras providências. Fortaleza. Publicada no DOE de 14/7/1993. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/defesa-social/item/1209-lei-n-12-124-de-06-07-93-d-o-de-14-07-93-republicada-07-10-93>. Acessado em 02/11/2023.

Para descartar a possibilidade de haver alguma construção hermenêutica na Administração Pública Cearense (não encontrada ao pesquisar), como há em Minas Gerais, autorizando o uso da prescrição penal nos seus procedimentos disciplinares, consultou-se a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-CE)[792], e o procurador-chefe do Setor de PAD's respondeu que "não usamos a prescrição penal nos ilícitos de servidores civis (com exceção dos policiais) pois entendemos vedada a analogia ou interpretação analógica *in malam parte*".

Além da referida diferença de tratamento entre os servidores policiais e os demais do quadro geral cearense, o Estatuto daqueles prevê o escalonamento do prazo prescricional em 2 anos para a repreensão, 4 anos para a suspensão e 5 anos para as penas expulsivas, diferente dos 5 anos aplicáveis a todas as punições para os demais servidores. Portanto, não há uniformidade nem para o conjunto de servidores cearenses, e menos ainda quando se compara com os mineiros, os pernambucanos e os federais.

Migrando da Administração Pública do Ceará para a do Rio de Janeiro, o primeiro aspecto sem uniformidade entre elas é que nesta as penas de advertência e suspensão prescrevem no mesmo prazo de 2 anos (art. 57, I, do Decreto-Lei nº 220/75 - Estatuto), enquanto naquela o mesmo direito de punir escoa em 5 anos. São prazos sem uniformidade, também, com Pernambuco, onde a advertência prescreve em 1 ano, e com a União, que perde seu poder de aplicar essa punição em 180 dias.

Os 2 anos para advertir os servidores no Rio de Janeiro é um prazo intermediário entre os breves 180 dias que dispõe a União e os longos 5 anos à disposição do Ceará. A crítica que se fez sobre o prazo idêntico de 5 anos para punir a advertência, a suspensão e a demissão no Ceará se aplica aqui nos mesmos 2 anos para o Rio de Janeiro aplicar a advertência e a suspensão, pois entende-se que o prazo prescricional deve ser diretamente proporcional à gravidade da pena, dando à Administração mais tempo para apurar os fatos mais graves.

Trata-se de um raciocínio lógico, pois as penas mais severas são reservadas às infrações mais graves que, em regra, exigem mais tempo para serem esclarecidas, a exemplo do que ocorre na União penal, em que crimes cada vez mais complexos demandam maiores esforços das autoridades estatais para investigar e punir, por isso que a prescrição penal é calculada proporcionalmente ao tempo da pena prevista para o crime, ou a efetivamente aplicada.

[792] A consulta ocorreu diretamente no e-mail corporativo do procurador-chefe do setor que conduz os PADs na Administração Pública do Ceará.

No caso dos crimes financeiros, por exemplo, a diversificação e sofisticação dos instrumentos do mercado dificultam a eficácia da fiscalização estatal. A pulverização geográfica dos mercados, a interligação entre os instrumentos derivados e ativos subjacentes, exigem das autoridades públicas métodos de investigação e cooperação mais sofisticados, que demandam mais tempo de investigação para a coleta de indícios suficientes do delito[793].

O art. 57, § 2º, do Estatuto fluminense, prevê que "o curso da prescrição começa a fluir da data do evento punível disciplinarmente, ou do seu conhecimento, e interrompe-se pela abertura de inquérito administrativo". Portanto, o marco inicial do prazo prescricional no Rio de Janeiro não está uniforme com nenhum dos entes estudados até aqui, porque Pernambuco e Ceará fixaram os seus marcos prescricionais na data da ocorrência do fato, enquanto Minas Gerais e a União o demarcaram no dia do seu conhecimento.

Ao prever que a prescrição disciplinar dispara tanto na data da ocorrência do fato, quanto na do seu conhecimento, o Rio de Janeiro mesclou os marcos iniciais usados em Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e a União. Considerando que a ciência da Administração Pública sempre ocorrerá depois da ocorrência do fato, não se vê utilidade na primeira parte do dispositivo, que autoriza o início da contagem também na data em que o servidor praticou a infração.

Quanto ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o art. 57, § 1º, do Estatuto fluminense, dispõe que "a falta também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com este", uniforme com o Estatuto federal, que conta com dispositivo similar e não esclarece quais as condições para empregá-lo. Conforma-se, também, com o Estatuto pernambucano, com a diferença que neste o parlamentar foi mais diligente e previu a desnecessidade de procedimento penal em curso para usar os prazos daquela esfera no PAD.

Noutra raia, a autorização legal fluminense para usar a prescrição penal nos PAD's não está uniforme com o CE, que não prevê essa possibilidade no seu Estatuto. Também não se uniformiza com MG que, igualmente, não legislou sobre a questão, contando apenas com uma construção hermenêutica da AGE-MG autorizando a medida. Portanto, CE e MG deveriam incluir nos seus Estatutos um dispositivo sobre o uso da prescrição penal, enquanto a União e o RJ deveriam esclarecer pela mesma via legislativa as condições para utilizá-lo.

[793] SILVA E SILVA, Ana Paula Dias da. *Crimes contra o mercado de valores mobiliários.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. Coimbra. Apresentada em maio de 2018. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/23459/1/Ana_Silva.pdf>. Acessado em 04/11/2023.

Sobre a prescrição do abandono de cargo, o parágrafo único do art. 16 do Estatuto fluminense tem um dispositivo similar ao existente em Pernambuco, que possibilita a exoneração de ofício do servidor no caso de abandono de cargo, quando, extinta a punibilidade pela prescrição, o servidor não houver requerido exoneração.

Quando se estudou a prescrição do abandono de cargo na União, registrou-se a tentativa da AGU de sustentar a exoneração de ofício para servidores que haviam abandonado o cargo, mas não foram demitidos porque a punição estava prescrita. Os servidores recorreram judicialmente das exonerações de ofício e o STJ as anulou, reintegrando-os ao serviço público, ao argumento de que não havia previsão legal para exonerar naqueles casos.

O entendimento da AGU foi equivocado, tombando no Judiciário, porque a base de aplicação da sanção deve estar prescrita em lei, em atendimento ao princípio da legalidade e, especificamente, da reserva legal, significando que não existe fato típico caracterizador de crime ou de infração administrativa sem previsão legal prévia e será inválida a punição aplicada antes da ocorrência do crime ou da infração administrativa[794].

Entre os Estados investigados, o Rio de Janeiro e Pernambuco foram os únicos em que o legislador criou um dispositivo que impede a impunidade do servidor que abandona o cargo e não pode ser demitido porque está blindado pela prescrição. Seria interessante investigar a constitucionalidade do referido dispositivo, que driblou a perda do direito estatal de punir seu servidor, mas ficará para outro estudo, porque este tem foco noutro tema.

Após estudar a prescrição da punição disciplinar no Rio de Janeiro, passa-se à de Sergipe, que em alguns aspectos não está uniforme com nenhum dos cinco entes investigados até aqui, pois de acordo com o art. 269, I, da Lei nº 2.148/77 (Estatuto), a perda do direito de punir com demissão e com destituição de função ocorre em apenas 2 anos para algumas infrações, quando em MG, PE, CE, RJ e na União o prazo é de 5 anos.

É uma diferença de prazo relevante, que deixa Sergipe com menos da metade do tempo (40%) que os demais entes estudados para aplicar as referidas punições. Essa desvantagem para a Administração Sergipana é uma vantagem significativa para os seus servidores em

[794] SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. *O Direito Administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados*. Revista Digital de Direito Administrativo. USP Ribeirão Preto - SP, vol. 7, n. 1, p. 119-138, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/159398/158955>. Acessado em 04/11/2023.

relação aos colegas dos outros Estados e da União, pois são muito maiores as chances daqueles (sergipanos) verem as referidas penas expulsivas consumidas pela prescrição.

A aludida vantagem dos servidores sergipanos não se harmoniza com o princípio da isonomia/igualdade/paridade, que consiste em "quinhoar os iguais igualmente e os desiguais na medida de sua desigualdade"[795]. Como todos são servidores públicos civis, são iguais nessa condição perante o Estado, merecendo receber o mesmo tratamento.

Como "a grande problemática que gira em torno do tema da isonomia é a definição de quais casos são situações de igualdade ou desigualdade"[796], aqui não há dificuldade para entender que se está diante de tratamento desigual a servidores públicos civis, porque os sergipanos têm chances maiores de escapar da punição, beneficiados por um prazo prescricional muito inferior ao dos outros Estados e da União.

As chances de os servidores sergipanos escaparem da demissão e da destituição de função são maiores em dois aspectos: primeiro, pelo simples fato de a Administração ter apenas dois anos para punir, que nem sempre são suficientes para esclarecer casos complexos. Segundo, porque esse prazo força a Administração a conduzir o PAD com mais celeridade, aumentando as chances de erros relacionados ao desrespeito dos direitos de contraditório e ampla defesa dos acusados, que tombam o PAD no Judiciário.

Quando se compara o prazo prescricional sergipano para aplicar a demissão e a destituição de função (2 anos), com o prazo cearense para punir com advertência (5 anos), à ausência de uniformidade soma-se a falta de razoabilidade, pois somente pode ser considerado razoável "o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia [...]"[797]. Não há equilíbrio e harmonia em dar a uma Administração apenas 2 anos para aplicar uma pena capital (Sergipe) e longos 5 anos para outra aplicar advertência (Ceará).

O art. 269, § 1º, do Estatuto sergipano, prevê que "a falta também configurada como crime na legislação penal, prescreverá juntamente com este", mostrando-se uniforme com a União e com o RJ, todos sem esclarecer qual a condição para usar aquele prazo nos PAD's.

---

[795] BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 536.
[796] DA SILVA, Regina Maria Ferreira. *Ações afirmativas e direito fundamental à educação: uma análise à luz das cotas raciais universitárias*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 14, n. 104, Out. 2012/ Jan. 2013, p. 655-680. Disponível em: <Vista do Ações afirmativas e direito fundamental à educação: uma análise à luz das cotas raciais universitárias (presidencia.gov.br)>. Acessado em 06/11/2023.
[797] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 204.

Todavia, não está uniforme com PE, que tem disposição estatutária sobre a desnecessidade de procedimento criminal instaurado para usar o prazo penal, nem com MG[798].

Outro dispositivo do Estatuto sergipano que está uniforme com o fluminense, e ausente nos demais entes estudados, é sobre o marco inicial do prazo prescricional disciplinar ser na data da ocorrência do fato, ou quando a Administração toma conhecimento dele (art. 269, § 3º, do Estatuto sergipano).

Conforme já se comentou acerca desse prazo no RJ, a primeira parte do comando legal é despropositada, porque a Administração sempre terá conhecimento do fato depois que ele ocorreu e usará a data da ciência porque lhe dá mais tempo para apurar o ocorrido. Porém, o dispositivo com essa abertura dá espaço para que a Administração Pública beneficie um aliado, ou prejudique um adversário, escolhendo o marco inicial que mais convenha à ocasião.

A última Administração Pública que se abordará será a do Amazonas, que não tem uniformidade com as demais estudadas quanto à prescrição disciplinar, pois o art. 168, I, da Lei nº 1.762/86, prevê que a infração sujeita à pena de repreensão prescreverá em 2 meses, prazo muito inferior ao cearense (5 anos), mineiro (2 anos), fluminense (2 anos), pernambucano (1 ano), sergipano (1 ano) e federal (180 dias).

Apesar da diferença de prazo para punir a repreensão ser enorme entre o Amazonas (2 meses) e o Ceará (5 anos), deve-se levar em consideração que neste o prazo prescricional dispara na data da ocorrência do fato, enquanto naquele "a prescrição começa a contar da data em que a autoridade tomar conhecimento da existência da falta" (art. 169 do Estatuto). Porém, a diferença continua grande quando se compara o pequeno prazo amazonense de 2 meses com os 2 anos de Minas Gerais, onde o prazo também inicia na data do conhecimento do fato.

Por esse visual das coisas, o início do prazo prescricional no Amazonas está uniforme com o de Minas Gerais e da União, que ocorrem na data do conhecimento do fato, embora o mineiro não tenha previsão estatutária, amparando-se apenas em Nota Técnica da CGE-MG. Todavia, falta uniformidade com Pernambuco e Ceará, que disparam seus prazos prescricionais

[798] MG usa os prazos prescricionais da esfera penal nos PADs com fundamento apenas em Parecer da AGE-MG.

na data da ocorrência do fato, desalinhando-se, também, do Rio de Janeiro e de Sergipe, que aceitam tanto a data da ocorrência do fato, quanto a do seu conhecimento.

Quanto ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o parágrafo único do art. 168 do Estatuto amazonense prevê que "a falta prevista em Lei Penal como crime, prescreverá juntamente com ele". Portanto, trata-se de dispositivo uniformizado com os Estatutos sergipano, fluminense e federal, mas destoado do Estatuto cearense, que não tem dispositivo similar, e do mineiro, que também não conta com comando desse timbre, aplicando-se a regra com fundamento apenas em Parecer da AGE-MG.

Por todos os ângulos que se mira, há falta de uniformidade em muitos aspectos no tema da prescrição da punibilidade entre as Administrações Públicas estudadas, com destaque para os prazos prescricionais propriamente ditos, o marco inicial, o uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares e a prescrição do abandono de cargo, chegando-se ao ponto de haver falta de uniformidade até internamente no mesmo ente, como no caso do Ceará, que adota prazos e regras diferentes para os servidores policiais civis em relação aos demais servidores.

Neste capítulo estudou-se o prazo prescricional disciplinar na Administração Pública da União e de seis Estados brasileiros, porque a falta de uniformidade entre eles nesse tema faz com que servidores em igual situação recebam tratamento correcional diferente, com uns sendo punidos e outros escapando da punição, embora tenham cometido infrações similares, desrespeitando-se, assim, o princípio constitucional da isonomia/igualdade/paridade.

O objetivo era descobrir como as Administrações Públicas da União e de seis Estados brasileiros tratam a prescrição da punição disciplinar e qual o nível de uniformidade entre elas. Para alcançá-lo, estudaram-se a prescrição da punição disciplinar na União, a ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional, o uso da prescrição penal no PAD, a prescrição da punição por abandono de cargo, e a prescrição da penalidade disciplinar na Administração Pública de MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Percorrendo o trajeto citado alcançou-se o objetivo proposto, e a conclusão é que a uniformidade entre os entes investigados é muita baixa, a começar pelo prazo da prescrição da pena de repreensão/advertência, que no Amazonas é de 2 meses; 180 dias na União; 1 ano em Pernambuco e em Sergipe; 2 anos em Minas Gerais e no Rio de Janeiro; e 5 anos no Ceará. Assim, enquanto o Amazonas dispõe de meros 2 meses para apurar a infração e aplicar a repreensão, o Ceará conta com longos 5 anos.

Os prazos citados demonstram que o Ceará tem 30 vezes mais tempo que o Amazonas para aplicar a repreensão nos servidores. Minas Gerais e Rio de Janeiro têm 4 vezes mais prazo para repreender que a União e o dobro do tempo de Pernambuco e Sergipe, deixando os servidores federais em vantagem em relação aos mineiros, fluminenses e pernambucanos, pois têm mais chances de se beneficiarem com a prescrição menor dessa punição (180 dias).

Embora o disparo do prazo prescricional no Amazonas esteja uniforme com o da União e dos mineiros, ocorrendo na data do conhecimento do fato, em Minas Gerais não há previsão estatutária nesse sentido, contando apenas com uma orientação da CGE-MG em Nota Técnica. Noutro rumo, Pernambuco e Ceará iniciam a contagem dos seus prazos prescricionais na data da ocorrência do fato, enquanto Rio de Janeiro e Sergipe aceitam tanto a data da ocorrência do fato, quanto a do seu conhecimento.

O uso da prescrição penal nos PAD's não tem melhor sorte, porque a União, Amazonas, Sergipe e Rio de Janeiro autorizam a medida nos seus Estatutos, mas sem esclarecerem qual a condição necessária. Já o Ceará não previu essa possibilidade na sua normatização, mas autorizou a medida em lei específica apenas para os servidores policiais civis. Minas Gerais, por sua vez, também não tem disposição legal sobre o tema, mas um Parecer da AGE-MG autoriza usar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares mineiros.

A perda do direito de punir com demissão algumas infrações em Sergipe ocorre em apenas 2 anos, enquanto os demais entes estudados perdem o direito de aplicar essa pena expulsiva em 5 anos. Entretanto, o Estatuto mineiro não prevê o prazo prescricional para as penas capitais, apenas para o abandono de cargo (4 anos), usando-se 5 anos com amparo apenas em Parecer da AGE-MG, a mesma omissão legislativa que ocorre quanto ao início da contagem do prazo prescricional e ao uso dos prazos penais nos procedimentos disciplinares.

Por todos os ângulos que se analisa a prescrição disciplinar nos entes estudados brota a falta de uniformidade: começa pelos prazos propriamente ditos, com grandes diferenças entre os entes; avança pelo marco inicial da contagem; galopa pelo uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares e segue na prescrição da punição por abandono de cargo.

A falta de uniformidade nos prazos prescricionais permite que servidores sejam punidos num Estado, enquanto noutro comemoram a impunidade, embora tenham praticados infrações similares, conforme se exemplificou com os casos práticos do agente da Polícia Federal, do servidor da Susepe e dos dois servidores que ilustraram a introdução deste capítulo.

A aludida vantagem de uns servidores em detrimento de outros não combina com o princípio da igualdade, pois sendo todos servidores públicos civis, merecem receber o mesmo tratamento do Estado no exercício do seu poder disciplinar. Para tornar esse princípio um corpo vivo, necessita-se de uma uniformização estatutária no tema da prescrição, para que o servidor do Rio Grande do Sul receba tratamento similar ao do servidor de Roraima.

Nas Parte II e III desta pesquisa, estudou-se a falta de uniformidade em temas que antecedem o PAD (Parte II) e em temas de PAD (Parte III), invocando diversas vezes a unidade do sistema jurídico e a agressão ao princípio constitucional da isonomia-igualdade-paridade, quando infrações disciplinares similares recebem tratamentos diferentes nos sete entes investigados, por conta das suas diferenças normativas.

Por outro lado, há uma justificativa constitucional para essas diferenças, que é o pacto federativo e a competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual. No âmbito dessa legislação concorrente, o § 1º do art. 24 da Constituição de 1988 prevê que "a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais", conforme se mencionou, superficialmente, na introdução deste estudo.

Ocorre que a questão da competência concorrente sobre procedimentos em matéria processual e a fronteira entre as normas gerais e as específicas não podem ser tratadas apenas superficialmente. A uma, porque são temas complexos, que não se esclarecem com dois ou três parágrafos, e a duas, porque se trata de aspecto primordial desta pesquisa, tanto que tem espaço no seu título, quando se mencionam os limites à uniformização investigada. Por isso, tais limites, que estão no contexto do pacto federativo, serão estudados na Parte IV, a seguir.

PARTE IV

OS LIMITES À UNIFORMIZAÇÃO DO SISTEMA CORRECIONAL DISCIPLINAR BRASILEIRO

10. O Pacto federativo como limite à uniformização

Até aqui se estudou a falta de uniformidade do sistema correcional disciplinar brasileiro e a necessidade de uniformizá-lo para adequar-se ao conceito de sistema jurídico, com suas características de unidade e coerência, e para atender ao princípio da igualdade, dando a todos os servidores civis tratamento disciplinar isonômico, independentemente da esfera de poder em que sirvam. Agora, chegou o momento de estudar os limites à uniformização.

Caso houvesse necessidade de sintetizar os limites à uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro em apenas uma expressão, seria o "pacto federativo". Na parte que aqui interessa, ele flui do art. 24, XI, da Constituição de 1988: compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal (DF) legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual, de forma que cada ente pode definir o rito procedimental que lhe convenha, enquanto à União cabe legislar, privativamente, sobre Direito Processual.

A diferença entre processo e procedimento, que marca o referido dispositivo sobre as competências legislativas privativa e concorrente, já foi esclarecida na introdução desta pesquisa. Em síntese, processo é a relação jurídica que se estabelece entre as partes interessadas e procedimento é o conjunto de atos encadeados para chegar à conclusão da demanda. Por isso, não nos ocuparemos mais dessa diferenciação.

No âmbito da legislação concorrente, o § 1º do art. 24 da Constituição de 1988 prevê que "a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais", o que autorizaria a elaboração de uma lei geral nacional para uniformizar o sistema correcional disciplinar brasileiro, a exemplo da Lei nº 14.133/2021, que fixa normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Todavia, não se trata de tarefa simples como pode parecer numa primeira mirada.

A história constitucional do Brasil demonstra que a preocupação em definir a função e os limites de normas gerais vem desde a inauguração da República, quando a Constituição de 1891, por exemplo, previa no item 34º do art. 34 a competência privativa do Congresso Nacional para "decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição".

Passados quase cem anos, a estrutura da distribuição de competências que a Constituição de 1988 utiliza, atribuindo competências específicas à União, aos municípios nos assuntos de predominante interesse local, e competência estadual residual, pode parecer simples, mas está

longe de ser. Isso porque, as competências dos Estados e dos Municípios são genéricas, comportando certa elasticidade devido às peculiaridades locais e regionais, dificultando uma decisão segura sobre o que toca a cada um.

A referida imprecisão se agrava com a atribuição à União para elaborar normas gerais sobre diversos temas, alargando o seu inventário de competências, que deixam de ser precisamente enumeradas. Obviamente, o adjetivo “gerais” é uma limitação ao alcance dessas normas que competem à União, mas quais são esses limites?

Por outro lado, se essas normas gerais são condicionantes para Estados e Municípios, afetam as suas autonomia e independência, embora tais prerrogativas sejam fundamentais em um Estado de estrutura federativa. Assim, inescapável perguntar: até que ponto a autonomia e a independência desses entes da Federação podem ser limitadas pelas normas gerais da União? Um exemplo desse problema é a Lei de licitações, citada acima, que embora se apresente como norma geral se ocupa de detalhes incompatíveis com essa natureza.

Talvez nem seja possível estabelecer com precisão a extensão do conceito de “normas gerais”, que vem sendo discutido há muito tempo, com estudos pioneiros de Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto[799], Geraldo Ataliba[800] e Rubens Gomes de Sousa[801], e pesquisas mais recentes de Paulo Afonso Cavichioli Carmona[802], Adilson Abreu Dallari[803], Carlos Ari

[799] CARVALHO PINTO, Carlos Alberto Alves de. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Editora da Prefeitura Municipal, 1949.
[800] Ibidem, p. 45-80
[801] SOUSA, Rubens Gomes de. *Normas gerais do direito financeiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, n. 37, p. 12-34, julho-setembro de 1954. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/issue/view/1065>. Acessado em 17/5/2024.
[802] CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais - Alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
[803] DALLARI, Adilson Abreu. *Lei estadual de concessões e legislação federal superveniente*. Revista Trimestral de Direito Público. Belo Horizonte, n. 11, 1995, p. 68-74.

Sundfeld[804], Diogo de Figueiredo Moreira Neto[805], Flávio Couto Bernardes e Pedro Augusto Costa Gontijo[806], e Raul Machado Horta[807].

Com esse visual das coisas, a pergunta que se buscará responder neste capítulo é qual o conceito/definição das normas gerais editadas pela União e quais os seus limites (?), com o objetivo de descobrir até onde a União pode chegar numa lei geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro sem ultrapassar a fronteira da competência legislativa dos demais entes da Federação. Esse objetivo será perseguido numa pesquisa descritiva e bibliográfica, iniciando pela caracterização do Estado federativo.

10.1 O Estado federativo

Para descobrir os limites das normas gerais no contexto desta pesquisa é necessário conhecer mais sobre o federalismo. A prolongada colonização brasileira (1500-1822) marcou, profundamente, a nossa cultura, com o processo de independência vindo mais como vontade das elites insatisfeitas com a metrópole, que do anseio coletivo da população, diferentemente do que passou, por exemplo, nos EUA, onde o povo participou do processo. Nessa quadra, A centralização política e administrativa marcaram a história do Estado brasileiro.

No seu período imperial (1822-1889), centrado no latifúndio e tendo como fonte principal de mão de obra o trabalho escravo, a centralização das decisões estatais era necessária à sobrevivência do próprio regime. Com a mudança para a República presidencialista, alterou-se o regime, mas manteve-se a centralização das decisões de poder.

Sobre a origem da forma de Estado federalista, a doutrina majoritária entente que se trata de um fenômeno moderno que surgiu no século XVIII, com a Constituição dos EUA

---

[804] SUNDFELD, Carlos Ari. *Sistema constitucional das competências.* Revista Trimestral de Direito Público. Belo Horizonte, n. 1, 1993, p. 272-281.

[805] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 25, n. 100, p. 127-162, outubro-dezembro de 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181992/000857523.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 17/5/2024.

[806] BERNARDES, Flávio Couto; GONTIJO, Pedro Augusto Costa. *A função das normas gerais de direito tributário e de direito financeiro no federalismo brasileiro*. Revista Internacional Consinter de Direito. Curitiba, ano IX, n. XVI, p. 293-320, 1º semestre de 2023. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/474>. Acessado em 17/5/2024.

[807] HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988.* Revista Forense. Belo Horizonte, v. 87, n. 315, p. 55-66, julho a setembro de 1991.

(1787), pois as experiências anteriores foram apenas alianças para alcançar objetivos específicos e por tempo determinado[808].

A federação ganhou impulso, porque a experiência demonstrou que os laços fixados pela confederação eram frágeis e a união que ela proporcionava era ineficiente. Apesar de em geral haver solidariedade entre os entes, conflitos de interesses prejudiciais à ação conjunta ameaçavam a subsistência do modelo confederado[809].

Foi, então, a necessidade de um poder central para corrigir as fragilidades do modelo confederativo então existente nos EUA, assim como de um governo forte para dar maior segurança à nação recém criada, que conduziu à forma federativa de Estado, na expectativa de que com esse modelo se conseguiria alcançar tais objetivos.

A passagem do formato confederado ao federado nos EUA está muito bem delineada nos "Artigos Federalistas"[810], que Thomas Jefferson reputou "o melhor comentário já escrito sobre princípios de governo" e John Stuart Mill considerou "o tratado mais instrutivo que possuímos sobre governo federativo". Alexis de Tocqueville o reputou "um excelente livro, que deve ser familiar aos homens de Estado de todos os países". No século XX, concordou-se que é o trabalho mais relevante de filosofia política e governo escrito nos EUA, comparado à "República" (Platão), à "Política" (Aristóteles), e ao "Leviatã" (Hobbes)[811].

Os "Artigos federalistas" são a compilação, numa única obra, de 85 artigos que os autores escreveram individualmente entre outubro de 1787 e maio de 1788. No seu artigo X, James Madison apresenta uma das vantagens da federação para combater as más intenções das

[808] LIMA, Rogério de Araújo. *Os artigos federalistas - A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 48, n. 192, p. 125-136, outubro-dezembro de 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242934/000936215.pdf?sequence=3>. Acessado em 19/5/2024.
[809] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 256.
[810] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas (1787-1788)*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4548814/mod_resource/content/3/Hamilton%2C%20Alexander_%20Jay%2C%20John_%20Madison%2C%20James%20-%20Os%20Artigos%20federalistas%201787%20-%201788%20_%20edic%CC%A7a%CC%83o%20integral-Nova%20Fronteira%20%281993%29.pdf>. Acessado em 19/5/2024.
[811] SILVA, Matheus Passos. *Resumo do livro "Os artigos federalistas"*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://profmatheus.com/wp-content/uploads/2017/06/os-artigos-federalistas-resumo.pdf>. Acessado em 19/5/2024.

facções, que define como um grupo de cidadãos unidos por uma motivação em comum, contrária aos interesses coletivos e permanentes da comunidade[812].

A grande vantagem seria que a influência dos líderes da facção pode ganhar força nos seus Estados particulares, mas não terá energia para propagar uma conflagração nos outros Estados. Assim, havendo iniciativas de projetos inadequados ou impróprios à coletividade, ficariam limitadas a somente um Estado, não alcançando o restante da federação[813].

A visão de James Madison é similar à de Montesquieu, quando este trata da tentativa de usurpação do poder: quem pretendesse usurpá-lo dificilmente receberia crédito para ser seguido em todos os Estados federados, porque ao se tornar muito poderoso em um, alertaria os outros; caso subjugasse uma parte do território, a que ainda estivesse livre poderia resistir com forças independentes e vencê-lo antes que se estabelecesse. Da mesma forma, ocorrendo uma insurreição popular num dos Estados da federação, os demais poderiam reprimi-la; havendo abusos em um Estado, os que permanecem íntegros poderiam debelá-los[814].

Os obstáculos à atuação das facções decorrem da descentralização e da distribuição do poder, próprias do federalismo, funcionando como freio mais eficaz, também, contra o abuso de poderes do Governo central, à maneira de garantia contra os perigos do autoritarismo[815], um mecanismo institucional com capacidade de tornar o processo político mais transparente, balanceado e controlável[816]. Ademais, a descentralização divide territorialmente o poder e na medida que o limita aproxima o governo dos governados, fortalecendo a democracia[817].

Outras características do sistema federativo são o sistema judiciarista, que dá mais força ao Poder Judiciário, como Alexander Hamilton defendeu nos artigos LXXVIII-LXXXIII do

---

[812] MADISON, op. cit., p. 133.
[813] Ibidem, p. 139.
[814] MONTESQUIEU. O espírito das leis (1748). 2ª Edição. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 132. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf>. Acessado em 19/5/2024.
[815] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Traduzido por Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 11ª Edição. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 481. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf>. Acessado em 20/5/2024.
[816] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 44.
[817] RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e república. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 722.

clássico citado; Poder Legislativo com composição bicameral (Câmara de Deputados e Senado); e permanência dos princípios fundamentais da República e da federação[818].

Com as aludidas vantagens, o federalismo oferece uma fórmula vinculativa que estreita os laços políticos com mais força agregativa, evitando que se rompam diante de interesses superficiais e transitórios quando se compara com as relações políticas na confederação, na qual as vontades contratantes não produzem um novo ente autônomo e com parcela significativa de independência, que não se condiciona às vontades alheias[819].

Aquela força agregativa leva José Alfredo de Oliveira Baracho[820], Celso Ribeiro Bastos[821] e Dalmo de Abreu Dallari[822] a verem ligação entre federalismo, pluralismo e participação popular. Aparentemente, o federalismo já traria intrínsecos valores como o pluralismo e a democracia[823], e a conexão entre esta e a descentralização tende a permitir contato mais próximo entre o povo e o poder[824].

As referidas lições permitem constatar que a característica primeira da federação é a coexistência de níveis autônomos de governo, que visa a realizar o princípio da descentralização e pluralidade democrática, com divisão vertical de poderes e soberania pertencendo ao conjunto de todos os entes federados, admitindo legislações distintas em cada região para atender às suas peculiaridades e necessidades específicas, desde que previsto na Constituição[825].

Com esse aprendizado sobre o federalismo e seu timbre descentralizador, percebe-se que a uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro encontra uma barreira no pacto federativo e na autorização que a Constituição de 1988 deu aos Estados para elaborarem

---

[818] MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 23ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 166-167.
[819] BONAVIDES, Paulo. *O caminho para um federalismo das regiões*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 17, n. 65, p. 115-126, janeiro-março de 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181197/000367406.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acessado em 20/5/2024.
[820] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 66.
[821] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 285.
[822] DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 66.
[823] MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. *In*: SOUZA NETO, Claudio Pereira et al (Coord.). *Vinte anos da constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 692.
[824] ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 155 e 157.
[825] SALDANHA, Ana Cláudia. *Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro*. Revista Sequência. Florianópolis, nº 59, p. 327-360, dezembro de 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327/13600>. Acessado em 19/5/2024.

as suas próprias regras sobre procedimentos em matéria processual, que disciplinam parte significativa da matéria disciplinar dos Estatutos, investigados nas Partes II e III desta pesquisa.

Aqui se descobriu que alguns autores entendem que a característica federalista de descentralizar o poder limita o autoritarismo, abre portas ao pluralismo e tende a aproximar o povo do poder, fortalecendo a democracia, entendimento que merece mais investigação, para descobrir a proporção do vínculo entre o federalismo e a democracia.

Isso porque, a democracia tem na igualdade de todos o seu princípio mais significativo, que foi diversas vezes invocado nos capítulos anteriores desta pesquisa para justificar a necessidade de uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro. Caso a democracia tenha mesmo íntima relação com o federalismo, ele não deveria ser tratado como uma barreira inconveniente à uniformização. É o que se investigará a seguir.

10.2 A relação entre a forma federativa de Estado e a democracia

O estudo das características do Estado federativo, movimentado no subcapítulo anterior, alertou para a possibilidade de que o federalismo não deva ser interpretado e tratado como um obstáculo inconveniente à uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro, porque talvez ele seja um instrumento democrático a serviço dos entes federados para que possam fazer as suas próprias escolhas sobre a disciplina dos seus servidores públicos civis.

Tal hipótese surgiu a partir da visão de alguns autores citados sobre a sinergia entre o federalismo e a democracia, por isso aqui se investigará a proporção dessa ligação, com o objetivo de encontrar a melhor forma de interpretar o pacto federativo em relação à multicitada uniformização disciplinar, pois talvez seja equivocado vê-lo como uma barreira inconveniente.

Federalismo e democracia são temas recorrentes nas áreas do Direito, da Sociologia e da Ciência Política, para ficar apenas nessas, com pesquisas contínuas e em alguma medida renovadas, pois envolvem realidades e interesses globais, integrando o cotidiano de quase todos os países ocidentais, pelo menos no campo das ideias. Por isso, estudar essas duas matéria torna-se interessante, notadamente quando investigadas conjuntamente, como aqui ocorrerá.

Apesar de serem instituições políticas com naturezas diferentes, a adoção simultânea em muitos países pelo mundo mostra de cara algum nível de aproximação entre federalismo e democracia, que se intensificou após a II Guerra Mundial. Foi a partir daí que esses modelos tiveram lugar na maioria dos sistemas políticos ocidentais, no contexto da redemocratização de

regimes totalitaristas e suas ideias homogeneizantes, arejadas pela noção de tolerância, diversidade, pluralismo, inclusão, redistribuição do poder e unidade na pluralidade[826].

Ocorre que esse novo figurino sociopolítico requeria maior aproximação entre o povo e o poder, a fim de evitar a centralização do espaço político, de maneira a democratizar e legitimar as decisões estatais, num sistema democrático participativo e não apenas representativo. Por sua vez, o federalismo também ganhou ossatura a partir da segunda metade do século XX, intensificando-se os pleitos por mais autonomia regional e local, principalmente em Estados com forte presença de populações com identidades históricas distintas, a fim de evitar postulados separatistas e fomentar políticas públicas de natureza socioeconômica e cultural[827].

Ao analisar individualmente a democracia, nota-se que o processo democrático acompanha a realidade cultural e política de cada povo[828], mas sem perder de vista a ideia de que ela costuma significar "identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, marcando o governo do povo sobre o povo"[829].

Tal identidade era sinônimo de representação política, via processo eleitoral, concepção que já não tem mais a mesma força, pois esse modelo de participação não é mais suficiente para definir um regime como democrático[830], necessitando-se de maior possibilidade de interferência dos indivíduos na elaboração das normas jurídicas[831], com um sistema cada vez mais direto, que incentive a implantação de instrumentos de participação[832], capazes de incluir indivíduos historicamente excluídos das decisões políticas e do controle da gestão pública[833].

Sendo a participação popular a chave para caracterizar o processo democrático, só com a atuação de todos nesse trâmite é que a democracia significaria a soberania do povo[834], como estampado no parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988. Essa é a visão que sinaliza

---

826 FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. *Federalismo e democracia*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 53, n. 221, julho-setembro de 2016, p. 199-226. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199.pdf>. Acessado em 21/5/2024.
827 Ibidem, p. 200.
828 HERTEL, Jaqueline C. Saiter. *As dimensões democráticas nas constituições brasileiras*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2007, p. 30.
829 KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 35.
830 HERTEL, op. cit., p. 114-115.
831 MARTINS, Fernando Barbalho. *Do direito à democracia: neoconstitucionalismo, princípio democrático e a crise no sistema representativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 34.
832 AGRA, Walber de Moura. *Republicanismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 77.
833 OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *Cidadania e cultura política no poder local*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 72.
834 HERTEL, op. Cit., p. 31.

para uma progressão participativa e emancipatória que, apesar de avançar com passos lentos, já aparece em grau tal que merece ser considerada[835].

Parece verdade, então, que atualmente a democracia aponta para a intensificação da participação popular, no mínimo com a conjugação da sua forma representativa e as várias possibilidades de democracia direta[836]. Esse horizonte traduz a busca por legitimação de instituições sociais e jurídicas, no cenário de um constitucionalismo que abraça a democracia, permitindo que os cidadãos participem das mudanças no sistema político[837].

Ademais, os instrumentos para exercitar o poder democrático, além de concretizarem o princípio participativo, marcado pela presença pessoal da população na elaboração dos atos governamentais, permitiriam compreender outra figura sociopolítica contemporânea, o pluralismo, que traduz ideias capazes de construir o equilíbrio entre as variadas forças em tensão, harmonizar a sociabilidade e o individualismo, e gerir os antagonismos[838].

A menção aos "instrumentos para exercitar o poder democrático" ligou um alerta, embora noutro contexto, de que se a uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro partisse do modelo normativo usado hoje na União, mesmo com adaptações não seria democrático impô-lo aos Estados, até porque não há razão para pensar, genericamente, que o caderno normativo disciplinar federal seja melhor que os estaduais. Registrado o alerta, voltemos ao estudo da relação entre a democracia e o federalismo.

A partir dos citados novos paradigmas democráticos do pluralismo e da participação popular, resta averiguar se o federalismo oferece condições favoráveis para desenvolver esses dois preceitos. Nesse sentido, nota-se que quando decisões estatais ocorrem perto da realidade dos seus destinatários finais, há maior probabilidade de que se exerça o poder de forma mais

---

[835] BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.* 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 58.
[836] BENEVIDES, Maria Victória. *Em defesa da república e da democracia*. *In*: BENEVIDES, Maria Victória; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Organizadores). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 723-742 (p. 726).
[837] SOUZA, Inês Cabral Ururahy de. *Cidadania e direitos humanos no estado social e no constitucionalismo democrático*. Revista Pensar. Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 442-456, julho-dezembro de 2010, p. 445. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2135/1733> Acessado em 21/5/2024.
[838] ROBERT, Cinthia. *Democracia e constituição: contribuições para a compreensão do Estado contemporâneo.* Campinas: Millennium, 2006, p. 228.

democrática, uma vez que ali seria mais fácil a população participar das decisões e controlar a execução do planejado, funcionando como mecanismo de legitimidade da atuação estatal[839].

No polo oposto, nota-se que a construção de governos autoritários passa pela centralização do poder[840], que é a sua principal característica, podendo até usar um disfarce formal de federalista como fachada, mas sem a separação territorial das decisões estatais não se trata de efetivo federalismo[841]. Isso porque, a esfera local amplia a sensação de pertencimento e estimula a participação popular, trazendo benefícios constatados em todas as experiências bem-sucedidas que deram mais espaço ao povo nos processos decisórios[842].

