

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

JOSÉ JÚLIO GADELHA

O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL
EM BUSCA DE SEU JULGADOR NATURAL

BRASÍLIA

2024

JOSÉ JÚLIO GADELHA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL
EM BUSCA DE SEU JULGADOR NATURAL**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

BRASÍLIA

2024

JOSÉ JÚLIO GADELHA

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL
EM BUSCA DE SEU JULGADOR NATURAL**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

20 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho
Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Membro Interno

Profa. Dra. Carliane de Oliveira Carvalho

Universidade Tuiuti do Paraná
Membro Externo

Prof. Dr. Roberto Leonardo da Silva Ramos

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - Unifesspa
Membro Externo

Código de catalogação na publicação – CIP

G124p Gadelha, José Júlio Gadelha

O Processo Administrativo Disciplinar Federal em busca de seu julgador natural / José Júlio Gadelha. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

217 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho.

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Processo administrativo. 2. Poder Executivo - aspectos jurídicos - Brasil. 3. Administração pública. I.Título

CDDir 341.362

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, aos meus amigos e a todos que acreditaram na força transformadora da educação em minha vida. Dedico, especialmente, aos meus professores do ensino fundamental, que me mostraram ser possível conciliar o trabalho árduo na agricultura com os estudos. Eles foram fundamentais para que eu concluísse o ensino fundamental, prosseguisse no ensino médio, ingressasse em uma universidade e construísse novos caminhos para a minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu orientador, Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho, pela colaboração e orientação nos estudos e, principalmente, pela paciência, sabedoria e pelos ensinamentos que levarei para toda a vida. Agradeço, de igual forma, à Profa. Dra. Grace Ladeira Garbaccio, que esteve presente na minha vida acadêmica desde o meu ingresso no curso de doutorado do IDP, sempre me ensinando e incentivando a continuar firme até o fim dessa jornada. Manifesto minha imensa gratidão também à Profa. Dra. Carliane de Oliveira Carvalho, que, de forma sábia, tem me ensinado muito, sendo uma referência profissional para mim. Externo, ainda, minha gratidão ao Prof. Dr. Roberto Leonardo da Silva Ramos, pelas suas contribuições e dicas imprescindíveis para o aprimoramento deste trabalho.

RESUMO

A tese "O Processo Administrativo Disciplinar Federal: Em Busca de Seu Julgador Natural" investigou a aplicação do princípio do julgador natural no Processo Administrativo Disciplinar Federal (PAD). O problema central abordado é a insuficiência de imparcialidade e independência no modelo atual de julgamento, o que compromete a garantia do julgador natural e do justo processo administrativo disciplinar. O objetivo principal é defender a criação de um órgão central, autônomo, independente, permanente, uniforme e distante dos fatos apurados e das pessoas interessadas no resultado do processo, para conduzir processos administrativos disciplinares no âmbito do Poder Executivo Federal. Tal órgão visa assegurar um justo processo administrativo por meio da máxima efetividade à garantia do julgador natural. A metodologia utilizada incluiu pesquisa bibliográfica, análise de dados públicos e jurisprudência dos tribunais superiores, com foco nos pilares constitucionais do julgador natural: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O estudo identificou déficits constitucionais na estrutura atual e, considerando a legislação vigente, propôs um modelo de julgamento baseado na criação de um órgão disciplinar interno (Comissão Permanente Processante Administrativa Disciplinar Interna – CPPADI) e outro externo (Conselho Administrativo Disciplinar Federal – CADF). Defendeu-se, ainda, que a instituição de um Tribunal Administrativo Disciplinar Federal, por meio de ampla modernização da legislação disciplinar, seria o modelo ideal para garantir o justo processo administrativo disciplinar federal. Conclui-se, como tese final, que é indispensável uma mudança estrutural no processo administrativo disciplinar federal para assegurar ao servidor acusado a efetiva garantia do julgador natural e do justo processo administrativo disciplinar, conforme previsto pela Constituição Federal.

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar (PAD); julgador natural; justo processo; direitos fundamentais.

ABSTRACT

The thesis "The Federal Disciplinary Administrative Process: In Search of Its Natural Judge" investigated the application of the natural judge principle in the Federal Disciplinary Administrative Process (PAD). The central issue addressed is the lack of impartiality and independence in the current judgment model, which compromises the assurance of a natural judge and a fair disciplinary administrative process. The main objective is to advocate for the creation of a central, autonomous, independent, permanent, and uniform body, distant from the investigated facts and the individuals involved in the process, to handle disciplinary administrative processes within the scope of the Federal Executive Branch. Such a body aims to ensure a fair administrative process by maximizing the effectiveness of the natural judge guarantee. The methodology employed included bibliographic research, analysis of public data, and case law from higher courts, focusing on the constitutional pillars of the natural judge: legality, impartiality, morality, publicity, and efficiency. The study identified constitutional deficits in the current structure and, considering the existing legislation, proposed a judgment model based on the creation of an internal disciplinary body (Permanent Administrative Disciplinary Processing Commission – CPPADI) and an external one (Federal Disciplinary Administrative Council – CADF). Furthermore, the establishment of a Federal Disciplinary Administrative Tribunal, through comprehensive modernization of disciplinary legislation, was advocated as the ideal model to guarantee a fair federal disciplinary administrative process. The thesis concludes that structural changes in the federal disciplinary administrative process are essential to ensure the accused civil servant's effective guarantee of a natural judge and a fair disciplinary administrative process, as provided for in the Federal Constitution.

Keywords: Disciplinary Administrative Process (PAD); natural judge; fair process; fundamental rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 AS DIMENSÕES CONSTITUCIONAIS DO JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO	25
1.1 POR QUE JUSTO PROCESSO?	27
1.2 O JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	28
1.2.1 Dimensão da Legalidade	30
1.2.2 Dimensão Dialética ou Democrática	36
1.2.3 Dimensão Ética ou da Moralidade	42
1.2.4 Dimensão Humanitária	49
1.2.5 Dimensão Republicana	52
1.2.6 Dimensão da Eficiência ou da Efetividade	56
2 O JULGADOR NATURAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: EM BUSCA DE SEUS PILARES FUNDAMENTAIS	58
2.1 PILAR DA LEGALIDADE (JULGADOR COMPETENTE/PRÉVIO/DE NÃO EXCEÇÃO)	59
2.2 PILAR DA IMPESSOALIDADE (JULGADOR IMPARCIAL)	66
2.3 PILAR DA MORALIDADE (JULGADOR ÉTICO)	73
2.4 PILAR DA PUBLICIDADE (JULGADOR PÚBLICO/NÃO SECRETO)	79
2.5 PILAR DA EFICIÊNCIA (JULGADOR EFICIENTE)	82
3 A ESTRUTURA DE JULGAMENTO DO PAD: HÁ JULGADOR NATURAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL?	85
3.1 BREVE HISTÓRICO DA ESTRUTURA DE JULGAMENTO DO PAD	88
3.1.1 Primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União – Decreto-Lei nº 1.713/1939	89
3.1.2 Segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União - Lei nº 1.711/1952	91
3.1.3 Terceiro Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União - Lei nº 8.112/1990	94
3.2 COMO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL JULGA SEUS SERVIDORES?	95
3.2.1 Pesquisa, Metodologia e abrangência	95
3.2.2 Unidade de Correição ou Órgão Responsável pelo Julgamento e Apoio às Autoridades Julgadoras	99
3.2.3 Comissão Processante Permanente (CPP)	105
3.2.4 Admissibilidade, Instauração e Julgamento	109
3.3 COMO ENTENDE A DOUTRINA?	112
3.3.1 Legalidade das Comissões Processantes <i>Ex Post Facto</i>	113
3.3.2 Comissão Processantes <i>Post Facto</i>: Violação ao Princípio do Juiz Natural	118
3.4 COMO DECIDEM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)?	127
3.4.1 Designação de Comissão Temporária e Posterior aos Fatos	127

3.4.2 Requisitos para Compor a Comissão Processante	130
3.4.3 Indicação e Substituição de Membros da Comissão Processante.....	131
3.4.4 Vinculação da Autoridade Administrativa ao Relatório Final.....	133
3.5 ANÁLISE DO MODELO DE JULGAMENTO DO PAD À LUZ DOS PILARES CONSTITUCIONAIS DO JULGADOR NATURAL E DO JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	135
3.6 PRINCIPAIS DÉFICITS CONSTITUCIONAIS DA ESTRUTURA DE JULGAMENTO DO PAD	137
4 PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO DISCIPLINAR CENTRAL, INDEPENDENTE, AUTÔNOMO E EQUIDISTANTE À LUZ DOS PILARES CONSTITUCIONAIS DO JULGADOR NATURAL	142
4.1 POR QUE UM ÓRGÃO DISCIPLINAR CENTRAL, PERMANENTE, INDEPENDENTE, AUTÔNOMO E EQUIDISTANTE.....	145
4.1.1 Inelegibilidade Decorrente da Demissão em Processo Administrativo Disciplinar	146
4.1.2 Cassação de Aposentadoria ou Disponibilidade.....	151
4.1.3 Via <i>Crucis</i> Processual	155
4.1.4 Proibição de Retorno ao Cargo Público	157
4.1.5 Impedimento de Remover-se, Exonerar-Se ou Aposentar-se	159
4.1.6 Efeitos Nefastos da Impunidade	160
4.1.7 Efeitos Positivos da Existência de uma estrutura de julgamento Independente e Autônoma	162
4.2 ÓRGÃO CENTRAL, PERMANENTE, AUTÔNOMO, INDEPENDENTE E REGULAR	165
Justificativa para atribuir à AGU a competência de órgão central e autoridade instrutória do PAD.....	168
4.3 DIVISÃO DA FUNÇÃO DE INVESTIGAR, DE INSTAURAR, DE INSTRUIR E DE JULGAR	173
4.3.1 Competência para investigar/apurar infração administrativa e promover o processo administrativo disciplinar: Predominantemente das Corregedorias ou Controladoria-Geral da União (CGU)	177
4.3.2 Competência Instrutória do PAD: Advocacia Pública Federal	178
4.3.3 Competência para julgar e aplicar sanção: Autoridade Administrativa Competente ..	181
4.4 DEFINIÇÃO OBJETIVA DE COMPETÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSO.....	183
4.5 DIANTE DO QUE TEMOS: COMISSÃO DISCIPLINAR INTERNA E COMISSÃO DISCIPLINAR EXTERNA.....	185
4.5.1 Comissão Processante Permanente Administrativa Disciplinar Interna (CPPADI)	186
4.5.2 Conselho Administrativo Disciplinar Federal (CADF)	190
4.6 DIANTE DO QUE DEVERÍAMOS TER: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL – O JULGADOR ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR IDEAL.....	200
CONSIDERAÇÕES FINAIS	204
REFERÊNCIAS.....	208

INTRODUÇÃO

PAD

*Instrumento de justiça
Da aplicação do direito!
Concretiza em cada feito
A Norma Fundamental!
Garantia essencial
A uma justa decisão,
Da correta punição
Do agente infrator!
Direito do Servidor,
Do Estado, obrigação!
(AUTOR, 2024).*

O processo administrativo disciplinar, enquanto ramo do direito administrativo, passou por processo de constitucionalização, submetendo-se a uma filtragem constitucional para assegurar sua validade e legitimidade. Um processo que não observe as garantias processuais fundamentais do acusado é considerado inválido. Da mesma forma, qualquer decisão ou julgamento que atente contra a dignidade da pessoa humana é ilegítimo¹.

O processo administrativo disciplinar, anteriormente fundamentado exclusivamente na lei em sentido estrito, passou a beber também da fonte do direito constitucional, alcançando o *status* de processo administrativo disciplinar constitucional. Este deve ser entendido como um produto e uma exigência inegociável do Estado Democrático de Direito. Assim, limitar-se ao cumprimento da legislação não é suficiente; é essencial que o processo esteja em plena conformidade com a Constituição² e com os direitos e garantias fundamentais nela consagrados.

O processo deve ser disponibilizado de maneira igualitária, eficaz, participativa e colaborativa a todos os servidores acusados, sem qualquer tipo de favoritismo ou discriminação. Deve ser um mecanismo democrático que assegure a todos, independentemente de sua posição funcional, renda, cargo ocupado, gravidade da penalidade ou força das provas existentes, o direito fundamental a um julgamento justo. Além disso, é essencial garantir uma participação ativa dos acusados, permitindo que

¹ Este trabalho segue uma perspectiva neoconstitucionalista. Conferir: Barroso (2001, 2005, 2014); Alexy (2002) e Hesse (2009).

² Nesse sentido, é louvável a redação do art. 1º do Código de Processo Civil – CPC: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

contribuam de forma significativa na construção da decisão final pela Administração processante.

No contexto do Estado Constitucional Democrático, a Administração Julgadora tem a obrigação de assegurar ao servidor acusado o acesso a um processo que respeite plenamente os princípios do devido processo, garantindo todos os meios necessários para uma defesa eficaz. Não é suficiente apenas disponibilizar o processo; é indispensável assegurar que este seja realizado de maneira justa, ou seja, de forma colaborativa, pública, isonômica, fundamentada, imparcial, com duração razoável, e conduzido de forma adequada, leal e efetiva (DIDIER JR., 2022, p. 102/111). O justo Processo Administrativo Disciplinar é, assim, um direito fundamental garantido ao acusado.

O professor Daniel Mitidiero (2011, p. 30) expressa com clareza e profundidade que “[o] direito fundamental ao processo justo obriga o Estado Constitucional”. Essa afirmação sublinha a ideia de que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, a garantia de um processo justo transcende uma simples exigência legal ou procedimental. Trata-se de um imperativo constitucional que vincula o Estado à observância de princípios fundamentais como a imparcialidade, a igualdade das partes, o contraditório e a ampla defesa. O processo justo não é um favor concedido ao cidadão; é uma obrigação que decorre diretamente da Constituição e da essência do próprio Estado de Direito, servindo como um instrumento de proteção contra arbitrariedades.

O Professor Jacinto Coutinho (2018) explica que o princípio do juiz natural encontra suas origens no pensamento iluminista e na Revolução Francesa, movimentos que buscavam promover a igualdade perante a lei e combater injustiças estruturais. Seu principal objetivo era “extinguir os privilégios das justiças senhoriais (foro privilegiado), assim como afastar a criação de tribunais de exceção, ditos *ad hoc* ou *post factum*”. Ele destaca que o princípio do juiz natural representa uma “expressão do princípio da isonomia e também um pressuposto de imparcialidade”.

Nelson Nery Júnior (2009, p. 126) destaca que o princípio do juiz natural³, ou julgador natural no contexto do processo administrativo, possui uma dimensão tridimensional. Isso significa que ele abrange três aspectos essenciais: a proibição de criação de tribunais de exceção, a exigência de que o julgamento seja realizado por uma autoridade competente, previamente estabelecida em lei, e a garantia de que essa autoridade atue de forma imparcial.

³ Essa terminologia será adotada ao longo deste trabalho como equivalente ao princípio do juiz natural.

O princípio do juiz natural não se restringe aos âmbitos penal e civil, estendendo-se também ao processo administrativo. Como aponta Nelson Nery Júnior (2009, p. 129), nesse contexto, emprega-se a expressão "princípio do julgador natural". Essa terminologia é particularmente apropriada, já que, no processo administrativo, a figura do juiz, no sentido estrito, é substituída por um administrador que desempenha a função de julgador. Essa ideia é análoga a outras variações do princípio do juiz natural, como o “promotor natural” (MAZZILLI, 2017), o “defensor natural” (JUNKES, 2015) e o “delegado natural” (PERAZZONI, 2012). O conceito de "julgador natural" é abrangente, abarcando qualquer autoridade encarregada de proferir julgamentos, sendo, por isso, o termo adotado nesta pesquisa.

Nesse contexto, o princípio do julgador natural estabelece que o servidor acusado de infração disciplinar deve ser julgado por uma autoridade competente, previamente definida em lei, garantindo que tal autoridade atue com imparcialidade e independência. Essa prerrogativa visa assegurar que o processo disciplinar seja conduzido dentro dos parâmetros de legalidade, moralidade e justiça, afastando qualquer possibilidade de influência externa ou interna que possa comprometer a lisura do julgamento. A definição prévia do julgador evita a criação de comissões ou instâncias *ad hoc*, as quais poderiam configurar verdadeiros tribunais de exceção, violando os princípios constitucionais da isonomia e da segurança jurídica.