Ao conjugar o alerta posto acima com as lições sacadas das citações do parágrafo anterior, constata-se que a eventual aplicação da normatização correcional federal como modelo ou ponto de partida à normatização estadual seria uma medida autoritária e centralizadora, que vai na direção oposta do federalismo que o constituinte de 1988 escolheu para o Brasil.

A mencionada relação entre a descentralização, a democracia e o federalismo tem lastro histórico no constitucionalismo estadunidense, com a vinculação entre o regime de governo republicano e a defesa da liberdade na criação de uma estrutura político-jurídica que inaugurou o sistema de autogoverno local[843].

Assim, o federalismo é uma fórmula para promover a diversidade na unidade, possibilitando ao Estado melhor conhecimento dos problemas locais, com suas variadas e peculiares necessidades, além de contribuir no descongestionamento do governo central, que permanece com alguma dose de controle sobre os demais entes federados[844].

A unidade na pluralidade citada pode ser considerada um princípio do federalismo, que visa a alcançar uma união nacional com preservação da diversidade das localidades menores[845],

---

[839] LOPES, Ana Maria D'Ávila; UCHOA, Sheila Monteiro. *Orçamento público e participação ativa: crianças e adolescentes em movimento para o exercício da cidadania*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 46, n. 181, p. 71-89, janeiro-março de 2009, p. 87. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194894/000861668.pdf?sequence=3&isAllowed=y >. Acessado em 22/5/2024.
[840] BASTOS, op. cit., p. 286.
[841] MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 314.
[842] HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo as políticas públicas no espaço local: interconexões entre federalismo, subsidiariedade e direito social no Brasil*. *In*: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira (Organizador.). Federalismo e constituição: estudos comparados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 95.
[843] CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 107.
[844] BARACHO, op. cit., p. 117-118.
[845] CAMINAL, Miquel. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2002, p. 161.

com autonomia destas para definirem suas próprias regras fundamentais, supremas no seu território, que atendam às suas peculiaridades, com discricionariedade típica do federalismo[846].

Parece óbvio, assim, que quanto maior a diversidade num Estado, mais necessidade haverá de descentralização das decisões estatais, citando-se a Espanha como exemplo, pois logrou preservar a sua integridade político-institucional com arranjos jurídico-políticos na sua estrutura, acomodando aspirações seculares de autonomia, notadamente dos bascos e catalães, num pacto que garantiu a unidade do país dando autonomia ao País Basco e à Catalunha a partir de um projeto quase federativo[847].

Do federalismo emerge, então, a autonomia local para legislar sobre temas do interesse da comunidade específica, proporcionando, também, mais controle sobre o centralismo e o arbítrio estatal[848]. Nesse raia, entende-se que é no espaço local que o sentimento democrático se manifesta, onde a população participa e aprende a cidadania[849], com autonomia que combina direta e deliberadamente as ideias de descentralização política e democracia[850], uma vez que a divisão territorial do poder, própria do federalismo, ajuda a dar voz às demandas plurais[851].

Neste subcapítulo investigou-se a ligação entre o federalismo e a democracia, com o objetivo de encontrar a melhor forma de interpretar o pacto federativo em relação à uniformização correcional disciplinar no Brasil. Das lições sorvidas na farta bibliografia pesquisada, conclui-se que há forte conexão entre a democracia e o federalismo, porque a autonomia que este reserva às comunidades locais abre espaço à participação, deliberação e inclusão da população, que passa a ter voz na tomada de decisões que lhe interessam.

O fato de cada localidade ter liberdade para definir parte do seu regramento conforme as suas necessidades demonstra que o pluralismo está no DNA do federalismo. Com sua característica de descentralização do poder, multiplica os centros decisórios e limita o

---

[846] BERNARDES, op. cit., p. 73-74.
[847] CAMARGO, Aspásia. *Federalismo cooperativo e o princípio de subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. *In*: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Organizadores). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 69-94, (p. 79).
[848] MORAES, Alexandre de. *Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros*. *In*: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Organizadores). Estado constitucional e organização do poder. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 143-160 (p. 160).
[849] MÉNY, Yves. *Democracia local e democracia europeia*. *In*: DARTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Organizadores). Democracia. Traduzido por Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 280-281.
[850] KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 307.
[851] BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 66.

autoritarismo, comumente presente nos Estados com poder intensamente centralizado. Não há dúvida, então, que quando bem aplicado o federalismo tem forte sintonia com a democracia.

O estudo sobre a conexão entre o federalismo e a democracia não foi um desvio do foco desta pesquisa, e sim um excelente aprendizado para demonstrar que o pacto federativo não deve ser visto, pejorativamente, como barreira, ou obstáculo, à uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro, como se vinha interpretando até aqui.

Tanto é assim, que neste ponto do estudo se alterou o título da Parte IV que agasalha este capítulo, que até aqui era “barreiras/obstáculos à uniformização [...]” e se mostrou inadequado, por trazer a carga pejorativa de que há necessidade de uniformizar o sistema, mas o pacto federativo impede, à maneira de vilão, quando na realidade ocorre o contrário.

A visão correta do federalismo, aqui descortinada, há de ser, doravante, como um instrumento de democratização, para que os representantes do povo nos Estados, que conhecem as suas peculiaridades e necessidades, escolham as regras disciplinares que consideram melhores para aplicar aos seus servidores públicos civis.

Além de constitucional e democrático, o sistema federativo, no que aqui interessa, é coerente, porque o povo de Roraima tem costumes e particularidades diferentes dos gaúchos, por exemplo, sendo natural que exijam dos seus servidores conduta funcional adequada à sua realidade regional, por isso cada Estado elabora o Estatuto que rege o seu corpo funcional.

Este subcapítulo foi útil para demonstrar que o pacto federativo não é um inimigo da uniformização aqui estudada, mas um aliado com tonalidade democrática. Todavia, não se pode perder de vista que o objetivo deste capítulo é descobrir os limites das normas gerais que a União pode elaborar no âmbito da competência legislativa concorrente. Nesse traçado, conhecer as peculiaridades do federalismo brasileiro pode colaborar, por isso as estudaremos a seguir.

10.3 O federalismo brasileiro

O estudo da conexão entre o federalismo e a democracia, no subcapítulo anterior, desvelou a forma correta e positiva de interpretar a relação entre o pacto federativo e a uniformidade correcional disciplinar brasileira. Neste, se estudarão as peculiaridades do pacto federativo brasileiro, buscando informações que ajudem a descobrir qual o alcance das normas gerais que a União pode elaborar no âmbito da competência legislativa concorrente.

A forma de Estado é de tamanha relevância para um país, que no Brasil ela está estampada logo no primeiro artigo da Constituição de 1988: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]". Esse dispositivo inaugural da Carta repousa no seu Título I, versante sobre os princípios fundamentais da República brasileira, que visam a definir e caracterizar a coletividade política e o Estado, além de enumerar as mais importantes opções político-constitucionais[852].

Conforme já mencionado, o Brasil não nasceu como Federação, pois nas suas fases colonial e imperial foi um país de governo unitário, seguindo o modelo da sua origem portuguesa, que reproduziu na Europa o estilo de centralismo romano[853]. Posteriormente, adotou a forma federativa seguindo o rumo da Constituição de 1787 dos EUA, mas isso não significa que tenham um federalismo idêntico, pois, embora o exemplo estadunidense tenha desempenhado um papel importante, os legisladores constituintes brasileiros, venezuelanos, colombianos, mexicanos e argentinos não se limitaram a apenas copiar aquela Constituição[854].

Apesar de o Brasil só vir a adotar a federação como forma de Estado com a Proclamação da República (1889), há sinais de que anteriormente já se caminhava nesse rumo, porque os primeiros sistemas administrativos que Portugal adotou (governadorias gerais, feitorias e capitanias) definiram a trilha que o Brasil percorreria para a federação. Além disso, características naturais e sociológicas tornaram a descentralização política inevitável, como, por exemplo, a grande extensão territorial, as variações climáticas e a diversidade étnica[855].

A Constituição de 1988 adotou um formato de partilha das competências entre três entes políticos: buscando o equilíbrio federativo, previu os poderes da União nos arts. 21 e 22; as competências dos municípios no art. 30; e no art. 25, § 1º, as atribuições remanescentes aos Estados. Há uma peculiaridade nessa partilha, com a inclusão dos municípios na Federação,

---

[852] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 98.
[853] MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Federalismo - Desafios contemporâneos* (Prefácio). In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPÚLVEDA, Antônio (Organizadores). Porto Alegre: Editora Fi, 2019, p. 9-14 (p. 10). Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5539337/mod_resource/content/3/Federalismo_livro.pdf >. Acessado em 22/5/2024.
[854] FARIAS, Paulo José Leite. *A função clássica do liberalismo de proteção das liberdades individuais*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 35, n. 138, p. 155- 184 (p. 156), abril-junho de 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/375/r138-14.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 20/5/2024.
[855] MALUF, op. cit., p. 169.

pois eles não tem representatividade no Poder Central da Câmara dos Deputados, integrada por representantes do povo, e do Senado, formado pelos representantes dos Estados[856].

A Federação brasileira tem, então, três centros políticos de poder, sem relação de subordinação entre si, mas com repartição constitucional de competências. Entretanto, é de conhecimento comum a "superioridade de fato" da União em relação aos demais entes federados, diante da insuficiência financeira dos Estados e Municípios[857].

Como a grande área desta pesquisa é o Direito Administrativo, a complexidade da partilha das competências legislativas feita no pacto federativo brasileiro começa na ausência desse ramo jurídico entre os previstos nos arts. 22 e 24 da Constituição de 1988, que tratam das competências privativa da União, e concorrente com os Estados e DF para legislar.

O art. 22, I, prevê que compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho. Já o art. 24, I, dispõe que compete à União, aos Estados e ao DF legislar, concorrentemente, sobre Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e Urbanístico. Portanto, o Direito Administrativo não figura em nenhum dos dois dispositivos.

No âmbito da competência municipal, prevista no art. 30 da Constituição de 1988, que se caracteriza pelo princípio da predominância do interesse local, a primeira dificuldade é definilo. Nesse sentido, o conceito de interesse local não é fechado e admite uma interpretação construtiva que varia conforme o momento histórico e as características do município envolvido; o interesse deve ser entendido como *predominantemente* local, uma vez que tudo que ocorre no Estado de alguma forma se reflete no município, e vice-versa, porque os temas locais podem acabar repercutindo no Estado e até no país[858].

Exemplo prático de tal situação é um município grande exportador de um produto, como os paulistas Casa Branca, Itápolis, Iaras e Itapetininga, maiores produtores de laranja do Estado que mais as produz no mundo. Por isso, os temas que afetam essa produtividade interessam, também, a SP e ao Brasil. Outro exemplo é Novo Hamburgo-RS, maior produtor de calçados

---

[856] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*. *In*: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Organizadora). Direito Público: Estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 447-469 (p. 453).
[857] CARMONA, op. cit., p. 30.
[858] SUNDFELD, Carlos Ari. *Sistema constitucional das competências*. Revista Trimestral de Direito Administrativo. Belo Horizonte, n. 1, p. 272-281 (p. 272), 1993.

do Estado que mais exporta calçados no país, e que atualmente foi castigado com as enchentes históricas no RS, impactando a produtividade gaúcha e brasileira, com prejuízos para todos.

O maior problema, porém, em matéria de competência concorrente para legislar, está no art. 24, §§ 1º ao 4º, da Constituição de 1988. Desses dispositivos, o mais problemático e que aqui mais interessa é o § 1º, prevendo que no âmbito da legislação concorrente a competência da União se limita a estabelecer "normas gerais", uma noção que, embora estudada há muito tempo, ainda não recebeu um conceito adequado operacionalmente. Como a generalidade normativa pode se referir tanto ao número de destinatários quanto à matéria normatizada, há muita dificuldade para esclarecer o que são normas gerais[859].

A dificuldade está na elaboração de um conceito de "normas gerais" que permita reconhecê-las com um grau razoável de segurança para aplicar nos casos práticos que se apresentam, porque a separação correta entre as normas gerais e as específicas é fundamental no formato de partilha de competências para legislar fixado na Constituição de 1988[860].

A definição do que seriam as "normas gerais" previstas na competência concorrente da União com os Estados e o DF para legislar faz com que a definição do seu conteúdo ganhe muita relevância, porque dependendo do modo como se interpreta essa "generalidade" haverá efeitos diferentes quanto à centralização ou descentralização do federalismo brasileiro[861].

Outro problema que verte daquele § 1º do art. 24, é que a sua interpretação literal resultaria em impedir a União de legislar sobre normas especificas de seu interesse em temas de Direito Ambiental, Urbanístico, Tributário, Econômico, Penitenciário, financeiro etc, que estão no âmbito da legislação concorrente, na qual à União só cabe fixar normas gerais[862].

O estudo das peculiaridades do federalismo brasileiro permitiu descobrir que, no que mais interessa a esta pesquisa sobre a uniformidade correcional disciplinar brasileira, o maior

---

[859] FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente - Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 90, 1995, p. 245-251 (p. 245). Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acessado em 28/5/2024.
[860] ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 53.
[861] TAVARES, André Ramos. *Normas gerais e competência legislativa concorrente: uma análise a partir de decisões do STF*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 73-74, p. 1-39 (p. 5), janeiro-dezembro de 2011. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/659/596>. Acessado em 29/5/2024.
[862] CARMONA, op. cit., p. 42.

problema está mesmo na dificuldade para definir um conceito razoavelmente seguro para as "normas gerais" da competência federal na legislação concorrente com os demais entes.

Confirmou-se, assim, o abordado superficialmente na introdução deste Capítulo, na qual já se levantaram alguns problemas relacionados à imprecisão da expressão "normas gerais", que aqui se necessita definir da melhor maneira possível para saber até que ponto a União pode legislar genericamente sobre o sistema correcional disciplinar sem invadir o espaço legislativo dos Estados, do DF e dos Municípios. Por isso, a seguir se estudará com mais verticalidade o que pode caber no conceito ainda indeterminado de normas gerais.

10.4 As normas gerais na competência legislativa concorrente

O tema da competência legislativa concorrente frequenta o cenário constitucional brasileiro desde a Constituição de 1934, cujo art. 5º, § 3º, previa que tocava à União legislar sobre alguns temas previstos noutros dispositivos e não excluía a legislação estadual supletiva sobre as mesmas matérias. Já o art. 10, fixava competências concorrentes entre a União e os Estados, mas sem especificar que era para legislar.

Já a Constituição de 1937, marcadamente autoritária, ampliou os poderes do presidente da República (Getúlio Vargas) e cerceou a autonomia dos Estados, revogando todas as Constituições estaduais. Nessa quadra, determinava que os governos estaduais, conduzidos por prepostos da esfera federal, outorgariam novas Cartas, condicionadas à aprovação em plebiscito, que nunca ocorreu. Nesse cenário, a distribuição das competências legislativas previstas nos arts. 16 a 18 demonstravam o centralismo exagerado no plano federal.

A Constituição de 1946 chegou logo após a redemocratização do país (1945) e inspirou-se na Carta de 1934. Foi uma das melhores da história brasileira, em termos de técnica e de ideologia, promovendo abertura à área social. Além disso, teve estabilidade, recebendo apenas três emendas até a renúncia de Jânio Quadros em 1961. Descentralizadora, previu competência legislativa concorrente entre a União e os Estados em diversos temas[863].

A Constituição de 1967 manteve a Federação, porém mais no papel do que de fato, reduzindo as competências concorrentes e concentrando a força para legislar na União, até que em 1988 o país concebeu a Constituição Cidadã, que para Carlos Ayres Britto "é insuperável

[863] CARMONA, op. cit., p. 52-53.

nos méritos que traz consigo quanto à concepção da democracia [...]"[864]. Uma Constituição que ruma para a sua quarta década, na América Latina, "é um evento digno de comemoração efusiva", sobretudo se ela logrou "ser uma Carta verdadeiramente normativa, derrotando o passado de textos puramente semânticos ou nominais"[865].

Depois desse rápido passeio pela história constitucional da competência legislativa concorrente, tem-se que as dificuldades para definir o conceito de normas gerais estão presentes em vários ramos jurídicos, porque são muitas as competências constitucionais que utilizaram esse sistema, embora as discussões mais antigas terem ocorrido no Direito Tributário. Nesse sentido, há um fato curioso na origem dos debates sobre as normas gerais que demonstra bem a complexidade que há muito movimenta o tema.

Aliomar Baleeiro[866] foi o responsável pela introdução do termo "normas gerais" na Constituição de 1946, e quando outro jurista lhe perguntou sobre o seu significado respondeu que não havia um sentido específico, expressando apenas um compromisso político. Isso porque, a sua ideia era dar competência privativa à União para legislar sobre Direito Tributário, a exemplo dos Direitos Penal e Civil, mas diante da grande resistência política que encontrou dos que temiam a centralização legislativa, buscou uma solução de consenso, delimitando com as "normas gerais" a competência que ele gostaria que fosse ampla e privativa da União[867].

Tal fato não surpreende, porque o legislador é um ser político e sua linguagem não raro é imprecisa, vaga e ambígua, cabendo ao intérprete das normas a tarefa de revelar o seu conteúdo e alcance[868]. Desde então, se estuda o sentido e o alcance das normas gerais, como se tenta fazer neste estudo para aplicar na uniformização da correição disciplinar brasileira.

Como mencionado, a Constituição de 1988 convoca as normas gerais em diversos dispositivos: art. 22, XXI e XXVII; art. 24, § 1º a § 4º; art. 40, § 22; art. 61, § 1º, II, "d"; art. 134, § 1º; art. 142, § 1º; art. 146, III; Seção I do Capítulo II do Título IV; art. 169, § 7º; art. 204,

---

[864] BRITTO, Carlos Ayres. *O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988. In* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília, OAB-DF, 2008, p. 156-168 (p. 160).
[865] BARROSO, Luís Roberto. *Trinta anos da Constituição:* a *República que ainda não foi*. *In* BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (organizadores). A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 35-54 (p. 35).
[866] Deputado federal constituinte em 1946, tributarista e ministro do STF, entre outras atividades relevantes.
[867] SOUSA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. *Comentários ao Código Tributário Nacional: Parte Geral*. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 4-5.
[868] CARMONA, op. cit., p. 48.

I; art. 209, I; art. 219-B, § 1º; e art. 236, § 2º. A presença em tantos comandos constitucionais reclamou a fixação dos limites das normas gerais para muito além desta pesquisa.

Tem-se, então, que a necessária diferenciação entre lei federal e lei nacional é de grande utilidade para o Direito e indispensável para o correto entendimento do sistema jurídico brasileiro, pois as normas gerais, como leis nacionais, são o mais importante instrumento de efetivação prática da harmonia entre os entes políticos[869], e estando presentes em diversos dispositivos constitucionais relevantes interferem no funcionamento do Estado brasileiro.

Em algumas ocasiões, a dificuldade para delimitar o alcance das normas gerais causa conflitos entre os entes federados, dirimidos no STF, conforme competência que decola do art. 102, I, "f", da Constituição de 1988. No choque normativo decorrente da competência concorrente envolvendo as normas gerais, a União costuma levar vantagem, pois a análise das decisões do STF nesse tema demonstra tendência centralizadora favorável à União[870].

Ao pesquisar a jurisprudência do STF sobre normas gerais, Paulo Afonso Cavichioli Carmona apresentou vários casos em que a União desceu a detalhes incompatíveis com uma norma geral, invadindo o espaço dos outros entes, e mesmo assim o STF validou o regramento federal. Foram casos de regras, por exemplo, sobre trânsito e transporte, nas ADI's nºs 3.196/ES (2008), 3.444/RS (2005), 3.186/DF (2005) e 2.718/RS (2005), entre muitas outras sobre diversos temas, mas sempre envolvendo o problema das normas gerais[871].

Um exemplo mais recente (2021) envolvendo a competência legislativa concorrente e as normas gerais, ocorreu no julgamento da ADI nº 6.019/SP[872], no qual o STF invalidou o art. 10, I, da Lei Paulista nº 10.177/98, que regula o processo administrativo no Estado de São Paulo. O dispositivo considerado inconstitucional estabelecia o prazo decadencial de dez anos para anular atos administrativos que a Administração Pública Estadual considerasse inválidos.

Prevaleceu, no julgamento, o entendimento de que o referido dispositivo afronta o princípio da igualdade, porque o prazo de cinco anos se consolidou como referência nas

[869] ATALIBA, op. cit., p. 51.
[870] CARMONA, p. 63-64.
[871] Ibidem, op. cit., capítulo IV.
[872] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019/SP. Tribunal Pleno. Relator: ministro Marco Aurélio. Julgada em 12/5/2021 e publicada em 06/7/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206019&sort=_score&sortBy=desc>. Acessado em 03/6/2024.

relações entre o Estado e os particulares, e o STF somente admite exceções ao princípio da isonomia quando for necessário para remediar um desequilíbrio específico entre as partes.

A compreensão vencedora foi que os demais Estados aplicam o prazo de cinco anos para anular atos administrativos que beneficiem os administrados, por previsão em lei própria ou analogicamente ao artigo 54 da Lei nº 9.784/99, que rege o processo administrativo federal. Assim, não há amparo constitucional para justificar a excepcionalidade no Estado de São Paulo, que é um dos mais ricos e dos mais eficientes da Federação, argumentou o STF.

Os ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli divergiram dessa visão e foram vencidos, argumentando, em síntese, que o prazo prescricional discutido está na esfera de competência do Estado, para fixá-lo de acordo com as suas peculiaridades e necessidades, no lídimo exercício da competência concorrente, no âmbito do pacto federativo.

No julgamento, um dos argumentos para considerar o dispositivo guerreado inconstitucional foi a violação da isonomia com os demais Estados brasileiros, similar ao que se defendeu nos Capítulos IV a IX desta pesquisa sobre a falta de isonomia no tratamento dos servidores públicos civis, na matéria disciplinar, entre os entes políticos investigados. Embora sejam temas diferentes, envolvem o mesmo problema de equacionar a isonomia com o pacto federativo e a fronteira da norma geral, daí a relevância de seguir investigando os seus limites.

Uma tentativa interessante de delimitação conceitual das normas gerais propõe que as normas jurídicas podem ser classificadas a partir de duas características: I) Quanto ao destinatário, podem ser gerais/universais (aplicam-se a todos, sem distinção), especiais (alcançam um grupo/categoria de pessoas) e individuais (destinam-se a uma única pessoa); e II) Quanto ao conteúdo, podem ser gerais (matéria que atinge a todos), particulares (matéria que alcança um grupo) e singulares (matéria delimitada a um único caso)[873].

A partir da referida classificação, uma hipotética lei nacional, criada pela União, com regras aplicáveis ao sistema correcional disciplinar brasileiro, visando à uniformização possível no contexto do pacto federativo, não seria uma “norma geral” quanto aos destinatários, nem quanto ao conteúdo, porque não se destinaria a todos os brasileiros e a sua matéria não alcançaria a coletividade do país.

[873] FERRAZ JÚNIOR, op. cit., p. 248-249.

A aludida lei nacional seria, de acordo com a classificação proposta, uma norma especial quanto aos destinatários, pois atinge um grupo determinado de pessoas, que são os servidores públicos civis de todos os entes federativos, e quanto ao conteúdo seria uma norma particular, pois trata de matéria que interessa e atinge apenas um grupo específico de indivíduos.

Outra tentativa de conceituação define as normas gerais como aquelas com um sentido limitativo, devendo ser entendidas como um conceito-limite, ou comando limite, permitindo que a legislação concorrente dos demais entes escolha o que lhes convêm para o melhor atendimento dos seus interesses no terreno das suas competências específicas[874]. Assim, as normais gerais têm as seguintes características[875]:

I. Declaram um valor juridicamente protegido;

II. Fixam um padrão vinculante para as normas particularizantes dos demais entes federados;

III. Proíbem o legislador e o aplicador das normas de contrariarem os valores nelas veiculados;

IV. Aplicam-se diretamente nas relações firmadas no âmbito de competência da esfera federal;

V. Aplicam-se diretamente às relações aviadas no âmbito da competência administrativa estadual e municipal, sempre que o Estado, ou o Município, não exercitem as suas competências concorrentes, ou quando as exercitam contrariando os valores nela declarados.

As características acima descritas dão valorosa contribuição para se alcançar o objetivo deste capítulo, notadamente as três primeiras do inventário, ao preverem que as normas gerais veiculam um “padrão” (item b) e “valores” (itens “a” e “c”) que devem funcionar como guia das normas particularizantes que competem aos demais entes federados.

A dificuldade está em identificar aqueles dois elementos estruturantes (padrão e valor) para escorar uma hipotética norma geral do sistema correcional disciplinar brasileiro, tendente a uniformizá-lo, que os Estados, DF e Municípios possam complementar com regras que atendam às suas particularidades. Essa dificuldade pode ser superada com um pouco mais de investigação sobre o conceito e as características das normas gerais.

As normas gerais têm características diferentes das demais normas, com hierarquia inibitória ao legislador ordinário estadual e municipal para disporem de forma diferente, que se

[874] CARMONA, op. cit., p. 58-59.
[875] MOREIRA NETO, op. cit., p. 155-156.

limitarão à suplementação prevista no art. 24, § 2º, da Constituição de 1988. Nesse quadrante, pode-se sistematizar as normas gerais da seguinte maneira[876]:

I. Disciplinam temas de maneira homogênea para os entes federados (União, Estados, DF e Municípios), nas matérias constitucionalmente permitidas, para garantir a segurança jurídica;

II. Não podem ter conteúdo particularizante que agrida a autonomia dos entes federados, nem ofender o conteúdo da Federação envolvendo-se em temas que devam ser manuseados exclusivamente pelos Estados, DF e Municípios;

III. Fixam diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos.

As três características citadas trazem mais alguns feixes de luz sobre como deve ser uma eventual regra geral do assunto aqui estudado: I) Deve ser homogeneizante (item "a), o que combina com a uniformidade perseguida neste estudo; II) Não pode conter dispositivos particularizantes (item "b"), como, por exemplo, fixar quantidade de membros para conduzirem procedimentos investigativos unilaterais, ou prazo específico para a conclusão de tais investigações; e III) Deve indicar diretrizes para o cumprimento de princípios constitucionais, como o da ampla defesa, por exemplo. Busquemos mais luz. As "normas gerais"[877]:

I. São regras que concretizam princípios políticos constitucionalmente conformadores;

II. Preveem uma ordem de condutas uniformes para prevenir conflitos entre os entes federados;

III. Suprem lacunas constitucionais;

IV. Respeitam as matérias previstas no art. 22 da Constituição de 1988, privativas da União.

Nos itens "a" e "b" há mais faíscas úteis de luminosidade para aplicar nesta investigação, pois uma vez mais despontam os princípios constitucionais (item a) e a busca de uniformização (item b), esta totalmente sincronizada com o objeto deste trabalho, e aqueles (princípios constitucionais) novamente marcando presença nas descrições das normas gerais.

Embora sejam muitos os significados e traços característicos das normas gerais até aqui descobertos, três deles despontaram como consensuais: I) Fixam princípios, critérios básicos, diretrizes, fundamentos; II) Não podem exaurir o assunto; e III) Aplicam-se, uniformemente,

[876] FIGUEIREDO, op. cit., p. 463.
[877] GRAU, Eros Roberto. Licitação e contrato administrativo: estudo sobre a interpretação da lei. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 12.

em todo o país, pois não produzem desigualdades regionais[878]. Uma vez mais convocaram-se os princípios e a uniformidade, sinalizando que estamos na trilha certa, por isso continuemos a percorrê-la para chegar ao destino programado.

As normas gerais serão constitucionais "na medida que não invadam a autonomia dos entes federativos, com particularizações indevidas[879], como, por exemplo, a quantidade de dias para configurar a infração disciplinar de abandono de cargo, ou de inassiduidade habitual, pois os entes federados são autônomos para fixar em quantos dias consideram que a conduta ofendeu os valores das suas Administrações Públicas para merecer as penas capitais.

Cita-se o exemplo do abandono de cargo, porque na Introdução e no Capítulo I deste estudo considerou-se incoerente, incompatível com o conceito de sistema jurídico e contrário ao princípio da isonomia, o fato de o Estado do Rio de Janeiro considerar abandono de cargo a falta intencional e injustificada por apenas dez dias consecutivos, enquanto na União e noutros entes políticos o abandono ocorre somente depois de 30 dias seguidos de ausência intencional.

A mudança de posição não é uma contradição, mas fruto do amadurecimento das ideias que este Capítulo 10 proporcionou, permitindo compreender que o que anteriormente se via como um aspecto negativo que precisava ser modificado em nome da uniformidade, unidade, coerência e isonomia, na realidade se trata do exercício regular da autonomia dos entes federativos, unidos pelos laços do pacto federativo brasileiro para potencializar a democracia.

Nesse rumo, o então ministro do STF Carlos Velloso sintetizou o limite da norma geral com habilidade, comparando-a à moldura de um quadro a ser pintado pelos Estados, DF e Municípios[880]. Explorando essa metáfora, uma lei sobre normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa. A lei estadual suplementar introduzirá a lei geral no ordenamento do Estado, preenchendo os espaços desta e aperfeiçoando-a para atender aos interesses e peculiaridades locais, sem ultrapassar a fronteira da moldura[881].

O aludido formato de legislação com normas gerais e complementares/subsidiárias é importante numa federação de proporções geográficas continentais, como a brasileira, com

[878] CARMONA, op. cit., p. 60.
[879] FIGUEIREDO, op. cit., p. 463.
[880] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927/RS. Tribunal Pleno. Relator: ministro Carlos Velloso. Julgada em 03/11/1993 e publicada no DJ em 11/11/1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>. Acessado em 02/6/2024.
[881] HORTA, op. cit., p. 65.

diferenças marcantes entre grandes e pequenos Estados, entre Estados fortemente industrializados e Estados agrários de incipiente desenvolvimento industrial, entre Estados tradicionalmente exportadores e Estados preponderantemente consumidores[882].

Por intermédio das normas gerais assegura-se a manutenção da competência legislativa da União, sem suprimir o poder dos demais entes federativos para dispor sobre o mesmo tema a partir das suas perspectivas locais, evitando a proliferação de regras muito diferentes regionalmente. A intenção é propiciar a criação de uma normatização fundamental, estruturante, com espaço para complementação pelas demais entidades políticas. A lei local poderá ir além do disposto na norma geral, mas sem substituir os seus princípios e fundamentos[883].

O referido raciocínio permite analogia com uma letra musical, que diversos artistas podem interpretar adaptando aos seus próprios estilos, como ocorre à miúde, mas sem se desprender da letra original para não a desfigurar. Nessa analogia, a letra da música equivale à norma geral da União, e a interpretação adaptada ao estilo do cantor seria a norma suplementar dos demais entes políticos com as peculiaridades locais.

Em dedicada pesquisa, Paulo Afonso Cavichioli Carmona identificou treze características das normas gerais, que agrupou com acurado poder de síntese e sistematizou relacionando os respectivos autores, para os quais as normas gerais:

I. São principiológicas, ou seja, estabelecem princípios, diretrizes, fundamentos, critérios básicos, linhas mestras (Alice Gonzales Borges, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Eros Roberto Grau, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda, José Afonso da Silva, Hely Lopes Meirelles, Marco Aurélio Greco, Ottmar Bühler, Paulo de Barros Carvalho e Roque Antônio Carraza);

II. São nacionais, aplicando-se indistinta e uniformemente em todo o território nacional pelos entes públicos (Adilson Abreu Dallari, Alice Gonzales Borges, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Souto Maior Borges e Paulo de Barros Carvalho);

[882] Ibidem, p. 65.
[883] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9ª Edição. São Paulo: Dialética, 2002, p. 17.

III. Devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas (Adilson Abreu Dallari, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto e Pinto Falcão);

IV. Visam a prevenir conflitos de atribuições entre as entidades locais, nos assuntos de competência concorrente das ordens federadas (Alice Gonzales Borges, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Geraldo Ataliba e Hely Lopes Meirelles);

V. Só cabem quando preencham lacunas constitucionais, ou disponham sobre áreas de conflitos (Geraldo Ataliba, Paulo de Barros Carvalho e Roque Antônio Carraza);

VI. Visam a uniformizar o essencial sem cercear o acidental (Alice Gonzales Borges, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto e Diogo de Figueiredo Moreira Neto).

VII. Devem referir-se a questões fundamentais (Adilson Abreu Dallari e Francisco Cavalcante Pontes de Miranda);

VIII. São limitativas na medida em que limitam, como princípios, a União, os Estados, os Municípios, o DF e os particulares (Diogo de Figueiredo Moreira Neto);

IX. São limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados, do DF e dos Municípios (Adilson Abreu Dallari, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda, Lúcia Valle Figueiredo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Paulo de Barros Carvalho);

X. Sempre que existir a previsão de norma geral existe competência estadual sobre a matéria (Marco Aurélio Greco);

XI. Não podem representar instrumentos de regulação da atividade de uma pessoa pública por outra também pública (Geraldo Ataliba);

XII. São as que cuidam de determinada matéria de maneira ampla (Adilson Abreu Dallari);

XIII. Estabelecem diretrizes sobre o cumprimento dos princípios constitucionais expressos e implícitos (Lúcia Valle Figueiredo).

O esforço até aqui empreendido para conceituar e definir os limites das normas gerais, a fim de aplicá-los na proposta de uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro deu bom resultado, pois encontraram-se características e indicativos determinantes das normas gerais que se conectam com outros estudos sobre a Administração Pública contemporânea, permitindo encontrar a resposta para o problema investigado neste Capítulo.

Embora não seja possível definir as normas gerais com uma única frase, haja vista a complexidade que as envolve, é possível fazê-lo em um parágrafo, pois as características encontradas permitem conceituá-las como regras que funcionam à maneira de moldura normativa de um quadro a ser pintado nos demais entes; que fixam padrões, valores, diretrizes, critérios básicos e fundamentos; que concretizam princípios constitucionais; que se aplicam homogeneamente em todo o país, sem exaurir o assunto e sem gerar desigualdades regionais.

Já os limites das normas gerais são os conteúdos específicos e particularizantes que agridem a autonomia dos entes federados, como por exemplo, na matéria correcional disciplinar, fixar o número máximo de dias para a penalidade de suspensão, que na União não pode ultrapassar 90 dias, enquanto no Estado do Rio de Janeiro o limite é 180 dias.

Conforme mencionado, o conceito de normas gerais e os seus limites, há pouco citados, conectam-se com os estudos sobre a Administração Pública atual, concretista de direitos fundamentais, escorada na "necessidade de concretização de direitos e garantias constitucionais fundamentais como instrumento de materialização da certeza e da justiça do Direito"[884].

A Administração Pública contemporânea, concretista de direitos fundamentais, ´decorre da constitucionalização do Direito Administrativo, marcada pela incidência dos princípios constitucionais nos seus domínios, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Essa virada ocorreu com a centralidade da dignidade da pessoa humana e da preservação dos direitos fundamentais, que alterou a relação entre a Administração Pública e o administrado, com a reformulação de alguns paradigmas tradicionais, como, por exemplo[885]:

I. Redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o interesse privado;

II. Vinculação do administrador público à Constituição e não apenas à lei ordinária;

III. Possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo.

A constitucionalização do Direito Administrativo amenizou o seu déficit normativo, com a adoção dos direitos fundamentais e do sistema democrático como guias, amparados em

[884] DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 3.
[885] BARROSO, Luís Roberto. *A constitucionalização do Direito e suas repercussões no âmbito administrativo*. *In* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (organizadores). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 31-56 (p. 49-50) Disponível em: https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_LuisRobertoBarroso.pdf >. Acessado em 04/6/2024.

regras e princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Esses guias convergem no princípio maior, da dignidade humana, redefinindo o interesse público e fixando balizas para o exercício da discricionariedade administrativa, dando mais independência às autoridades administrativas, superando a dogmática do velho Direito Administrativo[886].

A partir dessa visão, entende-se que como ramo de Direto sancionador, o Direito Disciplinar deve equilibrar os direitos dos servidores acusados com a busca do interesse público, que em matéria correcional é o dever de elucidar as infrações funcionais para garantir a prestação do serviço público com eficiência e probidade. Deve-se buscar esse equilíbrio para não desrespeitar a dignidade do acusado a pretexto da supremacia do interesse público. A calibragem correta entre esses dois vetores conduzirá à persecução disciplinar perfeita[887].

Essas considerações sobre a Administração Pública contemporânea são importantes, porque é ela que conduz o sistema correcional disciplinar brasileiro, e embora já se tenha conseguido conceituar as normas gerais e encontrar os seus limites, é necessário aplicar essa conceituação e limitação no objeto desta pesquisa.

Como as normas gerais veiculam padrões, valores, diretrizes, critérios básicos e fundamentos, aplicáveis em todo o país, e a Administração Pública tem como um dos seus principais guias, atualmente, a concretização de direitos fundamentais, é nestes que uma hipotética norma geral para o sistema correcional disciplinar brasileiro deve ancorar-se.

Os direitos fundamentais serão o padrão, o critério, a diretriz, o fundamento da norma geral nacional, a moldura que servirá como limite para os Estados, o DF e os Municípios pintarem o quadro da parte disciplinar dos seus Estatutos. Os direitos fundamentais serão a fronteira da norma geral, para que ela não invada o território dos demais entes federados.

Neste Capítulo, estudaram-se as normas gerais que cabem à União elaborar no âmbito da competência legislativa concorrente, porque para que o sistema correcional disciplinar brasileiro possa ser uniformizado a partir de uma lei geral nacional, primeiro é necessário saber o que é uma norma geral e qual o seu limite, para que não se invada a competência dos Estados, do DF e dos Municípios, violando o pacto federativo.

---

[886] BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008, p. 24-25.
[887] DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais.* Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 8.

O objetivo era, então, descobrir o conceito das normas gerais de competência da União e quais os seus limites, para saber até onde ela pode chegar numa lei geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro sem ultrapassar a fronteira da competência legislativa dos demais entes da Federação.

Para alcançar o referido objetivo, investigou-se o federalismo, a relação entre o federalismo e a democracia, o federalismo brasileiro e as normas gerais na competência legislativa concorrente. Percorrendo esse trajeto, alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que a característica federalista de descentralizar o poder limita o autoritarismo, abre portas ao pluralismo e tende a aproximar o povo do poder, fortalecendo a democracia.

A segunda conclusão, é que o pacto federativo não é um inimigo da uniformização aqui estudada, mas um aliado com timbre democrático. A terceira conclusão, é que o maior problema para uniformizar o sistema correcional disciplinar brasileiro está na dificuldade para definir um conceito para as normas gerais da competência federal na legislação concorrente.

A quarta conclusão, que responde à pergunta que agitou este capítulo, é que a normas gerais são as que veiculam padrões, valores, diretrizes, critérios básicos e fundamentos, aplicáveis homogeneamente em todo o país; e que como a Administração Pública se guia pela concretização de direitos fundamentais, estes devem ser a âncora de uma possível norma geral para o sistema correcional disciplinar brasileiro.

Com esse conceito de norma geral, que deve ter como limite os direitos fundamentais previstos constitucionalmente, garante-se a competência legislativa da União, sem invadir o espaço dos demais entes federativos para dispor sobre a correição disciplinar dos servidores civis a partir das suas peculiaridades.