No âmbito do processo administrativo disciplinar federal, regido pela Lei nº 8.112/1990, o requisito de autoridade competente previamente constituída resta atendido, uma vez que a legislação especifica quem é responsável pelo julgamento⁴, permitindo que qualquer servidor acusado saiba antecipadamente quem será o julgador. Contudo, os outros aspectos do princípio do julgador natural — como a proibição de tribunais de exceção, a imparcialidade e a independência do julgador — não são plenamente garantidos, conforme será discutido ao longo deste estudo.

⁴ As competências para aplicação das penas, e, em regra, para a realização do julgamento, encontram-se definidas no art. 141 da Lei nº 8.112, de 1990:

“Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais, e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior, quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades, na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias”.

O juízo de exceção, ou comissão de exceção, no âmbito do processo administrativo disciplinar (PAD), é caracterizado pela possibilidade de constituição da comissão processante após a ocorrência do fato e pela livre escolha de seus membros pela autoridade instauradora. Isso implica que a autoridade responsável por instaurar o processo tem a prerrogativa de formar uma comissão específica para julgar um caso em particular. Essa prática é comum em diversas autarquias federais, onde muitas vezes não existe uma Comissão Permanente previamente estabelecida, configurando, em muitos casos, uma violação ao princípio do julgador natural. Nelson Nery Júnior (2009, p. 129) destaca que a nomeação de comissões após a ocorrência dos fatos pode resultar tanto em favorecimento quanto em prejuízo ao servidor acusado. Ele também ressalta que, na administração pública, é comum a violação ao princípio do julgador natural por meio da formação de comissões sindicantes ou processantes constituídas após o fato, o que configura um claro caso de tribunal de exceção.

Quanto à existência de julgamento por uma autoridade imparcial e independente, também é possível de questionamentos. Isso ocorre porque a autoridade competente, que instaura, constitui a comissão de inquérito e, muitas vezes, julga o processo, é o superior hierárquico do servidor acusado, o que estabelece uma relação de subordinação e proximidade direta entre julgador e acusado (REZENDE, 2017). Tal proximidade com os fatos e com o acusado pode comprometer a imparcialidade da autoridade competente, seja na decisão de instauração ou de arquivamento da denúncia.

A concentração de atividades processuais em uma mesma pessoa, geralmente a autoridade administrativa, evidencia o caráter inquisitório do processo administrativo disciplinar federal. Nesse modelo, os sujeitos processuais responsáveis pelas etapas essenciais do processo – investigação, acusação, julgamento e até a revisão – acabam por se confundir na figura da mesma autoridade. Tal estrutura processual compromete gravemente o julgador natural no PAD e da separação de funções, fundamentais para um julgamento justo. A ausência de divisão clara entre as funções processuais propicia o risco de perseguições arbitrárias ou favorecimentos, afastando o processo disciplinar de seus objetivos republicanos de garantir legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e justiça administrativa.

Do mesmo modo, a Comissão Processante, que é responsável por conduzir a fase instrutória do processo, analisar a defesa e elaborar o relatório final, também é composta por servidores subordinados à autoridade julgadora e pertencentes à mesma instituição do

acusado. Essa estrutura não oferece garantias suficientes para assegurar que os membros da Comissão atuem de forma verdadeiramente independente.

Nesse contexto, a instituição de órgãos ou entidades administrativas federais compostos por servidores independentes, afastados dos fatos e do acusado em análise e dotados de garantias funcionais, constitui uma exigência do Estado Constitucional Democrático e decorre diretamente dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal.

Têm-se, no direito brasileiro, outros órgãos e entidades independentes e autônomos, com estrutura própria e servidores ou membros específicos, responsáveis pelo julgamento de demandas administrativas, como o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica⁵, o Tribunal de Contas da União⁶, Tribunal Marítimo⁷, Conselho Administrativo de Recursos Fiscais⁸ e Conselho Nacional de Justiça- CNJ⁹.

Neste contexto, a minha inquietação jurídica pode ser resumida no seguinte questionamento: diante da constitucionalização do direito administrativo e a prevalência dos direitos fundamentais, como podemos superar o problema da concentração de funções processuais e das comissões processantes provisórias, *post facto*, para apurar a responsabilidade de servidores públicos, evitando nulidades processuais nesse tema e resguardando o interesse público de punir servidores faltosos e efetivando o direito fundamental ao julgador natural, assegurando o justo processo administrativo disciplinar?

Deixar de punir servidor que comete irregularidades no serviço público (o mal servidor) ou aplicar pena menor ao agente merecedor de uma sanção mais pesada é inaceitável. Por mais grave que seja a infração cometida, o servidor deve ser processado e julgado por autoridade competente previamente designada e dotada de independência e

⁵ De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.529, de 2011, o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica é definido como um “órgão julgante” e é composto por sete membros, sendo um Presidente e seis Conselheiros, escolhidos dentre cidadãos com mais de 30 (trinta) anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.

⁶ O TCU é composto por 9 ministros, tem quadro de pessoal próprio, e “jurisdição em todo o território nacional” (Art. 73 da CF).

⁷ De acordo com o art. 1º da Lei nº 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, o Tribunal Marítimo “é um órgão autônomo, com jurisdição em todo o território nacional, auxiliar do Poder Judiciário, vinculado ao Comando da Marinha” e tem, dentre outras, a atribuição de “julgar os acidentes e fatos da navegação marítima, fluvial e lacustre e as questões relacionadas com tal atividade, especificadas nesta Lei”.

⁸ “O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, tem por finalidade julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de 1ª instância, bem como os recursos de natureza especial, que versem sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB)” (Art. 1º da Portaria MF nº 1.634, de 21 de dezembro de 2023).

⁹ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) exerce a função disciplinar em âmbito nacional em relação aos “membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados” (Art. 104, § 4º, inciso III, da Constituição Federal).

imparcialidade, sendo proibido o julgador de exceção. É um direito fundamental do acusado consagrado na Constituição Federal. E é de interesse da Administração Pública um processo Administrativo sem nulidades, garantidor de direitos fundamentais do acusado e instrumento garantidor da preservação da moralidade pública e eficiência da Administração Pública.

Além disso, a pena de demissão, considerada a sanção mais severa no âmbito do serviço público, pode ser comparada em gravidade a muitas penalidades previstas no direito penal. Contudo, o servidor demitido não conta com garantias equivalentes às oferecidas pelo sistema penal. Por exemplo, o recurso interposto pelo servidor contra a demissão não possui efeito suspensivo, resultando na aplicação imediata da penalidade. Além disso, o processo disciplinar apresenta diversas fragilidades no que tange às garantias constitucionais¹⁰, especialmente em relação ao princípio do julgador natural. Essas lacunas comprometem outras garantias e direitos fundamentais do acusado, reforçando frequentes alegações de nulidade processual. Em razão de tais violações, frequentemente o Poder Judiciário reconhece a nulidade do processo disciplinar, evidenciando a necessidade de maior rigor na observância desses princípios.

O modelo de julgamento adotado no processo administrativo disciplinar, à luz do contexto constitucional vigente, exige uma revisão criteriosa. É necessário identificar suas fragilidades e propor melhorias que garantam plena conformidade com os preceitos constitucionais e com as garantias fundamentais asseguradas ao acusado. Somente por meio dessa reformulação será possível construir um sistema que respeite integralmente os direitos constitucionais e promova um julgamento justo e imparcial.

Dessa forma, surge o interesse em investigar a viabilidade de criar um órgão ou entidade administrativa disciplinar no Brasil, dotado de independência e autonomia, com o objetivo de concretizar a figura do julgador natural no processo administrativo disciplinar federal.

Pergunta de Pesquisa

- Como garantir o direito fundamental do julgador natural no processo administrativo disciplinar federal?

¹⁰ Sobre “Déficit das garantias constitucionais em processo administrativo”, conferir Eduardo Calmon de Almeida César (2016).

Objetivo Geral

- Propor a criação de um tribunal ou órgão administrativo central, regular, autônomo, independente e distante das partes interessadas, para julgar servidores públicos federais, de modo que se assegure um justo processo e que se efetive o direito fundamental do julgador natural no processo administrativo disciplinar federal.

Objetivos Específicos

- Identificar as dimensões constitucionais do justo processo administrativo;
- Apontar os cinco pilares fundamentais do julgador natural do processo administrativo à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública (Art. 37, *caput*, da CF/88)
- Entender como a Administração Pública Federal julga seus servidores federais;
- Apresentar o entendimento da doutrina, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre a incidência do julgador natural no processo administrativo disciplinar federal;
- Analisar o julgamento do processo administrativo disciplinar à luz dos pilares fundamentais do julgador natural e do justo processo administrativo;
- Apresentar os elementos essenciais do órgão administrativo disciplinar autônomo, independente e distantes das partes processuais (servidor acusado e da entidade ou órgão federal em que lotado), levando em conta a legislação que temos e a que deveríamos ter.

Hipóteses

- O justo processo administrativo é direito fundamental do acusado e dever constitucional da Administração Pública observá-lo;

- O princípio do juiz natural no processo administrativo possui contornos próprios, sendo seus pilares fundamentais extraídos dos princípios da Administração Pública previstos no art. 37, caput, da Constituição federal;
- O atual modelo de julgamento do Executivo federal não observa o princípio do julgador natural, em especial, no que se refere à imparcialidade e à proibição de tribunal de exceção;
- É necessário buscar no direito brasileiro um modelo de julgamento de PAD que mais garanta o princípio do julgador natural e efetive o justo processo administrativo.

Objeto de Pesquisa, Delimitação Metodológica e Teses

O presente estudo tem como foco o julgamento de processos administrativos disciplinares aplicáveis a servidores públicos federais vinculados ao Poder Executivo Federal, cujas condutas estão regidas pelas disposições disciplinares da Lei nº 8.112/1990. A escolha por restringir o objeto da pesquisa ao âmbito do Executivo Federal fundamenta-se na necessidade de delimitação do universo investigado, de modo a garantir maior precisão e profundidade na análise.

Nesse sentido, foram excluídos do escopo deste trabalho os processos administrativos disciplinares envolvendo servidores públicos vinculados aos Poderes Legislativo e Judiciário. Tal exclusão justifica-se pelo fato de que a competência para conduzir esses processos e aplicar as respectivas sanções disciplinares é atribuída às autoridades específicas desses Poderes, em respeito aos princípios constitucionais da autonomia e da separação dos Poderes, embora esses servidores também estejam, em essência, submetidos às disposições gerais da Lei nº 8.112/1990.

Adicionalmente, os processos disciplinares que envolvem militares também foram excluídos da análise, considerando que esses agentes públicos estão sujeitos a normas específicas que diferem substancialmente daquelas aplicáveis aos servidores civis. Essas normas regulam não apenas as atividades funcionais dos militares, mas também estabelecem princípios e regras próprias, fundamentados em aspectos distintivos da carreira militar, tais como hierarquia, disciplina rígida e o regime jurídico singular que orienta suas condutas.

Por fim, cabe ressaltar que a delimitação do escopo da pesquisa não significa desvalorização das dinâmicas disciplinares existentes nos âmbitos estadual e municipal.

Contudo, a decisão de restringir a análise ao âmbito federal, especialmente ao Poder Executivo Federal, visa assegurar coerência metodológica e viabilidade prática ao estudo, considerando as diferenças estruturais, organizacionais e normativas que caracterizam os processos disciplinares em diferentes esferas e Poderes.

Com essa delimitação, a pesquisa busca oferecer uma análise detalhada e consistente, explorando as peculiaridades e os desafios inerentes à gestão dos processos disciplinares no contexto federal, contribuindo para a compreensão das especificidades do regime disciplinar aplicado aos servidores do Poder Executivo Federal.

Apesar dessa limitação, as conclusões deste trabalho podem ser perfeitamente aplicáveis a todos os processos administrativos disciplinares, seja no âmbito do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, e em todas as entidades federativas, sejam elas federais, estaduais, distritais ou municipais.

Ainda em termos metodológicos, esta pesquisa será de natureza bibliográfica, com revisitação de obras doutrinárias pertinentes ao tema. Complementarmente, foram encaminhados, por meio do Portal Fala.Br¹¹, pedidos de informações públicas a 110 entidades e órgãos públicos federais, com o intuito de compreender o funcionamento prático da estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar no âmbito federal. Para consolidar a investigação, procedeu-se à pesquisa jurisprudencial nos bancos de dados do Supremo Tribunal Federal (STF)¹² e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹³, a fim de identificar e analisar como esses tribunais superiores se manifestam acerca do atual modelo de julgamento no processo disciplinar, especialmente, no que concerne aos princípios constitucionais aplicáveis e às eventuais críticas ao sistema vigente.

A pesquisa bibliográfica e a análise de dados públicos têm como objetivo principal subsidiar a defesa da tese central deste trabalho: a necessidade de avanço no processo administrativo disciplinar em direção à criação de uma estrutura de julgamento central, independente e dotada de autonomia orçamentária, administrativa e normativa. Tal estrutura deve ser composta por servidores selecionados por meio de processo seletivo, dotados das necessárias garantias funcionais que assegurem a independência e a imparcialidade para a condução e o julgamento de processos administrativos

¹¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de jurisprudência - STF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência do STJ. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 10 de julho de 2024.

disciplinares. Além disso, essa nova estrutura deve estar resguardada de interferências internas e externas, mantendo-se equidistante tanto do acusado quanto do órgão ou entidade pública que tenha interesse na demissão do servidor, promovendo um julgamento justo e isento de pressões ou influências indevidas.

Para alcançar essa conclusão, o presente trabalho foi estruturado em quatro partes, cada uma dedicada à defesa de uma tese específica que, ao final, justifica e fundamenta a defesa da tese central. Essas partes estão interligadas, formando uma progressão lógica e sistemática que conduz à conclusão de que o processo administrativo disciplinar precisa de uma estrutura de julgamento unificada, independente e imparcial. Cada parte aborda aspectos essenciais e interdependentes da problemática, de modo a construir uma análise abrangente e fundamentada, culminando na formulação e defesa da proposta apresentada.

No primeiro capítulo, serão abordadas as dimensões constitucionais que sustentam o conceito de justo processo administrativo. A análise terá início com a definição de justo processo administrativo, avançando para o exame de suas características fundamentais, as quais são derivadas diretamente da norma constitucional. A interação dessas dimensões resulta no modelo ideal de processo administrativo, o justo processo administrativo. Nesse ponto introdutório, será defendida a tese de que o justo processo administrativo é formado, no mínimo, por seis dimensões constitucionais: a dimensão da legalidade, que assegura a observância das normas e princípios jurídicos; a dimensão dialética-democrática, que enfatiza a participação e o contraditório; a dimensão ética ou moral, que valoriza a integridade e a probidade administrativa; a dimensão humanitária, que prioriza o respeito à dignidade da pessoa; a dimensão republicana, que destaca a defesa do interesse público; e a dimensão da eficiência, que busca o atendimento da finalidade do processo administrativo (justa decisão) de forma célere, efetiva e com menos custos de direitos possíveis.

Na segunda parte, será examinada a garantia do julgador natural no processo administrativo, com ênfase em seus elementos constitutivos e na estrutura básica que sustenta sua aplicação no âmbito disciplinar. O núcleo central dessa análise será o princípio do juiz natural, que assegura que o julgamento seja conduzido por uma autoridade competente, previamente definida em lei, imparcial e de não exceção. Contudo, a discussão não se limitará a esse conceito clássico, mas avançará para identificar novos pilares fundamentais que ampliem a aplicação do julgador natural no processo administrativo disciplinar. Esses pilares serão sistematizados de acordo com os

princípios da Administração Pública expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A abordagem destacará como esses princípios contribuem para a estruturação de um modelo de julgamento que assegure imparcialidade, independência e respeito às garantias processuais no âmbito disciplinar.