A criação de uma lei geral nacional fundamental e estruturante, ancorada nos direitos fundamentais, viabilizará um sistema correcional disciplinar brasileiro com mais uniformidade e, por extensão, mais respeito ao princípio da isonomia para os servidores civis, com a unidade e coerência que caracterizam os sistemas jurídicos.

A descoberta de que a ancoragem de uma norma geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro deve estar nos direitos fundamentais catalogados na Constituição de 1988 descortinou um novo problema: quais seriam os direitos fundamentais a garantir numa lei geral nacional com o referido teor? É o que se tentará descobrir no próximo Capítulo.

11. Os direitos fundamentais como limite-ancoragem de lei geral uniformizante

No capítulo anterior, perseguiu-se o conceito das normas gerais e quais os seus limites numa hipotética lei geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro. Descobriu-se que são gerais as normas que veiculam padrões, valores, diretrizes e fundamentos normativos, e que o seu limite estaria nos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Assim se garantiria a competência legislativa da União, sem invadir a dos Estados, DF e Municípios para dispor sobre a matéria e os procedimentos disciplinares dos seus servidores civis.

Entendeu-se que uma lei geral ancorada nos direitos fundamentais viabilizaria um sistema correcional disciplinar brasileiro mais uniforme, agregando-lhe a unidade e a coerência que caracterizam os sistemas jurídicos, e mais respeito ao princípio da isonomia para os servidores. Oco.rre que os direitos e garantias fundamentais estão concentrados no Título II, arts. 5º ao 17, e esparsos noutros dispositivos ao longo da Carta, como o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225) e a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos (art. 228).

Diante de todos esses dispositivos, brota a necessidade de descobrir quais os direitos fundamentais materiais e processuais catalogados na Constituição de 1988 cabem numa lei geral nacional com o referido teor. Esse é o objetivo deste Capítulo, que receberá o primeiro impulso com o estudo da influência da constitucionalização do Direito na Administração Pública e na sua processualística administrativa disciplinar.

11.1 A influência da constitucionalização do Direito na Administração Pública e na sua processualística administrativa disciplinar

No século VI a.C, Heráclito ensinava que ninguém entra duas vezes na água do mesmo rio, para expressar a ideia de que tudo está em permanente transformação e constante movimento. Einstein também refletiu sobre a importância de avançar sempre: “a vida é igual a andar de bicicleta: para manter o equilíbrio é preciso se manter em movimento”.

No Brasil, a Administração Pública vem seguindo a referida recomendação de movimentação e transformação, que decorreu da constitucionalização do Direito, alcançando todos os seus ramos, entre eles o Administrativo, esfera do Direito Público que normatiza o exercício da função administrativa pela Administração Pública. A constitucionalização do Direito teve três marcos fundamentais: o histórico, o teórico e o filosófico.

Sinteticamente, o marco histórico foi, na Europa continental, o constitucionalismo do pós-guerra, enquanto no Brasil foi a Constituição de 1988 e a redemocratização do país que ela ajudou a consolidar. O marco filosófico foi o pós-positivismo, decorrente da superação do jusnaturalismo e do fracasso político do positivismo, que limitava o intérprete jurídico à legalidade estrita. Por fim, o marco teórico foram três grandes transformações na aplicação do Direito Constitucional: I) O reconhecimento da força normativa da Constituição; II) A expansão da jurisdição constitucional; e III) A nova dogmática de interpretação constitucional[888].

No Brasil, a constitucionalização do Direito Administrativo desconstruiu os velhos paradigmas e propôs novos, com a Constituição de 1988 assumindo o papel de diretriz normativa legitimadora das novas categorias. A premissa é que as novas feições jurídicas da Administração Pública se alicerçam na própria estrutura da Carta, entendida em sua dimensão material de estatuto básico do sistema de direitos fundamentais e da democracia[889].

No novo formato, o administrado passou da condição de súdito subordinado à Administração Pública, à posição de cidadão, amparado no desenvolvimento dos direitos fundamentais. Essa nova condição alterou o papel tradicional da Administração, que constitucionalizada e direcionada à dignidade da pessoa humana viu-se compelida a abandonar o modelo autoritário de gestão pública para converter-se em um centro de captação e ordenação dos múltiplos interesses da sociedade[890].

A partir do novo panorama, a supremacia da Constituição passou do mero discurso político a núcleo real da atividade administrativa. Isso significa rejeição ao enfoque tradicional, que inviabiliza o controle das atividades administrativas com soluções pouco transparentes, vestidas de "discricionariedade administrativa", "conveniência/oportunidade" e "interesse público", fórmulas que não devem ser suprimidas, mas restringidas na extensão e importância à dimensão constitucional e democrática[891].

Nesse giro, o mais importante aspecto da constitucionalização do Direito Administrativo é a ligação direta da Administração Pública aos princípios constitucionais, vistos como núcleos

---

[888] BARROSO, Luis Roberto. *O novo Direito Constitucional brasileiro - Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 5ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 190-193.
[889] BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo - Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 3ª Edição Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 26.
[890] BAPTISTA, Patrícia Ferreira. *Transformações do Direito Administrativo*. 2ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 129-130.
[891] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 14.

de condensação de valores[892], ocupando posição central na construção de um Direito Administrativo democrático e comprometido com a realização de direitos das pessoas[893]. Apesar das bases com raízes autoritárias do Direito Administrativo, então alheio aos valores democráticos e humanistas que permeiam o Direito Público contemporâneo, ele foi atraído para a zona de irradiação do Direito Constitucional, centrado na dignidade da pessoa humana[894].

Pelo viés político, a constitucionalização do Direito Administrativo reduziu as ingerências do legislador ordinário na execução da lei pela Administração Pública, que agora se vincula, primeiramente, aos comandos constitucionais para a concreção dos fins público-administrativos[895]. Já pela ótica jurídica, a constitucionalização modificou a posição da lei como intermediária entre a Constituição e a execução das finalidades da Administração Pública[896].

Há alguns exemplos que são úteis para demonstrar na prática essas lições teóricas sobre a Administração Pública contemporânea, que se vincula diretamente à Constituição de 1988 para concretizar direitos fundamentais dos cidadãos. O primeiro exemplo é na área da saúde, defendendo-se a possibilidade de a Administração Pública comprar medicamentos, remanejar recursos de dotações orçamentárias distintas e sem previsão legal, para atender à solicitação concreta de pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na mesma linha, também se entende possível a Administração Pública determinar a internação de pacientes em leitos de hospitais públicos, ou em estabelecimentos de saúde privados, mediante indenização estatal, sem a existência de vagas ou inobservando a normatização contra fática. Ainda como expressão da tutela do direito à saúde do cidadão, é possível uma decisão administrativa de não observar a ordem de atendimento (fila) em seus próprios leitos de hospitais públicos em razão da gravidade emergencial do paciente.

Um segundo exemplo em que seria possível a Administração Pública agir, mesmo que contrariando a lei, seria para atender a direitos fundamentais do cidadão referentes à

---

[892] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 836.
[893] Binenbojm, op. cit., p. 37.
[894] SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Princípios de Derecho Administrativo General*. Madrid: Lustel, 2004, p. 88.
[895] BINENBOJM, Gustavo. *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil*: *um inventário de avanços e retrocessos*. Revista Brasileira de Direito Público (RBDP). Belo Horizonte, a. 4, n. 14, p. 9-53 (p. 12), julho-setembro 2006.
[896] DEZAN, Sandro Lúcio. *Da constitucionalização à democratização do Direito Administrativo*. Revista Justiça do Direito. Passo Fundo-RS, v. 35, n. 3, p. 283-308 (p. 292), setembro-dezembro 2021. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/13009/114116291>. Acessado em 10/6/2024.

desapropriação de terras improdutivas. A atuação, nesse caso, seria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), quando afere valores matemáticos abaixo do índice fixado na lei para definir como produtiva uma área localizada na zona rural.

Nesses casos, índices próximos dos previstos na lei podem ser aceitos e modulados por outros fatores relacionados, que influenciam o conceito real e concreto de produtividade da propriedade, a verdadeira situação da área analisada quanto à sua produtividade, como, por exemplo, ela ser a única fonte de sustento de diversas famílias que nela trabalham.

Na aferição do caso concreto, a Administração Pública, plasmada no Incra, pode levar em conta não apenas o índice frio e abstrato previsto legalmente, mas também os valores sociais gerais da propriedade, como o direito social ao autossustento, instrumento de realização de uma vida digna, que o Brasil persegue desde que a Constituição de 1988 estabeleceu como um dos objetivos da República a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III).

Um terceiro e último exemplo da possibilidade de a Administração Pública agir amparada diretamente na Constituição de 1988 para concretizar direitos fundamentais, mesmo que se desviando do preceito legal, é nos casos de benefício assistencial pago pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para pessoas em situação de miserabilidade.

Embora a lei fixe os valores máximos de renda para enquadrar o beneficiário na trágica condição de miserável, é possível que o caso concreto comporte peculiaridades que autorizem a Administração a conceder o benefício mesmo quando ultrapassados os valores legalmente fixados, visando à concretização de direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Nos três exemplos práticos citados, a Administração Pública poderá agir diretamente, sem necessidade de autorização judicial, mas precisará fundamentar a decisão com muita diligência para justificar por que havendo previsão legal disciplinando o tema, dela se afastou para seguir comandos constitucionais a fim de concretizar direitos fundamentais.

Tais exemplos demonstram a mitigação do princípio da legalidade administrativa estrita, incorporando o Direito, que é maior que a lei, ao sistema de prerrogativas e sujeições da Administração Pública, para justificar e fundamentar os seus processos decisórios[897]. Isso não

[897] FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de Direito Administrativo*. Volume II. 3ª Edição. Coimbra: Almedina, 2016. p. 50-54.

significa autorização para a Administração desvincular-se da lei, apenas uma permissão para conceber a legalidade como algo maior que a letra fria da lei.

Firma-se, nessas balizas, o maior compromisso da Administração Pública, notadamente pelas mãos das autoridades com poder decisório, com posicionamentos capazes de concretizar, de forma efetiva, fática e acabada, as políticas públicas ancoradas, obrigatoriamente, em relevantes temas afetos aos direitos constitucionais fundamentais[898], como nos três exemplos práticos citados da saúde, propriedade e benefícios sociais, que caracterizam o atual Estado Democrático e Constitucional de Direito, no qual os direitos fundamentais ocupam o centro de toda a ordem normativa brasileira, indo além do Estado Democrático de Direito.

Trata-se de uma visão que vingou, também, porque a constitucionalização do Direito Administrativo modificou o conceito de interesse público, que passou a se relacionar com o dever de concretização de direitos fundamentais, que previstos no inventário aberto da Constituição de 1988, são o próprio interesse do Estado e, assim, passa a ser o interesse buscado pela Administração Pública, não mais se podendo falar em interesse público desconectado dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos[899].

Os novos ares da constitucionalização do Direito impactaram a processualística administrativa disciplinar da Administração Pública brasileira. Na União, por exemplo, houve grande evolução quando se compara a Lei nº 1.711/52, que regeu os servidores públicos civis até 1990, com a Lei nº 8.112/90 que os guiou posteriormente. A evolução decorreu da Constituição de 1988, pois nas Cartas que a antecederam, o § 16 do art. 150 do Texto de 1967 e o § 25 do art. 141 do Texto de 1946, previam o contraditório apenas no processo penal.

Sem respaldo constitucional, a Lei nº 1.711/52 também não previa o contraditório no processo administrativo disciplinar (PAD), garantindo somente a ampla defesa, e parcialmente, nos casos de suspensões superiores a trinta dias e penalidades expulsivas[900]. O Estatuto dos

[898] DEZAN, Sandro Lúcio. *O que é o neojusnaturalismo? um olhar pela óptica da administração pública contemporânea*. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia. Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109 (p. 98), janeiro-abril 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acessado em 11/6/2024.
[899] DEZAN, Sandro Lúcio. *A constitucionalização do direito administrativo para um modelo de administração pública democrática*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 28, n. 1, p. 129-148 (p. 137-138), janeiro-abril 2023. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2301/768>. Acessado em 10/6/2024.
[900] Lei nº 1711/52. Art. 217 […] Parágrafo único. O processo precederá a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.

servidores federais anterior, de 1939, era ainda mais autoritário, garantindo o PAD apenas para os casos de desvios de conduta sancionados com demissão[901].

Segundo a Lei nº 1.711/52, que antecedeu a Lei nº 8.112/90, era possível punir os servidores com repreensão, multa e suspensão até trinta dias sem que o servidor participasse do apuratório[902], o que significa que o texto estatutário permitia aplicar essas três punições de forma unilateral e discricionária, à revelia do servidor acusado[903].

Tratava-se de punição a partir da verdade sabida, bastando a autoridade com competência correcional no órgão, normalmente o titular da unidade, acreditar que o servidor praticou alguma infração disciplinar para puni-lo com aquelas três penalidades (repreensão, multa e suspensão até trinta dias) sem necessidade de processo para o esclarecimento dos fatos.

No processo de redemocratização do país, a Constituição de 1988 veio garantir o direito ao contraditório na esfera administrativa, e a Lei nº 8.112/90, dois anos depois, seguiu no mesmo fluxo. Embora essa Lei apresente muitas lacunas na sua parte disciplinar, pois trata de muitos outros assuntos além da disciplina, a possibilidade de contraditar no PAD foi uma evolução significativa na processualística disciplinar brasileira, prevista no art. 153.

A ampla defesa, por sua vez, consta no parágrafo único do art. 116 e na cabeça dos arts. 143, 153 e 156 da Lei nº 8.112/90, e no art. 2º da Lei nº 9.784/99. Assim, enquanto o contraditório autoriza o servidor a participar do galope processual, mostrando a sua versão dos fatos e dialogando juridicamente com a comissão processante, a ampla defesa lhe permite produzir todos os meios de prova admitidos em Direito para demonstrar o seu ponto de vista.

O direito ao contraditório no PAD, permitindo que os servidores acusados tenham voz para influir no inquérito e, por extensão, no julgamento do caso, marca a transição do primado da autoridade para o primado do consenso[904]. Enquanto no seu berço o Direito Administrativo caracterizava-se por uma normatividade com ideias de parcialidade e desigualdade, a sua

---

[901] Decreto-Lei nº 1.713/39. Art. 246. […] Parágrafo único. O processo administrativo precederá sempre a demissão do funcionário.

[902] CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1961, p. 223-224.

[903] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 565. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 09/6/2024.

904 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 141.

evolução valorizou a visão garantística, marcada por meios e instrumentos que permitem aos cidadãos controlar melhor a atividade administrativa[905].

Para exemplificar a vulnerabilidade disciplinar dos servidores civis federais com a possibilidade de punição a partir da citada verdade sabida, antes da Constituição de 1988, na vigência da Lei nº 1.711/52, cita-se o seu art. 194, III, que previa o dever de discrição, cujo descumprimento punia-se com repreensão escrita, conforme o art. 204 da mesma Lei. Assim, caso o titular da unidade considerasse que o decote que uma servidora usava era indiscreto, poderia aplicar a repreensão por escrito ao seu talante.

Caso a servidora insistisse no uso da peça decotada, a autoridade poderia suspendê-la até 30 dias sem discutir os fatos processualmente, pois o art. 205 da Lei nº 1.711/52 previa que "a pena de suspensão, que não excederá de 90 dias, será aplicada em caso de falta grave ou de reincidência". A partir desse dispositivo, também era possível punir com suspensão a falta que o titular da unidade considerasse grave, de acordo com a sua concepção de gravidade.

Como o adjetivo "grave" tem alta carga de subjetividade, e o § único do art. 217 autorizava a suspensão até 30 dias unilateralmente, sem processo, os servidores ficavam à mercê dos humores do chefe da unidade e suas possíveis punições unilaterais, que marcaram uma época autoritária na parte disciplinar da Administração Pública brasileira, porque em grande medida os Estatutos estaduais repetiam vários dispositivos disciplinares do federal.

Como visto, a constitucionalização do Direito impulsionou a evolução da Administração Pública brasileira como um todo, e na parte que mais interessa a esta pesquisa, o seu ramo disciplinar. Essa evolução ressignificou o conceito de interesse público, que passou a se relacionar com o dever de concretização de direitos fundamentais.

Como a concretização dos direitos fundamentais passou a ser o objetivo primeiro da Administração Pública brasileira e eles são o objeto de estudo deste Capítulo, necessita-se identificá-los e caracterizá-los na Carta de 1988, pois vão além daqueles catalogados no seu art. 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, conforme se estudará a seguir.

[905] OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública - O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 82.

11.2 Os direitos fundamentais na Constituição de 1988

No subcapítulo anterior, estudou-se a influência da constitucionalização do Direito na Administração Pública e na sua processualística disciplinar, descobrindo-se que a lei deixou de ser a intermediária entre a Constituição e a execução das finalidades da Administração, que pode se desprender do estrito texto legal para concretizar direitos fundamentais previstos constitucionalmente, desde que escorada em robusta fundamentação.

Como os direitos fundamentais são o objeto deste Capítulo, necessita-se estudá-los com mais verticalidade a fim de identificá-los e caracterizá-los na Constituição de 1988, que no seu Título II os agasalha em cinco Capítulos: I) Dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º); II) Dos direitos sociais (arts. 6-11); III) Da nacionalidade (arts. 12-13); IV) Dos direitos políticos (arts. 14-16); e V) Dos partidos políticos (art. 17).

Os direitos fundamentais nasceram da necessidade de proteger as pessoas dos poderes do Estado, a partir das ideias do Iluminismo (séculos XVII e XVIII), particularmente no tocante às concepções das Constituições escritas. Brotaram da conjugação de diferentes fontes, desde as tradições até a combinação de pensamentos filosóficos e legais, inclusive se nutrindo com valores do Cristianismo e da lei natural[906].

Sem os direitos fundamentais, as pessoas não vivem e, em alguns casos, não sobrevivem. Os objetivos desses direitos de classe especial são de defesa, como limitação ao poder do Estado para preservar o espaço individual das pessoas, e de instrumentalização, para tutelar direitos e permitir que a pessoa receba do Estado as prestações sociais a que faz jus[907].

Os direitos fundamentais guardam semelhança com a noção de direitos naturais, no que diz respeito à natureza humana como detentora de um conjunto de direitos básicos e inerentes a essa condição[908]. São direitos humanos incorporados ao sistema jurídico interno[909]. Como o mundo e as pessoas estão em constante movimento, mudam também os direitos fundamentais, por isso novas demandas surgirão no futuro, como surgiram no passado,

---

[906] VALE, Charles Rocha do; SIMEÃO, Álvaro Osório do Valle. *Dimensões dos direitos fundamentais.* Revista Processus. Brasília, ano I, v. I, n. 1, janeiro-junho 2020, p. 8-14 (p. 9). Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/204/224>. Acessado em 13/6/2024.
[907] BULOS, Uadi Lamêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 526-527.
[908] TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 355.
[909] BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 492.

fazendo com que algo não fundamental em determina época passe a ser em outra, e aquilo que é fundamental para determinada cultura pode não ser para outra[910].

Por conta dessa evolução das necessidades humanas, que desaguam no reconhecimento de novos direitos fundamentais, é habitual classificá-los em dimensões, marcando cada etapa com o acréscimo de novos direitos à etapa anterior[911]. Os de 1ª dimensão, referem-se aos direitos civis e políticos, reconhecidos na fase inicial do constitucionalismo ocidental[912], como por exemplo o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, de religião e de participação política, presentes, notadamente, no art. 5º da Carta de 1988.

Os direitos fundamentais de 2ª dimensão relacionam-se à justiça social, decorrentes das reivindicações da classe operária no início do século XX, por conta da desigualdade que marcava as relações com os empregadores, que em maior ou menor grau detinham o poder econômico[913]. Eles impõem ao Estado deveres de fazer, para possibilitar melhores condições de vida às pessoas, viabilizando um nível de dignidade que permita o exercício da liberdade[914], como por exemplo os direitos à saúde, educação, trabalho e habitação, presentes, principalmente, nos arts. 6º-11 da Constituição Cidadã.

Os de 3ª dimensão, voltam-se à fraternidade/solidariedade, com alcance transindividual, demandando esforços em escala mundial para viabilizar a efetivação[915]. São direitos difusos, de titularidade coletiva, que deixam de considerar apenas os destinatários individuais para se dirigirem à coletividade e a grupos específicos mais vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes[916]. Vertem de uma nova ordem internacional, para concretizar os direitos previstos

[910] BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 13.
[911] LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1174.
[912] BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993. p 517.
[913] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 58.
[914] MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 8ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2019, p.50.
[915] MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 74-75.
[916] LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 11.

na Declaração Universal de 1948, como o direito ao meio ambiente saudável, à preservação do patrimônio público e à paz[917], embora este Paulo Bonavides reclassifique como de 5ª geração[918].

Os direitos fundamentais de 3ª dimensão, que têm como norte a busca de uma sociedade igualitária, baseados na fraternidade planejada na Revolução Francesa[919], estão espalhados na Constituição de 1988, como por exemplo no art. 225 (meio ambiente); art. 215, § 3º, I (patrimônio cultural); art. 4º, VI (paz); Capítulo VII do Título VIII (família, criança, adolescente, jovem e idoso); e art. 170, V (consumidor).

A classificação dos direitos fundamentais continua com a 4ª, 5ª e, para alguns autores, até a 6ª dimensão, mas como as definições e classificações variam bastante nessas dimensões mais atuais, aqui ficaremos apenas naquelas três primeiras, consagradas, que correspondem ao lema da Revolução Francesa, de liberdade, igualdade e fraternidade.

Acima se mencionou que os direitos fundamentais são uma classe especial de direitos, mas há discussão sobre a existência, ou não, de hierarquia entre os dispositivos constitucionais. Seriam os direitos fundamentais mais importantes que os demais previstos no catálogo constitucional? Alguns princípios são mais relevantes que outros? Uma corrente entende que não há hierarquia entre as normas e princípios da Lei Maior, haja vista a sua unidade, devendo-se interpretar os seus dispositivos em conjunto.

Para essa corrente, a pluralidade de concepções torna necessária a unidade na interpretação constitucional. A Carta não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo escorado em ideias com um núcleo irredutível, que condiciona a compreensão de qualquer de suas partes, com o princípio da unidade regendo a interpretação sistemática e impondo ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre as normas[920].

---

[917] TOSI, Giuseppe. *Significado e consequências da Declaração Universal de 1948: direitos humanos, capacitação de educadores, fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos da educação em direitos humanos*. João Pessoa: Universitária, 2008, p. 52.
[918] BONAVIDES, Paulo. *A quinta geração de direitos fundamentais*. Revista Direitos Fundamentais & Justiça. Porto Alegre, v. 2, nº 3, p. 82-93, abril-junho 2008. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>. Acessado em 13/6/2024.
[919] GIBRAN, Sandro Mansur; ZAMBÃO, Lara Helena Luíza; ZANELLA, Andrielly Prohmann Chaves. *Os direitos fundamentais de terceira dimensão e sua proteção através da agenda 2030 da ONU: uma análise da possibilidade de auxílio do poder judiciário brasileiro*. Administração de Empresas em Revista. Curitiba, v. 3, n. 33, p. 1027-1044 (p. 1032), julho-setembro 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/6828/371374849>. Acessado em 16/6/2024.
[920] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 196.

Pela referida cognição, entende-se a Constituição como um sistema, um conjunto coeso de normas, não se podendo tomar um dispositivo como suficiente em si mesmo. Embora todas as normas da Carta tenham a mesma natureza e hierarquia, algumas, com elevada carga de generalidade e abstração, acabam servindo como vetores à compreensão das demais normas, devendo-se buscar a sua compatibilização[921]. Assim, deve-se interpretar a Constituição em seu conjunto, buscando harmonizar os pontos conflitantes entre os seus diversos comandos[922].

A outra corrente, sustenta que existe hierarquia na inter-relação entre os princípios e as normas constitucionais e mesmo entre os princípios, com maior importância daqueles de natureza fundamental quando confrontados com os demais. Havendo na Constituição princípios fundamentais e princípios gerais direcionados a determinado setor, existe entre eles uma hierarquia, porque os primeiros estão no topo da pirâmide constitucional, enquanto os segundos ocupam posição intermediária, entre os princípios fundamentais e as normas setoriais[923].

Entre as disposições da Constituição de 1988, algumas receberam atenção especial, significando que há hierarquia entre normas constitucionais, que tem no topo da pirâmide os arts. 1º ao 4º, mas isso não se presta para uma norma negar a validade da outra, apenas lhe dar direcionamento interpretativo, porque todas as normas de envergadura constitucional são relevantes para a ordem jurídica brasileira[924].

Trata-se de controvérsia interessante, com ambas as correntes sustentando bons argumentos e tornando difícil se posicionar sobre qual delas está com mais razão. Mesmo sem verticalizar a investigação sobre esse tema, não se pode negar que alguns dispositivos receberam maior proteção do constituinte originário, a começar pela impossibilidade de deliberar sobre as matérias previstas no art. 60, § 4º, da Constituição de 1988.

Segundo o referido dispositivo, não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir: I) A forma federativa de Estado; II) O voto direto, secreto,

---

[921] TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 75.
[922] PEIXINHO, Manoel Messias. *A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais: elementos para uma hermenêutica constitucional renovada*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999. p. 79.
[923] DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1995. p. 86.
[924] CARVALHO, Feliciano de. *Hierarquia entre normas constitucionais: interpretação da Constituição Federal Brasileira de 1988 conforme a Constituição*. *In*: BORGES, Alexandre Walmott; ALDEODATO, João Maurício Leitão; TOLEDO, Iara Rodrigues de (Organizadores). Livro de Hermenêutica. Anais do XXII Encontro Nacional do Conpedi/Unicuritiba. Curitiba, v. 1, 29/5 a 01/6/2013, p. 312-327 (p. 326). Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=38ccdf8d538de2d6>. Acessado em 14/6/2024.

universal e periódico; III) A separação dos Poderes; e IV) Os direitos e garantias individuais. São as chamadas cláusulas pétreas da Carta, que não permitem sequer deliberação. Tal envergadura sinaliza tratar-se de direitos mais relevantes que os demais.

A análise das cláusulas pétreas levanta uma indagação: seria constitucional uma emenda à Carta de 1988 abolindo os fundamentos da República (?), previstos no seu art. 1º e que não são cláusulas pétreas: I) Soberania; II) Cidadania; III) Dignidade da pessoa humana; IV) Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V) Pluralismo político. Entende-se que não, porque as normas dos arts. 1º ao 4º parecem mais relevantes até que as cláusulas pétreas.

Os arts. 1º ao 4º da Carta de 1988 parecem mais caros que os demais, pois condicionam a interpretação dos outros dispositivos. Esses artigos agasalham os princípios fundamentais, alicerce do Estado brasileiro, a sua identidade política. Neles está o DNA da nossa República, os valores máximos, distribuídos entre os fundamentos (art. 1º), a separação dos Poderes (art. 2º), os objetivos fundamentais (art. 3º), e os princípios nas relações internacionais (art. 4º).

As normas do Título I da Constituição de 1988 norteiam as demais normas, o que não significa impossibilidade de se ponderar esses princípios fundamentais, o que ocorreria no caso de tensão entre eles, mas não com as demais normas. Trata-se de uma maior relevância apenas para fins de interpretação, não se reduzindo a importância dos outros dispositivos, apenas dando-lhes um norte, nos arts. 1º ao 4º, que não por acaso iniciam a Carta de 1988.

Não são apenas os princípios fundamentais previstos no Título I, arts. 1º ao 4º, que se apresentam com aparente maior relevância na Carta Cidadã. Na eventual decretação do Estado de Defesa (art. 136) e do Estado de Sítio (art. 137), restringem-se alguns direitos fundamentais das pessoas, aqueles que o constituinte considerou mais significativos para restabelecer a ordem anterior, sinalizando haver categorias de relevância até entre os direitos fundamentais.

Outro exemplo de aparente categorização de valor entre as normas constitucionais está no art. 102, § 1º, que dá competência ao STF para julgar ação de descumprimento de preceito fundamental, sinalizando que há preceitos considerados fundamentais e outros não. Um último exemplo seria o disposto no art. 34, VII, e suas cinco alíneas, ao prever os casos nos quais a inobservância de certos princípios constitucionais autorizam a intervenção da União nos Estados e no DF, indicando que tais princípios parecem ser mais sensíveis que outros.

Ao estudar, ainda que superficialmente, a (in)existência de hierarquia entre os dispositivos constitucionais, para tentar situar os direitos fundamentais em relação aos demais na Constituição de 1988, constata-se que o entendimento dominante é de não haver hierarquia normativa na Carta, com posição consolidada do STF nesse sentido, entre outros julgamentos, no RE nº 160.856/SP (1994)[925] e na ADI nº 815/DF (1996)[926].

Constata-se, também, que mesmo que alguns direitos tenham recebido mais proteção no plano abstrato da Constituição, como os previstos nas cláusulas pétreas do § 4º do art. 60 e outros acima mencionados, isso não significa que sejam mais importantes que os demais, como prevê o princípio da unidade da Constituição: não existe e nem pode existir níveis hierárquicos entre normas constitucionais[927], porque não se interpreta a Constituição em pedaços[928].

A Constituição é a norma que fixa a estrutura do Estado e da sociedade, por isso não pode ter seus dispositivos compreendidos pontualmente[929]. Um dispositivo constitucional isolado não dá significado normativo quando destacado do sistema, razão pela qual não existe interpretação textual isolada, e sim de todo o catálogo constitucional[930].

O princípio da unidade impele o intérprete a considerar a Constituição na sua íntegra e a harmonizar as tensões entre os dispositivos a concretizar, entendendo os comandos constitucionais como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios[931] . Assim, deve-se sempre interpretar a Constituição em sua unidade, pois todas as suas normas e princípios mantêm relação de interação e dependência[932].

---

[925] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 160.486/SP. Primeira Turma. Relator: ministro Celso de Melo. Julgado em 11/10/1994 e publicado em 09/6/1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213448>. Acessado em 15/6/2024.
[926] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815/DF. Tribunal Pleno. Relator: ministro Moreira Alves. Julgada em 28/3/1996 e publicada em 10/5/1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>. Acessado em 15/6/2024.
[927] STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Traducción de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 292-293.
[928] GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2ª Edição. São Paulo : RT, 1991, p. 181.
[929] HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2ª Edición. Selección, traducción e introducción de Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 49-50.
[930] GRAU, op. cit., p. 180-181 e 216.
[931] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6ª Edição. Coimbra: Almedina, 1993, p. 226-227.
[932] Bercovici, Gilberto. *O princípio da unidade da Constituição*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 37, n. 145, p. 95-99 (p. 98), janeiro-março 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/559/r145-11.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 15/6/2024.

A hierarquização aqui estudada ocorrerá, então, apenas na dinâmica dos casos concretos, quando sopesados os direitos em disputa para decidir qual deve respirar com mais folga. É na vida vivida que haverá a ponderação entre os valores envolvidos, e para saber quais dispositivos têm sido mais valorizados na prática é necessário analisar como os tribunais decidem as tensões entre os direitos constitucionais, como fizeram Luciano Rosa Vicente e Sandro Lúcio Dezan em estudo sobre a tensão entre o livre exercício da atividade econômica e a redução das desigualdades sociais no Brasil, concluindo que esta tem prevalecido no STF[933].

O estudo dos direitos fundamentais na Constituição de 1988 permite concluir que eles repousam, preponderantemente, no seu Título II, arts. 5º a 17, mas não se trata de um rol taxativo, pois o § 2º do art. 5º dispõe que os direitos e garantias previstos na Carta não excluem outros decorrentes dos seus princípios e regime, ou dos tratados internacionais que o Brasil integre. Além disso, há direitos fundamentais fora do Título II, esparsos ao longo do Texto, conforme mencionado na análise da 3ª dimensão dessa classe de direitos.

Depois de identificar e caracterizar os direitos fundamentais na Constituição de 1988, investigou-se se há hierarquia entre as normas constitucionais, descobrindo-se que o princípio da unidade da Constituição impede a hierarquização dos seus dispositivos, de forma que o intérprete deve analisar a Carta na sua íntegra, sendo no caso concreto que se decidirá qual direito receberá mais relevância para prevalecer.

Isso significa que quando analisados abstrata e isoladamente na Constituição de 1988, os direitos fundamentais não são mais relevantes que os demais e só a avaliação no caso concreto determinará se eles prevalecerão sobre outros direitos em tensão. Essas descobertas sobre os direitos fundamentais foram úteis a este estudo, faltando agora descobrir quais deles, especificamente, devem merecer espaço numa hipotética lei geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro. É o que se estudará a seguir.

11.3 Os direitos fundamentais que ancorarão a lei geral uniformizante

Já se descobriu, nesta pesquisa, que o limite de uma hipotética lei geral para o sistema correcional disciplinar brasileiro está nos direitos fundamentais previstos na Constituição de

[933] VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. *A tensão entre o livre exercício da atividade econômica e a redução das desigualdades sociais no Direito Constitucional Brasileiro*. Revista de Direito Constitucional e Internacional (RDCI). São Paulo, v. 137, ano 31, p. 43-66, Ed. RT, maio-junho de 2023.

1988, identificados e caracterizados no subcapítulo anterior. Esse limite preservaria a competência legislativa da União, sem invadir o espaço dos demais entes federativos para dispor sobre a matéria e os procedimentos disciplinares dos seus servidores civis.

Entendeu-se que o referido limite-ancoragem viabilizaria um sistema correcional disciplinar brasileiro mais uniforme, com a unidade e a coerência próprias dos sistemas jurídicos, além de mais isonomia para os servidores. Ocorre que os muitos direitos e garantias fundamentais estão concentrados no Título II, arts. 5º ao 17, e esparsos noutros dispositivos ao longo da Carta, havendo necessidade de identificar quais, especificamente, caberiam numa lei geral nacional uniformizante voltada à correição disciplinar: é o objetivo deste subcapítulo, que inicia com o estudo do direito fundamental ao devido processo legal.

11.3.1 Direito fundamental ao devido processo legal

O direito fundamental ao devido processo legal está previsto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988: "ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". Embora o dispositivo mencione "liberdade" e "bens", tutelas normalmente discutidas nos processos penais e civis, trata-se de direito fundamental cabível até mesmo nas relações privadas, como já decidiu o STF ao analisar a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que significa a aplicação desses direitos no âmbito dos negócios particulares.

Um exemplo de decisão do STF reconhecendo a obrigatoriedade do devido processo legal inclusive nas relações entre particulares ocorreu no RE nº 158.215/RS[934], no qual se discutiu a exclusão de sócios de uma cooperativa por intermédio de processo sumário. A Corte decidiu que "na hipótese de exclusão de associado decorrente de conduta contrária aos estatutos, impõe-se a observância ao devido processo legal, viabilizado o exercício amplo da defesa [...]". Seguindo esse entendimento, os tribunais têm aplicado diretamente os direitos individuais fundamentais previstos constitucionalmente na resolução de litígios entre particulares[935].

Nas relações da Administração Pública com os seus servidores não poderia ser diferente, por isso no atual Estado Constitucional de Direito não se admite a punição de servidor sem observar o processo apuratório, que no caso dos servidores federais está previsto na Lei nº 8.112/90, e dos servidores estaduais, municipais e distritais nos seus respectivos estatutos.

[934] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 158.215/RS. Segunda Turma. Relator: ministro Marco Aurélio. Julgado em 30/4/1996 e publicado em 07/6/1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=212594>. Acessado em 19/6/2024.
[935] SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.297.

Havendo lacuna no texto estatutário, aplica-se, subsidiariamente, na União, as regras da Lei nº 9.784/99, e na ausência de dispositivos aplicáveis nessas leis, seguem-se os ritos previstos nos Códigos de Processo Penal e de Processo Civil, nessa ordem decrescente de afinidade.

O princípio do devido processo legal não permite que a Administração Pública mitigue os procedimentos disciplinares para ganhar agilidade e acelerar a conclusão do processo, nem mesmo se o servidor acusado solicitar a dispensa de determinado rito legal. Assim, como condição inafastável para punir um servidor, deve-se observar o procedimento legalmente previsto, mesmo que se trate da pena mais leve a ser aplicada, de advertência[936].

Para que tenha validade, o devido processo legal não pode ser apenas formal, porque a mera aparência de processo jurídico não materializa esse direito fundamental, que precisa ir além do aspecto físico de atos administrativos encadeados, alcançando a essência, o aspecto subjetivo do processo, que é a busca do esclarecimento dos fatos em apuração, por meio de atos adequados, necessários e concatenados para alcançar esse objetivo pela via processual[937].

Há muitos exemplos de procedimentos administrativos com aparente respeito ao devido processo legal, mas que na essência não respeitam esse direito constitucional fundamental, pois o adjetivo "devido" requer a existência de coerência, integridade e estabilidade da decisão decorrente. Uma das formas de falta de integridade na decisão resultante do processo é a autoridade que decide se deixar influenciar por rumores ou boatos sobre alguém ou algum fato, tomando-os por verdadeiros sem comprovação no processo[938].

O referido fenômeno recebeu o nome de "falsificação do conhecimento", que ocorre quando as pessoas, apesar de não acreditarem em certos boatos e rumores, posicionam-se, inconscientemente, de acordo com eles, para não saírem do padrão normal dos demais membros da coletividade[939]. Tratam-se de interpretações e decisões que são tomadas sem as devidas

---

936 TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Versão atualizada até 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU, p. 741. Disponível em: <Repositório de Conhecimento da CGU: Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2023]>. Acessado em 19/6/2024.

937 RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)*. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 76.

938 DEZAN, Sandro Lúcio; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *Da "pré-verdade" à "pós-verdade" no processo administrativo e a capacidade de resposta do estado à proteção de direitos*. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí-SC, v. 24, n. 3, p. 830-854 (p. 841), 2019. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/15492/pdf>. Acessado em 20/6/2024.

939 SUNSTEIN, Cass. *A verdade sobre os boatos: como se espalham e por que acreditamos neles*. Traduzido por Márcio Hack. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 42.

avaliações ontológicas do que se analisa e interpreta, deixando-se levar pelo senso comum da superficialidade nas valorações[940].

Outra forma de dissimular o respeito ao devido processo legal é invocando, indiscriminadamente, o princípio do prejuízo, previsto no art. 563 do Código de Processo Penal e amplamente utilizado no processo administrativo disciplinar: nenhum ato será considerado nulo se não houve prejuízo às partes.

Os tribunais brasileiros vulgarizam o princípio do prejuízo, considerando-o capaz de eliminar todos os efeitos da teoria das nulidades administrativas processuais, inviabilizando a concretização de direitos fundamentais, notadamente o do devido processo legal. O aplicador do Direito esquece a juridicidade para valorizar a fórmula única de só reconhecer uma nulidade mediante a demonstração do dano pela parte que o alega[941].

O referido comportamento dos tribunais é arbitrário e desrespeita o devido processo legal e o processo, instrumento que visa a garantir que a justiça pelas próprias mãos não precisa ser feita, porque o Estado se encarregará da tarefa de maneira processual respeitando a regras jurídicas previamente fixadas e conhecidas, funcionando como uma garantia da Democracia realizada por intermédio do Direito e do processo para a efetivação da justiça[942].