Nesse contexto, será desenvolvida a seguinte conclusão: o conceito de julgador natural no processo administrativo disciplinar transcende o núcleo clássico do princípio do juiz natural, sendo estruturado a partir de elementos fundamentais extraídos da Constituição Federal, especialmente do art. 37. Esses elementos configuram pilares essenciais que garantem a efetividade e a justiça do julgamento administrativo disciplinar. São eles: o pilar da legalidade ou da juridicidade, que assegura que o julgador seja competente, previamente designado, ordinário ou permanente e universal, definido por meio de lei ou ato normativo, respeitando o devido processo legal; o pilar da impessoalidade, que exige que o julgador atue com imparcialidade e independência, livre de vínculos ou pressões que possam comprometer sua neutralidade no julgamento; o pilar da moralidade, que demanda que o julgador seja moral, ético e probo, garantindo que sua conduta seja compatível com os princípios que regem a Administração Pública; o pilar da publicidade, que determina que o julgador seja público, conhecido e não secreto, de modo a assegurar transparência e acesso às informações do processo; e o pilar da eficiência, que estabelece que o julgador seja eficiente, possua competência técnica e experiência, garantindo celeridade, precisão e qualidade nas decisões proferidas. Esses pilares fornecem a base teórica e prática para a consolidação de um modelo de julgamento administrativo disciplinar que respeite as garantias constitucionais, promovendo um processo justo e equilibrado, livre de arbitrariedades e alinhado aos princípios fundamentais da Administração Pública.

Na terceira parte, será realizado um breve apanhado histórico para contextualizar a origem e a manutenção da atual estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar federal, que ainda se encontra edificada sobre as bases estabelecidas durante o regime ditatorial de Getúlio Vargas, conforme disposto no Decreto-lei nº 1.713/1939. Essa análise histórica permitirá compreender a persistência de características autoritárias e centralizadoras no modelo vigente, que contrastam com os avanços democráticos e constitucionais consolidados na Constituição Federal de 1988.

Ademais, será apresentado o resultado da pesquisa realizada junto a diversos órgãos e entidades administrativas federais, destacando a existência de uma ampla

diversidade de formas de julgamento aplicadas aos agentes públicos, mesmo que ocupem cargos equivalentes, recebam remunerações idênticas e se submetam ao mesmo regime jurídico. Essa disparidade demonstra uma lacuna no princípio da igualdade e reforça a necessidade de uniformização e padronização do sistema de julgamento administrativo disciplinar no âmbito federal.

Será também analisado o entendimento da doutrina e dos tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), acerca da aplicação do princípio do juiz (jugador) natural no processo administrativo disciplinar federal.

Por fim, será avaliada a estrutura atual de julgamento do PAD à luz dos pilares constitucionais do julgador natural e dos perfis do justo processo administrativo. Nessa perspectiva, serão identificadas as deficiências do modelo vigente e apresentadas sugestões sobre como deveria ser o julgamento do servidor público federal, considerando os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

Nesse passo, defende-se as seguintes conclusões: 1) a estrutura de julgamento atual do processo administrativo disciplinar foi herdada do primeiro estatuto dos servidores públicos civis da União, elaborado em período de exceção, com poucas mudanças; 2) atualmente não existe uniformidade de modelo de julgamento de agente público federal, cujos órgãos e autoridades responsáveis pela instauração e julgamento variam de acordo com a entidade ou órgão público federal; 3) o modelo atual de julgamento do PAD não assegura ao acusado o efetivo direito ao julgador natural, em especial, por apresentar *déficits* de garantias fundamentais relacionados aos pilares constitucionais dessa garantia 4) para concretização do julgador natural e do justo processo administrativo no âmbito disciplinar federal é necessária a existência de entidade pública ou órgão autônomo, independente e dotado de garantias institucionais, com competência exclusiva de julgar servidores público federais e composto por julgadores concursados, independentes e possuidores de garantias funcionais e competência técnica, aptos a conduzir um justo processo administrativo.

Na quarta e última parte, serão analisados os graves efeitos decorrentes do processo administrativo disciplinar ou das penas nele aplicadas, justificando a necessidade de instituição de um órgão central, independente, autônomo e distante das partes interessadas no julgamento.

Nesse contexto, serão apresentados os elementos essenciais para a criação de um órgão central adequado às exigências constitucionais e funcionais. Entre esses elementos,

destaca-se a necessidade de divisão clara de atividades no âmbito da estrutura processual, atribuindo funções distintas de investigação, acusação e julgamento a órgãos diferentes. A existência de um órgão central com competência específica para conduzir os processos administrativos disciplinares é essencial para garantia do julgador natural e do justo processo administrativo disciplinar federal.

Outro ponto fundamental será a adoção de critérios objetivos e mecanismos de distribuição equitativa de processos¹⁴, visando eliminar qualquer possibilidade de interferência ou favorecimento indevido.

Será apresentado um modelo de estrutura de julgamento com base na legislação vigente, sugerindo ajustes necessários para atender às demandas do atual estágio constitucional. Essa proposta terá como objetivo oferecer um sistema mais eficiente, imparcial e alinhado aos princípios fundamentais, consolidando um processo administrativo disciplinar que seja simultaneamente justo para os acusados e eficaz na defesa do interesse público. A estrutura proposta deve garantir que cada caso seja conduzido de maneira impessoal e alinhada aos princípios do julgador natural.

A tese final deste trabalho defende que é indispensável uma mudança estrutural no processo administrativo disciplinar federal para assegurar ao servidor acusado a efetiva garantia do julgador natural, conforme previsto pela Constituição Federal. Essa transformação está apoiada em dois pilares principais. Primeiro, a reestruturação do processo administrativo disciplinar é essencial para eliminar o caráter inquisitório e centralizador que atualmente predomina, conferindo ao servidor acusado o direito de ser julgado por uma autoridade previamente definida, imparcial e independente. Isso requer a superação do modelo atual, que concentra funções de investigação, acusação e julgamento em uma mesma autoridade ou entidade administrativa.

Segundo, a criação um Conselho Administrativo Disciplinar Federal (CADF), alocado na estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU), ou de Tribunal Administrativo Disciplinar (TAD), é o modelo institucional mais adequado para alcançar essa garantia constitucional. Esse órgão deve ser autônomo, permanente, independente e regular e composto por servidores selecionados por processo seletivo ou com base em critérios objetivos previamente estabelecidos. Além disso, seus integrantes devem ser investidos de garantias de independência funcional, assegurando-lhes a liberdade para julgar sem

¹⁴ “Juiz natural é juiz cuja competência é estabelecida de forma aleatória” (MARINONI; ARENHART; e MITIDIERO, 2020, l. 9.3).

interferências internas ou externas, garantindo o distanciamento necessário tanto do servidor acusado quanto do órgão ou entidade interessada no resultado do processo.

Essa proposta visa a implementação de um sistema disciplinar que seja eficiente, transparente e justo, capaz de proteger tanto os direitos fundamentais dos servidores quanto o interesse público na manutenção da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública. Assim, um TAD ou CADF com essas características se apresenta como a solução indispensável para superar os problemas estruturais do modelo atual e assegurar a observância plena dos princípios constitucionais no julgamento disciplinar dos servidores públicos federais.

Ineditismo e Justificativa

O presente tema apresenta o ineditismo necessário para sustentar uma tese de doutorado, pois não foram identificados trabalhos acadêmicos que se dediquem a propor soluções práticas para a superação das questões relacionadas à efetivação do princípio do julgador natural no processo administrativo disciplinar. Embora o tema do juiz natural no contexto do processo administrativo disciplinar seja abordado em algumas obras e estudos acadêmicos, esses trabalhos geralmente se limitam à análise teórica do princípio, sem avançar na proposição de um modelo estruturado que garanta a concretização efetiva dessa garantia constitucional para o servidor acusado.

Dessa forma, esta tese se destaca pela sua originalidade ao preencher essa lacuna na literatura acadêmica e oferecer uma contribuição inovadora e prática para a reestruturação do processo administrativo disciplinar, buscando torná-lo compatível com os parâmetros constitucionais e os direitos fundamentais. Neste trabalho, buscar-se-á propor uma solução para o modelo atual de julgamento do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). O objetivo é apontar caminhos que possam superar ou minimizar os questionamentos e problemas atualmente enfrentados pelo PAD, propondo modelos que estejam em sintonia com a realidade econômica, jurídica e social do país. Além disso, as propostas visam garantir a efetiva aplicação do princípio do julgador natural no processo administrativo disciplinar federal.