O processo é importante, porque viabiliza a convivência civilizada de acordo com regras previamente fixadas para observância de todos. A civilização e a sociedade são formais. As formas têm um papel relevante para a convivência civilizada das pessoas, delimitando espaços de ação para que a surpresa constante não gere tensão social. Por isso, o processo como instrumento para reivindicar direitos é uma necessidade da sociedade, e o respeito aos seus ritos não pode ser vulgarizado a pretexto de que é apenas um meio para alcançar um fim.

A defesa da simplificação administrativa em nome de mais eficiência e efetividade da Administração Pública, influenciada pela ideia de evolução da máquina estatal, que passa pelas

---

940 HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback. 15ª edição. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015, p. 27-28.

941 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, 2017, p. 208-232 (p. 209), janeiro-junho de 2017. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/690/466>. Acessado em 20/6/2024.

942 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 209, p. 189-222, julho-setembro de 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47051/46036>. Acessado em 20/6/2024.

teorias da Administração burocrática, gerencial e dialógica[943], é responsável, em parte, pela redução da densidade legal dos procedimentos administrativos[944].

Por todo o raciocínio até aqui expendido, entende-se que as nulidades processuais absolutas no processo administrativo disciplinar (PAD), que violam direitos fundamentais como o do devido processo legal, não podem ser desconsideradas escorando-se nos princípios do prejuízo e da instrumentalidade das formas.

Para exemplificar uma nulidade processual absoluta por descumprimento do devido processo legal, cita-se o seguinte caso: segundo o art. 159 da Lei nº 8.112/90, o interrogatório do servidor acusado deve ser o último ato da instrução probatória. Caso a comissão de inquérito (CI) produza alguma prova após o interrogatório e a use na indiciação sem ouvir novamente o acusado, haverá nulidade absoluta da indiciação.

Outro exemplo decorrente do primeiro, ocorre quando a CI dispensa o interrogatório final do servidor acusado e elabora o seu relatório propondo o arquivamento do PAD por falta de provas suficientes para sustentar a acusação. Entende-se que tal relatório é absolutamente nulo, porque no interrogatório que a CI dispensou, descumprindo o devido processo legal previsto no art. 159 da Lei nº 8.112/90, o servidor poderia demonstrar que não praticou infração disciplinar e assim alterar a conclusão da CI no relatório, uma vez que ausência de provas suficientes para acusar é diferente de inexistência de infração.

Um último exemplo de nulidade absoluta ocorreria se no Estado do Amazonas um servidor fosse punido em PAD sem ter sido acompanhado por advogado durante a instrução processual, pois o art. 184 da Lei nº 1.762/86 (Estatuto) prevê a obrigatoriedade de defesa técnica para o servidor acusado durante a tramitação do PAD. O art. 184 do Estatuto dos servidores civis cearenses (Lei nº 9.826/74) tem a mesma previsão.

Os três exemplos citados são casos de nulidade absoluta decorrente do descumprimento do direito fundamental ao devido processo legal, previsto na Constituição de 1988 e nos estatutos dos servidores. Em casos como esses, entende-se incabível a Administração Pública tentar convalidar o ato exigindo que o servidor comprove o prejuízo que dele decorreu, pois trata-se de nulidade absoluta que brotou do descumprimento de direito fundamental do servidor.

---

[943] LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 27.
[944] ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A ciência jurídica administrativa.* Coimbra: Almedina, 2013, p. 250.

Entre os sete entes estudados nesta pesquisa (União, MG, PE, CE, RJ, SE e AM), este último tem uma peculiaridade no seu rito procedimental disciplinar: o inquérito administrativo inicia com a indiciação do servidor, apontando o dispositivo legal infringido e indicando data, hora e local para o interrogatório (art. 183 da Lei nº 1.762/86), para só depois iniciar a instrução probatória com contraditório e ampla defesa.

A Administração Pública do Amazonas é a única entre as sete estudadas com esse formato procedimental, iniciando o inquérito com a indiciação do servidor e o enquadramento exato da infração cometida, como ocorre nos processos judiciais penais, nos quais o réu sabe de qual crime está sendo acusado desde o início da ação.

Na União, o indiciamento ocorre após a instrução probatória, de forma que o servidor acompanha toda a instrução sem saber, exatamente, do que está sendo acusado, o que costuma gerar inconformismo das defesas técnicas. MG, PE, CE e RJ também indiciam (acusam) o servidor após a instrução probatória, como na União, e SE inicia o inquérito citando o servidor para apresentar defesa prévia e as provas que pretende produzir.

O procedimento administrativo disciplinar do Estado de São Paulo não foi objeto desta pesquisa, ficando fora do recorte porque a parte disciplinar do Estatuto dos seus servidores civis foi bastante modificada após a Constituição de 1988, por meio da Lei Complementar nº 942/2003. Porém, à título de curiosidade, o seu Estatuto prevê rito procedimental similar ao amazonense, iniciando o PAD com a acusação detalhada, com o art. 277 dispondo que a Portaria que instaura o PAD deve conter "a infração atribuída ao servidor, a descrição sucinta dos fatos, a indicação das normas infringidas e a penalidade mais elevada em tese cabível".

Para aprender mais sobre o direito ao devido processo legal no sistema correcional disciplinar brasileiro, seria interessante estudar como os demais Estados não estudados aqui ordenam os seus procedimentos disciplinares: como no AM e em SP, com a indiciação detalhada já no início do PAD, ou como na União, MG, PE, CE e RJ, indiciando apenas depois da instrução probatória? Em estudo com esse tema, seria instigante tentar descobrir qual dos dois formatos têm melhores resultados, proporcionando um PAD mais seguro e eficiente.

11.3.2 Direito fundamental à reserva legal

O direito fundamental à reserva legal está previsto no art. 5º, II, da Constituição de 1988: ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo sem previsão legal. Conforme esse princípio,

em sentido amplo, o Estado não pode atuar sem respaldo em norma autorizadora. Sinteticamente, é um comando de "nada sem lei". Ao contrário do que ocorre na esfera particular, na qual vigora a autonomia da vontade, permitindo às pessoas fazerem tudo que a lei não proíba, a ação da Administração Pública só é válida quando amparada na Constituição, nas leis, ou em atos normativos estatais.

A "reserva legal", então, deve ser compreendida em sentido amplo, significando que o Estado não atua sem amparo no Direito e, sobretudo, na Constituição. Já em sentido estrito, a exigência de lei formal autorizando a ação da Administração aplica-se apenas nos casos previstos constitucionalmente, ou àqueles em que o Estado restrinja direitos fundamentais do administrado, como a liberdade e a propriedade, por exemplo. Por outro lado, nos atos administrativos de prestação e concessão de benefícios ao administrado, deve-se interpretar a reserva legal como ação autorizada pelo Direito, valorizando-se o princípio da juridicidade[945].

A citada diferença entre o sentido amplo e o estrito da "reserva legal" é importante e óbvia, pois é impossível ao Legislativo e à Administração Pública elaborar todas as regras necessárias à ação estatal. A realidade da vida vivida é dinâmica, complexa e não raro imprevisível. Mesmo se fosse possível prever e normatizar todas as situações fáticas, essa supernormatização seria inadequada, pois o excesso de normas engessaria o ordenamento jurídico, dificultando a ação do Estado em situações que precisa de mais liberdade para agir.

O princípio da reserva legal ganha, assim, a feição de um princípio da juridicidade, pois sendo impossível a programação legal integral do Estado e da Administração Pública, esta deve estar vinculada às demais regras e princípios do ordenamento jurídico, notadamente do caderno constitucional, donde deve sorver, diretamente, a sua fundamentação[946].

Pelas referidas razões, a reserva legal não se trata, meramente, do dever de agir segundo uma regra positivada, mas agir conforme o Direito, ou seja, as regras, princípios e valores nele contidos. À exceção de haver reserva específica para lei em sentido formal, a Administração Pública pode atuar com lastro direto na Constituição, desde que: I) O legislador não considere necessária a existência de regra explícita, diante da ausência de prejuízos aos direitos

[945] MARRARA, Thiago. *As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade.* Revista Digital de Direito Administrativo. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51 (p. 26), 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561/77253>. Acessado em 22/6/2024.
[946] BAPTISTA, op. cit., p. 83.

fundamentais das pessoas; e II) O ato se ampare em princípios da Administração Pública e objetivos do Estado previstos constitucionalmente.

No contexto citado, a legalidade administrativa dispensa a Administração Pública de atuar apenas com respaldo de regra específica, sendo válida a sua atuação escorada em princípios constitucionais voltados à concretização de direitos fundamentais, cumprimento de objetivos estatais e preservação de interesses públicos primários.

A partir dessa cognição, a reserva legal, em sentido amplo, requer que a Administração Pública se paute pelo ordenamento jurídico como um todo. Apenas nos casos previstos na Constituição se deverá interpretar a reserva legal como a necessidade de lei formal para que a Administração e o Estado atuem em algum caso concreto[947].

Um exemplo de dispositivo constitucional que exige lei em sentido estrito é o que dispõe sobre as hipóteses de crimes e suas respectivas penas (art. 5º, XXXIX): "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal". Desse dispositivo depreende-se que uma conduta, por mais reprovável que seja, somente poderá receber repressão penal do Estado se existir lei anterior que considere o ato como crime[948].

O referido dispositivo constitucional gera pelo menos três repercussões diretas na seara penal: vedação de analogia; vedação de retroatividade; e vedação de incriminações indeterminadas e vagas (taxatividade)[949]. A irretroatividade da lei penal também tem lugar no art. 5º, XL, da Constituição de 1988: a lei penal não retroage, salvo quando beneficia o réu.

Sobre a taxatividade da lei penal, ou seja, proibição de incriminações vagas e imprecisas, o legislador deve zelar pela precisão e clareza dos dispositivos sobre matéria penal, definindo precisamente o ato típico e seus contornos[950]. Assim, o tipo penal precisa caracterizar com exatidão o ilícito e a respectiva punição, porque uma tipificação vaga, como há em alguns dispositivos administrativos disciplinares, poderia levar cidadãos à privação dos seus direitos sem saber exatamente de que crime são acusados.

---

[947] MARRARA, op. cit., p. 27.
[948] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 495.
[949] SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Eduardo Adriano. *Curso de Direito Penal: Parte Geral*. 2ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 90-91.
[950] ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro: Primeiro Volume -Teoria Geral do Direito Penal*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 208-209.

Como esta pesquisa é sobre Direito Administrativo Disciplinar, a pergunta que se faz é se a legalidade estrita, prevista no art. 5º, XXXIX, da Constituição de 1988, voltada aos crimes e suas penas, aplica-se, também, às infrações disciplinares e suas sanções. O entendimento dominante é que não se aplica, portanto não haveria necessidade de os estatutos disciplinares respeitarem o princípio da taxatividade, que deriva da legalidade estrita e exige a precisão e clareza na definição das infrações disciplinares, como de fato ocorre em todos os estatutos brasileiros, que prescrevem alguns deveres e proibições com conteúdo vago e impreciso.

Segundo a linha de entendimento dominante citada, o padrão rigoroso de legalidade não se aplica ao Direito Administrativo Sancionador, porque a Constituição de 1988 não prevê reserva legal específica para a fixação de infrações e sanções administrativas, como prevê para a esfera penal, sendo indevido dar interpretação extensiva àquele inciso XXXIX do art. 5º. As hipóteses que a Carta de 1988 reservou à lei taxativamente são severas restrições ao poder estatal, cuja expansão agrediria à separação dos Poderes[951].

O princípio da intervenção mínima, que marca a esfera criminal[952], volta-se à proteção de bens jurídicos que a sociedade considera mais relevantes, como a integridade física e a vida, por exemplo[953]. As penas aplicadas na esfera penal podem chegar à privação total da liberdade, enquanto a sanção administrativa não alcança a liberdade e não se orienta pelos mesmos preceitos morais que norteiam a sanção penal. Ademais, a reprovação da conduta liga-se ao descumprimento de deveres ou prática de proibições que decorrem do vínculo com a Administração Pública, e não de reprovação moral por si só da conduta[954].

Pelos motivos citados, a necessária legalidade estrita e consequente taxatividade da tipificação penal se justifica pela importância do bem tutelado, que é a liberdade, não sendo necessária à configuração das infrações administrativas[955]. Ainda, a Administração Pública passou a desempenhar atividades complexas, em setores muito dinâmicos, que requerem

---

951 VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 217.
952 GRECO, Rogério. *Direito Penal: Lições*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2000, p. 53.
953 TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *Culpabilidade no Estado Democrático de Direito. In*: MACHADO, Marta R. de Assis; PUSCHEL, Flavia Portella. Responsabilidade e pena no Estado Democrático de Direito: Desafios teóricos, políticas públicas e o desenvolvimento da democracia. São Paulo: FGV, 2016, p. 121-128 (p. 125).
954 ARAUJO, Valter Shuenquener de; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. *Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador*. Revista Quaestio Juris. Rio de Janeiro, v. 13, n. 02, p. 738-764 (p. 744), 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/40568/36360>. Acessado em 22/6/2024.
955 SANTOS, Eduardo Sens dos. *Tipicidade, Antijuridicidade e Culpabilidade nas Infrações Administrativas*. Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 4, n. 42, agosto-2004, p. 240-257 (p. 252).

soluções rápidas que não combinam com a lentidão do processo legislativo[956], como, por exemplo, a atuação de empresas estatais em regime de concorrência com a iniciativa privada e a concessão de incentivos públicos para setores econômicos[957].

Concorda-se que no atual Estado Democrático Constitucional de Direito a Administração Pública rege-se pelo princípio da juridicidade, que no Brasil está positivado desde 1999 no art. 2º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784/99: nos processos administrativos deve-se atuar conforme a lei e o Direito. A atuação administrativa fundamentada na juridicidade, e não apenas na lei, que no Brasil recebeu lugar na legislação ordinária, tem espaço constitucional em países como Alemanha, Espanha e Portugal.

É uma forma de atuar atenta a todo o ordenamento jurídico e, especialmente, à Constituição, na qual a Administração Pública pode e deve se escorar para resolver problemas relacionados à concretização de direitos fundamentais que o legislador comum ainda não conseguiu positivar, ou positivou de forma que não atende integralmente os comandos constitucionais, diante do dinamismo e complexidade dos casos concretos.

Foi o que se defendeu ao longo deste estudo e se exemplificou neste capítulo com os casos de desapropriação de propriedades rurais, assistência à saúde e concessão de benefícios sociais, nos quais se defendeu que a Administração Pública pode atuar de forma autônoma e independente de decisões judiciais, para realizar direitos fundamentais desatendidos. Nesse sentido, concorda-se com os autores citados sobre a visão ampla com que se deve interpretar a reserva legal no âmbito da Administração Pública. Há, porém, uma discordância.

Discorda-se que o padrão rigoroso de legalidade não se aplica ao Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, porque embora seja certo que a Constituição de 1988 prevê reserva legal específica apenas para os crimes e suas penas, entende-se que o art. 5º, XXXIX, da Carta, deve ter interpretação alargada para garantir direitos fundamentais dos servidores civis.

O alargamento interpretativo defendido substitui no referido dispositivo a palavra "crime" por "ilícito" e a palavra "pena" por "sanção", passando o comando constitucional a ter a seguinte leitura: não há *ilícito* sem lei anterior que o defina, nem *sanção* sem prévia cominação

[956] MENDONÇA, José Vicente dos Santos de. *Direito Administrativo Sancionador e Inovação: limites e possibilidades*. A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. v. 17, n. 69, julho-setembro 2017, p. 169-189 (p. 174). Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>. Acessado em 22/6/2024.
[957] ARAÚJO; BRANCO; COSTA, op. cit., p. 746.

legal. Essa visão tem como marco referencial os estudos de Sandro Lúcio Dezan sobre a reserva legal e seus desdobramentos no Direito Administrativo Sancionador Disciplinar[958] [959] [960].

A compreensão de que o Estado deve respeitar a legalidade estrita no Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, e o seu desdobramento na taxatividade dos dispositivos que preveem as infrações disciplinares, escora-se na existência de um Direito Público Sancionador, marcado pela unidade, coerência, sistematização e completude, do qual fazem parte os ramos penal e administrativo disciplinar, como se estudou no Capítulo 2.

Conforme investigado naquele Capítulo 2, a consequência mais relevante da unidade do direito estatal de punir é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais, não havendo diferenças substanciais entre as normas penais e as administrativas sancionadoras disciplinares.

A partir dessas reflexões, entende-se que o direito fundamental à reserva legal só será efetivamente atendido pela Administração Pública se todas as infrações administrativas disciplinares forem previstas com a taxatividade consolidada no Direito Penal. Assim, deveres como lealdade, moralidade, zelo, discrição, e proibições como conduta escandalosa e manifestação de apreço/desapreço, devem ser substituídos por tipos com precisão e exatidão.

Infrações abertas como as citadas dificultam ao servidor saber se está cometendo alguma irregularidade. Essa insegurança põe em dúvida a legitimidade punitiva da Administração Pública, pois ao não garantir ao destinatário da norma o conhecimento inequívoco da conduta que lhe é esperada, sancioná-lo por descumprir o desconhecido soa aleatório, desatendendo ao interesse público e abrindo espaço para abusos estatais[961]. Há grande omissão legislativa no Direito Sancionador Disciplinar brasileiro quanto à tipificação das ilicitudes, inexistindo Estatuto de servidores com descrição minimamente adequada das infrações disciplinares[962].

---

[958] DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 6ª Edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2023, p. 215-227, 263-264, 605-629 e 795-832, .

[959] DEZAN, Sandro Lúcio. *Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar - À luz da teoria geral do processo e do ato administrativo*. 2ª Edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2021, p. 61-74 e 319.

[960] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 140-146 e 175-178.

[961] DIAS, André Petzhold; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Tipicidade nas Infrações Disciplinares: o desafio da certeza do direito em um dos principais capítulos da competência sancionatória estatal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 14, n. 1, p. 125-144 (p. 137), janeiro-abril 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9612>. Acessado em 02/7/2024.

[962] MARTINS, Ricardo Marcondes. *Pressupostos da responsabilização disciplinar*. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance (RDAI). São Paulo, Editora RT, ano 5, n. 16, p. 179–212, janeiro-março 2021.

Sabe-se que é grande a complexidade de elaborar uma norma administrativa disciplinar com tipos fechados e precisos, mas acredita-se ser possível. Costuma-se defender que o Direito Penal lida com tutelas mais relevantes que o Direito Administrativo Sancionador, envolvendo interesses de toda a sociedade e podendo restringir totalmente a liberdade da pessoa. Logo, se no Direito Penal se conseguiu catalogar taxativamente todas as condutas do convívio social, entende-se que também é possível fazê-lo na esfera administrativa disciplinar.

11.3.3 Direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório

O direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa decola do art. 5º, LV, da Constituição de 1988, aplicando-se no processo judicial e no administrativo. Conforme mencionado no Capítulo 3, a chegada desses dois princípios significaram um grande avanço para o Direito Administrativo Sancionador Disciplinar, pois as Cartas anteriores (1967 e 1946) previam o contraditório apenas no processo penal, por isso os Estatutos dos servidores civis publicados antes da Constituição Cidadã, em regra, também não o previam.

Como exemplos, a Lei nº 1.711/52 (Estatuto dos servidores civis da União), revogada pela Lei nº 8.112/90, não previa o contraditório. O Estatuto dos servidores civis mineiros (Lei nº 869/52) até hoje não o prevê, o mesmo ocorrendo com o Estatuto fluminense (Decreto-Lei nº 220/75) e o Decreto nº 2.479/79 que o regulamentou. O Estatuto dos servidores civis sergipanos (Lei nº 2.148/77) e o dos amazonenses, para ficar apenas nestes, também não mencionam o contraditório nos PAD's ou sindicâncias acusatórias.

Nos Estados citados, os operadores do sistema correcional disciplinar sacam o direito ao contraditório diretamente do art. 5º, LV, da Constituição de 1988, para oferecer aos servidores acusados, pois os seus Estatutos ainda não respiraram os ares constitucionais da redemocratização do país, apesar de já se passarem 36 anos desde a publicação da Carta.

O direito fundamental ao contraditório e ampla defesa é basilar nos processos acusatórios e está registrado até em passagem bíblica, no capítulo 7, versículo 51, do evangelho de João, quando Nicodemos perguntou aos fariseus que perseguiam a Jesus: "Condena acaso a nossa lei algum homem, antes de o ouvir e conhecer o que ele faz?"

Os aludidos direitos fundamentais decorrem do direito ao devido processo legal. Apesar de ser possível separá-los, aqueles dois direitos se relacionam intimamente, de forma que um não existe sem o outro, pois não haverá ampla defesa se não houver contraditório, enquanto a

ausência de ampla defesa acarreta um contraditório imperfeito. Tanto é assim, que a Constituição de 1988 os prevê no mesmo dispositivo (art. 5º, LV), tornando-se um direito chave nos processos administrativos[963], embora haja críticas a essa opção do legislador constituinte de agasalhá-los num mesmo dispositivo[964].

Com os referidos princípios, a Constituição de 1988 buscou garantir aos cidadãos o timbre democrático do processo, fixando um paradigma processual no qual as partes têm a mesma quantidade e qualidade de oportunidades de participação, dialogando processualmente com a parte contrária e com a autoridade julgadora[965]. Nesse sentido, o contraditório representa a necessidade de dar ciência da existência da ação e de todos os atos do processo às partes, que podem reagir aos atos que lhe forem desfavoráveis para manifestar as suas alegações, cabendo ao condutor do processo dar ampla possibilidade de participação às partes[966].

O contraditório é inerente ao processo e gera duas garantias: participação no trâmite processual e influência na decisão final, aplicando-se no plano jurisdicional, administrativo e negocial, de forma que a democracia no processo se chama contraditório[967]. Essa atuação ampla das partes no processo, que possibilita influir no julgamento, é própria do Estado Democrático e Constitucional de Direito, sustentado na ideia de que os atos de poder, como a decisão processual, só são legítimos quando ocorrem em procedimentos idôneos segundo o ordenamento jurídico e com a efetiva participação dos interessados[968].

A ampla defesa, por sua vez, consiste em possibilitar ao acusado trazer para o processo todos os elementos de informação que ajudem a esclarecer a verdade, permitindo-lhe apresentar a sua versão dos fatos debatidos da forma que lhe convenha, ressalvando-se que a ampla defesa

---

963 HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 136.
964 CRETELLA NETO, José. *Fundamentos principiológicos do processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 9.
965 OLIANI, José Alexandre Manzano. *O contraditório nos recursos e no pedido de reconsideração*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 15.
966 NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 10ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 209.
967 DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 6ª Edição. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 42.
968 BARRETO, Carolina Pereira. *O princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada na Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão-SE, 2013, p. 58. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4357/1/CAROLINA_PEREIRA_BARRETO.pdf>.Acessado em 23/6/2024.

não é aquela satisfatória segundo os critérios do acusado, mas a que satisfaça aos critérios e exigências da autoridade julgadora para o seu convencimento[969].

O direito fundamental à ampla defesa não garante apenas o dizer contra, mas também que a acusação seja clara e minuciosa, além da possibilidade de acompanhamento de todas as fases do processo, a ciência dentro do prazo legal sobre os atos probatórios que serão produzidos e o requerimento de provas, como perícias e oitiva de testemunhas[970]. Por isso, a simples notificação prévia dos atos probatórios não é suficiente para satisfazer à ampla defesa, uma vez que nem todas as pessoas têm condições de exercê-la com todos os meios a ela inerentes[971].

Além de propiciar ao servidor acusado no PAD a mais completa defesa, devendo ser notificado de todos os atos processuais que possam lhe prejudicar, a Administração Pública processante deve observar todas as fases processuais e possibilidades de recursos, sendo todo o rito, conforme descrito em lei, imprescindível ao interesse defensivo do acusado. Assim, a comissão de inquérito (CI) não pode indeferir pedidos de produção probatória sem esclarecer, adequada e fundamentadamente, as razões do indeferimento.

As CI's devem tratar os princípios da ampla defesa e do contraditório como o pilar da condução dos processos disciplinares, pois eles são a base da validade dos atos processuais, merecendo especial atenção durante todo o apuratório, uma vez que a inobservância desses princípios é a causa mais comum de nulidade das punições disciplinares, quando submetidas ao crivo do Poder Judiciário e mesmo na própria Administração Pública na fase de julgamento[972].

Um exemplo de desrespeito ao direito fundamental da ampla defesa, que ocorre com frequência nos inquéritos dos PAD's, é quando a CI acusa o servidor na indiciação elencando as provas que formaram a sua convicção provisória da prática de infração sem mencionar as provas favoráveis ao servidor acusado, nem esclarecer por que elas não convenceram da inocência. A indiciação com esse formato agride a ampla defesa porque impede o servidor de conhecer o valor das provas que o beneficiam no contexto da apuração.

---

[969] BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 3ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 266-267.
[970] BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo Administrativo Disciplinar. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 308.
[971] ALVES, João Vitor Oliveira; ROCHA, Samir Vaz Vieira. *O princípio da ampla defesa na construção do processo administrativo disciplinar*. Revista Jurisvox. Patos de Minas-MG, n. 21, dezembro de 2020, p. 220-239 (p. 226). Disponível em: <https://revistas.unipam.edu.br/index.php/jurisvox/article/view/4411/2092>. Acessado em 24/6/2024.
[972] TEIXEIRA, op. cit., p. 744.

Quando a CI não esclarece na indiciação por que desconsiderou provas favoráveis ao servidor acusado, gera duas dificuldades à defesa: a primeira, é impossibilitar o pedido de realização de outro tipo de prova para tentar demonstrar por outro meio os fatos alegados. A segunda é a dificuldade de elaborar a defesa escrita, para refutar a acusação, sem saber a razão da desconsideração das provas que beneficiavam o servidor. O fato de a defesa escrita ser a última participação do servidor no PAD agrava essa situação.

Um outro exemplo de desrespeito à ampla defesa, que está presente nos ritos administrativos disciplinares dos estatutos dos servidores civis no Brasil, conecta-se ao exemplo anterior: no inquérito administrativo do PAD, a última manifestação é da Administração Pública, veiculada no relatório da CI, que antecede o julgamento.

Entende-se que esse formato agride a ampla defesa, pois para vê-la efetivamente respeitada deve-se dar ao servidor acusado a oportunidade de falar por último, após o relatório da comissão e antes do julgamento do processo. É o que ocorre, por exemplo, nos processos administrativos sobre a responsabilização de pessoas jurídicas (PJ) por práticas de atos contra a Administração Pública nacional e estrangeira (PAR).

Foi a Lei nº 12.846/2013[973], que ficou conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), que introduziu o PAR no ordenamento jurídico brasileiro. O Decreto nº 11.129/2022[974] a regulamentou, prevendo, no seu art. 12, que após concluir o relatório final, a comissão deve lavrar ata encerrando os trabalhos e encaminhando o PAR à autoridade instauradora, que intimará a PJ acusada para, querendo, manifestar-se no prazo máximo de dez dias. Esse deveria ser o roteiro do PAD, com o servidor acusado falando por último antes do julgamento.

Um último exemplo em que se entende haver cerceamento do direito à ampla defesa no PAD ocorre quando a autoridade julgadora altera e agrava o enquadramento que a CI deu para

[973] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.843, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 02/8/2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acessado em 27/6/2024.
[974] BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília. Publicado no DOU de 12/7/2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm>. Acessado em 27/6/2024.

os fatos sem oportunizar ao servidor que se manifeste sobre o novo enquadramento, visão já defendida em estudo anterior (2016)[975].

Embora os tribunais tenham compreensão consolidada de que o servidor acusado se defende contra fatos e não contra o enquadramento, entende-se haver cerceamento da ampla defesa nesses casos porque a energia que se emprega numa defesa escrita para evitar a punição leve tende a ser naturalmente diferente da que se investe para evitar a sanção expulsória.

Além disso, o novo enquadramento mais gravoso, na visão do julgador e divergente do trio processante, pode gerar interpretações e desdobramentos não tratados na defesa escrita original, necessitando-se oportunizar à defesa que se manifeste uma vez mais sobre o novo enquadramento que passará, consequentemente, por nova avaliação da autoridade julgadora.

Pelo exposto, para que se respeite o princípio fundamental da ampla defesa, uma lei geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro deve prever a possibilidade de o servidor acusado ter a última palavra no inquérito do PAD, após o relatório da CI e antes do julgamento. Ademais, a lei geral deve prever a possibilidade de uma nova manifestação da defesa quando a autoridade julgadora agrava o enquadramento que a CI deu para os fatos.

11.3.4 Direito fundamental à razoável duração do processo

O direito fundamental à razoável duração do processo foi positivado no Brasil com a EC nº 45-2004, convertendo-se no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição de 1988. Supra nacionalmente, esse direito tem assento no art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos[976], e no art. 7º, § 5º, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)[977]. Infra constitucionalmente, está previsto no art. 4º do Código de Processo Civil (CPC): as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução do processo.

Paradoxalmente, o processo mais antigo do Brasil (até 2020) demorou 125 anos para ser concluído, provavelmente o mais demorado da história do Judiciário brasileiro. Foi Isabel de

[975] VICENTE, Luciano Rosa. *Violação de princípio constitucional no PAD Federal mediante cerceamento de defesa na alteração de enquadramento*. Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 16, n. 181, p. 40-51, março-2016.
[976] ITÁLIA. Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Roma. Celebrada em 04/11/1950. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&lID=4>. Acessado em 30/6/2024.
[977] COSTA RICA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. São José. Celebrada em 22/11/1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acessado em 30/6/2024.

Orleans e Bragança (princesa Isabel) quem demandou o Estado, em 1895, após ser desalojada com sua família do palácio real em que viviam no Rio de Janeiro, onde hoje funciona a sede do governo fluminense, no bairro de Laranjeiras. Após a morte de Isabel (1921), a sua família continuou com o processo, que chegou ao STF no RE nº 1.250.467-RJ[978], que manteve a decisão do STJ favorável ao Estado, sem qualquer direito de indenização à família.

A primeira dificuldade para garantir o direito fundamental à razoável duração do processo está no conceito com alto teor de subjetividade do adjetivo "razoável". Algumas traduções possíveis são: logicamente plausível; aceitável pela razão; que age de forma racional; que tem bom senso; que é justo e compreensível por se basear em razões sólidas*;* não excessivo, moderado; que é bom, mas não excelente; aceitável, suficiente[979].

A complexidade de conceituação dificulta a efetivação do aludido direito e a elaboração de normas abstratas e gerais capazes de prever todas as situações nos diversos ramos do Direito e seus variados temas: qual seria o tempo razoável para um processo litigioso de divórcio? E para um processo de inventário, de cobrança de dívida, de desapropriação, de despejo, de investigação policial, de apuração administrativa disciplinar etc? São muitos ramos jurídicos e vários temas em cada ramo, com particularidades a dificultar a definição de prazo razoável.

Em linhas gerais, há consenso que o direito fundamental à razoável duração do processo significa um trâmite sem protelações indevidas, havendo alguns critérios para avaliação do tempo de tramitação, como a complexidade da demanda, o comportamento das partes envolvidas e a atuação das autoridades. Um dos critérios para avaliar a complexidade da causa é o número de pessoas envolvidas e as particularidades fáticas ou jurídicas.

Pelo referido critério, um processo tende a ser mais complexo se houver muitas partes litigantes; se o rito legal for mais longo, demandando mais atos processuais; se a aplicação das normas ao caso concreto apresentar dificuldades interpretativas etc. Na produção das provas, alguns fatores que retardam o trote processual são: muitas testemunhas e as dificuldades para

[978] BRAS.IL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.250.467-RJ. Primeira Turma. Relatora: ministra Rosa Weber. Julgado em 29/6/2020 e publicado em 05/8/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753386305>. Acessado em 29/6/2020.
[979] HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 1615.

ouvi-las; a complexidade de algumas perícias; e o difícil acesso a determinados documentos. Tais fatores dificultam a instrução probatória essencial ao convencimento do juiz[980].

O comportamento das partes, como fator que influencia a duração do processo, refere-se a questões como abuso de direitos, lealdade processual e boa-fé[981]. Nesse sentido, as reformas normativas e as técnicas para acelerar os processos administrativos e judiciais não decolam se os operadores do Direito se afastarem do objetivo da justiça, movendo demandas para prejudicar adversários ou atuando com má-fé.

No tocante à atuação das autoridades na razoável duração do processo, deve-se aferir o rendimento dos juízes e servidores nos aspectos qualitativo e quantitativo, ou seja, analisando a maneira como o tempo consumido foi empregado na impulsão do processo. Há quem defenda uma mudança de visão judicial para substituir o "juiz-juiz" pelo "juiz-gestor", que tem uma compreensão além do processo e da formação jurídica. Nesse sentido, o novo juiz deve ser interdisciplinar, harmonizando as Ciências do Direito e da Administração, contribuindo para a aceleração do processo e a prestação jurisdicional em prazo razoável[982].

Há que se equilibrar, porém, a razoável duração do processo com os demais direitos fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, porque a celeridade processual não é um fim em si mesma, devendo conciliar-se com a segurança jurídica na condução da instrução probatória, do contrário arrisca-se a prejudicar a qualidade da prestação jurisdicional e de os processos administrativos serem anulados judicialmente[983].

Foi exatamente a referida conjugação entre a celeridade processual e a segurança jurídica que defendemos em estudo anterior sopesando esses dois vetores nos PAD's de sete corregedorias da União[984]. No estudo, usamos o percentual de reintegrações judiciais como régua da segurança jurídica na condução dos PAD's e conjugamos com o tempo das suas

---

[980] ARRUDA, Samuel Miranda. *O direito fundamental à razoável duração do processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 308.
[981] RAMOS, Carlos Henrique. *Processo civil e o princípio da razoável duração do processo*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 93-94.
[982] BEZERRA, Higyna Josita Simões de Almeida. *Gestão judiciária: a "nova" onda de acesso à justiça*. Revista Parahyba Judiciária. João Pessoa, a. 6, v. 7, p. 55- 68, (p. 65), novembro-2008. Disponível em: <https://www.jfpb.jus.br/arquivos/revista_pj/Parahyba_judiciria_vol07.pdf>. Acessado em 30/6/2024.
[983] PORTO BELO, Duína. *A Razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça*. Revista Direito e Desenvolvimento. João Pessoa-PB, ano 1, n. 2, p. 55-68 (p. 62), julho-dezembro 2010. Disponível em: <Vista do A razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça | Direito e Desenvolvimento (unipe.edu.br)>. Acessado em 30/6/2024.
[984] VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. *A influência da segurança jurídica na celeridade processual do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal*. Revista Interesse Público (RIP). Belo Horizonte, v. 24, n.136, p. 81-102, novembro-dezembro 2022.

tramitações, demonstrando, matematicamente, que a segurança jurídica na condução dos PAD's exerce relevante influência na celeridade processual.

Corregedorias com as primeiras posições em celeridade processual perderam fôlego quando se conjugou com a anulação dos seus PAD's judicialmente, enquanto outras mal posicionadas na velocidade da tramitação processual subiram na tabela por terem menos anulações judiciais dos seus processos. Como exemplo, cita-se a Corregedoria do INSS, que ocupava a 4ª posição em celeridade processual, e quando se conjugou com suas baixas taxas de reversibilidade assumiu a liderança.

Já a Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal, que era a vice-líder em celeridade processual, quando se considerou a alta taxa de reversibilidade dos seus PAD's caiu para a 5ª posição. Concluiu-se, então, que na condução dos PAD's deve-se equilibrar os direitos dos servidores acusados com a busca do bem comum, este representado pelo dever de elucidar as infrações disciplinares cometidas. Assim, a Administração Pública deve conduzir os PAD's com segurança jurídica, respeitando as regras da processualística disciplinar, mas sem descuidar-se da celeridade processual, pois a melhor justiça é aquela que chega rápido.

Noutro estudo envolvendo a duração razoável do processo[985], identificamos as causas que atrasam os PAD's da Receita Federal do Brasil e sugerimos dez medidas práticas para acelerá-los. Uma proposta que se agregou, já na conclusão do estudo, é que os comissários devem agir como se tivessem alergia a ver o PAD estacionado, sem produção de atos, para assim mantê-lo avançando, como se alimentassem uma pessoa, que carece de nutrientes para se desenvolver. Sugeriu-se, então, que se fixe um limite imaginário de cinco dias úteis sem atos processuais, assim os PAD's não passarão mais de uma semana sem movimento.

Isso porque, já faz algum tempo que se considera a morosidade do processo em todos os ramos do Direito como sanção por si só. O Direito deve ser portador de segurança às relações, sendo muito tormentoso para o servidor acusado em PAD a incerteza prolongada sobre a sua relação funcional com a Administração Pública para ser responsabilizado ou absolvido. Nessa raia, a lentidão processual causa uma dupla punição: a angústia da incerteza sobre o resultado

[985] VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. *Processos administrativos disciplinares: agilizar é preciso*. Revista da AGU. Brasília-DF, v. 22, n. 2, abril-junho 2023. Disponível em: <Processos administrativos disciplinares: agilizar é preciso. | REVISTA DA AGU>. Acessado em 30/6/2024.

do processo; e o pré-julgamento dos colegas e particulares, que em regra têm o preconceito de que o servidor é culpado pelo fato de ser acusado em PAD.

Do direito fundamental à razoável duração do processo se afere que: I) O processo deve tramitar por um tempo razoável, assim entendido o necessário ao exercício do contraditório e da ampla defesa; e II) O legislador e o aplicador das normas processuais devem perseguir a celeridade na tramitação do processo. O primeiro, ao legislar, deve objetivar a eficiência e celeridade processual, e o segundo deve interpretar a norma de forma a atingir o melhor resultado do processo eficientemente. Ambos, todavia, não têm autorização para renunciar a direitos fundamentais do acusado em nome da celeridade processual[986].

As reflexões até aqui aviadas permitem concluir que uma lei geral para uniformização do sistema correcional disciplinar brasileiro precisa ocupar-se do direito fundamental à razoável duração do processo. Nessa raia, a primeira disposição deve tratar do prazo para a conclusão do inquérito do PAD, porque além de os prazos atuais não serem uniformes entre os sete entes investigados nesta pesquisa, são inviáveis de cumprir para esclarecer os casos complexos.

Na União, o prazo para concluir o inquérito do PAD é de 60 dias, prorrogáveis por igual período. Em Minas Gerais, é de 60 dias, prorrogáveis por até mais 30 dias. Em Pernambuco, são 60 dias úteis, prorrogáveis por igual período. No Ceará, são 90 dias prorrogáveis por mais 90. No Rio de Janeiro, são 90 dias, prorrogáveis por mais 30, até o limite de 180. Em Sergipe, o prazo é de 60 dias, prorrogáveis por, no máximo, mais 30. No Amazonas, são 90 dias, prorrogáveis, mas o Estatuto não menciona por quantos dias, nem quantas vezes.

Embora os tribunais entendam que o desrespeito ao prazo do inquérito não anula o PAD, podendo-se prorrogá-lo por quantas vezes forem necessárias ao esclarecimento dos fatos, é importante fixar um prazo real e factível. Essa medida evitará as múltiplas prorrogações do prazo do inquérito que, atualmente, tramita por tempo indeterminado: o servidor acusado e a Administração Pública sabem quando começa, mas não quando termina, agredindo o direito fundamental à razoável duração do processo.