Em relação à relevância deste trabalho é importante destacar que, atualmente, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, o poder executivo federal

possui 1.004.560 (um milhão, quatro mil, seiscentos e sessenta) servidores ativos¹⁵. Observando os dados acerca da responsabilização de servidores públicos, disponibilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU)¹⁶, verifica-se que, entre 2020 a 2024, foram instaurados 77.987 processos administrativos disciplinares para apurar irregularidades praticadas por agentes públicos do executivo federal. Desse total, foram concluídos 58.809, encontrando-se em andamento 19.178 procedimentos. Conforme o Portal da CGU, o tempo médio dos procedimentos é de 525 dias e que o percentual de procedimento em andamento há mais de 2 anos é de 28,31%. Consta ainda a informação de que, do total de processos concluídos, foram aplicadas 4.555 sanções de advertências, 3.898 suspensões e 1.825 demissões, sendo que o percentual de 23,4% das sanções expulsivas está ligado a ato de corrupção do servidor público.

Tem-se, pois, um número considerável de servidores e de processos disciplinares em andamento. O processo de julgamento desses servidores federais segue o rito da Lei nº 8.112/1990. É instaurado e julgado pela mesma autoridade, a qual também escolhe livremente, dentre os que preenchem os requisitos da lei, os servidores que farão parte da Comissão Processante.

O modelo de julgamento do processo administrativo disciplinar federal permite a instauração de processo após a ocorrência do fato (*post facto*), o que facilita a perseguição de agentes públicos, em especial, no tempo atual em que o acirramento político-partidário adentra nas instituições públicas, o que põe em dúvida a efetivação do princípio fundamental do julgador natural no processo administrativo disciplinar.

É oportuno ainda mencionar que no meu trabalho de mestrado (GADELHA, 2022) foi realizada uma pesquisa sobre as principais nulidades do processo administrativo disciplinar enfrentadas pela jurisprudência pátria. Utilizando os termos “processo administrativo disciplinar” e “nulidade” no *site* de pesquisa de jurisprudência do STF, STJ e dos cinco tribunais regionais federais e limitando a busca aos últimos 5 anos (01/01/2017 a 31/12/2021), foram localizados e analisados 1.024 acórdãos. Nesses acórdãos, os tribunais enfrentaram 1.041 alegações de nulidades, e desse total, 19 estavam relacionadas à competência da autoridade para instaurar o processo administrativo, 86

¹⁵ Dados extraídos em: BRASIL. Portal da Transparência, 2022. Servidores e Pensionistas | Portal da Transparência do Governo Federal. Consulta Detalhada. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 10 out. 2024.

¹⁶ Dados extraídos em: BRASIL/CGU. Painel: Correição em dados. Visão Geral. Responsabilização de agentes públicos. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 10 out. 2024.

eram atinentes a vícios na formação da comissão processante, 73 referiam-se a impedimento e suspeição da autoridade competente ou de membros da Comissão Processante e 17 dizem respeito a competência da autoridade julgadora. Ou seja, mais de 18% das nulidades enfrentadas pelos tribunais brasileiros eram relacionados à violação do princípio do juízo/julgador natural.

Trata-se, pois, de um tema atual e de grande relevância para o serviço público, merecendo discussão e atenção acadêmica, em especial, em razão dos efeitos nefastos de uma demissão sem a oferta de garantias mínimas ao acusado ou de uma absolvição de quem deveria ter sido punido.

Além disso, é fundamental que o processo administrativo disciplinar (PAD) supere a lógica de um processo autoritário e hierárquico, no qual o julgador é percebido como uma autoridade superior ao acusado e o procedimento é reduzido a um instrumento formal de documentação da demissão. Essa perspectiva deve dar lugar a um processo democrático e constitucional, que respeite os direitos fundamentais e os princípios do contraditório, da ampla defesa e da imparcialidade, conforme assegurado pela Constituição Federal.

A estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar mantém de forma semelhante, com poucas mudanças, ao modelo de julgamento instituído por Getúlio Vargas em 1939, por meio de um Decreto-Lei, sem participação democrática.

É urgente a necessidade de mudança da estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar. O nosso atual modelo constitucional não admite a aplicação de sanções tão graves sem garantias de que o julgamento ocorrerá de forma independente, imparcial. A transição para esse modelo é essencial para garantir um julgamento justo, preservando a dignidade do servidor público e a integridade do próprio Estado Democrático de Direito.

A quantidade de processo administrativo atual justifica a criação ou a instituição de órgão ou tribunais administrativos federais independentes, autônomos, com servidores julgadores concursados e independentes, mesmo que vinculados ao executivo.

A garantia do julgador natural decorre diretamente do direito fundamental ao justo processo administrativo. Por isso, necessário se faz inicialmente apresentar a estrutura do devido processo administrativo à luz da Constituição Federal.

1 AS DIMENSÕES CONSTITUCIONAIS DO JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO

JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO

*Um direito em gestação
No ventre Constitucional,
Processo justo e devido,
Dialético, ético, legal,
Republicano, eficiente,
Humanitário e moral!
Núcleo de proteção
Do acusado e acusação
É escudo fundamental!
(AUTOR, 2024).*

Em matéria processual, a Constituição Federal assegura diversos direitos e garantias indispensáveis à realização de um processo justo. A título de exemplo, podemos citar: a inafastabilidade de jurisdição (Art. 5º, XXXV, CF/88), a coisa julgada (Art. 5º, XXXVI, CF/88), a proibição de tribunal de exceção (Art. 5º, XXXVII, CF/88), a legalidade (Art. 5º, XXXIX, CF/88), a individualização da pena (Art. 5º, XLVI, CF/88), o direito a julgamento por autoridade competente (Art. 5º, LIII, CF/1988), o devido processo legal (Art. 5º, LIV, CF/88), o contraditório e ampla defesa (Art. 5º, LV, CF/88), a proibição de provas ilícitas (Art. 5º, LVI, CF/88), a presunção de inocência (Art. 5º, LVII, CF/88), a publicidade dos atos processuais (Art. 5º, LX, CF/88), a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (Art. 5º, LXXIV, CF/88) e a duração razoável do processo (Art. 5º, LXXVIII, CF/88).

A doutrina costuma alocar todas essas garantias processuais dentro do conteúdo do devido processo legal, associando-o ao processo justo, equitativo e adequado (DIDIER JR., p. 102). De fato, o devido processo legal exige que qualquer processo — seja judicial, administrativo ou legislativo — esteja em conformidade com o direito como um todo (leis, Constituição, princípios, precedentes vinculantes, etc.), orientando a realização da justiça processual. Por isso, essa garantia recebe diferentes nomenclaturas para expressar a mesma ideia: "processo justo" na Itália, "processo equitativo" em Portugal e *fair trial* na Europa (Nery Jr., 2009). O devido processo legal representa uma garantia para o acusado ou processado contra o exercício abusivo do poder — seja judicial, administrativo ou legislativo.

O direito processual está em constante desenvolvimento. O que antes era considerado processo devido pode já não ser mais, em razão de novas garantias e

interpretações. De acordo com Fredie Didier Jr. (2022, p. 105), “a construção do processo devido é eternamente uma obra em progresso”. Trata-se de uma cláusula constitucional aberta e abrangente, à qual novos direitos e conteúdo são continuamente agregados à medida que a sociedade constitucional-democrática evolui e conquista novas garantias processuais e materiais.

Por isso, preferimos a expressão “justo processo”¹⁷, pois ela representa essa abertura capaz de alocar todos os direitos e garantias fundamentais conquistados e em constante construção. Não por acaso, a Constituição Federal previu diversos direitos e garantias processuais de forma separada. Todos eles se inserem no direito ao justo processo: justo processo penal, justo processo civil, justo processo do trabalho, justo processo tributário, justo processo administrativo, entre outros.

Nesse sentido, o justo processo é aquele que respeita todas as garantias processuais e constitucionais do acusado e, também, do acusador, orientando-se para a realização da justiça. Ele constitui a base de sustentação do Estado Democrático de Direito¹⁸. A Constituição Federal assegura a todos o direito fundamental ao justo processo (DIDIER JR., p. 105). Não se pode falar em democracia sem contraditório e ampla defesa, sem igualdade processual e sem um julgador natural¹⁹. O processo devido “é irmão siamês da democracia e do Estado de Direito, chegando a constituir a base sistemática de todas as demais garantias constitucionais” (ARAÚJO CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 107). Sem um ou outro não existe. O justo processo é o alicerce fundamental de qualquer processo judicial ou administrativo e o sustentáculo de toda a principiologia processual (ALVIM, 2020, p. 139).

Do outro lado, o processo injusto ou indevido não respeita garantias do acusado e tampouco do acusador. É fabricado para aplicar sanções indevidas ou para absolvição de culpados, é inválido e não representa a vontade da Constituição. O processo injusto não é só aquele em que há condenação de inocentes, mas aquele que promove a impunidade de infratores. O processo é o instrumento de realização de direitos, protege a

¹⁷ O termo “justo” deve preceder “processo” porque enfatiza o compromisso da Constituição com a ideia de justiça. O processo, por sua vez, é apenas o meio para alcançar essa finalidade. Dessa forma, prioriza-se a essência principal: a justiça.

¹⁸ Sobre a noção de processo justo Bacellar Filho ensina que ele “equivale à idéia do núcleo constitucional comum de processualidade. A aplicação de qualquer modalidade processual requer a estrita observância de um plexo de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados para garantir a dignidade do cidadão no curso do processo” (BACELLAR FILHO, 2009, p. 19)

¹⁹ Badaró (2007, p. 36) conclui que “o modelo constitucional do devido processo legal no sistema brasileiro é de um processo que se desenvolva perante o juiz natural, em contraditório, assegurada a ampla defesa, com atos públicos e decisões motivadas, em que ao acusado seja assegurada a presunção de inocência, devendo o processo se desenvolver em um prazo razoável”.

parte mais frágil, porém assegura também direitos à parte acusadora. A injusta punição é tão grave quanto à impunidade. O processo administrativo também serve para preservar a ordem pública e garantir a moralidade administrativa, sendo um importante instrumento de proteção do patrimônio público.

O devido processo sempre esteve mais voltado para o direito penal ou processual civil. No âmbito do direito administrativo, prevaleceu por muito tempo a ideia de supremacia da Administração sobre o particular, permitindo que a Administração pudesse impor sanções livremente àqueles que mantinham com ela uma relação de sujeição especial, seja por meio de contrato ou vínculo estatutário. No entanto, a Constituição Federal assegura o justo processo em todas as suas ramificações, com especial destaque para o processo administrativo sancionador, o que fundamenta a defesa do direito ao justo processo administrativo.

1.1 POR QUE JUSTO PROCESSO?

A expressão “justo processo” – com o termo “justo” antecedendo “processo” – enfatiza a ideia de justiça consagrada na Constituição. O objetivo de qualquer processo é a realização da justiça, sendo o processo apenas um instrumento para concretizar uma decisão justa. Dessa forma, deve-se dar ênfase à ideia de "justo", ainda que o processo seja o meio pelo qual a justiça se manifesta.

O “justo” precede o “processo”. Por esse motivo, não se admite a instauração de um processo fundado unicamente em denúncia anônima ou em provas ilícitas. Também não é permitido iniciar um processo sem justa causa, sem motivação, sem um juízo previamente designado, porque falta-lhe o justo proceder administrativo que deve preceder a todo procedimento sancionador instaurado pelo Estado.

A ideia de justiça²⁰ está presente desde o início da Constituição. Em seu preâmbulo, é possível identificar a intenção de instituir um Estado Democrático que assegure a todos “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)”.

²⁰ A Constituição tem uma afeição tão forte pela ideia de justiça que esse termo – “justiça” – foi repetido 135 (cento e trinta e cinco) vezes ao longo do texto, na maioria das vezes compondo a denominação de órgãos destinados a realizá-la por meio do processo (justiça estadual, justiça federal, justiça do trabalho, justiça militar, etc.).

A construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º, I, CF/1988), que tem como fundamento central a “dignidade da pessoa humana” (Art. 1º, III, CF/1988). Justiça, liberdade e solidariedade só podem existir plenamente quando a pessoa humana é tratada como sujeito de direitos e como o centro de cuidado em todas as dimensões do direito, seja no âmbito do direito material (civil, administrativo) ou do direito processual (processual civil, penal, eleitoral, administrativo, entre outros).

O compromisso com a construção de uma sociedade justa é também destacado no Título II, art. 5º, da Constituição, no qual se assegura direitos e garantias fundamentais necessários a uma existência digna e a justo processo. O art. 5º da Constituição constitui núcleo principiológico que orienta toda a atuação do Estado e da sociedade.

Dessa forma, ao utilizar a expressão “justo processo” em vez de “processo justo” ou “processo devido”, busca-se evidenciar, sem margem para dúvidas, que o processo é meramente um instrumento para a realização da justiça no caso concreto. Assim, a justiça deve sempre preceder o processo, orientando e condicionando cada etapa de sua execução. Na expressão “justo processo administrativo”, insere-se todas as garantias processuais e materiais, implícitas e explícitas na Constituição, asseguradas a qualquer acusado no âmbito do processo administrativo sancionador, especialmente no processo disciplinar.

1.2 O JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O processo administrativo consiste em um conjunto coordenado de atos realizados por uma autoridade pública, com objetivo de produzir ao final uma decisão (COSTA, 2013, p. 9). E não qualquer decisão, mas uma justa decisão. É o instrumento de realização do direito no âmbito da Administração Pública, disciplinando a relação desta com os administrados e servidores públicos. Trata-se do caminho que deve ser construído, pavimentado e trilhado pela Administração Pública e pelo acusado, visando alcançar o melhor resultado possível: uma condenação justa, uma absolvição justa ou um arquivamento justo. A decisão justa é consequência de um justo processo, conduzido em conformidade com os mandamentos constitucionais e pautado nos mais elevados valores da dignidade da pessoa humana (MARINONI, 2020, I. 9.1).

Nesse sentido, a garantia de um justo processo disciplinar exige que a Administração Julgadora siga caminhos previamente definidos e conhecidos para punir

um agente público, pois essa “é a maior garantia para o cumprimento dos bens jurídicos que o Estado de Direito visa resguardar” (MELLO, 2009, p. 118). Exige um resultado justo²¹, com observância de todas as regras e determinações legais e constitucionais²².

O justo processo administrativo disciplinar constitui uma garantia do agente público contra os detentores do poder, no caso a Administração. Representa a certeza de que os servidores submetidos a processo administrativo disciplinar “não serão amesquinados pelos detentores do poder nem surpreendidos com medidas e providências interferentes com a liberdade e a propriedade sem cautelas preestabelecidas para defendê-las eficazmente” (MELLO, 2009, p. 118). É o instrumento de que dispõe a Administração para apurar e julgar fatos praticados por agentes públicos, garantindo-lhes observância de seus direitos fundamentais e garantias processuais, cujo objetivo final é aplicar a justa pena ou a justa absolvição. Representa um instrumento garantidor de direitos dos acusados e um limitador de eventual arbítrio da Administração e de seus agentes público.

A legitimidade dos atos decisórios da Administração e seu grau de confiança perante a sociedade dependerão da correta utilização dos procedimentos e instrumentos constitucionais colocados à disposição do Estado Julgador. Quanto maior a observância das garantias processuais e fundamentais do servidor processado, mais legítimo tende a ser o processo disciplinar. Assegurar ao servidor público o devido processo constitui a concretização do estado republicano e democrático de direito.

A Constituição Federal apresenta a identidade do justo processo. A norma constitucional apresenta os sinais e os traços marcantes do processo direcionado à realização da justiça processual. Ela estabelece diversos direitos e garantias processuais que podem ser alocados em várias dimensões constitucionais, formando o núcleo mínimo de proteção daqueles que estão sujeitos a um processo.

Assim, pode-se afirmar que o justo processo sancionador possui um rosto, uma face, uma “identidade constitucional” (BACELLAR FILHO, 2009, p. 17) que o caracteriza e o distingue dos diversos procedimentos administrativos, especialmente daqueles em que a superioridade da Administração Pública é mais destacada (poder de

²¹ “O processo équo, ou processo justo, de que fala a doutrina, é aquele feito segundo legítimos parâmetros legais e constitucionais e que ao fim produza resultados exteriores justos” (DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições De Direito Processual Civil: Volume I. - 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 215).

²² Gustavo Henrique Badaró (2007, p. 36) conclui que “o modelo constitucional do devido processo legal no sistema brasileiro é de um processo que se desenvolva perante o juiz natural, em contraditório, assegurada a ampla defesa, com atos públicos e decisões motivadas, em que ao acusado seja assegurada a presunção de inocência, devendo o processo se desenvolver em um prazo razoável”.

polícia, por exemplo). A Constituição Federal apresenta a “justa medida” ou as dimensões do devido processo administrativa disciplinar, ou seja, as garantias e direitos processuais mínimos que protegem tanto o acusado quanto asseguram ao acusador a oportunidade de provar todas as suas pretensões.