A lei geral também deve se ocupar dos acordos disciplinares, pois são ferramentas importantes de desburocratização do sistema correcional disciplinar, substitutos eficientes dos PAD's que apuram infrações de baixo potencial ofensivo, economizando recursos e poupando

[986] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 136-137.

o servidor do desgastante tramite processual. Conforme estudado no Capítulo 5, a União celebrou 8.697 acordos entre 01/01/2018 e 10/8/2023, evitando igual número de PAD's, agilizando o trabalho correcional disciplinar e liberando mão de obra para os casos mais graves.

Naquele Capítulo 5, demonstrou-se a falta de uniformidade na celebração dos acordos disciplinares entre os sete entes investigados: I) SE e PE não os preveem nas suas normatizações; II) O AM os prevê apenas para os servidores do Sistema de Segurança Pública; III) Na União, os acordos alcançam a suspensão até 30 dias, enquanto no CE e em MG abraçam até as suspensões de 90 dias, e no RJ apenas a advertência e a repreensão; IV) A União positivou os acordos por meio de instrução normativa, enquanto MG e RJ por decreto e o CE por lei.

A previsão dos acordos na lei geral dará um mínimo de uniformidade em todo o país nesse tema, permitindo que: I) Aqueles entes que ainda não os preveem passem a dispor desse eficiente instrumento desburocratizante; II) Os acordos alcancem e substituam as mesmas punições em todo o país; III) Uma norma da mesma hierarquia daquelas que criaram as infrações as substituirá pelos acordos, o que é mais adequado juridicamente.

11.3.5 Direito fundamental à presunção de não culpabilidade

O direito fundamental à presunção de não culpabilidade, comumente chamado de presunção de inocência, brota do art. 5º, LVII, da Constituição de 1988: ninguém é culpado antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, que na esfera administrativa disciplinar é a decisão final da autoridade julgadora do PAD, depois de esgotadas as possibilidades de reconsideração e de recursos.

No plano supranacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) também prevê o aludido direito no seu artigo 11: a pessoa acusada de delito deve ser considerada inocente até que se comprove a sua culpabilidade em rito legal, com julgamento público e todas as garantias necessárias à sua defesa. O Pacto de San Jose da Costa Rica (1966) tem teor similar.

O direito fundamental à presunção de não culpabilidade tem dimensão objetiva, informando e conformando a atuação pública na interpretação, aplicação e produção do

ordenamento jurídico[987]. Não se trata de um direito absoluto, devendo ser conjugado com outros de igual envergadura constitucional como, por exemplo, a liberdade e a segurança[988].

Um exemplo prático e hipotético de relativização do direito fundamental à presunção de não culpabilidade ocorreria na seguinte situação: um homem é preso em flagrante pela prática de pedofilia, encontrando-se fotos de crianças e adolescentes nus no seu computador. Por alguma razão, o Juízo lhe deu o direito de responder ao processo penal em liberdade e antes do julgamento de primeira instância o homem é classificado nas primeiras vagas de um concurso para professor de escola de ensino fundamental. Nessa situação, deveria a Administração Pública empossar e dar exercício ao homem, atendendo ao direito em estudo?

Para não citar apenas um exemplo de crime tão repulsivo, pode-se usar o mesmo raciocínio para um aprovado em concurso para motorista que é acusado em ações penais por crimes de trânsito, mas nenhum com sentença definitiva. Nesse caso, deveria a Administração Pública empossá-lo em respeito ao direito de presunção de não culpabilidade? São perguntas instigantes que não serão investigadas para não desviar o foco do estudo, que mira na aplicação do citado direito fundamental no sistema correcional disciplinar brasileiro.

A primeira repercussão da presunção de não culpabilidade no PAD é a necessidade de absolvição do servidor acusado quando não houver convicção da sua culpa, em sentido amplo, acima de qualquer dúvida razoável. A dúvida deve conduzir, então, à conclusão favorável ao servidor[989]. Porém, não se deve confundir o direito à presunção de não culpabilidade com o *in dubio pro reo*, pois este se refere à fase final de julgamento do PAD, enquanto aquele se aplica à toda a tramitação do processo, desde a sua instauração até a decisão final.

Enquanto por um lado a notícia de possível infração disciplinar obriga a Administração Pública a buscar a verdade processual, motivada pelo princípio da oficialidade, por outro os responsáveis pela condução do PAD jamais devem esquecer que tal obrigação não afasta a presunção de que até a decisão final o servidor acusado é inocente.

A decisão de instaurar o PAD e a sua condução de ofício devem ser vistas como dever da Administração Pública que não se confunde com imputação precipitada. Nessa raia, os

---

[987] MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 8ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2019, p. 330.
[988] VILELA, Alexandra. *Considerações acerca da presunção de inocência em Direito Processual Penal*. Coimbra: Editora Coimbra, 2005, p. 93.
[989] TEIXEIRA, op. cit., p. 745.

comissários devem respeitar a presunção de não culpabilidade do servidor acusado, e este deve ter claro que aqueles atuam por determinação legal vinculante e não por desejo pessoal discricionário de perseguição sem fundamento.

Durante o inquérito administrativo, os comissários devem equilibrar o exaurimento da busca de provas com o respeito à presunção de não culpabilidade do servidor acusado, tendo certo que somente poderão cogitar de responsabilização, no final da apuração, se houver provas suficientes de materialidade e autoria de infração disciplinar acima de qualquer dúvida razoável.

A suspensão preventiva que muitos estatutos de servidores civis preveem para evitar interferência nos primeiros passos da apuração não ofende a presunção de não culpabilidade, pois ela tem natureza jurídica de medida cautelar que não pode ser confundida com sanção cautelar. Entretanto, há algumas suspensões de direitos que agridem o referido direito fundamental, como, por exemplo, a prevista no parágrafo único do art. 51 da Lei nº 4.878/65, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos policiais civis da União e do DF.

O referido dispositivo prevê que nas condutas puníveis com demissão, o servidor poderá ser afastado do exercício do cargo, em qualquer fase do PAD, até a decisão final. Entende-se que além do desrespeito à presunção de não culpabilidade, descumpre-se, também, o princípio da razoabilidade, pois a medida é desnecessariamente onerosa à Administração Pública, uma vez que o servidor seguirá recebendo seu salário sem trabalhar. Como depois de concluída a instrução probatória o servidor não poderá exercer mais nenhuma influência na apuração, não há justificativa razoável para mantê-lo afastado do serviço até a decisão final.

Outra suspensão de direitos presente nos estatutos dos servidores civis é a impossibilidade de o servidor acusado em PAD gozar férias sem autorização da autoridade instauradora e de aposentar-se antes de concluído o processo. As férias anuais remuneradas são um direito fundamental previsto no art. 7º, XVII, da Constituição de 1988, e a aposentadoria no inciso XXIV. Em estudo anterior (2017)[990] já defendemos a inconstitucionalidade da vedação à aposentadoria do servidor que acompanha PAD como acusado, e agora se defende que a suspensão das férias, ou a sua submissão à autorização da autoridade instauradora, também é.

[990] VICENTE, Luciano Rosa. *A controvérsia na concessão de aposentadoria voluntária ao servidor que responde PAD na esfera federal*. Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 17, n. 200, p. 61-71, outubro-2017.

Um último aspecto que muitos estatutos de servidores civis preveem, e se considera agressivo ao direito fundamental da presunção de não culpabilidade, é a aplicação imediata da penalidade após o julgamento, antes de a Administração Pública apreciar o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico cabíveis. Entende-se que sem as suas apreciações ainda não houve uma decisão definitiva e por isso o servidor acusado não pode ser punido.

A partir dessas reflexões, entende-se que para se respeitar o direito fundamental da presunção de não culpabilidade na Administração Pública, eventual lei geral sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro deve proibir sanções cautelares como as citadas, de afastamento do servidor por tempo indeterminado até o julgamento do PAD; de suspensão ou condicionamento das férias anuais à autorização da autoridade instauradora, sendo suficiente a comunicação do servidor; e de condicionamento da aposentadoria voluntária à conclusão do PAD, inclusive a AGU já se manifestou nesse sentido quanto à aposentadoria.

11.3.6 Direito fundamental à segurança jurídica

A segurança jurídica é um pilar do Estado Democrático Constitucional de Direito, prevista como direito fundamental na cabeça do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que cita o direito à segurança; no seu inciso XXXVI, que menciona o respeito ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito; e no inciso XL, que prevê a irretroatividade da lei penal, salvo para beneficiar o réu.

Por se tratar de direito fundamental de primeira grandeza, ganhou lugar também na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei nº 4.657/42, com redação dada pela Lei nº 12.376/2010), que no seu art. 30 prevê que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, por intermédio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. O Decreto nº 9.830/2019[991], que regulamentou os arts. 20-30 da LINDB, traz comando quase idêntico no seu art. 19. O direito à segurança jurídica também teve espaço no art. 2º, parágrafo único, IX e XIII, da Lei nº 9.784/99.

Um dos maiores objetivos do Direito é dar estabilidade à sociedade, para que se possa ter um mínimo de previsibilidade na vida social, por isso o direito fundamental à segurança é um dos mais importantes entre todos os direitos. Nessa quadra, figuras como a prescrição, a

[991] BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília. Publicado no DOU de 11/6/2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acessado em 27/6/2024.

decadência, a preclusão, a usucapião, a irretroatividade da lei e o direito adquirido são institutos concretos que demonstram a aspiração à segurança e à estabilidade. Eles dão alguma previsibilidade do futuro, para fazer projeto cujo resultado se espera a médio e longo prazo[992].

A segurança jurídica combina com a aspiração humana de estabilidade nas relações jurídicas para poder elaborar seus projetos de vida, estando intimamente ligada ao direito fundamental à dignidade da pessoa humana, que não é devidamente respeitado quando há um nível de instabilidade sem condições de garantir às pessoas um mínimo de segurança e tranquilidade, dificultando a confiança nas instituições estatais e nas suas posições jurídicas[993].

É um direito fundamental que se funda no conjunto de condições que possibilitam às pessoas o conhecimento antecipado das consequências dos seus atos à luz das suas liberdades[994]. Trata-se da necessidade de a ordem jurídica ser estável, com um mínimo de continuidade da legislação e das decisões judiciais, requisito indispensável ao Estado de Direito, ainda que às vezes os tribunais brasileiros não sejam tão zelosos com a estabilidade das suas decisões, gerando problemas com um Direito variável de acordo com o caso[995].

Um exemplo da volatilidade de decisões judiciais sobre um mesmo tema de grande repercussão e relevância para o Brasil, fragilizando a segurança jurídica, ocorreu no caso da possibilidade de cumprimento imediato da pena após a decisão colegiada de segunda instância. Até 2009, o STF entendia que a presunção de não culpabilidade, prevista constitucionalmente, não era obstáculo à execução da punição decidida no colegiado de segundo grau, como ocorreu nos HC nº 70.662- RN (1994), 71.723-SP (1995), 79.814-SP (2000); 80.174-SP (2000), 91.675-PR (2007), e nos RHC nº 84.846-RS (2004) e 85.024-RJ (2005), entre outros.

Ocorre que no julgamento do HC nº 84.078-MG (2009), o STF mudou de entendimento e numa votação com placar de 7x4 determinou que a prisão do réu só poderia ocorrer depois do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Essa visão prevaleceu até 2016, quando no

---

992 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª Edição, revista, ampliada e atualizada até a EC 31/2000. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 93 e 94.

993 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro.* Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador-BA, nº 32, p. 1-35 (p. 8), outubro-dezembro 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=629>. Acessado em 27/6/2024.

994 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 431.

995 MARINONI, Luiz Guilherme. *Os precedentes na dimensão da segurança jurídica*. Revista Eletrônica Páginas de Direito. Porto Alegre-RS. Publicado em 20/3/2014. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/os-precedentes-na-dimensao-da-seguranca-juridica.html>. Acessado em 27/6/2024.

HC nº 126.292-SP a Corte mudou, novamente, de posição, e com aquele mesmo placar de 7x4 autorizou a prisão do réu a partir da primeira decisão colegiada, visão referendada no mesmo ano de 2016 nas ADC nº 43 e 44, desta vez em votação acirrada com placar de 6x5.

Como decisões com placar de 6x5 não costumam estabilizar o Direito[996], em 2019 houve nova assentada para discutir o tema nas ADC nº 43, 44 e 54, e a balança de Têmis voltou a pender para o lado dos réus e proibir a execução da pena antes do trânsito em julgado, salvo nos casos em que preenchidos os requisitos para a prisão preventiva. Já fizemos breves reflexões sobre esse instigante tema em 2018[997].

Outro caso relevante de insegurança jurídica, envolvendo decisão judicial e legislativa, ocorreu nas vaquejadas brasileiras. A Lei Cearense nº 15.299/2013[998], que *r*egulamentou a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará, tensionou dois direitos constitucionais: o caput do art. 225, prevendo que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, conjugado com o seu § 1º, VII, dispondo que para efetivar esse direito incumbe ao Estado proteger a fauna e a flora, proibidas as práticas cruéis aos animais.

No polo oposto da tensão, estava o art. 215, prevendo que o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, incentivando e apoiando a difusão das manifestações culturais. De um lado estavam os ambientalistas e do outro os amantes, praticantes e empresários das vaquejadas, numa disputa que foi discutida na ADI nº 4.983/CE (2016), declarando-se inconstitucional a Lei Cearense, com apertado placar de 6x5, que, como mencionado, não pacifica, nem estabiliza o Direito.

Após a votação, o Congresso Nacional movimentou-se e reabilitou as vaquejadas, reconhecendo-a como patrimônio cultural imaterial na Lei nº 13.364/2016[999], e em seguida a

[996] CASAGRANDE, Cássio. *O acaso não tem pressa: uma decisão de 6x5 é uma "não decisão"*. Revista Eletrônica Jota. Publicado em 23/4/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/o-acaso-nao-tem-pressa-uma-decisao-6-x-5-e-uma-nao-decisao-23042018>. Acessado em 28/6/2024.

[997] VICENTE, Luciano Rosa. *A possibilidade de prisão a partir da condenação em segunda instância: inconstitucionalidade ou medida importante no combate à corrupção e impunidade dos poderosos?* Teresina, ano 23, n. 5392, 06/4/2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65258>. Acessado em 28/6/2024.

[998] CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 15.299, de 08 de janeiro de 2013. Regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará. Fortaleza. Publicada no DOE de 15/01/2013. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/cultura-e-esportes/item/2582-lei-n-15-299-de-08-01-13-d-o-15-01-13>. Acessado em 28/6/2024.

[999] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais; eleva essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro; e dispõe sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Brasília.

Emenda Constitucional (EC) nº 96/2017, convertida no § 7º do art. 225 da Constituição de 1988, dispôs que não se consideram cruéis as práticas desportivas com animais quando se trate de manifestações culturais. Agora é essa PEC que está no STF aguardando julgamento em nova ADI. Também já estudamos essa controvérsia noutra oportunidade[1000].

Outro golpe no direito fundamental à segurança jurídica está prestes a acontecer, pois no dia 26/6/2024 o STF julgou o RE nº 635.659-SP, decidindo por 8x3 que o porte de maconha para uso pessoal não é crime. Entretanto, tramita no Congresso Nacional a PEC nº 45-2023, prevendo que o porte de qualquer tipo droga é crime. A PEC já foi aprovada no Plenário do Senado e encaminhada para votação na Câmara dos Deputados em 18/4/2024.

Além da estabilidade das decisões judiciais e legislativas, o direito fundamental à segurança jurídica requer que o Estado, nas suas relações administrativas e negociais, deve cumprir os pactos já consolidados, preservando-os diante das inovações legislativas em nome da estabilidade nas relações jurídicas. Em poucas palavras, a segurança jurídica é um direito que aponta para a previsibilidade nas relações[1001].

O direito fundamental à segurança jurídica se orienta pela justiça do direito, requerendo que as normas primem pela estabilidade das relações jurídicas, valendo-se de institutos como a coisa julgada, a presunção de legitimidade, o ato jurídico perfeito, a legalidade dos atos administrativos e o devido processo legal, por exemplo. Em sentido negativo, a segurança jurídica prescreve que toda norma ou ato administrativo que gere insegurança nas relações da Administração Pública deve ser reavaliada para repelir instabilidades e dubiedades[1002].

No que aqui mais interessa, que é a segurança jurídica envolvendo a processualística administrativa disciplinar e os servidores civis acusados em PAD, o instituto da prescrição da punição é de grande relevância, por isso foi o objeto de estudo do Capítulo 9, no qual se constatou que a uniformidade entre os sete entes investigados é muito baixa.

Publicada no DOU de 30/11/2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13364.htm>. Acessado em 28/6/2024.

[1000] VICENTE, Luciano Rosa. *Ainda as vaquejadas: superando a visão da modernidade ocidental hegemônica sobre a natureza e os animais não humanos.* Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Porto Alegre-RS, n. 96, p. 83-98, junho-julho 2021.

[1001] SEGER, Giovana Abreu da Silva; SEGER, Marcelo. *Princípio da segurança jurídica*. Revista Eletrônica Direito e Política. Itajaí-SC, v. 8, n. 3, p. 2445-2458 (p. 2448), 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: <Vista do PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA (univali.br)>. Acessado em 27/6/2024.

[1002] DEZAN, Sandro Lúcio. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022, p. 240-241.

Uma lei geral para o sistema correcional disciplinar brasileiro deve uniformizar as regras sobre a prescrição das penalidades, para que os servidores civis recebam o mesmo tratamento independentemente da sua localização, pois atualmente há espaço para que alguns sejam punidos e outros beneficiados pela prescrição ao praticarem infrações similares. Assim, a lei geral uniformizante deve mirar nos seguintes aspectos:

I. Fixação do marco inicial da prescrição na data da ocorrência do fato, pois a data da ciência da Administração Pública eterniza a possibilidade de sanção e agride a segurança jurídica. Nesse aspecto, entre os sete entes estudados, o disparo do prazo prescricional no Amazonas é uniforme com o da União e dos mineiros, ocorrendo na data do conhecimento do fato, mas MG não tem previsão estatutária, guiando-se apenas por uma orientação da CGE-MG em Nota Técnica. Noutro rumo, PE e CE iniciam a contagem da prescrição na data da ocorrência do fato, enquanto RJ e SE aceitam tanto essa data, quanto a do seu conhecimento.

II. Fixar prazos razoáveis para a prescrição, pois a repreensão/advertência prescreve em dois meses no AM; em 180 dias na União; em 1 ano em PE e em SE; em 2 anos em MG e no RJ; e em 5 anos no CE. Assim, enquanto o AM dispõe de meros 2 meses para apurar a infração e aplicar a repreensão, o CE conta com longos 5 anos, ou seja, 30 vezes mais.

Quanto à prescrição da penalidade de demissão, para algumas infrações em Sergipe ocorre em apenas 2 anos, enquanto nos demais entes estudados ocorre em 5 anos. Entretanto, o Estatuto mineiro não prevê o prazo prescricional para as penas capitais, apenas para o abandono de cargo (4 anos), usando-se 5 anos com amparo apenas em Parecer da AGE-MG.

III. Definir qual a condição para usar a prescrição penal nos PAD's, pois apenas Pernambuco tem previsão legal dispondo que essa medida independe de procedimento penal em curso. Essa previsão legal não existia no Estatuto pernambucano original (Lei nº 6.123/68), sendo positivada por meio da Lei Complementar n° 316/2015.

A União, AM, SE e RJ autorizam o uso da prescrição penal nos PAD's, mas sem esclarecerem qual a condição necessária. Já o CE não previu essa possibilidade na sua normatização, mas autorizou a medida em Lei própria apenas para os servidores policiais civis. MG, por sua vez, também não tem normatização sobre o tema, apenas um Parecer da AGE-MG autorizando usar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares.

A uniformização do prazo prescricional das punições administrativas disciplinares é medida que se impõe, pois a uniformidade muito baixa entre os entes gera tratamento diferente a servidores civis em igual situação. Com uma lei geral alinhando o instituto da prescrição se incentivará o respeito ao direito fundamental da segurança jurídica.

O objetivo deste Capítulo era descobrir quais os direitos constitucionais fundamentais cabem numa lei geral nacional do sistema correcional disciplinar brasileiro. Para alcançá-lo, investigou-se a influência da constitucionalização do Direito na Administração Pública e nos PAD's; os direitos fundamentais na Carta de 1988; os direitos fundamentais ao devido processo legal, à reserva legal, à ampla defesa e ao contraditório, à razoável duração do processo, à presunção de não culpabilidade e à segurança jurídica. São estes seis direitos fundamentais que devem ancorar a lei geral, respondendo à pergunta que movimentou este Capítulo 11.

O direito ao devido processo legal requer dispositivo prevendo que as nulidades absolutas no PAD não podem ser aceitas com base no princípio do prejuízo, transferindo ao servidor o ônus de comprovar o dano que o ato causou à defesa, pois nessa classe de nulidade o prejuízo é presumido, não admitindo prova em contrário: a nulidade absoluta do ato processual o invalida, independentemente de ter prejudicado a defesa.

Ainda quanto ao direito ao devido processo legal, é importante definir o rito procedimental que proporciona um PAD com mais segurança jurídica e eficiência, no que se refere ao momento e à forma de indiciar o servidor. As opções são o rito amazonense e paulista, com a indiciação e o enquadramento legal da infração no início do PAD, antecedendo a instrução probatória, ou o modelo da União e dos demais Estados pesquisados, com a indiciação após a produção de todas as provas. Entretanto, a escolha só será possível após novos estudos.

O direito à reserva legal requer que todas as infrações disciplinares sejam tipificadas taxativamente, com deveres e proibições dispostos com clareza e precisão, como ocorre no Direito Penal, definindo precisamente o ato irregular e seus contornos, o que atualmente não ocorre em nenhum dos Estatutos de servidores civis no Brasil. Tal medida também só poderá avançar após novo estudo focado especificamente nesse aspecto.

Não se desconhece que a definição das infrações disciplinares não é tarefa da União em lei geral, competindo a cada ente federado fixá-las de acordo com as suas peculiaridades locais. Porém, não se pode defender que a lei geral exija dos entes a taxatividade dos ilícitos sem

oferecer um rol exemplificativo para nortear essa difícil tarefa, o que não é possível fazer sem estudar mais esse tema específico.

O direito à ampla defesa e ao contraditório requer dispositivo prevendo que a última palavra no inquérito do PAD seja da defesa do servidor acusado, depois do relatório da CI e antes do julgamento, com abertura de um prazo para o exercício da referida manifestação, pois hoje a última palavra antes do julgamento é da Administração Pública. Também requer abertura de prazo para manifestação da defesa quando a autoridade julgadora alterar e agravar o enquadramento que a CI deu à conduta, do qual o acusado se defendeu.

O direito à razoável duração do processo pede dispositivos fixando um prazo real e factível para a conclusão do inquérito do PAD, visando a evitar que ele tramite por prazo indeterminado, como ocorre hoje por meio de prorrogações sucessivas; e dispositivos prevendo o acordo disciplinar para substituir punições menos graves, pois trata-se de eficiente instrumento desburocratizante que libera mão de obra para apuração dos casos mais graves.

O direito à presunção de não culpabilidade demanda dispositivos que vedem sanções cautelares, como afastamento do servidor por tempo indeterminado até o julgamento do PAD; suspensão ou condicionamento das férias anuais à autorização da autoridade instauradora; e condicionamento da aposentadoria voluntária à conclusão do PAD. Além disso, deve haver previsão de efeito suspensivo para os pedidos de reconsideração e recurso que o servidor apresentar após o julgamento, antes da publicação da punição.

O direito à segurança jurídica reclama dispositivos sobre a prescrição da punição: fixação do marco inicial na data da ocorrência do fato, pois a data da ciência da Administração Pública eterniza a possibilidade de punir; fixação de prazos razoáveis para a prescrição, pois a mudança do marco inicial para o modelo da esfera penal coloca a apuração em novo cenário temporal; e fixação das condições para o uso da prescrição penal no PAD.

Antes de iniciar esta Parte IV do estudo, que aborda os limites da uniformização correcional disciplinar brasileira, elaborou-se uma minuta de projeto de lei geral nacional, com 93 artigos e exposição de motivos com 32 itens, acompanhados de muitos argumentos. Porém, o estudo do pacto federativo como limite da uniformização (Capítulo 10) demonstrou que a tarefa é mais complexa do que se pensava.

A descoberta de que uma lei geral deve estar ancorada nos direitos fundamentais, estudados neste Capítulo 11, ampliou a dificuldade daquela pretensão, pois o primeiro direito estudado foi o do devido processo legal, demonstrando-se que há pelo menos dois formatos de ritos procedimentais disciplinares no Brasil: um com enquadramento preciso da infração e indiciação do servidor no início do PAD, e outro com indiciação apenas depois de concluída a instrução probatória. Para que uma lei geral possa propor o melhor formato, primeiro é necessário estudá-los para descobrir qual traz mais segurança jurídica e eficiência ao processo.

O Segundo direito fundamental estudado foi o da reserva legal, que também dificultou a pretensão de oferecer a minuta de uma lei geral, porque se descobriu que o requisito da taxatividade na tipificação, respeitado na esfera penal, igualmente deve ter lugar no plano administrativo disciplinar, que hoje não tem em nenhum dos Estatutos de servidores no Brasil.

A referida descoberta fulminou a minuta de projeto de lei já aviada, pois ela seguia o padrão atual dos Estatutos, definindo infrações disciplinares com tipos genéricos e imprecisos, incompatíveis com o direito à reserva legal e a sua característica de taxatividade na tipificação das ilicitudes. Como mencionado, sabe-se que a definição precisa das infrações disciplinares não é tarefa para lei geral da União, mas não é adequado propor a taxatividade sem oferecer um norte para essa complexa pretensão, o que só será possível com mais investigação.

Nesse aspecto, a taxatividade da infração disciplinar é o primeiro, e mais importante, de dois passos para que se tenha mais uniformidade, segurança e justiça na correição disciplinar brasileira, com uma determinada conduta recebendo enquadramento e punição similares em todo o país. O passo seguinte, é a interpretação correta do dispositivo taxativo no caso concreto, que se torna tarefa menos difícil que a interpretação de tipos abertos e generalistas.

Pensemos: se no Direito Penal, com suas tipificações fechadas e precisas, são comuns as divergências de interpretação para os mesmos fatos, gerando decisões divergentes e insegurança jurídica, muito maior é essa instabilidade no Direito Administrativo Disciplinar, com os seus tipos genéricos e imprecisos hoje vigentes em todos os estatutos de servidores civis no Brasil. Daí a relevância de se respeitar a taxatividade também nesse ramo sancionador, como medida para haver mais estabilidade e segurança nas suas apurações e punições.

A minuta de lei geral nacional citada também agredia o pacto federativo em vários pontos, ocupando-se de particularidades incompatíveis com uma lei geral e tornando-se inútil para esta investigação. Além disso, adotava o rito disciplinar da União, MG, PE, CE e RJ, com

a indiciação do servidor ocorrendo no fim da instrução probatória, e não se pode afirmar que esse é o melhor modelo sem mais estudo.

Apresentaram-se, assim, dois obstáculos intransponíveis, neste estudo, à apresentação da minuta de proposta de lei geral, que só poderão ser superados com novas investigações: o primeiro versando sobre o direito fundamental ao devido processo legal e o melhor rito procedimental para atendê-lo, com acusação do servidor no início, ou no fim da instrução probatória; e o segundo sobre o direito à reserva legal e a taxatividade na tipificação das infrações disciplinares. São estudos interessantes e complexos, que demandarão tanto esforço, ou mais, que o já empreendido até aqui nesta pesquisa.

Conclusões

Este estudo motivou-se na constatação de que o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) amazonense tem uma tramitação muito diferente do seu curso na União[1003], porque nesta a indiciação ocorre após a instrução probatória, quando as provas já discutidas pelas partes são suficientemente robustas para escorar a acusação, enquanto a indiciação amazonense é o primeiro ato do inquérito do PAD, a partir do qual se inicia a discussão processual.

Com a referida formatação, a acusação no Amazonas se escora em provas ainda não contraditadas, produzidas unilateralmente pela Administração Pública nos procedimentos investigativos anteriores ao PAD, ao passo que na União a acusação se ampara em provas já debatidas pelas partes interessadas, que são o servidor acusado e a Administração que o acusa.

A aludida tramitação, diametralmente oposta na estrutura, com um dos principais atos processuais (acusação) sendo produzido em momentos opostos, no início do PAD amazonense e no final do PAD da União, disparou o alerta de que poderia haver muitas outras diferenças materiais e processuais na temática correcional disciplinar brasileira, porque cada Estado e o DF têm competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual.

Some-se à referida competência constitucional, o fato de que alguns Estados têm estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988, que são deficientes na proteção de alguns direitos fundamentais que só vieram a ser reconhecidos após a Carta Cidadã, como por exemplo o direito ao contraditório no PAD, que anteriormente só era previsto para os processos da esfera penal.

A partir das constatações mencionadas, planejou-se esta pesquisa, com o objetivo de descobrir o grau de uniformidade na matéria e no processo correcional entre os entes pesquisados, para propor medidas uniformizantes, justificando-se pela importância de identificar os pontos não alinhados para que o sistema correcional disciplinar brasileiro preserve as características de unidade e coerência, respeitando o princípio da isonomia.

Como são 26 Estados, além do DF e da União, seria inviável explorar verticalmente as peculiaridades correcionais disciplinares de todos eles, por isso o recorte da pesquisa foi naqueles com estatuto dos servidores públicos civis anteriores à Constituição de 1988 e sem

[1003] Para simplificar a redação, ao longo do estudo usou-se “União” como sinônimo de Administração Pública Federal”.

alterações significativas na parte disciplinar posteriormente: Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro, Sergipe e Amazonas, além da União.

Como também era impraticável estudar verticalmente todos os temas sem uniformidade nos referidos entes, o recorte foi em seis temas correcionais que na União geram discussões e opiniões divergentes, que são o juízo de admissibilidade (JAD), a celebração de acordos disciplinares, a estabilidade dos membros das comissões de inquérito (CI), a apuração de atos da vida privada, a apuração de enriquecimento ilícito e a prescrição da punibilidade.

Como o estudo foi sobre o sistema correcional disciplinar brasileiro, o ponto de partida foi descobrir o que é um sistema, quais as suas características e qual a sua importância para o Direito Público Sancionador, no qual se insere o Direito Administrativo Disciplinar (Capítulo 1). Descobriu-se que é um conjunto de elementos (repertório) que se relacionam (estrutura), compondo um todo coerente e unitário (ordenação e unidade).

Para ser sistema se requer um princípio unificador que presida ao relacionamento das entidades que o compõem, de forma que há sistema onde se encontram elementos que se relacionem entre si. Por isso, o ordenamento jurídico é um sistema; mais do que um mero conjunto de normas, é um conjunto normativo qualificado pela inter-relação e a ordenação, com os princípios e regras costurados uns aos outros para formar um sistema, cujas principais características são a ordenação, a coerência e a unidade.

Descobriu-se, também, que os regimes jurídicos formam os sistemas, e estes formam o ordenamento jurídico, com a Constituição no topo dessa hierarquia, irradiando normatividade, e a norma jurídica na base, como a sua menor unidade. Nesse quadro de ideias, entendeu-se que a concepção de sistema é importante para o Direito Público Sancionador porque é nele que o Estado exerce o seu poder coercitivo de penalizar, organizado em regimes e sistemas, com aqueles três traços característicos.

Como a pesquisa mirou nos regimes disciplinares brasileiros, integrantes do sistema correcional disciplinar, que é parte do sistema de Direito Público Sancionador, a compreensão da concepção de sistema e das suas características de ordenação, coerência e unidade confirmou a necessidade de aprimorar a uniformidade entre os regimes disciplinares no Brasil.

Primeiro, para que a coerência e a unidade do sistema sejam respeitadas, e segundo porque o princípio da isonomia reclama que os servidores que praticaram irregularidades

similares recebam tratamento disciplinar igualitário, independentemente da esfera de poder e da Unidade da Federação em que atuam.

Em seguida, buscou-se descobrir os fundamentos da unidade do sistema de Direito Público Sancionador (Capítulo 2), descobrindo-se que ele é uno e indivisível, apesar de fragmentado para o seu melhor funcionamento. É formado por ramos apenas didaticamente autônomos, como o Direito Administrativo Sancionador e o seu sub-ramo Disciplinar, constituindo-se uma unidade na pluralidade do ordenamento jurídico.

A partir da referida compreensão, concluiu-se que diante da existência de um sistema de Direito Sancionador único, indivisível e alinhado logicamente, não se pode aceitar regras fundamentais divergentes entre os regimes disciplinares brasileiros. Nesse sentido, há divergências relevantes que carecem ser alinhadas, referentes a infrações, sanções e procedimentos sem uma uniformidade mínima entre os entes analisados.

Concluiu-se, também, que a consequência mais importante da ideia de unidade do direito de punir estatal é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais, inexistindo diferenças substanciais entre normas penais e normas administrativas sancionadoras.

O Direito punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição, do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, mas com pontos mínimos comuns. É assim que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador, com cláusulas constitucionais que dominam o Direito Penal e o Administrativo Punitivo. Há, então, uma identidade ontológica entre o ilícito penal e o administrativo disciplinar, o que gera uma identidade substancial entre a sanção penal e a administrativa.

Depois de estudar a concepção de sistema e os fundamentos da unidade do sistema de Direito Público Sancionador, investigaram-se as fontes e princípios do Direito Administrativo Sancionador, aplicáveis no seu ramo disciplinar (Capítulo 3), permitindo conhecer as suas características mais relevantes e as suas aplicações na prática dos procedimentos disciplinares, conjugando a vida pensada com a vivida.

As principais fontes do Direito Administrativo Sancionador encontradas foram a Constituição, os tratados e as convenções internacionais, a lei complementar, a lei, as medidas

provisórias e os decretos autônomos, as súmulas e os acórdãos vinculantes do STF, os pareceres vinculantes da Administração Pública e as formulações do DASP.

Os princípios constitucionais mais utilizados no Direito Administrativo Sancionador são o da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal, da razoável duração do processo e da celeridade processual, do contraditório, da ampla defesa, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da presunção de não culpabilidade, da ubiquidade, da individualização da sanção e do *non bis in idem*.

Já os princípios legais mais aplicados no Direito Administrativo Sancionador e no Disciplinar são o da independência relativa das instâncias, da discricionariedade da ação sancionatória para as infrações de menor potencial ofensivo, da proporcionalidade, da razoabilidade, do formalismo moderado, do prejuízo e da juridicidade.

Esses três capítulos iniciais da pesquisa, que formaram a sua Parte I, permitiram concluir que o Direito Administrativo Sancionador e o seu ramo Disciplinar têm ancoragem no sistema punitivo do Estado e por isso devem se ordenar com unidade e coerência, a partir de pontos mínimos comuns que vertem da Constituição para todos os ramos do Direito Punitivo, formando um sistema constitucional de garantias que abraça os servidores civis e os seus regimes disciplinares, requerendo uniformidade.

Na Parte II, também formada por três Capítulos (4, 5 e 6), estudaram-se três temas correcionais que antecedem o PAD. O capítulo 4 dedicou-se à falta de uniformidade no juízo de admissibilidade (JAD), e a primeira conclusão foi que quanto mais aprofundado for o JAD, mais se evita a instauração desnecessária de PAD's, preservando os servidores de uma apuração desgastante que lhe atormenta a vida. Foi o que se demonstrou no subcapítulo sobre o câmbio de paradigma no JAD da Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB), que a partir de 2006 reduziu muito o número de PAD's instaurados que resultavam em arquivamento.

A segunda conclusão, foi que a União compreendeu a importância do JAD detalhado para preservar os servidores e a Administração Pública de PAD's inecessários, pois elaborou uma norma que dedica considerável espaço ao JAD e às investigações que o sustentam. Além disso, registra com detalhamento no seu "Painel Correição em Dados" o tempo que essa fase processual consome no procedimento correcional.

Descobriu-se que, na União, há órgãos que investem mais tempo no JAD (Coger-INSS), outros que se dedicam mais ao PAD (Coger-PF e Coger-PRF) e outros mantêm equilíbrio entre as duas fases processuais (Coger-RFB). Não se tentou descobrir o porquê dessa diferença, para não desviar o foco do estudo, mas é fato que merece ser investigado noutra assentada para fortalecer a uniformidade nesse tema entre todos os órgãos do SisCor.

A terceira conclusão, que respondeu ao problema do Capítulo 4, foi que o único aspecto uniforme no JAD dos entes investigados é que nenhum deles o prevê nos seus estatutos. A União e o CE preveem o JAD em normas infralegais, enquanto PE, RJ, SE e AM não o positivaram, nem regulamentaram detalhadamente as investigações que o sustentam. A uniformidade é muito baixa em vários aspectos: autoridade responsável pelo JAD; tipos de procedimentos investigatórios que o subsidiam; prazo para conclusão; formatação das comissões que o conduzem; e alcance das sindicâncias que o sustentam.

Quanto à autoridade responsável pelo JAD, em MG e no RJ ele ocorre na Controladoria-Geral do Estado (CGE), enquanto em SE compete à Coordenação das Comissões Disciplinares Permanentes, portanto estão centralizados em órgãos especializados na correição disciplinar. Já no AM, há dois JAD's: um no órgão onde ocorreram os fatos e tramita a sindicância, e outro na Comissão de Regime Disciplinar, que conduz os inquéritos dos PAD's.

Embora cada ente tenha autonomia para organizar o seu sistema correcional disciplinar, o ideal é que ele esteja centralizado num setor especializado, porque deixar as sindicâncias tramitando no órgão onde ocorreram os fatos, como no Amazonas, reduz a isenção, aumenta a divergência de entendimentos e diminui a segurança jurídica na condução dos procedimentos, pois estão nas mãos de servidores não especializados na matéria disciplinar.

Quanto aos tipos de procedimentos investigativos subsidiários ao JAD, a União, MG e CE contam com sindicâncias específicas para cada tipo de investigação, inclusive patrimonial. Já em PE e no RJ há apenas uma sindicância subsidiária ao JAD prevista nos seus Estatutos, que pode iniciar como investigativa e passar à punitiva caso se encontrem indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar.

É apenas nos manuais de procedimentos disciplinares do RJ e PE que surgem dois tipos de sindicâncias individualizadas, uma investigativa e outra punitiva. Esse formato é o adequado, pois evita a instauração de procedimentos punitivos dispensáveis, por isso é importante que as

duas sindicâncias estejam normatizadas, como na União, em MG e no CE, e não apenas manualizadas pelo setor correcional disciplinar.

No tocante ao prazo para a conclusão dos procedimentos investigativos subsidiários ao JAD, há casos em que não há uniformidade nem entre a normatização do mesmo ente, como no Ceará, que no Estatuto prevê que a sindicância deve ser concluída em até 15 dias, prorrogável por igual período, enquanto um Decreto estabelece o prazo de 60 dias, prorrogável pelo mesmo tempo, com possibilidade de recondução da comissão após o encerramento do prazo da prorrogação, o que acaba tornando o prazo indeterminado.

O prazo para concluir a sindicância patrimonial no CE é de até 60 dias, prorrogáveis por igual período, enquanto na União é de 30 dias, também prorrogáveis, sucessivamente, e em MG é de até 90 dias, prorrogável uma única vez pelo mesmo prazo. No RJ, o Estatuto e o Manual não preveem prazo para a sindicância, enquanto em PE é de 20 dias úteis, sem menção à prorrogação, e no AM são 30 dias, prorrogáveis.

Embora os entes tenham liberdade para fixar o prazo dos seus procedimentos investigativos subsidiários ao JAD, seria útil que houvesse uniformidade também nesse aspecto, assim todos investiriam o mesmo tempo nessa fase processual, que quanto mais detalhada se apresentar, mais evitará a instauração desnecessária da fase punitiva subsequente do processo.

Na formatação das comissões investigativas a falta de uniformidade também campeia, desencontrando-se até na normatização interna dos entes, como no CE, cujo Estatuto prevê que a sindicância subsidiária ao JAD pode ser conduzida por apenas um servidor estável, enquanto um Decreto prevê a condução por dois ou mais servidores, sem necessidade de estabilidade.

O Estatuto pernambucano prevê que a sindicância deve ser conduzida por “dois funcionários”, enquanto o fluminense se satisfaz com “um único funcionário”, e o amazonense não prevê a formatação da comissão sindicante. Apesar da autonomia dos entes para formatar as suas comissões investigativas, a uniformidade nesse aspecto é importante para que o subsídio ao JAD ocorra com a melhor qualidade possível, o que se alcança com pluralidade de membros e de preferência blindados pela estabilidade.

A conclusão final nesse tema, foi que a uniformidade muito baixa no JAD prejudica a isonomia e a segurança jurídica dos procedimentos correcionais disciplinares brasileiros, pois quando essa fase processual é mais meticulosa instauram-se menos PAD’s desnecessários, tendentes ao arquivamento. Por isso, seria interessante uniformizar essa parte da normatização

disciplinar, para que todos os entes tenham regras similares e apliquem a mesma energia no aprofundamento e qualificação do JAD.

No Capítulo 5, estudou-se a falta de uniformidade na celebração de acordos disciplinares, e a primeira conclusão foi que desde 2017 o principal método de solução alternativa aos procedimentos disciplinares na União é o termo de ajustamento de conduta (TAC), que iniciou possibilitando substituir a potencial penalidade de advertência e em 2019 teve seu alcance ampliado para as suspensões até 30 dias.

A segunda conclusão, foi que o TAC faz sucesso na União, pois celebraram-se 8.697 entre 01/01/2018 e 10/8/2023, evitando a instauração de igual número de PAD's e agilizando o trabalho correcional disciplinar. A terceira conclusão, foi que dois (PE e SE) dos seis Estados investigados não preveem o TAC nas suas normatizações, e um prevê apenas parcialmente (AM), portanto não podem oferecê-lo aos seus servidores, deixando-os em desvantagem em relação aos servidores federais, cearenses, fluminenses e mineiros.

A quarta conclusão, foi que a introdução dos acordos disciplinares na normatização da Administração Pública seria mais adequada juridicamente se partisse do Legislativo, como fizeram o CE, GO, PR, TO e SP, e não por ato administrativo, como fez a União, ou por Decreto, como fizeram MG e RJ. Isso porque, as penalidades que os acordos substituem chegaram ao ordenamento pelas mãos do legislador, e essas mesmas mãos seriam as mais adequadas para autorizar as suas substituições.

A quinta conclusão, foi que a uniformidade dos acordos disciplinares entre os entes investigados é muito baixa, começando pelo fato de que dois Estados não os preveem na sua normatização (PE e SE) e um prevê parcialmente (AM). A forma de introduzi-los também não coincide, pois cada ente usou um instrumento diferente (Lei, Decreto e IN).

No alcance do TAC não há melhor sorte, pois o da União alcança até a suspensão de 30 dias; o cearense e o mineiro abraçam até as suspensões de 90 dias; e o carioca apenas a advertência e a repreensão. Essa falta de uniformidade no alcance dos acordos disciplinares fragiliza a isonomia, pois se todos são servidores públicos, todos merecem o mesmo tratamento, independentemente do ente em que trabalham.

Pela mirada da igualdade, não é recomendável que um servidor que cometeu infração disciplinar grave, punível com suspensão de 90 dias, celebre acordo no CE e em MG, enquanto

outro que faltou com urbanidade, teoricamente punível com advertência, seja processado e punido no AM, PE e SE, por falta de previsão normativa para os acordos.

A conclusão final nesse tema, foi que seria adequado a União incluir o TAC na Lei nº 8.112/90, para respaldar legalmente as instruções normativas da CGU. O mesmo deveriam fazer MG e RJ com os seus Decretos, seguindo o exemplo cearense e de outros Estados que já incluíram os seus acordos nos Estatutos, como TO e GO, por exemplo. O Amazonas, por sua vez, precisa estender o TAC aos seus demais servidores, para que recebam o mesmo tratamento daqueles lotados na sua área de segurança pública.

Os Estados de Pernambuco e Sergipe necessitam introduzir o TAC nas suas normatizações, preferencialmente por meio de lei, para que seus servidores recebam o mesmo tratamento que recebem os seus colegas da União e dos Estados que já se atualizaram possibilitando os acordos disciplinares. Tratam-se de medidas úteis para valorizar a isonomia e a uniformidade do sistema correcional disciplinar brasileiro no tocante aos TAC's.

No Capítulo 6, investigou-se a falta de uniformidade sobre a estabilidade dos membros das comissões de inquérito (CI) dos PAD's, e a primeira conclusão foi que nenhum dos entes investigados especifica se a referida estabilidade é no serviço público ou no cargo ocupado ao tempo da designação. SE e RJ nem requerem estabilidade, apenas que sejam servidores efetivos, com um procurador do Estado presidindo a CI em SE, e membros bacharéis em Direito no RJ.

A segunda conclusão, foi que a União e o Amazonas consideram que a estabilidade prevista nos seus Estatutos é no serviço público, enquanto a Administração Púbica mineira, a pernambucana e a cearense consideram que as suas normatizações exigem a estabilidade no cargo ocupado no momento da designação para integrar a CI.

A terceira conclusão, foi que, na União, a melhor interpretação para a lacuna do art. 149 da Lei nº 8.112/90 é que para compor CI's a estabilidade deve ser no serviço público. Entre outras razões, porque a autoridade instauradora de PAD's 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 na estrutura de outro órgão, que analisa critérios objetivos do desempenho funcional.

É possível que nos Estados esse raciocínio não funcione, pois alguns têm as suas CI's 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, o que pode facilitar as ingerências e comprometer a independência das comissões processantes.

A quarta conclusão, foi que o nível de uniformidade nesse tema é muito baixo entre os sete entes investigados: SE e RJ não exigem estabilidade dos seus comissários, apenas que sejam servidores efetivos; no CE, os PAD's tramitam em Comissão Permanente na PGE, com um procurador do Estado na presidência, enquanto no AM tramitam em Comissão Permanente da Secretaria de Administração, composta por cinco membros, sendo dois bacharéis em Direito.

RJ e SE deveriam inserir a exigência de estabilidade dos membros das suas CI's na normatização, porque requerendo apenas que sejam efetivos abrem-se flancos para pressões contra aqueles ainda não estáveis. O caso de SE é mais preocupante, pois a sua Comissão Permanente está na estrutura da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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.

A conclusão final nesse tema, foi que seria útil uniformizar a exigência de estabilidade dos membros de CI's 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 requeira-se a estabilidade no cargo ocupado, pois viria em benefício da independência das CI's.

Outra medida útil, enquanto não se uniformizam os Estatutos nessa matéria, seria que o STJ publicasse súmula com o entendimento que vem prevalecendo, sobre a estabilidade dos membros de CI's ser no serviço público, e não no cargo ocupado ao tempo da designação. Tais medidas impediriam que o Estado volte a tratar casos iguais sobre a estabilidade de maneira diferente, agredindo o princípio da isonomia e a segurança jurídica.

Os três Capítulos seguintes (7, 8 e 9), que formaram a Parte III, seguiram tratando de temas correcionais controversos, mas vinculados ao PAD, iniciando, no capítulo 7, pela falta de uniformidade na apuração de atos da vida privada. A primeira conclusão, foi que na União a

regra é apurar apenas os ilícitos relacionados ao exercício do cargo, pois a primeira parte do art. 148 da Lei nº 8.112/90 dispõe que o PAD "é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada *no exercício de suas atribuições*". (Grifou-se)

Excepcionalmente, a União pode avançar sobre atos da vida privada do servidor, escorada na autorização residual da parte final daquele art. 148, que permite a apuração quando a conduta "tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido". Foi por isso que a Coger-RFB não apurou o golpe de Vítor e Gilberto no concurso da RFB, punidos apenas na esfera penal (caso narrado na introdução do Capítulo 7).

A segunda conclusão, ainda relativa à União, foi que a CGU ampliou o alcance da responsabilização administrativa dos servidores em quatro Notas Técnicas recentes, que responderam a consultas de unidades correcionais do SisCor sobre o tema. A CGU respondeu ser possível investigar administrativamente os servidores que receberam fraudulentamente o benefício do Programa Bolsa Família (PBF) e o auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19, além dos que participaram dos atos antidemocráticos de 08/01/2023.

Concluiu-se que a referida orientação ultrapassa a competência legal recebida do art. 148 da Lei nº 8.112/90, pois tratam-se de atos da vida privada dos servidores, sem nenhuma relação com as atribuições do cargo que ocupam, razão pela qual merecem apuração e eventual punição apenas nas esferas civil e penal. Essa nova posição mais à larga da CGU prejudica a uniformidade das apurações na União, pois as corregedorias do SisCor sempre se guiaram pelo comando estatutário, do qual a CGU se desprendeu.

Concluiu-se, também, ser possível a ampliação da responsabilidade administrativa sobre a vida privada dos servidores federais quando se tratar do descumprimento de deveres previstos na Lei nº 8.112/90, para adaptar-se às novas formas de comunicação e de trabalho virtuais, como por exemplo o dever de urbanidade com colegas e chefes nas redes sociais e grupos de comunicação virtuais em temas relacionados ao serviço.

A terceira conclusão foi que, diferentemente da União, nos seis Estados investigados há previsão legal para apurar atos da vida privada dos servidores. No CE, há o dever de "continência de comportamento, tendo em vista o decoro funcional e social"; no RJ, a responsabilidade administrativa resulta de atos praticados "no desempenho do cargo, ou fora dele, quando comprometedores da dignidade e do decoro da função pública"; e em SE, é dever do servidor "proceder, em sua vida pública e privada de modo a dignificar a função pública".

Nos seis Estados analisados, os servidores devem lealdade às instituições *constitucionais* e administrativas a que servirem, obrigação mais ampla que a do Estatuto federal, que requer apenas "lealdade às instituições a que servir". A exigência alargada nos Estatutos estaduais derivou do Estatuto federal antigo (Lei nº 1.711/52), que previa a lealdade às instituições constitucionais, porém os novos ares da Carta Cidadã fizeram o legislador federal rever o alcance daquela lealdade, o que ainda não ocorreu nos Estados investigados.

O resultado é que se os servidores daqueles seis Estados participassem dos atos do dia 08/01/2023, ou solicitassem benefícios sociais fraudulentamente, poderiam sentir a mão disciplinar estatal, o que não ocorre com os servidores federais, como quer a CGU, pois a lealdade destes se limita à instituição a que servir. Portanto, na União, só os servidores em serviço no dia 08/01/2023 no Palácio do Planalto, no Congresso Nacional e no STF poderiam ser responsabilizados administrativamente pela participação naqueles atos vergonhosos.

Outro dispositivo presente nos seis Estatutos estaduais investigados, autorizando a responsabilização administrativa por atos privados, é o que prevê a demissão para a incontinência pública e a conduta escandalosa, também punidas com demissão na União, mas nesta apenas quando praticada na repartição. A exemplo do ocorrido com o dever de lealdade, os seis Estados copiaram o dispositivo do Estatuto federal antigo e revogado, que previa a demissão para a referida conduta sem limitar ao ambiente da repartição.

Como aqueles seis Estatutos estaduais ainda não receberam novo figurino, como recebeu o Estatuto federal em 1990, o resultado é que aqueles Estados podem apurar atos da vida privada dos servidores, como a pedofilia e outras condutas escandalosas, enquanto os servidores federais não deveriam responder administrativamente por tais atos.

A quarta conclusão, que respondeu ao problema do capítulo 7, foi que não há uniformidade estatutária sobre a apuração de atos da vida privada dos servidores entre a União e os Estados investigados, pois enquanto estes têm autorização legal para apurar tais atos, aquela não recebeu tal permissão. Também não há uniformidade na União depois das Notas Técnicas da CGU, pois pelo menos na Coger-RFB e na Coger-MEC se considera que as apurações devem se limitar aos atos relacionados ao exercício do cargo, deduzindo-se que outras unidades correcionais também entendam dessa forma.

A uniformidade nesse tema está nos seis Estados analisados, pois todos preveem nos seus Estatutos o dever de lealdade às instituições constitucionais e punem com demissão a

incontinência pública e a conduta escandalosa, inclusive fora da repartição. É interessante que essas disposições legais fazem bem ao serviço público, tanto que a CGU entende que devem ser aplicadas na União, mesmo sem previsão legal, mas foram sacadas do Estatuto federal antigo em nome dos direitos fundamentais dos servidores.

A amputação dos referidos dispositivos do Estatuto federal antigo visou a limitar o poder disciplinar aos atos relacionados ao cargo, evitando que ele alcance a esfera privada dos servidores, já monitorada nos planos civil e penal. Em 1990, o legislador federal entendeu que remover aqueles dispositivos era um avanço para a Administração Pública, mas hoje algumas condutas dos servidores na vida privada deixam dúvida se foi a melhor opção, ou se estão melhores os Estados que ainda não arejaram os seus Estatutos nesse tema.

Por qualquer ângulo que se mire, o que se tem por certo é a limitação legal para apurar atos da vida privada dos servidores civis na União, enquanto nos Estados o quadro funcional pode ser investigado e punido pelos mesmos atos, desatendendo ao princípio da isonomia e recomendando uniformização. Seja limitando a ação disciplinar nos Estatutos estaduais, ou ampliando no federal, o importante é que todos os servidores recebam o mesmo tratamento ao praticarem condutas similares, o que hoje não ocorre.

No capítulo 8, investigou-se a falta de uniformidade na apuração do enriquecimento ilícito caracterizado por variação patrimonial desproporcional (VPD), enquadrável como improbidade administrativa. A primeira conclusão, foi que há uma controvérsia sobre a citada apuração, que depois de pacificada na jurisprudência do STJ e do STF voltou à cena com a nova LIA em 2021. A discussão orbita a (des)necessidade de comprovar não apenas o enriquecimento sem causa do servidor, mas também a infração dolosa específica que o gerou.

A discussão está aberta na União, com posições doutrinárias e jurisprudenciais em ambos os sentidos, mas com os órgãos representantes da Administração Pública (AGU, CGU e PGFN) defendendo que a nova LIA não inovou nesse tema, sendo suficiente demonstrar a VPD, sem necessidade de comprovar a infração que lhe deu causa, cabendo ao servidor acusado provar que o incremento patrimonial brotou de fonte pura.

Concluiu-se que a referida interpretação não é a mais adequada, pelos motivos apresentados no subcapítulo em que se estudou a controvérsia, notadamente porque a nova LIA é clara ao exigir que se demonstre o nexo causal entre o enriquecimento ilícito e a infração

dolosa que o originou, não podendo a Administração Pública dar interpretação contraria à Lei apenas porque ela dificulta a comprovação da infração e a punição dos acusados.

A segunda conclusão, foi que com as alterações na nova LIA, que dificultaram a atuação da Administração Pública no combate à corrupção dos seus servidores, alguns autores passaram a defender o enquadramento de condutas na improbidade administrativa do Estatuto federal (art. 132, IV) de forma autônoma, sem usar os conceitos da LIA.

Concluiu-se que a referida interpretação não é a melhor, pelos motivos expostos no subcapítulo em que se estudou o tema, notadamente porque a improbidade administrativa prevista no Estatuto federal é uma norma disciplinar em branco, que se complementa com os conceitos de outra norma de igual hierarquia, que foi e continua sendo a LIA.

A terceira conclusão, foi que as referidas discussões sobre a (des)necessidade de demonstrar o nexo causal entre o enriquecimento ilícito e a infração que o originou, e sobre o uso autônomo da improbidade administrativa estatutária, ainda não chegaram nos Estados investigados, porque o único que prevê a improbidade administrativa no Estatuto é Pernambuco, desde 2015, mas não tem investido na apuração do enriquecimento ilícito, pelos motivos demonstrados no subcapítulo que investigou o tema nesse Estado.

A quarta conclusão, foi que dos sete entes investigados, cinco normatizaram a sindicância patrimonial para investigar o enriquecimento ilícito (MG, CE, RJ, SE e a União), enquanto dois não preveem esse instrumento na sua normatização (PE e AM), sendo que este último prevê apenas para os servidores do Serviço de Segurança Pública.

A previsão de sindicância patrimonial em MG, CE, RJ e SE perde efetividade diante da falta de previsão da improbidade administrativa nos seus Estatutos, forçando-os a apurarem a infração dolosa que deu causa ao enriquecimento ilícito, pois diante da impossibilidade de enquadrá-lo, resta enquadrar a conduta que o causou e tenha previsão estatutária, como o valimento de cargo, que é a infração mais comum para gerar a VPD.

O problema para comprovar o valimento de cargo que gerou o enriquecimento ilícito, é que em MG, RJ, SE e AM ele só alcança o benefício do próprio servidor, que é muito difícil de comprovar, pois não costuma deixar rastro. Já em PE, no CE e na União, os Estatutos preveem o benefício do servidor *ou de outrem* que agiu com ele para obter vantagem, que é menos difícil de demonstrar no apuratório, pois em regra deixa vestígios.

A quinta conclusão, foi que nenhum dos entes estudados tem dados estatísticos sobre as expulsões de servidores por enriquecimento ilícito. Nem a União dispõe dessas informações, apesar de a CGU, como órgão central do SisCor, investir recursos e energia na padronização de procedimentos e na organização das estatísticas correcionais disciplinares.

Somente foi possível obter os referidos dados da Corregedoria da RFB, que tem se dedicado com sucesso à apuração do enriquecimento ilícito dos seus servidores, pois tem a facilidade de acesso aos seus dados fiscais e a experiência fiscalizatória necessária dos seus auditores-fiscais para investigar esse tipo complexo de infração disciplinar.

A sexta e última conclusão, que respondeu ao problema do capítulo 8, foi que nos pontos uniformes entre os entes estudados, trata-se de uma uniformidade com viés negativo, prejudicial ao combate à corrupção, como, por exemplo, quando MG, CE, RJ, SE e AM estão uniformes na falta de previsão da improbidade administrativa nos seus Estatutos, inviabilizando o enquadramento do enriquecimento ilícito dos seus servidores.

O segundo exemplo de uniformidade prejudicial é a que existe entre PE e AM, que não preveem a sindicância patrimonial na sua normatização, sendo que o caso do AM é mais grave, prevendo apenas para os servidores do Serviço de Segurança Pública (SSP), que no seu Estatuto próprio também conta com a improbidade administrativa e o enriquecimento ilícito. Isso significa que até no trato das categorias de servidores amazonenses há falta de uniformidade normativa, com um grupo específico recebendo tratamento mais rigoroso que os demais.

Não há uniformidade sobre a infração de valimento de cargo entre os entes investigados, importante para aqueles que precisam comprovar a irregularidade que gerou o enriquecimento ilícito, por ausência da improbidade administrativa no Estatuto. Enquanto no CE, em PE e na União, o valimento de cargo pode ser para benefício próprio *ou de outrem*, mais fácil de comprovar, em MG, RJ, SE e AM o valimento alcança apenas o proveito próprio do servidor, muito mais difícil de ser demonstrado.

Há outra falta de uniformidade quanto ao valimento de cargo que prejudica a apuração do enriquecimento ilícito em alguns entes: em MG e no CE, a punição prevista para essa infração é a suspensão, que é desproporcional à gravidade do enriquecimento ilícito, por ser excessivamente leve. Já no RJ, o Estatuto faculta à autoridade correcional punir o valimento com suspensão ou demissão, a depender do caso concreto, fragilizando a segurança jurídica.

Por todos os ângulos que se analisa a apuração do enriquecimento ilícito nos entes estudados brota a falta de uniformidade, e quando há aspectos uniformes são prejudiciais ao combate à corrupção e favoráveis aos servidores maliciosos: começa com a falta de previsão estatutária da improbidade administrativa em cinco dos sete entes investigados; avança pela ausência de sindicância patrimonial em dois deles; e o valimento de cargo para proveito de outrem em apenas três dos sete, para ficar somente nestes aspectos.

A falta de uniformidade na apuração do enriquecimento ilícito dos servidores permite que alguns sejam punidos, enquanto outros fiquem impunes na esfera disciplinar, embora tenham praticado a mesma infração. Essa vantagem de uns servidores em detrimento de outros não combina com o princípio da isonomia, pois todos merecem receber o mesmo tratamento disciplinar. Para efetivar esse princípio, necessita-se uniformizar esse delicado tema do enriquecimento ilícito e garantir tratamento similar a todos os servidores brasileiros.

No capítulo 9, estudou-se a falta de uniformidade na prescrição da punição disciplinar e a conclusão foi que a uniformidade entre os entes investigados é muita baixa, a começar pelo prazo da prescrição da pena de repreensão/advertência, que no Amazonas é de 2 meses; 180 dias na União; 1 ano em Pernambuco e em Sergipe; 2 anos em Minas Gerais e no Rio de Janeiro; e 5 anos no Ceará. Assim, enquanto o Amazonas dispõe de meros 2 meses para apurar a infração e punir com repreensão escrita, o Ceará conta com longos 5 anos.

Os prazos citados demonstram que o CE tem 30 vezes mais tempo que o AM para aplicar a repreensão nos servidores. MG e RJ têm 4 vezes mais prazo para repreender que a União e o dobro do tempo de PE e SE, deixando os servidores federais em vantagem em relação aos mineiros, fluminenses e pernambucanos, pois têm mais chances de se beneficiarem com o prazo menor da prescrição dessa punição (180 dias).

Embora o disparo do prazo prescricional no AM esteja uniforme com o da União e dos mineiros, ocorrendo na data do conhecimento do fato, em MG não há previsão estatutária nesse sentido, contando apenas com uma orientação da CGE-MG em Nota Técnica. Noutro rumo, PE e CE iniciam a contagem da prescrição na data da ocorrência do fato, enquanto RJ e SE aceitam tanto este momento, quanto o do seu conhecimento.

O uso da prescrição penal nos PAD’s não tem melhor sorte, porque a União, AM, SE e RJ autorizam a medida nos seus Estatutos, mas sem esclarecerem qual a condição necessária. Já o CE não previu essa possibilidade na sua normatização, mas autorizou a medida em Lei

própria apenas para os servidores policiais civis. MG, por sua vez, também não tem disposição legal sobre o tema, mas um Parecer da AGE-MG orientando a usar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares mineiros.

A perda do direito de punir com demissão algumas infrações em Sergipe ocorre em apenas 2 anos, enquanto os demais entes estudados perdem o direito de aplicar essa pena expulsiva em 5 anos. Entretanto, o Estatuto mineiro não prevê o prazo prescricional para as penas capitais, apenas para o abandono de cargo (4 anos), usando-se 5 anos com amparo apenas em Parecer da AGE-MG.

Por todos os ângulos analisados, brota a falta de uniformidade na aplicação da prescrição da punição disciplinar: começa pelos prazos propriamente ditos, com grandes diferenças entre os entes; avança pelo marco inicial da contagem; galopa pelo uso da prescrição penal nos PAD's e segue na prescrição da punição por abandono de cargo.

A falta de uniformidade nos prazos prescricionais permite que servidores sejam punidos num Estado, enquanto noutro comemoram a impunidade, embora tenham praticados infrações similares, conforme se exemplificou com os casos práticos do agente da Polícia Federal, do servidor da Susepe e dos dois servidores que ilustraram a introdução do capítulo 9.

A aludida vantagem de uns servidores em detrimento de outros não se harmoniza com o princípio da isonomia, pois sendo todos servidores públicos, merecem receber o mesmo tratamento do Estado no exercício do seu poder correcional disciplinar. Para tornar esse princípio um corpo vivo, necessita-se de uniformização estatutária no tema da prescrição, para que os servidores civis brasileiros recebam tratamento similar.

Nas Partes II e III deste trabalho, demonstrou-se a falta de uniformidade na matéria e no processo correcional disciplinar em seis temas nos sete entes investigados, concluindo-se que uma lei geral nacional uniformizante mitigaria o problema. Naquelas duas Partes, muito se mencionou a necessidade de valorizar o princípio da isonomia entre os servidores civis, e as características de ordenação, unidade e coerência do sistema jurídico correcional disciplinar.

Ocorre que o Brasil é uma Federação, e como tal reparte as competências legislativas entre os entes federados, garantindo-lhes autonomia para dispor sobre alguns temas e atuando como limite à uniformização do multicitado sistema. Foi esse limite que se estudou na Parte IV, que abrigou os dois últimos Capítulos da investigação (10 e 11).

No Capítulo 10, estudou-se o pacto federativo como limite à uniformização, descobrindo-se que a característica federalista de descentralizar o poder limita o autoritarismo e tende a fortalecer a democracia, por isso o federalismo não é um inimigo da uniformização, mas um aliado com tonalidade democrática. Nesse passo, concluiu-se que uma das dificuldades para elaborar uma lei geral uniformizante está em conceituar o que é norma geral na competência da União para legislar concorrentemente com os demais entes.

Concluiu-se, também, que as normas gerais são as que veiculam padrões, valores, diretrizes, critérios básicos e fundamentos, aplicáveis homogeneamente em todo o país; e que como a Administração Pública se guia pela concretização de direitos fundamentais, estes devem ser a âncora da norma geral para o sistema correcional disciplinar brasileiro. Com essa conceituação e limitação nos direitos fundamentais constitucionais, garante-se a competência legislativa da União, sem ultrapassar as fronteiras dos demais entes federativos para dispor sobre a correição disciplinar dos seus servidores a partir das suas particularidades.

A descoberta de que o pacto federativo é o limite para uma lei geral nacional, e que os direitos fundamentais são a sua ancoragem, demandou estudar quais desses direitos devem ter lugar numa lei com essa natureza, concluindo-se que são: o direito ao devido processo legal, à reserva legal, à ampla defesa e ao contraditório, à razoável duração do processo, à presunção de não culpabilidade e à segurança jurídica. Cada um desses direitos fundamentais se desdobra em dispositivos hipotéticos mencionados no Capítulo 11.

Antes de iniciar a Parte IV do estudo (Capítulos 10 e 11), elaborou-se uma minuta de projeto de lei geral nacional bastante abrangente, com 93 artigos e farta exposição de motivos. Porém, o estudo do pacto federativo como limite à uniformização (Capítulo 10) e dos direitos fundamentais como ancoragem da lei geral (Capítulo 11) demonstrou que não seria possível oferecer a minuta sem mais estudos sobre o direito ao devido processo legal e à reserva legal.

O direito ao devido processo legal precisa ser mais estudado para descobrir qual rito é mais seguro e eficiente para os PAD's: com acusação detalhada e enquadramento da infração no início do processo, para depois movimentar a instrução probatória, como ocorre, pelo menos, no Amazonas e em São Paulo; ou com a acusação ocorrendo só depois da produção das provas, como fazem a União, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Rio de Janeiro.

Já o direito à reserva legal precisa de mais investigação porque se entendeu que o requisito da taxatividade na tipificação, respeitado na esfera penal, deve ter lugar, também, na

esfera administrativa disciplinar. Se no Direito Penal, com suas tipificações fechadas e precisas, as divergências de interpretação para os mesmos fatos geram decisões divergentes e insegurança jurídica, muito maior é a instabilidade no Direito Administrativo Disciplinar com os seus tipos genéricos e imprecisos.

Criar tipos fechados para o Direito Administrativo Disciplinar não é tarefa simples, sabe-se, mas se no Direito Penal, com sua área de atuação muito mais ampla, foi possível, entende-se que também é no espaço mais limitado da correição disciplinar. Assim, a minuta citada tornou-se inservível, pois ela seguia o padrão atual dos Estatutos, com tipos imprecisos, incompatíveis com o direito à reserva legal e a sua característica de taxatividade das ilicitudes.

Sabe-se, também, que a definição exata das infrações administrativas disciplinares ultrapassaria a competência da União e da lei geral, mas entendeu-se que não é adequado propor a taxatividade sem oferecer um norte para essa ousada pretensão, o que só será possível com mais investigação sobre esse tema específico.

A minuta mencionada foi descartada, então, por três razões: continha tipos imprecisos, desrespeitando o direito à reserva legal e a sua característica de taxatividade; agredia o pacto federativo em alguns pontos, descendo a detalhes incompatíveis com uma lei geral; adotava o rito disciplinar da União, MG, PE, CE e RJ, com a indiciação do servidor no fim da instrução probatória, e não há como afirmar que esse é o melhor formato sem mais estudo.

Por todo o exposto, a conclusão final desta pesquisa foi que o nível de uniformidade nos temas correcionais estudados é muito baixo entre os sete entes investigados, o que fragiliza a unidade e a coerência do sistema correcional disciplinar brasileiro, além de não combinar com o direito fundamental da isonomia, porque há muitos aspectos em que os servidores de um Estado recebem tratamento mais severo que em outros, ou na União, e vice versa. Todavia, há um limite à uniformização: o pacto federativo brasileiro.

Concluiu-se necessário uniformizar o sistema correcional disciplinar brasileiro para adaptar-se à Administração Pública concretista de direitos fundamentais. Nessa raia, o Direito Administrativo Disciplinar deve ser tratado à luz de um Direito Público Sancionador uniforme, que irradia normatividade para todo o sistema punitivo, no Estado Democrático e Constitucional de Direito, que é um sistema constitucional de garantias.

Nesse rumo de ideias, defende-se a tese de que *o nível de uniformidade no sistema correcional disciplinar brasileiro é muito baixo e pode ser melhorado com uma lei geral nacional sobre a correição disciplinar* para as Administrações Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *limitada pelo pacto federativo brasileiro e ancorada nos direitos fundamentais constitucionais*.

Ao aperfeiçoar a uniformidade da parte disciplinar dos Estatutos com uma lei geral nacional, haverá um verdadeiro sistema correcional disciplinar brasileiro, mais equipado com as características de ordenamento, unidade e coerência, que hoje são frágeis, além de se promover a isonomia entre os servidores civis do país nessa matéria.

À derradeira, como este estudo se debruçou sobre seis temas específicos em seis Estados brasileiros e na União, abrem-se portas para se replicar esse formato de pesquisa exploratória entre os outros 20 Estados brasileiros, além do Distrito Federal, e nos outros tantos temas com lacunas legais ou divergências de entendimentos. Pode-se, também, comparar a forma como outros países tratam os mesmos temas.

O mais urgente, porém, é continuar os estudos sobre os direitos fundamentais ao devido processo legal, para descobrir o melhor rito dos PAD's, e à reserva legal, para desenvolver a taxatividade das infrações disciplinares. Isso porque, as descobertas envolvendo esses dois direitos fundamentais impediram a oferta de uma minuta de lei geral nacional uniformizante, que se acredita possível de apresentar com a continuidade dos estudos nesses temas.

Referências

ABREU, Luíz Vasconcelos. *Para o estudo do procedimento disciplinar no Direito Administrativo português vigente: as relações com o processo penal*. Coimbra: Almedina, 1993.

ALCHOURRÓN, Carlos E.; Bulygin, Eugênio. *Introducción a la metodologia de las Ciencias Jurídicas y Sociales.* Buenos Aires: Astrea, 1987, p. 102. Disponível em: <https://biblioteca.org.ar/libros/89293.pdf>. Acessado em 15/02/2024.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais.* 2ª edição. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALFAIA, João. *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*. Coimbra: Almedina, 1985, Tomo I.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Princípio da impessoalidade*. In: MARRARA, Thiago (Organizador.). Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ALVES, João Vitor Oliveira; ROCHA, Samir Vaz Vieira. *O princípio da ampla defesa na construção do processo administrativo disciplinar*. Revista Jurisvox. Patos de Minas-MG, n. 21, dezembro de 2020, p. 220-239 (p. 226). Disponível em: <https://revistas.unipam.edu.br/index.php/jurisvox/article/view/4411/2092>. Acessado em 24/6/2024.

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

_____. *Processo disciplinar em 50 questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

_____. *Infração disciplinar: o dever de apurar*. Revista Jus Navigandi**,** Teresina, ano 14, nº 2042, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273/infracao-disciplinar-o-dever-de-apurar>. Acessado em: 27/7/2023.

_____. *Prática de Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

_____. *Processo disciplinar passo a passo*. 2ª edição totalmente revisada e atualizada. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

_____. *Sindicância e Processo Disciplinar em 50 Súmulas*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado do Amazonas. Manaus. Publicada em 25/11/1986. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/phocadownloadpap/lei_n%C2%BA_1.762-1986-_estatuto_servidor_p%C3%BAblico-_abr._2013.pdf>. Acessado em 15/9/2023.

_____. Lei nº 3.278, de 21 de julho de 2008. Institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, revoga dispositivos da Lei nº 2.271, de 10/01/1994, unifica procedimentos disciplinares previstos nas legislações específicas dos Órgãos que integram o Sistema e dá outras providências. Manaus. Publicada no Diário Oficial doo Estado em 21/7/2008. Disponível em: <https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2008/7/4580#:~:text=d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.-,INSTITUI%20o%20regime%20disciplinar%20dos%20servidores%20do%20Sistema%20de%20Seguran%C3%A7a,Sistema%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acessado em 13/8/2023.

_____. Lei nº 2.794, de 06 de maio de 2003. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Manaus. Publicada em 06/5/2003. Disponível em: <http://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/LOE-2.794-03-Regula-o-processo-administrativo-no-%C3%A2mbito-da-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-estadual.pdf>. Acessado em 15/9/2023.

AMAZONAS. Governo do Estado. Decreto nº 25.080, de 23 de junho de 2005. Aprova o Regimento Interno da Comissão de Regime Disciplinar (CRD-SEAD). Disponível em: https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/12587/#/p:1/e:12587>. Acessado em 19/9/2023.

_____. Secretaria de Segurança Pública. Informações sobre a instituição e organograma. Manaus. Data de publicação não divulgada. Disponível em: <https://www.ssp.am.gov.br/a-ssp/>. Acessado em 07/12/2023.

_____. Secretaria de Estado de Administração e Gestão. Comissão Permanente de Regime Disciplinar. Manual de procedimentos disciplinares. Manaus, 2014, 47 páginas. Obra de uso interno, não publicada.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. *A arbitragem: solução alternativa de conflitos*. Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal. Brasília, n. 2, maio/ago. 1996, p. 149-173. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058527.pdf>. Acessado em 24/7/2023.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A ciência jurídica administrativa.* Coimbra: Almedina, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. *Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal*. Revista Opinião Pública, do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Unicamp. Campinas, Volume 25, nº 1, jan./abr., 2019, p. 97-135. Disponível em: https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21/8/2023.

ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. *Ausência de prazos prescricionais na atuação do Tribunal de Contas da União e seus reflexos sobre a segurança jurídica*. *Revista de informação legislativa (*RIL). Brasília, v. 52, n. 208, p. 277-301, out./dez. 2015. Disponível

em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p277>. Acessado em 02/11/2023.

ARAÚJO, Edmir Neto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. *Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador*. Revista Quaestio Juris. Rio de Janeiro, v. 13, n. 02, p. 738-764 (p. 744), 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/40568/36360>. Acessado em 22/6/2024.

_____. *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>. Acessado em 05/01/2023.

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>. Acessado em 04/01/2023.

ARBACH, Mauricio Neves. *Apontamentos sobre a inviabilidade de concessão de aposentadoria voluntária ao servidor que responde a processo administrativo disciplinar*. Portal Eletrônico Conteúdo Jurídico Brasília-DF, publicado em 15/01/2015. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/42947/apontamentos-sobre-a-inviabilidade-de-concessao-de-aposentadoria-voluntaria-ao-servidor-que-responde-a-processo-administrativo-disciplinar>. Acessado em 29/12/2023.

ARGUELHES, Diego Werneck. *Juízes falando para o povo: populismo judicial para além das decisões judiciais. In* BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de (organizadores). *30 anos da Constituição de 1988 - uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARRUDA, Samuel Miranda. *O direito fundamental à razoável duração do processo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

_____. *Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios - Limites à norma geral - Código Tributário Nacional.* Revista de Direito Público. Universidade de São Paulo, ano 3, v. 2, n. 10, outubro-dezembro de 1969, p. 45-80. Disponível em: <file:///C:/Users/47954027015/Downloads/1.1.1%20Geraldo%20Ataliba%20-%20Normas%20Gerais%20(1).pdf>. Acessado em 17/5/2024.

AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. *Direito Administrativo Disciplinar em perguntas e respostas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1988.

Autor não identificado. Jornal Nacional, reproduzido pelo Jornal Eletrônico G1. *Ministros do STF condenam cinco réus pelos desvios no BB e na Câmara*. Rio de Janeiro. Publicado em 30/8/2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/08/ministros-do-stf-condenam-5-reus-pelos-desvios-no-bb-e-na-camara.html>. Acessado em 12/11/2023.

ÁVILA, Humberto. *Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*. *In* SARMENTO, Daniel (Organizador). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 171-215. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7872948/mod_resource/content/1/%C3%81VILA%2C%20Humberto.%20Repensando%20o_%20Princ%C3%ADpio%20da%20Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%BAblico%20sobre%20o%20Particular.pdf>. Acessado em 12/11/2023.

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: <Vista do Ano 07, nº 17, Jul./set. 2008 (agu.gov.br)>. Acessado em 07/6/2023.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. *Processo Administrativo Disciplinar*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *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>. Acessado em 04/01/2023.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. *A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 27-64, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/288>. Acessado em 30/12/2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª edição, atualizada, 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 9. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf>. Acessado em 22/7/2023.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Introdução. 3ª edição. Volume I. São Paulo: Malheiros, 2007.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. *Transformações do Direito Administrativo*. 2ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010, Volume I.

BARNES, Javier. *Buena administración, princípio democrático y procedimiento administrativo*. Buenos Aires: La Ley, 2012.

BARRETO, Carolina Pereira. *O princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada na Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão-SE, 2013, p. 58. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4357/1/CAROLINA_PEREIRA_BARRETO.pdf>.Acessado em 23/6/2024.

BARROS JÚNIOR, Carlos Schmidt de. *Do Poder Disciplinar na Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. *Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional*. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 101, n. 919, p. 127-196, maio-2012.

_____. *A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo*. *In* ARAGÃO, Alexandre Santos de; NETO, Floriano de Azevedo Marques (Coordenadores). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 31-63. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_LuisRobertoBarroso.pdf>. Acessado em 18/12/2023.

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. *Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação.* Revista Estudos Institucionais. v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

_____. *A constitucionalização do Direito Administrativo*. *In* NETO, Claudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Coordenadores). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. *Trinta anos da Constituição:* a *República que ainda não foi*. *In* BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (organizadores). A República que ainda não foi:

trinta anos da Constituição na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. *O novo Direito Constitucional brasileiro - Contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. 5ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

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

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 3ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004.

BENEVIDES, Maria Victória. *Em defesa da república e da democracia*. *In*: BENEVIDES, Maria Victória; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Organizadores). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *O princípio da unidade da Constituição*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 37, n. 145, p. 95-99 (p. 98), janeiro-março de 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/559/r145-11.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 15/6/2024.

BERNARDES, Flávio Couto; GONTIJO, Pedro Augusto Costa. *A função das normas gerais de direito tributário e de direito financeiro no federalismo brasileiro*. Revista Internacional Consinter de Direito. Curitiba, ano IX, n. XVI, 1º semestre de 2023, p. 293-320. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/474>. Acessado em 17/5/2024.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. 4ª edição. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 2009.

BEZERRA, Higyna Josita Simões de Almeida. *Gestão judiciária: a "nova" onda de acesso à justiça*. Revista Parahyba Judiciária. João Pessoa, a. 6, v. 7, p. 55- 68, (p. 65), novembro-2008. Disponível em: <https://www.jfpb.jus.br/arquivos/revista_pj/Parahyba_judiciria_vol07.pdf>. Acessado em 30/6/2024.

BIELSA, Rafael. *Sobre lo contencioso administrativo*. 3ª edição. Buenos Aires: Librería y Editorial Costellví S.A., 1964.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo - Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 3ª Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

_____. *A constitucionalização do direito administrativo no Brasil*: *um inventário de avanços e retrocessos*. Revista Brasileira de Direito Público (RBDP). Belo Horizonte, a. 4, n. 14, p. 9-53 (p. 12), julho-setembro 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. Tradução de Eduardo Rozo Acuña. Bogotá: Temis, 1987.

_____. *Teoria do ordenamento Jurídico*. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos e Cláudio de Cicco. São Paulo: Polis e Brasília: UNB, 1989.

_____. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do Direito*. Tradução e notas de Mario Pugliese; Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Traduzido por Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini.11ª Edição. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 481. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf>. Acessado em 20/5/2024.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *O princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 2, jul./dez. - 2003, p. 210-223. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/47>. Acessado em 22/7/2023.

_____. *O caminho para um federalismo das regiões*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 17, n. 65, p. 115-126, janeiro-março de 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181197/000367406.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acessado em 20/5/2024.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa* - Por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *A quinta geração de direitos fundamentais*. Revista Direitos Fundamentais & Justiça. Porto Alegre, v. 2, nº 3, p. 82-93, abril-junho de 2008. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>. Acessado em 13/6/2024.

BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7ª edição, revista, atualizada e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963.

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

BOSCOLO, Ana Teresa de Abreu Coutinho. *Desafios da Harmonização do Direito do Comércio Internacional*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2016, p. 24. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-25102016-162941/publico/DissertacaoCompletaAnaBoscolo.pdf >. Acessado em 07/7/2024.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Independência das esferas administrativa e penal é mito*. Revista Eletrônica Consultor Jurídico (Conjur). São Paulo, publicado em 21/5/2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito/>. Acessado em 05/01/2024.

BRANDÃO, Júlio Cézar Lima. *Comentários ao estatuto do servidor público atualizado Lei 8.112: direitos, deveres, proibições vantagens, processo disciplinar, seguridade social, e aposentadoria.*. 2ª edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual de boas práticas consultivas em matéria disciplinar. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Brasília, 2017, p. 29. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual_boas_praticas_disciplinares-__cppad.pdf>. Acessado em 29/12/2023.

_____. Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. 2ª edição. Brasília. Publicado em 2019, p. 134. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesenormativos/Manual.pdf>. Acessado em 31/10/2023.

_____. Nota Decor/CGU/AGU nº 306/2007-PCN. Dispõe sobre nulidade de PAD com membro de CI sem estabilidade. Brasília, 2007, p. 71. *In* Ementário do Departamento de Coordenação e Orientação de órgãos jurídicos (Decor). 4ª edição, revisada, ampliada e atualizada até 31/12/2007. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/informativos/ementario-decor-4a-edicao-31-12-2017.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

_____. Parecer AGU nº GQ 124, de 14 de abril de 1997. Dispõe sobre a independência das instâncias. O enquadramento em crime contra Administração requer condenação judicial transitada em julgado. Brasília. Publicado no DOU de 30/5/1997. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 23/11/2023..

_____. Parecer AGU nº GQ-207, de 14/12/1999. Dispõe sobre Processo Administrativo Disciplinar, abandono de cargo e prescrição. Processo n. 10680.001466/95-18. Brasília. Aprovado em 14/12/1999 e publicado no DOU de 21/12/1999. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 28/10/2023.

_____. Parecer AGU nº GQ nº 12, de 07/02/1994. Dispõe sobre a Portaria de instauração do PAD. Brasília, 1994, p. 524-526. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

_____. Parecer AGU nº GQ nº 35, de 30/10/1994. Dispõe sobre apuração de irregularidades administrativas. Brasília, 1994, p. 527-533, item 17. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu.pdf>. Acessado em 06/6/2023.

_____. Parecer AGU nº GQ-55. Dispõe sobre contraditório, ampla defesa, prescrição e consequências do julgamento da regularidade de contas pelo Tribunal de Contas da União no PAD. Brasília. Publicado em 30/01/1995. Item 19, p. 433. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 21/10/2023.

_____. Parecer AGU nº GMF-6, de 18/9/2017. Dispõe sobre abandono de cargo e termo inicial do prazo prescricional. Processo nº 00688.000880/2016-16. Brasília. Aprovado em 18/9/2017 e publicado no DOU de 21/9/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em 28/10/2023.

_____. Parecer nº AM - 02, de 09 de abril de 2019. Brasília. Publicado no DOU de 12/4/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45762/5/Parecer_AM_02_2019.pdf>. Acessado em 26/10/2023.

_____. Parecer nº JL - 06, de 10 de novembro de 2020. Brasília. Publicado no DOU de 13/11/2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-06-2020.htm#:~:text=Parecer%20n%C2%BA%20JL%20%2D%2006%2C%20de,Aprovo.>. Acessado em 26/10/2023.

_____. Parecer nº JT - 03. Dispõe sobre a recondução ao serviço público federal de servidor público estadual que desiste do estágio probatório. Brasília. Aprovado pela Presidência da República em 27/5/2009. Publicado em 09/6/2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-JT-03-2009.htm>. Acessado em 07/6/2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília. Publicada no DOU de 24/9/1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20dispon%C3%ADveis>. Acessado em 04/8/2023.

_____. Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade [...]. Brasília. Publicada no DOU de 27/9/2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm>. Acessado em 27/8/2023.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal. Brasília. Publicada no DOU de 01/02/1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acessado em 01/8/2023.

_____. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Brasília. Publicada no DOU de 01/11/1952. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acessado em 02/10/2023.

_____. Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965. Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal. Brasília. Publicada no DOU de 06/12/1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4878.htm>. Acessado em 10/10/2023.

_____. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília. Publicada no DOU de 26/10/2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2>. Acessado em 12/10/2023.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 18/7/2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acessado em 16/5/2024.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 14/02/1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acessado em 16/5/2024.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 08/7/1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acessado em 16/5/2024.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. Publicada no DOU de 31/12/2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acessado em 16/5/2024.

_____. Lei nº 12.843, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 02/8/2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acessado em 27/6/2024.

_____. Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais; eleva essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro; e dispõe sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Brasília. Publicada no DOU de 30/11/2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13364.htm>. Acessado em 28/6/2024.

_____. Projeto de Lei nº 5.504/90, transformado na Lei nº 8.112/90. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da Administração Pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas e dá outras providências. Dossiê digitalizado. Brasília. Publicado em 11/12/90, p. 22 da numeração original e 27 do arquivo digitalizado. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1146208&filename=Dossie-PL%205504/1990>. Acessado em 10/6/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2022*. Brasília. Publicado em 2023, p. 201. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acessado em 25/7/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Enunciado nº 5, de 19 de outubro de 2011. Dispõe sobre a prescrição disciplinar em caso de conduta também tipificada como crime. Brasília. Publicado no DOU de 24/10/2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44232>. Acessado em 26/10/2023.

_____. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33694/19/IN%20n.%2014_14-11-2018_regulamenta%20SISCOR.pdf>. Acessado em 18/8/2023.

_____. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). Brasília. Publicada no DOU de 18/02/2009. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/13/IN_CGU_04_2009.pdf>. Acessado em 25/7/2023.

_____. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Regulamenta a adoção de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 31/5/2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/m.ateria/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806 >. Acessado em 26/7/2023.

_____. Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Brasília. Publicada no DOU de 26/12/2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-20-de-dezembro-de-2019-235339948>. Acessado em 26/7/2023.

_____. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Conduta. Brasília. Publicada em 26/02/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>. Acessado em 21/7/2023.

_____. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, versão de 2013, p. 131. <Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44519/5/ManualPAD_2013.pdf >. Acessado em 05/6/2023.

_____. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, versão de 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>. Acessado em 05/6/2023.

_____. Nota Técnica nº 989/2017/CGNOC/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de benefício do Programa Bolsa Família por servidores públicos federais. Brasília. Publicado em 20/6/2017. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/816/2022/05/Nota_Tecnica_989_2017_CGNOC_CRG.pdf>. Acessado em 12/10/2023.

_____. Nota Técnica nº 1933/2019/CGUNE/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de benefício do Programa Bolsa Família por servidores públicos federais. Brasília. Publicado em 30/9/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43861/8/nota_tecnica_1933_2019.pdf>. Acessado em 12/10/2023.

_____. Nota Técnica nº 3243/2021/CGUNE/CRG. Consulta sobre o recebimento irregular de auxílio emergencial durante a pandemia de Coronavírus por empregados públicos dos Correios. Brasília. Publicado em 05/01/2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67350/4/NOTA_TECNICA_3243_2021_CGUNE_CRG.pdf>. Acessado em 13/10/2023.

_____. Nota Técnica nº 113/2023/CGUNE/CRG. Orientações aos órgãos integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal sobre a apuração disciplinar de atos que atentam contra a democracia. Brasília. Publicado em 18/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/aconteceu-aqui/noticias/2023/SEI_2654334_Nota_Tecnica_113.pdf>. Acessado em 13/10/2023.

_____. Nota Técnica nº 486/2022/CGUNE/CRG, de 17 de março de 2022. Dispõe sobre os efeitos da alteração da redação do inciso VII do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Publicada no DOU de 18/3/2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67847/8/Nota_tecnica_486_SEI_00190_101098_2022_45.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

_____. Painel Correição em Dados. Ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal, a empresas e a entidades, possibilitando encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre PADs e sanções a pessoas físicas e jurídicas. Disponível em: <Central de Painéis (cgu.gov.br)>. Acessado em 19/8/2023.

_____. Portaria nº 1.598, de 09 de maio de 2019. Brasília. Publicada no DOU de 17/5/2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46491/8/Portaria_1598_2019.pdf>. Acessado em 26/10/2023.

_____. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 14/10/2022. Disponível em: <portaria_normativa_27_2022_cgu.pdf (ufes.br)>. Acessado em 19/8/2023.

BRASIL. Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Portaria Coger nº 219, de 06 de setembro de 2006. Disciplina o juízo de admissibilidade para instauração de Sindicância ou

Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicada no Boletim de Pessoal MF nº 36, de 08/09/06 e no sítio eletrônico da CGU, p. 937. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-3-legislacao-complementa_2019.pdf>. Acesso em 26/8/2023.

_____. Portaria Coger nº 128, de 16 de outubro de 2020. Institui o Grupo Nacional de Comissões e regulamenta o inciso III do art. 2º e o § 1º do art. 23, ambos da Portaria RFB nº 4.505, de 6 de outubro de 2020, no âmbito da Corregedoria da Secretaria Especial da RFB. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço RFB nº 200, de 20/10/20, Seção 2, p. 5.

BRASIL. Governo Federal Provisório. Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. Brasília. Publicado no DOU de 08/01/1932. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm>. Acessado em 30/10/2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Inquérito Civil nº 1.15.004.000109/2020-81. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Pedra Branca-CE. Brasília. Publicado em 22/3/2022. Disponível em: < recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 13/10/2023.

_____. Inquérito Civil nº 1.15.004.000111/2020-50. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Senador Pompeo-CE. Brasília. Publicado em 05/4/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 13/10/2023.

_____. Inquérito Civil nº 1.15.004.000117/2020-27. Recebimento de auxílio emergencial por servidores públicos federais no município de Ipueiras-CE. Brasília. Publicado em 23/5/2022. Disponível em: <recuperarIntegraUnico (mpf.mp.br)>. Acessado em 13/10/2023.

_____. Nota Técnica nº 01/202. Trata da aplicação da Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Publicada em 16/11/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 27/02/1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acessado em 01/8/2023.

_____. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 01/7/2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm>. Acessado em 19/11/2023.

_____. Decreto nº 10.571, de 09 de dezembro de 2020.
Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da Administração Pública federal. Brasília. Publicado no DOU de 10/12/2020. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10571.htm>. Acessado em 19/11/2023.

_____. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília. Publicado no DOU de 12/7/2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm>. Acessado em 27/6/2024.

_____. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília. Publicado no DOU de 11/6/2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acessado em 27/6/2024

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.317.278/PE. Segunda Turma. Relator: ministro Humberto Martins. Julgado em 28/8/2012 e publicado no DJe de 24/9/2012. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/3695940/RG+NO+RESP+N%C2%BA%201.317278,%20DE+2-8-2012,%20DJE+DE+8-8-2012>. Acessado em 08/6/2023.

_____. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 981.333/PI. Segunda Turma. Relatora: ministra Assusete Magalhães. Brasília. Julgado em 01/3/2018 e publicado no DJe de 08/3/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AINTARESP%27.clas.+e+@num=%27981333%27)+ou+(%27AgInt%20no%20AREsp%27+adj+%27981333%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 21/10/2023.

_____. Agravo Interno no Mandado de Segurança nº 18.018/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Gurgel de Faria. Julgado em 02/3/2021 e publicado no DJe de 10/3/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201103129893&dt_publicacao=10/03/2021>. Acessado em 08/6/2023.

_____. Mandado de Segurança nº 16.557/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Herman Benjamin. Julgado em 24/8/2011 e publicado no DJe de 06/9/2011. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100799290&dt_publicacao=06/09/2011. Acessado em 08/6/2023>.

_____. Mandado de Segurança nº 28.214-DF. Primeira Seção. Relator: ministro Herman Benjamin. Julgado em 22/6/2022 e publicado no DJe de 30/6/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2728214%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2728214%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 16/11/2023.

_____. Mandado de Segurança nº 15.022/DF. Terceira Seção. Relator: ministro Gilson Dipp. Julgado em 09/11/2011 e publicado no DJe de 17/11/2011. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000230326&dt_publicacao=17/11/2011>. Acessado em 08/6/2023.

_____. Mandado de Segurança nº 17.583/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 12/9/2012 e publicado no DJe de 03/10/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102251828&dt_publicacao=03/10/2012>. Acessado em 08/6/2023.

_____. Mandado de Segurança nº 14.138/DF. Terceira Seção. Relator: ministro Jorge Mussi. Brasília. Julgado em 26/10/2011 e publicado no DJe de 01/02/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2714138%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2714138%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 24/10/2023.

_____. Mandado de Segurança nº 21.045/DF. Primeira Seção. Relatora: ministra Marga Tessler. Brasília. Julgado em 10/12/2014 e publicado no DJe de 16/12/2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401335562&dt_publicacao=16/12/2014>. Acessado em: 25/10/2023.

_____. Mandado de Segurança nº 20.857/DF. Primeira Seção. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 28/8/2019 e publicado no DJe de 06/9/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400485421&dt_publicacao=06/09/2019>. Acessado em: 26/10/2023.

_____. Recurso Ordinário nos Embargos de Declaração no Mandado de Segurança nº 11.493/DF. Terceira Seção. Relator: ministro Nefi Cordeiro. Brasília. Julgado em 25/10/2017 e publicado no DJe de 06/11/2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ROEDEDMS%27.clas.+e+@num=%2711493%27)+ou+(%27RO%20nos%20EDcl%20nos%20EDcl%20no%20MS%27+adj+%2711493%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja>. Acessado em 21/10/2023.

_____. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 46.699/MA. Segunda Turma. Relator: ministro OG Fernandes. Julgado em 12/6/2018 e publicado no DJe de 18/6/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402622185&dt_publicacao=18/06/2018>. Acessado em 29/10/2023.

_____. Súmula nº 635. Primeira Seção. Brasília. Julgada em 12/6/2019 e publicada no DJe de 17/6/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22635%22.num.&b=SUMU&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=-@NUM>. Acessado em 21/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Sentença Estrangeira 5.206-7. Tribunal Pleno. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 08/5/1997 e publicado no DJ de 30/4/2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>. Acessado em 24/7/2023.

_____. Recurso em Mandado de Segurança nº 38.456-DF. Segunda Turma. Relator: ministro Edson Fachin. Julgado em 05/12/2022 e publicado no DJe de 19/12/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473699/false>. Acessado em 16/11/2023.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927/RS. Tribunal Pleno. Relator: ministro Carlos Velloso. Julgada em 03/11/1993 e publicada no DJ em 11/11/1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>. Acessado em 02/6/2024.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019/SP. Tribunal Pleno. Relator: ministro Marco Aurélio. Julgada em 12/5/2021 e publicada em 06/7/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206019&sort=_score&sortBy=desc>. Acessado em 03/6/2024.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815/DF. Tribunal Pleno. Relator: ministro Moreira Alves. Julgada em 28/3/1996 e publicada em 10/5/1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>. Acessado em 15/6/2024.

_____. Recurso Extraordinário nº 160.486/SP. Primeira Turma. Relator: ministro Celso de Melo. Julgado em 11/10/1994 e publicado em 09/6/1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213448>. Acessado em 15/6/2024.

_____. Recurso Extraordinário nº 158.215/RS. Segunda Turma. Relator: ministro Marco Aurélio. Julgado em 30/4/1996 e publicado em 07/6/1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=212594>. Acessado em 19/6/2024.

_____. Recurso Extraordinário nº 1.250.467-RJ. Primeira Turma. Relatora: ministra Rosa Weber. Julgado em 29/6/2020 e publicado em 05/8/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753386305>. Acessado em 29/6/2020.

BRAZ, Petrônio. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª edição. São Paulo: Direito, 2001.

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

BRITTO, Carlos Ayres. *O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988*. *In* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília, OAB-DF, 2008.

BRUNO, Aníbal. *Direito Penal: parte geral*. 5ª edição, rev. e atual. Forense: Rio de Janeiro, 2005.

BUENO, Eduardo. *O primeiro corrupto da história do Brasil: Martim Afonso de Souza*. Porto Alegre: Canal Buenas Ideias. Publicado em 02/12/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5SJHc1m48TA>. Acessado em 12/10/2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 11ª Edição, revista e atualizada até a EC nº 99/2017. São Paulo: Saraiva, 2018.

BUSATO, Paulo César; MENDES, Sílvia de Freitas. *Prescrição e ato infracional: um pano de fundo para a discussão sobre o curto e o longo prazo do discurso infracional*. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí-SC, v. 13, n. 1, 2009, p. 69–82, 2009. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1228>. Acesso em: 01/11/2023.

CAETANO, Marcello. *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª edição. Coimbra: Almedina, 2008.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *Da arguição de relevância no recurso extraordinário*. Revista Forense - comemorativa de 100 anos. Rio de Janeiro, 2005.

CAMARGO, Aspásia. *Federalismo cooperativo e o princípio de subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Organizadores). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CAMINAL, Miquel. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2002.

CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*. Volume 2. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.* 4ª edição. Introdução e Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª edição. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

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

_____. *Improbidade administrativa: limites constitucionais à lei de improbidade.* São Paulo: Saraiva, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Das normas gerais - Alcance e extensão da competência legislativa concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1961.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. *Contagem dos prazos prescricionais da lei penal para punições disciplinares de servidores públicos: uma paralela reflexão crítica sobre os conceitos de tipicidade e discricionariedade das faltas administrativas para os fins do art. 142, §2º, da Lei nº 8.112/90.* Revista de Direito Administrativo e Constitucional A & C. Belo Horizonte, ano 6, n. 26, out./dez. 2006, p. 161-198. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/672/440>. Acessado em 27/10/2023.

CARVALHO, Edgar de. *Direitos e deveres do funcionário da prefeitura do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957.

CARVALHO, Feliciano de. Hierarquia entre normas constitucionais: interpretação da Constituição Federal Brasileira de 1988 conforme a Constituição. In: BORGES, Alexandre Walmott; ALDEODATO, João Maurício Leitão; TOLEDO, Iara Rodrigues de (Organizadores). Livro de Hermenêutica. Anais do XXII Encontro Nacional do Conpedi/Unicuritiba. Curitiba, v. 1, 29/5 a 01/6/2013, p. 312-327 (p. 326). Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=38ccdf8d538de2d6>. Acessado em 14/6/2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Curso de Direito Tributário*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª edição. São Paulo: Atlas, 2016.

_____. *Improbidade administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 107.

CARVALHO PINTO, Carlos Alberto Alves de. Normas gerais de direito financeiro. São Paulo: Editora da Prefeitura Municipal, 1949.

CASAGRANDE, Cássio. O acaso não tem pressa: uma decisão de 6x5 é uma “não decisão”. Revista Eletrônica Jota. Publicado em 23/4/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/o-acaso-nao-tem-pressa-uma-decisao-6-x-5-e-uma-nao-decisao-23042018>. Acessado em 28/6/2024.

CASTILLO BLANCO, Frederico. *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

CASTRO, Caterine Vasconcelos de. *A prescrição disciplinar aplicável ao abandono de cargo e o princípio da legalidade.* Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre. Rio Branco-AC, Volume 8, anual, 2013, p. 281-320. Disponível em: <http://www.pge.ac.gov.br/wp-

content/uploads/2017/01/REVISTA-CEJUR-REVISADA-FINAL.pdf>. Acessado em 29/10/2023.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

_____. *Direito e processo disciplinar*. 2ª edição, revista, atualizada e melhorada. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Atualizada até agosto de 2017, contendo legislação complementar e correlata. Fortaleza. Publicada em 2017. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/Estatuto-dos-Funcionarios-P%C3%BAblicos-Civis-Lei-n%C2%BA-9.826-74-vers%C3%A3o-atualizada-at%C3%A9-2017.pdf >. Acessado em 12/6/2023.

_____. Lei nº 12.124, de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de carreira e dá outras providências. Fortaleza. Publicada no DOE de 14/7/1993. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/defesa-social/item/1209-lei-n-12-124-de-06-07-93-d-o-de-14-07-93-republicada-07-10-93>. Acessado em 02/11/2023.

_____. Lei nº 17.936, de 01 de março de 2022. Dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o Termo de Ajustamento da Gestão (TAG) no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo do Estado do Ceará. Fortaleza. Publicada no Diário Oficial do Estado de 01/3/2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-.content/uploads/sites/20/2022/12/LEI-No17.936-de-01-de-marco-de-2022.pdf>. Acessado em 06/8/2023.

_____. Lei nº 15.299, de 08 de janeiro de 2013. Regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará. Fortaleza. Publicada no DOE de 15/01/2013. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/cultura-e-esportes/item/2582-lei-n-15-299-de-08-01-13-d-o-15-01-13>. Acessado em 28/6/2024.

_____. Lei Complementar nº 58, de 31 de março de 2006. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, estabelecendo a estrutura e a organização e disciplinando suas competências e o funcionamento dos órgãos que a integram, regionalizando sua atuação e dispondo sobre o regime jurídico dos Procuradores do Estado e dá outras providências. Fortaleza. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/47/2023/01/LEI-COMPLEMENTAR-N.o-58-DE-31-DE-MARCO-DE-2006-DOE-DE-31-DE-MARCO-2006.pdf>. Acessado em 13/6/2023.

CEARÁ. Governo do Estado. Decreto nº 34.597, de 17 de março de 2022. Dispõe sobre o sistema de correição dos agentes públicos civis no âmbito do poder executivo estadual. Fortaleza. Publicado no Diário Oficial do Estado de 21/3/2022. Disponível em: <Decreto_estadual_no_34597_2022_-_Regulamenta_Sistema_Correicao.pdf (sefaz.ce.gov.br)>. Acessado em 05/9/2023.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Manual do Servidor. Publicado em 2010. Disponível em: <http://www.urca.br/cppd/wp-content/uploads/sites/18/2021/06/manualservidor.pdf>. Acessado em: 13/6/2023.

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

CHAVEIRO, Joneval Junio. *O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar*. 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>. Acessado em 03/01/2023.

CHAVES, Rodrigo Fernando Machado. *Indicadores patrimoniais de enriquecimento ilícito e o ônus da prova do ato de improbidade administrativa - A investigação patrimonial de Procuradores Federais no controle interno da Procuradoria-Geral Federal*. Dissertação de Mestrado em Direito, apresentada na Fundação Getúlio Vargas-SP. Orientação de Carlos Ari Sundfeld. São Paulo, 2020, p. 70. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28937/disserta%c3%a7%c3%a3o%20em%2024%20de%20mar%c3%a7o%20de%202020.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acessado em 04/9/2023.

CHIKÓSKI, Davi. *O princípio da eficiência e o procedimento administrativo*. A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 4, nº 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621>. Acessado em 22/7/2023.

_____. *A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico*. Revista Digital de Direito Administrativo. Volume 3, n. 1, 2016.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

CLAM, Jean. *Questões fundamentais de uma teoria da sociedade. Contingência, paradoxo, só-efetuação.* Tradução de Nélio Schneider. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

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>. Acessado em 06/6/2023.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Métodos - Princípios de interpretação constitucional*. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, v. 230, 2002, p. 163-186. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46340>. Acessado em 02/11/2023.

COGAN, Bruno Ricardo; SILVA, Marco Antônio Marques da. *Considerações sobre o abuso de autoridade: desenvolvimento histórico e atualidades*. Revista Direito UFMS. Campo

Grande, MS, v. 5, nº 2, p. 270-293, Jul./Dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9891>. Acessado em 27/8/2023.

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>. Acessado em 05/6/202.

CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição administrativa*. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, v. 207, 1997, p. 105-120. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46940/46295>. Acessado em 18/10/2023.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira.* Curitiba: Juruá, 2009.

CORREIA, Cecília Barbosa Macedo; MENDES, Dany Rafael Fonseca. *Teoria econômica aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Informação Legislativa, ano 50, número 197, jan./mar. 2013, p. 285-299. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496984/000991340.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 15/8/2023.

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.

COSTA, José Armando. *Processo Administrativo Disciplinar - Teoria e Prática.* 6ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. *Controle judicial do ato disciplinar.* Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

_____. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 5ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

_____. *Direito Administrativo Disciplinar.* Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

_____. *Direito Disciplinar: Temas Substantivos e Processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COSTA RICA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. São José. Celebrada em 22/11/1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acessado em 30/6/2024.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. *Controle jurisdicional do ato administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Direito Administrativo: perguntas e respostas*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

_____. *Tratado de Direito Administrativo*. 2ª Edição atualizada, ampliada e revisada. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

_____. *Prescrição da falta administrativa*. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 70, n. 544, p. 11-26, fevereiro de 1981.

CRETELLA NETO, José. *Fundamentos principiológicos do processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal - Parte Geral*. 3ª edição. São Paulo: Jus Podivm, 2015.

CURY-MENDES, Camila Capucho. *Princípios do processo administrativo federal e a formalidade dos atos processuais: Uma discussão com foco no desenvolvimento*. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento. Curitiba, Volume 4, n. 2, 2015, p. 132-147. Disponível em: <https://revistas.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3528>. Acessado em 05/01/2024.

DA SILVA, Regina Maria Ferreira. *Ações afirmativas e direito fundamental à educação: uma análise à luz das cotas raciais universitárias*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 14, n. 104, Out. 2012/ Jan. 2013, p. 655-680.Disponível em: <Vista do Ações afirmativas e direito fundamental à educação: uma análise à luz das cotas raciais universitárias (presidencia.gov.br)>. Acessado em 06/11/2023.

DAGUER, Beatriz. *A intersecção entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador: a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), sob a orientação do professor Davi de Paiva Costa Tangerino. Defendida em 2023, p. 87. Disponível em <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/19416/2/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Beatriz%20Daguer%20-%202023%20-%20Completa.pdf>. Acessado em 23/12/2023.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Reflexões sobre a defesa antecipada na lei de improbidade administrativa*. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coordenadores). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

DALLARI, Adílson Abreu. *Limitações à atuação do Ministério Público*. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo (coordenadores). Improbidade administrativa - questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Lei estadual de concessões e legislação federal superveniente*. Revista Trimestral de Direito Público. Belo Horizonte, n. 11, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DANTAS, Bruno. *Concretizar o princípio da segurança jurídica: uniformização e estabilidade da jurisprudência como alicerces do CPC projetado*. *In* FREIRE, Alexandre et al (organizadores). Novas tendências do processo civil - Estudos sobre o novo Código de Processo Civil. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 123-142 (p. 135). Disponível em: <https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/novas_tendencias_do_processo_civil_-_est_1.pdf >. Acessado em 07/7/2024.

DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 4ª edição. Tradução de Hermínio A. Carvalho. Revisão da tradução e texto final de Gildo Sá leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

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

DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de filosofia do Direito*. 5ª edição. Tradução de Antônio José Brandão. Coimbra: A. Amado, 1979.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia e Hermenêutica do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018.

_____. *Uma Teoria do Direito Público Sancionador - Fundamentos da Unidade do Sistema Normativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

_____. *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Tirant Brasil, 2022.

_____. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 6ª Edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2023.

_____. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual Volume III.* Curitiba: Juruá, 2013.

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

_____. *Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar - À luz da teoria geral do processo e do ato administrativo*. 2ª Edição, revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2021.

_____. *O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da Administração Pública contemporânea*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Volume 25, nº 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643. Acesso em 31/7/2023>. Acessado em 25/7/2023.

_____. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/90*. Curitiba, Juruá, 2012.

_____. *Da constitucionalização à democratização do Direito Administrativo*. Revista Justiça do Direito. Passo Fundo-RS, v. 35, n. 3, p. 283-308 (p. 292), setembro-dezembro 2021. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/13009/114116291>. Acessado em 10/6/2024.

_____. *A constitucionalização do direito administrativo para um modelo de administração pública democrática*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 28, n. 1, p. 129-148 (p. 137-138), janeiro-abril 2023. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2301/768>. Acessado em 10/6/2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *A "atividade-ação" punitivo-disciplinar. Interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 6, nº 2, Out./2016, p. 30-44. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3985>. Acessado em: 17/12/2023.

_____. *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>. Acessado em 05/01/2024.

_____. *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>. Acessado em 06/01/2023.

_____. *A juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade*. Revist.a da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 03, p. 245-268, jul./set. 2016. Disponível em: <a juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade | revista da agu>. Acessado em 06/01/2023.

_____. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 67.

DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A Administração Pública concretista de direitos fundamentais - Um olhar para além do positivismo jurídico.* Belo Horizonte: Arraes, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar.* Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 31.

DEZAN, Sandro Lúcio; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *Da "pré-verdade" à "pós-verdade" no processo administrativo e a capacidade de resposta do estado à proteção de direitos.* Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí-SC, v. 24, n. 3, p. 830-854 (p. 841), 2019. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/15492/pdf>. Acessado em 20/6/2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, André Petzhold; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Tipicidade nas Infrações Disciplinares: o desafio da certeza do direito em um dos principais capítulos da competência sancionatória estatal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 14, n. 1, p. 125-144 (p. 137), janeiro-abril 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9612>. Acessado em 02/7/2024.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal Português - As consequências do crime*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 6ª Edição. Salvador: Jus Podivm, 2007.

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

_____. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, t. 2t.

DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no Direito*. 2ª edição, aumentada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. *Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 1987.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014.

DWORKIN, Ronald. *Equality, Democracy, and Constitution: We the People in Court*. Alberta Law Review - Center for Constitucional Studies. Vol. 28, nº 02, 1990, p. 325-346. Disponível em: <https://albertalawreview.com/index.php/ALR/article/view/1605/1594>. Acessado em 14/11/2023.

DUARTE, Clenício da Silva. *Estudos de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

EDUARDO, Carlos. *Funcionário público preso por pedofilia é demitido da Secretaria da Fazenda*. Capital News - Site de notícias da capital e de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS. Publicado em 24/01/2011. Disponível em: <https://www.capitalnews.com.br/cotidiano/funcionario-publico-preso-por-pedofilia-e-demitido-da-secretaria-de-fazenda/206267>. Acessado em 11/10/2023.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, Volume 2.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 4ª edição. Madrid: Civitas, 1995.

ESTEVES, Maria do Rosário. *Normas Gerais de Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil - Sentidos, transformações e fim.* Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FARIA, Marcela Kohlbach de. *Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada.* Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP), v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20395>. Acessado em 25/7/2023.

FARIAS, Paulo José Leite. *A função clássica do liberalismo de proteção das liberdades individuais*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 35, n. 138, p. 155- 184, abril-junho de 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/375/r138-14.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 20/5/2024.

FERRACINI, Luiz Alberto. *Improbidade Administrativa*. 3ª edição. Vila Nova: Julex Edições, 1997.

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

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. *Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Conceito de sistema no Direito: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

_____. *Normas gerais e competência concorrente - Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 90, 1995, p. 245-251. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acessado em 28/5/2024.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Organizadora). Direito Público: Estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

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

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores civis da União.* 3ª Edição, ampliada e atualizada. Bauru: Edipro, 1993

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira.* Revista de Direito Administrativo, janeiro-abril de 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. *A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.* Revista Opinião Pública. Campinas, volume 15, nº 2, 2009, p. 386-421. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 12/11/2023.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. *Federalismo e democracia*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 53, n. 221, julho-setembro de 2016, p. 199-226. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199.pdf>. Acessado em 21/5/2024.

FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública: Lei nº 58/2008, doutrina e jurisprudência*. Alfornelos: Petrony, 2011.

FRANCISCO, Ariela Rodrigues; SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. *Processo administrativo disciplinar: aplicação do princípio da proporcionalidade na fase de julgamento*. Revista Jurídica da Universidade Regional de Blumenau (FURB), v. 20, nº. 41, p. 103-130, jan./abr. 2016, p. 109. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/5778>. Acessado em 06/6/2023.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 204, abr./jun. 1996, p. 65-84. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46754>. Acessado em 13/11/2023.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de Direito Administrativo*. Volume II. 3ª Edição. Coimbra: Almedina, 2016.

FREITAS JR, Luiz Romeu de; MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. *Estratégias de racionalização da corrupção nas organizações: uma análise das declarações de acusados em casos de corrupção no Brasil.* Revista de Ciências da Administração (UFSC). Florianópolis, v. 20, n. 50, p. 8-23, Abril-2018. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/692bd8158c271058794d8781d8b92e63/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1576337>. Acessado em 04/9/2023.

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

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª edición. Madrid: Tecnos, 2005.

GARCIA, Emerson. *A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/92*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 66, out./dez. 2017, p. 29-82. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acessado em 26/7/2023>. Acessado em 01/8/2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GIBRAN, Sandro Mansur; ZAMBÃO, Lara Helena Luíza; ZANELLA, Andrielly Prohmann Chaves. *Os direitos fundamentais de terceira dimensão e sua proteção através da agenda 2030 da ONU: uma análise da possibilidade de auxílio do poder judiciário brasileiro*. Administração de Empresas em Revista. Curitiba, v. 3, n. 33, p. 1027-1044 (p. 1032), julho-setembro de 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/adm.revista/article/view/6828/371374849>. Acessado em 16/6/2024.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *René David e os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Revista eletrônica Consultor Jurídico. São Paulo, publicado em 18/7/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-18/embargos-culturais-rene-david-grandes-sistemas-direito-contemporaneo/>. Acessado em 18/02/2024.

_____. *Norberto Bobbio e a Teoria do Ordenamento Jurídico*. Revista eletrônica Consultor Jurídico. São Paulo, publicado em 21/11/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-21/norberto-bobbio-teoria-ordenamento-juridico/>. Acessado em 16/02/2024.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. 20ª Edição. Petrópolis-RJ: Vozes, 2014.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências. Goiânia. Publicada no Diário Oficial de 29/01/2020. Disponível em: <Lei Ordinária Nº 20.756/2020 - Casa Civil do Estado de Goiás>. Acessado em 01/8/2023.

GÓMEZ-URRUTIA, Marina Vargas. *Contratación internacional en el sistema interamericano*. México: Oxford, 2000, p. 8.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Licitação e contrato administrativo: estudo sobre a interpretação da lei*. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 2ª Edição. São Paulo : RT, 1991.

GRECO, Leonardo. *Publicismo e privatismo no processo civil*. Revista de Processo. Instituto Brasileiro de Direito Processual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 33, n. 164, out./2008, p. 31-32.

GRECO, Rogério. *Direito Penal: Lições*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. *As Nulidades no Processo Penal*. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GUASQUE, Luiz Fabião. *A responsabilidade da lei de enriquecimento ilícito*. São Paulo: RT, 1995. n. 712.

GUICHARD-AYOUB, Éliane. *La Fonction publique*. Paris: Massom, 1975.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *A nova Administração Pública e a abordagem da competência*. Revista de Administração Pública (RAP). FGV EBAPE. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p 125-140, Maio/Jun. 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>. Acessado em 22/7/2023.

HACHEM, Daniel Wunder. *Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais*. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/64/346>. Acessado em 31/12/2023.

HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback. 15ª edição. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.

HENRIQUES, M. Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos regime de férias, faltas e licenças*. 5ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo as políticas públicas no espaço local: interconexões entre federalismo, subsidiariedade e direito social no Brasil*. In: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira (Organizador). Federalismo e constituição: estudos comparados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

HERTEL, Jaqueline C. Saiter. *As dimensões democráticas nas constituições brasileiras*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2007.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: síntese de um milênio.* Florianópolis: Boiteux, 2005.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Traduzido por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2ª Edição. Selección, traducción e introducción de Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 49-50.

HORBACH**,** Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, volume 859, 2007.

HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista Forense. Belo Horizonte, v. 87, n. 315, julho a setembro de 1991.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HUNGRIA, Nelson. *Ilícito Administrativo e Ilícito Penal*. *In*: *Seleção Histórica da Revista de Direito Administrativo - RDA (matérias doutrinárias publicadas em números antigos de 1 a 150).* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

ITÁLIA. Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Roma. Celebrada em 04/11/1950, vigorando a partir de 1953. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&lID=4>. Acessado em 30/6/2024.

IWAKURA, Cristiane Rodrigues. *Celeridade e urgência: duração razoável do processo, filtros recursais*. Revista da Advocacia-Geral da União. Brasília-DF, v. 14, n. 03, p. 89-104, jul./set. 2015. Disponível em: <celeridade e urgência: duração razoável do processo, filtros recursais | revista da agu>. Acessado em 15/8/2023.

JESUS, Damásio Evangelista de. *Direito Penal*. 4ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1993.

JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João Vasconcelos. 18ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

JIMÉNEZ, IRENE Nuño; SEGUIDO, Francisco Puerta. *Derecho Administrativo Sancionador. Princípios de la potestad sancionadora*. Gabilex - Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha. Toledo, nº 5, Marzo-2016, p. 142-192. Disponível em: <https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista_no_5_marzo_2016_ultima_2.pdf>. Acessado em 18/12/2023.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9ª Edição. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª edição, 3ª tiragem. Traduzido por João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 143. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4375607/course/section/2096955/Hans%20Kelsen

%20-%20Teoria%20Pura%20do%20Direito%20-%20Obra%20completa.pdf>. Acessado em 13/12/2023.

_____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KERCHOVE, Michel Van de; OST, François. *El sistema jurídico entre orden y desorden.* Tradução de Isabel Hoyo Sierra. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1997.

KISTEUMACHER, Daniel Henrique Rennó. *A (in) constitucionalidade da Súmula vinculante nº 5*. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, v. 9, n. 9, p. 292-311, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/11>. Acessado em 30/12/2023.

KRAMER, Larry. *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad.* Traducción de Paola Bergallo. Madrid: Marcial Pons, 2011.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

LAMARCA, Isabel Cristina Silva Arruda. *Reformas Administrativas e Políticas de Incorporação de Recursos Humanos no Governo Central Brasileiro (1995-2006).* Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, da Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro. Defendida em 2006, p. 35. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/2560/ENSP_Tese_Lamarca_Isabel_Cristina_Silva_Arruda.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 02/01/2024.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 2ª edição. Tradução de José Lamego. Lisboa: Gulbenkian, 1989.

_____. *Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica*. Tradução de Luiz Díez-Picaso. Madrid: Civitas, 1993.

LEAL, Rosemiro Pereira. Teoria geral do processo: primeiros estudos. 4ª edição, revista e ampliada. Porto Alegre: Síntese, 2001.

LEITE, Simírame Pereira Leite. *Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos na Constituição de 1988 após a Emenda Constitucional nº 45*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília, v. 7, nº 77, fev./mar. 2006. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/46>. Acessado em 28/12/2023.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2018.

LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância – doutrina, jurisprudência e prática*. 5ª edição revista e atualizada, 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. *Direito Administrativo Disciplinar Interpretado pelos Tribunais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013.

LIMA, Rogério de Araújo. *Os artigos federalistas - A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 48, n. 192, p. 125-136, outubro-dezembro de 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242934/000936215.pdf?sequence=3>. Acessado em 19/5/2024.

LIMA, Vicente Ferrar Correia. *Ensaio jurídico sobre o processo ou inquérito administrativo*. Brasília: DASP, 1969.

LINS, Adriane de Almeida; DENYS, Debora Vasti da Silva do Bonfim. *Processo Administrativo Disciplinar - Manual*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico - Comentátios, jurisprudência y normativa reguladora*. Volume II. Los derechos fundamentales del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editorial Bosch, 2012.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; UCHOA, Sheila Monteiro. *Orçamento público e participação ativa: crianças e adolescentes em movimento para o exercício da cidadania*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 46, n. 181, p. 71-89, janeiro-março de 2009, p. 87. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194894/000861668.pdf?sequence=3&isAllowed=y >. Acessado em 22/5/2024.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan. *Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera*. 2ª Edição. Navarra: Arazandi, 2008.

LOSANO, Mario Giuseppe**.** *Sistema e estrutura no direito*. Volume 2: o século XX. Tradução de Luca Lamberti; revisão da tradução Carlos Roberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 29-30.

LUHMANN, Niklas**.** *Introdução à Teoria dos Sistemas.* 3ª edição. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2011.

LUHMANN, Niklas. *Sistema jurídico y dogmática jurídica*. Traducción de Ignácio de Otto Pardo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

LUZ, Egberto Maia. *Direito Administrativo Disciplinar: teoria e prática*. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Bauru: Edipro, 2002.

MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. *Corrupção pública pelos olhos da criminologia: dano social e violação dos direitos humanos*. Revista de Estudos Criminais. Porto Alegre, v. 17, nº 70, 2018, p. 133-174.

MACHADO, Hugo de Brito. *Segurança Jurídica e Lei Complementar*. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza, v. 28, nº 1, 2008, p. 179-190. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12104/1/2008_art_hbmachado.pdf>. Acessado em 28/12/2023.

MADEIRA, *Vinícius de Carvalho. Lições de Processo Disciplinar - atualizado com a Súmula nº 5 do STF.* Brasília: Fortium, 2008.

MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 382-383. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4548814/mod_resource/content/3/Hamilton%2C%20Alexander_%20Jay%2C%20John_%20Madison%2C%20James%20-%20Os%20Artigos%20federalistas%201787%20-%201788%20_%20edic%CC%A7a%CC%83o%20integral-Nova%20Fronteira%20%281993%29.pdf>. Acessado em: 27/8/2023.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. *A Administração Pública consensual e a democratização da atividade administrativa*. Revista Jurídica Unigran. Dourados/MS. V. 16, nº 31, jan./jun. 2014, p. 69-85. Disponível em: <https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf>. Acessado em 26/7/2023.

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

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 23ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *O Fim da Súmula nº 339 do STF: pela devida aplicação do princípio da isonomia.* A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 173-194, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/31>. Acessado em 31/10/2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Os precedentes na dimensão da segurança jurídica*. Revista Jurídica. Sapucaia do Sul-RS: Notadez, v. 58, n. 398, p. 25-42, dezembro de 2010. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/os-precedentes-na-dimensao-da-seguranca-juridica.html>. Acessado em 27/6/2024.

MARINS, Leonardo. *Limites ao princípio da simetria constitucional*. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira et al (Coord.). Vinte anos da constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 8ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2019.

MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Volume I. Campinas: Bookseller, 1997.

MARRARA, Thiago. *As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade*. Revista Digital de Direito Administrativo. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51 (p. 24), 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561/77253>. Acessado em 22/6/2024.

MARTINS, Fernando Barbalho. *Do direito à democracia: neoconstitucionalismo, princípio democrático e a crise no sistema representativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Federalismo - Desafios contemporâneos (Prefácio)*. In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPÚLVEDA, Antônio (Organizadores). Porto Alegre: Editora Fi, 2019, p. 10. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5539337/mod_resource/content/3/Federalismo_livro.pdf >. Acessado em 22/5/2024.

MARTINS, Marco Antônio; BASSAN, Pedro. *Propinoduto: depois de 18 anos, processo ainda está na Justiça e réus podem ter de volta dinheiro depositado na Suíça*. Jornal eletrônico G1. Rio de Janeiro. Publicado em 07/02/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/07/propinoduto-depois-de-18-anos-processo-ainda-esta-na-justica-e-reus-podem-ter-de-volta-dinheiro-depositado-na-suica.ghtml>. Acessado em 12/11/2023.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Pressupostos da responsabilização disciplinar*. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance (RDAI). São Paulo, Editora RT, ano 5, n. 16, p. 179–212, janeiro-março 2021.

MARTINS, Roberto de Andrade. *Galileo e a rotação da Terra.* Caderno Brasileiro de Ensino de Física, *v. 11*, nº 3, p. 196-211, 1994. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5165964>. Acessado em 13/11/2023.

MARTINS JR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande-MS. Publicada no DOE de 15/10/1990. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=134974#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20dos,Sul%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. Acessado em 11/10/2023.

MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado. Decreto “P” nº 391, de 21 de janeiro de 2011. Aplicação da pena de demissão [...]. Campo Grande-MS. Publicado do DOE de 21/01/2011. Disponível em: <https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/PaginaDocumento/40702/?Pagina=15>. Acessado em 11/10/2023.

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

_____. *Princípio do fato consumado no direito administrativo.* Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 220, abr./jun. 2000, p. 195-208. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47535/45214>. Acessado em 18/10/2023.

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

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. *Direito Administrativo Moderno.* 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *O Direito Administrativo em evolução*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, José Eduardo Soares de; LIPPO, Luiz Francisco. *A não-cumulatividade tributária*. São Paulo: Dialética, 1998.

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>. Acessado em 03/01/2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015.

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>. Acessado em 03/01/2024.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos de. *Direito Administrativo Sancionador e Inovação: limites e possibilidades*. A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. v. 17, n. 69, julho-setembro de 2017, p. 169-189 (p. 174). Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>. Acessado em 22/6/2024.

MENEGALE, José Guimarães. *O estatuto dos funcionários públicos*. Volume II. São Paulo: Forense, 1962.

MENEZES, Gustavo Quintanilha Telles de. *A fase pré-processual: o ônus de preparação da demanda e os filtros legítimos à propositura de ações judiciais*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2011, p. 64. Disponível em:

<https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9544/1/Gustavo%20Menezes.pdf>. Acessado em 15/8/2023.

MÉNY, Yves. *Democracia local e democracia europeia*. In: DARTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Organizadores). Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 280-281.

MÉXICO. Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Mérida-México. Publicada em 30/3/2005 e aprovada no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 348/2005, Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29692/14/Conven%c3%a7%c3%a3o_ONU_2005.pdf>. Acessado em 28/12/2023.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. Parecer nº 15.616, de 09 de março de 2016. Dispõe sobre a prescrição no processo administrativo disciplinar. Belo Horizonte. Publicado em 09/3/2016. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-15-616-aprovado-pelo-advogado-geral-de-09-03-2016/>. Acessado em 30/10/2023.

_____. Parecer nº 16.114, de 05 de agosto de 2019. Dispõe sobre o prazo prescricional nos procedimentos disciplinares. Belo Horizonte. Publicado em 08/8/2019. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-114-aprovado-pelo-advogado-geral-de-05-08-2019/>. Acessado em 31/10/2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei nº 869, de 05 de julho de 1952. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, publicada em 06/7/1952. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/?cons=1>. Acessado em 11/6/2023.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 3ª edição. Belo Horizonte. Publicado em 2023, 423 p. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf>. Acessado em 01/9/2023.

_____. Instrução de Serviço COGE/CGE nº 1/2017. Estabelece normas complementares para aplicação do Ajustamento Disciplinar. Belo Horizonte. Publicada no Diário Oficial de Minas Gerais em 02/02/2017, p. 33-34. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/#>. Acessado em 06/8/2023.

_____. Manual de apuração de ilícitos administrativos. Belo Horizonte. 1ª edição, publicada em junho de 2020, p. 189-203. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/download/category/34-manuais-e-cartilhas?download=452:manual-de-apuracao-de-ilicitos-administrativos>. Acessado em 06/8/2023.

_____. Resolução CGE nº 15, de 28 de junho de 2022. Regulamenta a Investigação Preliminar no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Belo Horizonte. Publicada no Diário do Poder Executivo de Minas Gerais de 08/7/2022, p. 5. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/index.php?dataJornal=2022-07-08>. Acessado em 02/9/2023.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Decreto nº 46.881, de 04/11/2015. Institui a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Publicado no Diário do Poder Executivo de Minas Gerais em 05/11/2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46881/2015/?cons=1>. Acessado em: 04/9/2023.

_____. Decreto nº 48.421, de 16/5/2022. Altera o Decreto nº 46.881, de 04/11/2015, que institui a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Publicado no Diário do Poder Executivo em 28/5/2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48421/2022/.> Acessado em 04/9/2023.

_____. Decreto nº 46.906, de 16/12/2015. Institui o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte. Disponível em: <Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br)>. Acessado em 05/8/2023.

_____. Decreto nº 48.418, de 16/5/2022. Dispõe sobre o Compromisso de Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte. Disponível em: <Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (almg.gov.br)>. Acessado em 05/8/2023.

MIR, José Cerezo. *Curso de Derecho Penal Español: Parte General*. 5ª edição. Madrid: Tecnos, 1997.

MIRABETE, Júlio Fabrini. *Manual de Direito Penal*. 18ª edição, revista e atualizada até 31/12/2001. São Paulo: Atlas, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MONTEIRO, Washington de Barros; FRANÇA PINTO, Ana Cristina de Barros Monteiro. *Curso de Direito Civil*. 45ª edição. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis* (1748). 2ª Edição. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 132. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espirito-das-leis_completo.pdf>. Acessado em 19/5/2024.

MORAES, Alexandre de. *Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros*. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Organizadores). Estado constitucional e organização do poder. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 25, n. 100, outubro-dezembro de 1988, p. 127-162. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181992/000857523.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 17/5/2024.

MORENTE, Manuel García. *Fundamentos de filosofia: lições preliminares*. Volume I. Tradução de Guillermo de la Cruz Coronado. São Paulo: Mestre Jou, 1980.

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

MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública anotado*. 2ª Edição. Coimbra: Coimbra Editores, 2011.

NASCIMENTO, Fábio Macedo; AGUIAR, Júlio César de. *A prescrição regulada pela lei penal no campo da improbidade administrativa e uma perspectiva a partir da teoria dos jogos*. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 225-252, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/85>. Acessado em 31/10/2023.

NASSAR, Elody Boulhosa. *Prescrição na Administração Pública*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

NELSON, Rocco Antônio Rangel Rosso; TEIXEIRA, Walkyria de Oliveira Rocha. *Da Instrução Normativa nº 4/2020 da CGU e a nova configuração do Termo de Ajustamento de Conduta*. Revista de Direito da Administração Pública (REDAP), a. 6, v. 1, n. 2, Jul./Dez. 2021, p. 1-20. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/226/192>. Acesso em 28/8/2023.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 10ª Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 8ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NEVES, Isadora França. Processualização e segurança jurídica: a aplicação do prazo decadencial quinquenal nos processos administrativos. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília. Defendida em 2020, p. 9. Disponível em: <http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/39498/1/2020_IsadoraFran%c3%a7aNeves.pdf>. Acessado em 18/10/2023.

NEVES, Luis Fernando de Souza. *COFINS - Contribuição social sobre o faturamento - LC nº 70/1991*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares.* Dissertação de Mestrado em Direito apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 87 p. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em 26/7/2023.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 4ª edição, atualizada e revista. São Paulo: Atlas, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: Lei n° 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009.

NOVELLI, Rodrigo Fernando. *A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade*. Revista Jurídica Unigran. Dourados-MS, v. 16, n. 31, Jan./Jun. 2104, p. 119-129. Disponível em: <https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf>. Acessado em 30/7/2023.

NORONHA, Edgard Magalhães. *Direito Penal*. 37ª edição, rev. e atual. por Adalberto José Queiroz Telles de Camargo. São Paulo: Saraiva, 2003, Volume I.

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

_____. *Direito Penal - Parte Geral*. Volume 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIANI, José Alexandre Manzano. *O contraditório nos recursos e no pedido de reconsideração*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

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, p. 50. 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>. Acessado em 08/6/2023.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *Cidadania e cultura política no poder local*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração Pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais*. Revista Prismas - Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional). Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/569>. Acessado em 12/11/2023.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. *Mercosur et protection de l'environnement*. Tese de doutoramento em Direito, apresentada na Universite Paul Cezanne Aix-Marseille 3. Marselha-França, 2012, p. 266-267. Publicada pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB) em 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15963/1/EBOOK%20-%20MERCOSUR%20ET%20PROTECTION%20DE%20L%e2%80%99ENVIRONNEMENT.pdf>. Acessado em 09/7/2024.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. *Breves apontamentos sobre duas propostas metodológicas para o Direito*. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. São Paulo, publicado em 23/7/2016.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-23/diario-classe-breves-apontamentos-propostas-metodologicas-direito/#_ftn3>. Acessado em 13/02/2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e Sanções Administrativas.* 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92*. Porto Alegre: Síntese, 1997.

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

PACHECO, Ângela Maria da Mota. *Sanções tributárias e sanções penais tributárias*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. Lei nº 20.656, de 03 de agosto de 2021. Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná. Curitiba. Disponível em: <legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=251680&codItemAto=1582218#1582218>. Acessado em 01/8/2023.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal.* 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

PEIXINHO, Manoel Messias. *A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais: elementos para uma hermenêutica constitucional renovada*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999.

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

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral do Direito Civil.* 32ª edição, rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. São Paulo: Saraiva, Volume I, 2019.

PERETTI, Cecília; MELO, Naylor Sardinha de. *A autonomia da improbidade administrativa na Lei nº 8.112/90 e a nova redação do art. 11 da Lei nº 8.429/92: uma análise breve e pragmática à luz da jurisprudência do STJ*. Trabalho de conclusão de curso apresentado na pós-graduação *lato sensu* em combate à corrupção e lavagem de dinheiro, na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2022.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Lei nº 6.123, de 20 de julho de 1968. Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Pernambuco. Recife, publicada em 21/7/1968. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/corregedoria/ESTATUTO_FUNCIONARIOS_PUBLICOS_PE.pdf>. Acessado em 11/6/2023.

_____. Lei Complementar nº 316, de 18 de dezembro de 2015. Altera os arts. 82, 130, 132, 194, 196, 204, 209, 218 e 220 da Lei Estadual n° 6.123, de 20 de julho de 1968, e dá outras providências. Recife. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=316&complemento=0&ano=2015&tipo=&url=>. Acessado em 04/12/2023.

PERNAMBUCO. Controladoria-Geral do Estado. Manual prático para comissões de processo administrativo - de acordo com a Lei estadual nº 6.123/68. 1ª edição. Recife. Publicado em novembro de 2019, 132 páginas. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/MANUAL-PAD.pdf>. Acessado em 11/6/2023.

_____. Portaria SCGE nº 42, de 19 de outubro de 2021. Institui Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar - CPPAD para a condução dos processos administrativos de apuração de irregularidades ou infrações praticadas por servidores públicos no âmbito desta Secretaria. Recife. Publicada em 22/10/2021. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/PORTARIA-SCGE-no-042-2021-Institui-o-CPPAD-e-designa-servidores-para-sua-composicao.pdf>. Acessado em 15/7/2023

PERNAMBUCO. Governo do Estado. Decreto nº 38.190, de 18 de maio de 2012. Cria a Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) no âmbito da Secretaria de Administração e dá outras providências. Recife. Publicado em 18/5/2012. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pe/decreto-n-38190-2012-pernambuco-cria-a-comissao-permanente-de-processo-administrativo-disciplinar-cpad-no-ambito-da-secretaria-de-administracao-e-da-outras-providencias>. Acessado em 15/7/2023.

PINHO, Alessandra Lopes de. *O princípio da insignificância como requisito para a formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar*. Revista da Controladoria-Geral da União. Brasília, Volume VI, Edição Especial - Correição, Julho/2011, p. 14-26. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/304/167>. Acessado em 18/8/2023.

PORTO BELO, Duína. *A Razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça*. Revista Direito e Desenvolvimento. João Pessoa-PB, ano 1, n. 2, p. 55-68 (p. 62), julho-dezembro 2010. Disponível em: <Vista do A razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça | Direito e Desenvolvimento (unipe.edu.br)>. Acessado em 30/6/2024.

POSNER, Richard. *Para além do direito*. Traduzido por Evandro Ferreira da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

PRADO, Luiz Régis. *Curso de Direito Penal Brasileiro - Parte Geral*. 2ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PRAÇA, Sérgio. *Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008.* Revista Opinião Pública (Unicamp). Campinas, v. 17, n. 1, Junho, 2011, p. 137-162. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rt9WQH4WMj5MZk9vFGJ33rb/?format=html&lang=pt#>. Acessado em 04/9/2023.

PUIG, Manuel Rebollo et al. *Panorama del derecho administrativo sancionador en España - Los derechos y las garantias de los ciudadanos.* Revista Estudios Sócio-Jurídicos. Bogotá (Colombia), v. 7, nº 1, Enero-Junio de 2005, p. 23-74. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acessado em 19/12/2023.

RAMOS, Carlos Henrique. *Processo civil e o princípio da razoável duração do processo*. Curitiba: Juruá, 2008.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Federação e República*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). Tratado de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 722.

RAMPELOTTO, Alexandre; LOBLER, Mauri Leodir; VISENTINI, Monize Sâmara. *Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão.* Revista de Administração Pública (RDA), da FGV. Rio de Janeiro, Volume 49, nº 4, jul./ago. 2015, p. 959-983. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/2903. Acesso em 21/8/2023.

RÁO, Vicente Paulo Francisco. *O Direito e a vida dos direitos*. 3ª edição anotada e atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: RT, 1991.

REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar - Comentários com instruções e esclarecimentos desde a denúncia de irregularidades até a revisão do processo*. 2ª edição, ampliada e atualizada. Brasília: Consulex, 1999.

REIS, Rafael Francisco. *Análise comparada sobre enriquecimento ilícito por Servidores Públicos no Brasil e em Portugal.* Dissertação de mestrado, apresentada ao Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa. Defendida em 2020, p. 40. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/21866/1/master_rafael_francisco_reis.pdf>. Acessado em 14/11/2023.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 6ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1996.

REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. *Dicionário do latim essencial*. São Paulo: Autêntica Editora, 2014.

RIBEIRO, Vinício A. P. *Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

RICOUER, Paul. *O justo 2: Justiça e verdade e outros estudos*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis.* 7ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas*. Zaragoza: Cometa, 1989.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Decreto nº 46.873, de 13 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Rio de Janeiro. Publicado no DOERJ de 16/12/2019. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/DECRETO-N%C2%BA-46873-2019.pdf>. Acessado em 13/9/2023.

_____. Decreto nº 46.339, de 15 de junho de 2018. Disciplina a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, em sede de processos administrativos disciplinares. Rio de Janeiro. Publicado no Diário Oficial do Estado de 15/6/2018. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%c3%a7%c3%b5es%20SILEP/Legisla%c3%a7%c3%b5es/2018/Decretos/Decreto%2046339%20de%2015%20de%20junho%20de%202018_TAC.pdf?lve>. Acessado em 06/8/2023.

_____. Decreto nº 42.553, de 15/7/2010. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o art. 13 da Lei nº 8.429/92, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências. Publicada no DOE de 19/7/2010. Disponível em: <http://www.pesquisaatosdoexecutivo.rj.gov.br/Home/Detalhe/83415#:~:text=Ato%2042553&text=Ementa%3A,PATRIMONIAL%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.>. Acessado em 29/11/2023.

_____. Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 18/7/1975. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/13a8832c3ad51674832569d0006c75a4/cb7fc6f032ee6e5683256eb40054bd0e?OpenDocument#:~:text=1%C2%BA%20%2D%20Este%20Decreto%2Dlei%20institui,do%20Quadro%20I%20(Permanente)>. Acessado em 13/6/2023.

_____. Decreto nº 2.479, de 08 de março de 1979. Aprova o Regulamento do estatuto dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Publicado em 09/3/1979. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/968d5212a901f75f0325654c00612d5c/2caa8a7c2265c33b0325698a0068e8fb>. Acessado em 17/6/2023.

_____. Controladoria-Geral do Estado. Resolução CGE nº 154, de 09 de agosto de 2022. Altera e consolida o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Publicada no Diário Oficial do Estado do RJ em 15/8/2022. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Regimento-Interno.pdf>. Acessado em 12/7/2023.

RlVERO, Jean. *Curso de Direito Administrativo Comparado*. 2ª edição. Traduzido por José Cretella Júnior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROBERT, Cinthia. *Democracia e constituição: contribuições para a compreensão do Estado contemporâneo*. Campinas: Millennium, 2006, p. 228.

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, 2º quadrimestre de 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5637/3039>. Acessado em 05/01/2024.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Sobre a súmula vinculante*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 51-64. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/193/r133-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acessado em 30/12/2023.

_____. *Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 209, jul./set. 1997, p. 189-222. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47051>. Acessado em 15/9/2023.

_____. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. *Como decidem as cortes? Para uma crítica do direito (brasileiro)*. Rio de Janeiro: FGV, 2013, p. 76.

ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1998.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Traduzido por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2000, p. 199.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia*. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí-SC, v. 13, n. 2, p. 77-92, 2009. DOI: 10.14210/nej.v13n2.p77-92. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1441>. Acessado em 31/10/2023.

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

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes de. *Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização*. Revista Interdisciplinar de Gestão Social. V. 7, nº 1, jan./abr. 2018, p. 113-134. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496/16135 >. Acessado em 21/8/2023.

SALDANHA, Ana Cláudia. *Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro*. Revista Sequência. Florianópolis, nº 59, p. 327-360, dezembro de 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327/13600>. Acessado em 19/5/2024.

SALGE, Daniela Lemos. *A Riqueza sem origem lícita dos agentes públicos e o seu combate no Estado de Direito*. Revista Jurídica UNIJUS, Uberaba-MG, v. 11, n. 15, novembro-2008, p. 239-240. Disponível em:

<https://revistas.uniube.br/index.php/unijus/article/view/1039/1216>. Acessado em 13/11/2023.

SALLES, Carlos Alberto de. *O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias*. Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB). Lisboa, ano 4, n. 3, 2018, p. 215-241.Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0215_0241.pdf>. Acessado em 25/7/2023.

SALLES, Carlos Alberto de; MEGNA, Bruno Lopes. *Mediação e conciliação em nova era: conflitos normativos no advento do novo CPC e da Lei de Mediação*. *In* YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa. *Direito Intertemporal*. Salvador: Juspodium, 2016, p. 122.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Princípios de Derecho Administrativo General*. Madrid: Lustel, 2004.

SANTOS, Denis Ribeiro dos. *A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União*. In: *Democracia, Estado de Direito e Cidadania: enfoques e reflexões.* FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (organizadores). Rio de Janeiro: Light, 2014, p. 59-74. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73>. Acessado em 26/7/2023.

SANTOS, Eduardo Sens dos. *Tipicidade, Antijuridicidade e Culpabilidade nas Infrações Administrativas*. Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, ano 4, n. 42, agosto-2004.

SANTOS, Joienita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, 2016. 63 p. Fundação Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joienita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf >. Acessado em 30/7/2023.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 942, de 06 de junho de 2003. Altera a Lei n. 10.261, de 28 /10/ 1968, que dispõe sobre o Estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de São Paulo. São Paulo. Publicada no DOE de 06/6/2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2003/lei.complementar-942-06.06.2003.html>. Acessado em 28/12/2023.

_____. Lei Complementar nº 1.361, de 30 de outubro de 2021. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da administração direta e autarquias, cria a Controladoria Geral do Estado [...]. São Paulo. Publicada na Subsecretaria de Gestão Legislativa da Casa Civil, em 21/10/2021. Disponível em: <Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo>. Acessado em 01/8/2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. *A Eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional*

brasileiro. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador-BA, nº 32, p. 1-35 (p. 8), outubro-dezembro 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=629>. Acessado em 27/6/2024.

SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In*: SARMENTO, Daniel (organizador). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SARMENTO, George. *Improbidade administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SCHWARTZ, Germano; SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. *O sistema jurídico em Kelsen e Luhmann: diferenças e semelhanças.* Revista Direitos Fundamentais e Justiça. Porto Alegre, v. 2, n. 4, nº 4, jul./set.-2018. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/517>. Acessado em 14/02/2024.

SEGER, Giovana Abreu da Silva; SEGER, Marcelo. *Princípio da segurança jurídica*. Revista Eletrônica Direito e Política. Itajaí-SC, v. 8, n. 3, p. 2445-2458 (p. 2448), 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: <Vista do PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA (univali.br)>. Acessado em 27/6/2024.

SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. *O Direito Administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados*. Revista Digital de Direito Administrativo. USP Ribeirão Preto - SP, vol. 7, n. 1, p. 119-138, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/159398/158955>. Acessado em 04/11/2023.

SERGIPE. Assembleia Legislativa. Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providências correlatas. Aracaju. Publicada em 28/12/1977. Disponível em: <https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_estatuto/estatuto_funcionario.pdf>. Acessado em 19/6/2023.

SERGIPE. Governo do Estado. Decreto nº 29.976, de 1º de abril de 2015. Constitui Comissão Permanente de Inquérito Administrativo Disciplinar (CPIAD), e Comissões Permanentes de Sindicância Administrativa Disciplinar (CPSAD), no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), para apuração de irregularidades administrativas cometidas por agentes públicos do Estado de Sergipe, e dá outras providências. Aracaju. Publicado em 06/4/2015. Disponível em: <https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/29.976>. Acessado em 07/9/2023.

_____. Decreto nº 30.060, de 21 de agosto de 2015. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o art. 13 da Lei (Federal) n° 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito [...], institui a Sindicância Patrimonial, e dá outras providências. Aracaju. Publicado no DOE de 21/8/2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=302324>. Acessado em 06/12/2023.

SILVA, Aurélio José da. *Análise a respeito do decoro nas ciências sociais: uma aproximação conceitual*. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção. Paraíba, v. 18, n. 52, p. 117-127,

abril de 2019. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/RBSEv18n52abril2019.pdf>. Acessado em 03/10/2023.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SILVA, Evandro Lins e. *A questão do efeito vinculante*. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília, ano XXV, n. 61, jul./dez. 1995, p. 53-58. Disponível em: <https://www.oab.org.br/biblioteca-digital/publicacoes/26>. Acessado em 30/12/2023.

SILVA, Giselle Cibilla. *A prescrição no Direito Administrativo Disciplinar*. Revista da Advocacia-Geral da União. Brasília, ano 4, n. 8, Set./Dez. 2005. Disponível em: <a prescrição no direito administrativo disciplinar | revista da agu>. Acessado em 01/11/2023.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 431.

SILVA, Márcio Vinícius de Araújo. *Possibilidade de concessão de aposentadoria a servidor público que esteja respondendo a Processo Administrativo Disciplinar, na visão dos Tribunais, ante a falta de previsão legal.* Revista da Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília, v. 7, n.11, p. 155-176, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34447/13/V7.n11_Possibilidade.pdf>. Acessado em 29/12/2023.

SILVA, Matheus Passos. *Resumo do livro "Os artigos federalistas"*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://profmatheus.com/wp-content/uploads/2017/06/os-artigos-federalistas-resumo.pdf>. Acessado em 19/5/2024.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In* SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coordenadores). *In*: *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2013, p. 13-39.

SILVA E SILVA, Ana Paula Dias da. *Crimes contra o mercado de valores mobiliários*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. Coimbra. Apresentada em maio de 2018. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/23459/1/Ana_Silva.pdf>. Acessado em 04/11/2023.

SILVEIRA, Júlio César Costa da. *Da prescrição administrativa e o princípio da segurança jurídica: significado e sentido*. Tese de doutoramento em Direito, apresentada na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Orientado por Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba, 2005, 412 páginas. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2002/;jsessionid=9AC57FD7867B6A346EDDE558E54FC873?sequence=1>. Acessado em 19/10/2023.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *O dano moral do servidor público decorrente da instauração de procedimento correcional sem justa causa*. Revista da Faculdade Mineira de Direito. Belo

Horizonte, Volume 24, nº 48, p. 342-371. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/21618/19606>. Acessado em 18/8/2023.

SOARES, Gregório Antônio. *A autonomia da improbidade administrativa na Lei nº 8.112/90*. Trabalho de conclusão de curso apresentado na pós-graduação *lato sensu* em combate à corrupção e lavagem de dinheiro, na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2022.

SOUSA, Emília Cássia de. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. Revista da CGU - Edição Especial Direito Disciplinar. Brasília, ano VI, Julho-2011, p. 107-128. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/308/171>. Acessado em 27/10/2023.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Normas gerais do direito financeiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, n. 37, julho-setembro de 1954, p. 12-34. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/issue/view/1065>. Acessado em 17/5/2024.

SOUSA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. *Comentários ao Código Tributário Nacional: Parte Geral*. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

SOUSA, Rui Correia de. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, anotado e comentado*. 2ª edição atualizada e aumentada. Lisboa: Quid Juris, 2011.

SOUZA, Adailton Alves de. *O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo.* Revista eletrônica Âmbito Jurídico, nº 179, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftnref29>. Acessado em: 27/7/2023.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Eduardo Adriano. *Curso de Direito Penal: Parte Geral*. 2ª Edição, revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SOUZA, Inês Cabral Ururahy de. *Cidadania e direitos humanos no estado social e no constitucionalismo democrático*. Revista Pensar. Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 442-456, julho-dezembro de 2010, p. 445. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2135/1733> Acessado em 21/5/2024.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Traducción de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 292-293.

STOCO, Rui. *Processo Administrativo Disciplinar - processo disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais*. São Paulo: RT, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1992.

_____. *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>. Acessado em 03/01/2023.

_____. *Sistema constitucional das competências*. Revista Trimestral de Direito Público. Belo Horizonte, n. 1, 1993.

_____. *Direito Administrativo para Céticos.* São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNSTEIN, Cass Robert. *A Constituição Parcial*. Traduzido por Manassés Teixeira Martins e Rafael Triguinelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

_____. *A verdade sobre os boatos: como se espalham e por que acreditamos neles*. Traduzido por Márcio Hack. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

TABAK, Benjamin Miranda; PEREIRA, José de Lima Ramos. *Análise Econômica do Processo*. Revista Nomos, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza-CE, Volume 39.2 - jul./dez. 2019, p. 39-58. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50823/1/2019_art_bmtabak_jlrpereira.pdf>. Acessado em 15/8/2023.

TAFNER, PAULO. *Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais*. *In*: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio (organizadores). Rio de janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007, p. 29-63. Disponível em: <folha de rosto.pmd (ipea.gov.br)>. Acessado em 21/8/2023.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *Culpabilidade no Estado Democrático de Direito*. In: MACHADO, Marta R. de Assis; PUSCHEL, Flavia Portella. Responsabilidade e pena no Estado Democrático de Direito: Desafios teóricos, políticas públicas e o desenvolvimento da democracia. São Paulo: FGV, 2016.

TAVARES, André Ramos. *Normas gerais e competência legislativa concorrente: uma análise a partir de decisões do STF*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 73-74, p. 1-39 (p. 5), janeiro-dezembro de 2011. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/659/596>. Acessado em 29/5/2024.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª Edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2020.

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 01/8/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ne-bis-in-idem-e-o-cumulo-de-sancoes-penais-e-administrativas-01082018>. Acessado em 05/01/2023.

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]>. Acessado em 18/8/2023.

TEIXEIRA NETO, João Luiz. *O peculiar interesse municipal*. Revista de Direito Público. Universidade de São Paulo, v. 14, n. 64, p. 212, outubro-dezembro de 1982.

TERAN, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*. 11ª Edición. México: Porrua, 1989.

TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoiético*. Tradução de José Engracia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins. Palmas. Publicada no Diário Oficial nº 2.478. Disponível em: <Lei1818-07 (central3.to.gov.br)>. Acessado em 01/8/2023.

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>. Acessado em 04/01/2023.

TOSI, Giuseppe. *Significado e consequências da Declaração Universal de 1948: direitos humanos, capacitação de educadores, fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos da educação em direitos humanos*. João Pessoa: Universitária, 2008.

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

TUÑON, Javier Ernesto Scheffer. *Princípios del Derecho Disciplinário*. In: BAUTISTA CELY, Martha Lucía; SILVEIRA, Raquel Dias da (Coordenadoras.) *Direito Disciplinar Internacional*: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle, e responsabilidade da função pública. Belo Horizonte: Fórum, 2011, Volume 1.

VADE MECUM BRASIL. Dicionário Jurídico *on line*. 2023. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/dicionario-juridico>. Acessado em 27/10/2023.

VALE, Charles Rocha do; SIMEÃO, Álvaro Osório do Valle. *Dimensões dos direitos fundamentais*. Revista Processus. Brasília, ano I, v. I, n. 1, janeiro-junho de 2020, p. 8-14 (p. 9). Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/204/224>. Acessado em 13/6/2024.

VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*. Campinas: Papirus, 2002.

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>. Acessado em 05/6/2023.

VENEZUELA. Organização dos Estados Americanos (OEA). Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas. Publicada em 29/3/1996; aprovada pelo Decreto Legislativo n.

152, de 25/6/2002; e promulgada pelo Decreto n. 4.410, de 7/10/2002. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33417/23/Conven%c3%a7%c3%a3o_interamericana_combate_corrup%c3%a7%c3%a3o_OEA.pdf>. Acessado em 28/12/2023.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. Prescrição no Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo. Rio de janeiro, v. 200, 1995, p. 299-309. Disponível em: <v. 200 (1995) | Revista de Direito Administrativo (fgv.br)>. Acessado em 02/11/2023.

VIEIRA, Judivan Juvenal. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: IOB Thomsom, 2005.

VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022.

_____. *Violação de princípio constitucional no PAD Federal mediante cerceamento de defesa na alteração de enquadramento*. Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 16, n. 181, p. 40-51, março-2016.

_____. *A controvérsia na concessão de aposentadoria voluntária ao servidor que responde PAD na esfera federal*. Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 17, n. 200, p. 61-71, outubro-2017.

_____. *A possibilidade de prisão a partir da condenação em segunda instância: inconstitucionalidade ou medida importante no combate à corrupção e impunidade dos poderosos?* Teresina, ano 23, n. 5392, 06/4/2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/65258>. Acessado em 28/6/2024.

_____. *Ainda as vaquejadas: superando a visão da modernidade ocidental hegemônica sobre a natureza e os animais não humanos*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Porto Alegre-RS, n. 96, p. 83-98, junho-julho 2021.

_____. *Qual a condição para aplicar os prazos prescricionais penais no processo administrativo disciplinar federal?* Revista Fórum Administrativo. Belo Horizonte, v. 16, n. 185, p. 74-84, julho-2016.

VICENTE, Luciano Rosa; DEZAN, Sandro Lúcio. *A influência da segurança jurídica na celeridade processual do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal*. Revista Interesse Público (RIP). Belo Horizonte, v. 24, n.136, p. 81-102, novembro-dezembro 2022.

_____. *A tensão entre o livre exercício da atividade econômica e a redução das desigualdades sociais no Direito Constitucional Brasileiro*. Revista de Direito Constitucional e Internacional (RDCI). São Paulo, v. 137, ano 31, p. 43-66, Ed. RT, maio-junho de 2023.

_____. *Processos administrativos disciplinares: agilizar é preciso*. Revista da AGU. Brasília-DF, v. 22, n. 2, abril-junho 2023. Disponível em: <Processos administrativos disciplinares: agilizar é preciso. | REVISTA DA AGU>. Acessado em 30/6/2024.

_____. *A força democrática das Supremas Cortes*. Revista de Informação Legislativa: RIL. Brasília-DF, v. 60, n. 239, p. 115-136, jul./set. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/239/ril_v60_n239_p115.pdf/view>. Acessado em: 27/12/2023.

_____. *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>. Acessado em 01/01/2024.

_____. *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>. Acessado em 05/01/2023.

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

VIEGAS, Vera Lúcia. *Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos*. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí-SC, v. 9, n. 3, p.617-654 (p. 629), setembro-dezembro 2004. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/382/325>. Acessado em 07/7/2024.

VIEIRA, José Roberto. *A noção de sistema no Direito*. Revista da Faculdade de Direito da UFPR. Curitiba, v. 33, 2000, p. 53-64. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1844/1540>. Acessado em 15/02/2024.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e os sistemas do direito positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

VILELA, Alexandra. *Considerações acerca da presunção de inocência em Direito Processual Penal*. Coimbra: Editora Coimbra, 2005.

VORONOFF, Alice. *Direito Administrativo Sancionador no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

WALINE, Marcel. *Droit Administratif*. 9ª edição. Paris: Éditions Sirey, 1963.

WRIGHT, Georg Henrik Von. *Norma y Acción - Una investigación lógica*. Tradução de Pedro Garcia Ferrero. Madrid: Tecnos, 1979, p. 210.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro: Primeiro Volume -Teoria Geral do Direito Penal*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.