Nesse sentido, extraem-se as seguintes dimensões constitucionais do justo processo: 1) dimensão da legalidade ou da juridicidade; 2) dimensão dialética-democrática; 3) dimensão ética ou moral; 4) dimensão humanitária; e 5) dimensão republicana.

1.2.1 Dimensão da Legalidade

A primeira dimensão constitucional do justo processo administrativo é a legal ou da juridicidade²³. Representa o lado formal do processo justo derivado da cláusula do devido processo legal constitucional (Art. 5º, LIV, CF/1988), do princípio da legalidade geral (Art. 5º, II, CF/1988) e da legalidade da Administração Pública (Art. 37, caput, CF/1988). O processo como uma relação jurídica complexa (MARTINS, 2004) formada por diversos direitos, obrigações e ônus, impõe que a lei estabeleça previamente os deveres e obrigações dos sujeitos processuais.

Justo processo é aquele que se realiza conforme a lei e o direito. Exige-se que, no processo administrativo, seja observada, além de outros critérios, a “atuação conforme a lei e o Direito” (Art. 2º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/1999). Por isso, atualmente, pode-se falar na evolução do princípio da legalidade para o da juridicidade (SILVA, 2015). Não basta observar a lei; o processo deve estar de acordo com o direito como um todo. Ou seja, deve estar em conformidade com a Constituição, com os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, e com os precedentes e decisões vinculantes do STF e da Administração Pública.

E mais: as regras determinantes do processo devem ser estabelecidas previamente por meio de um ato normativo geral e abstrato, aplicável a todas as hipóteses que nele se enquadrem, devendo ser observados os princípios gerais do processo. A lei

²³ Sobre o princípio da juridicidade: FERNANDES, Francisco Luiz. Princípio da Juridicidade: O Supraprincípio Normativo no Direito Público. *Revista de Direito Brasileira*, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 291–300, 2013; OTERO, Paulo. Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2011, p. 639-715; 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*, v. 15, n. 03, p. 245-268, jul./set. 2016.

estabelece o caminho a ser seguido pelo julgador, o qual também deve ser observado pelas partes interessadas para se chegar a uma justa decisão.

O julgador não pode ultrapassar os limites traçados pela norma processual, nem as partes interessadas podem se distanciar desse caminho. Por isso, que a competência, prazos, ritos processuais e modelos de julgamento devem ser de conhecimento das partes interessadas e observados por todos os sujeitos do processo, especialmente pelo julgador, a quem compete presidir o processo.

Além disso, o justo processo é aquele que possui normas adequadas para a resolução de diferentes situações concretas. Ao se analisar o direito processual, observa-se que existem diversas normas processuais estabelecendo diferentes procedimentos. Existem normas gerais e normas específicas. Estas são de grande importância, pois situações distintas merecem um tratamento diferenciado. O justo processo exige que o procedimento seja adequado às situações específicas. Ou seja, o modelo de julgamento e o rito processual devem ser aptos a resolver a situação concreta.

No Processo Administrativo Disciplinar, por exemplo, observa-se que existe um rito processual específico para casos de abandono de cargo, cuja verificação é simples (rito sumário). Pode haver um modelo de processo diferente para aplicação de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias (podendo ser por sindicância). E existe o processo adequado para apurar infrações mais graves, como suspensão superior a 30 dias, demissão e cassação de aposentadoria: o processo ordinário (processo administrativo disciplinar).

O justo processo exige normas processuais prévias, vinculantes e justas. Não basta a existência de leis que devem ser observadas por todos os sujeitos processuais. Essas normas devem estabelecer um processo que assegure a defesa efetiva do acusado, com o estabelecimento de regras e procedimentos que permitam não só o contraditório, mas também a ampla defesa dos acusados no processo. A lei deve instituir um modelo de processo justo, com ritos que garantam a plena defesa e a celeridade processual.

O devido processo administrativo disciplinar, como garantia fundamental, obriga todo o poder público a observar seu núcleo mínimo, sob pena de ofensa e enfraquecimento da própria Constituição. A supremacia da Constituição Federal e a centralidade dos direitos e garantias fundamentais impõem que, no processo administrativo, a Administração observe todas as garantias processuais e materiais dos

servidores acusados²⁴. O processo administrativo disciplinar deve ser compatível com as normas constitucionais, avançando para a “edificação de garantias e o abandono da sumariedade, arbitrariedade e institutos anteriormente consagrados” (REZENDE, 2017).

O justo processo administrativo impõe que sejam observadas todas as regras processuais e garantias fundamentais do processo (GRECO, 2008). Não compete ao julgador criar regras e ritos processuais de forma discricionária após a instauração da demanda administrativa; ao contrário, ele tem o dever de observá-los e aplicá-los à luz da Constituição Federal. Na ausência de normas processuais administrativas, o julgador deve recorrer ao direito processual civil ou penal, buscando as normas aplicáveis ao caso concreto que mais efetivem o devido processo, sempre respaldado por uma motivação justa.

Desse modo, a dimensão legal do justo processo impõe que: I) existam normas prévias estabelecendo o caminho a ser seguido pelo julgador e delimitando os direitos, deveres e ônus das partes interessadas no processo; II) essas regras sejam observadas por todos os sujeitos processuais; III) as normas assegurem o devido processo, garantindo o contraditório e a ampla defesa em todas as fases do processo; IV) sejam, portanto, normas prévias, vinculantes e justas.

As regras estruturais do processo devem ser previamente criadas pelo legislador²⁵. A Constituição Federal estabelece como competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre “procedimentos em matéria processual” (Art. 24, XI). Os Estados podem, por exemplo, legislar sobre procedimento com o objetivo de adequar o processo a realidade local, de modo a atingir de forma eficiente o fim do processo. No entanto, deve observar a legislação processual de competência privativa da União (Art. 22, I, da CF).

Decorre do justo processo administrativo o dever (competência) da União, privativamente, criar normas processuais gerais e, concorrentemente com os estados e Distrito Federal, a criação de normas sobre o procedimento em matéria processual. Todas as normas em matéria processual devem buscar seu fundamento de validade na

²⁴ Nesse sentido, Bacellar Filho (2012, p. 28.) afirma que “a supremacia da Constituição, sobre todas as normas, impõe que o processo de produção legislativa e interpretação do direito administrativo seja levado a cabo conforme os princípios constitucionais”.

²⁵ Greco Filho afirma que “as regras de determinação de competência devem ser instituídas previamente aos fatos e de maneira geral e abstrata de modo a impedir a interferência autoritária externa” (GRECO FILHO, 2010, p.47).

Constituição Federal (BARROSO, 2008). Ou seja, devem assegurar um processo legítimo e devido.

Cite-se, como exemplo, a Lei nº 9.784/1999 que “estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta”. Trata-se de lei processual administrativa geral (BACELLAR FILHO; PIVETA, 2014) que estabelece, dentre outros, direitos e deveres dos administrados, modo de início do processo, competência, interessados, forma, tempo e lugar dos atos do processo, comunicação dos atos processuais, instrução, julgamento e recurso do processo administrativo.

A Lei nº 8.112/1990, em matéria disciplinar federal, estabelece as regras sobre competência²⁶, instauração, julgamento de processo contra servidor público federal para apuração e aplicação de sanção em razão de falta funcional.

No entanto, não basta que a lei preveja o procedimento ou as regras processuais; a Constituição impõe que essas normas sejam observadas por todos os sujeitos do processo, tanto o acusado quanto a Administração Pública.

As regras estruturais do processo relativas à instauração, instrução, defesa e julgamento devem ser observadas tanto pelas partes quanto pelo julgador. Não por acaso, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento reiterado no sentido de que a não observância da regra do § 2º do art. 26 da Lei nº 9.784/1999 é causa de nulidade processual²⁷.

A observância das regras legalmente estabelecidas visa também a garantir a segurança jurídica e a legítima confiança. Os sujeitos processuais conhecem antecipadamente as regras processuais e acreditam que estas serão aplicadas pelo julgador.

A dimensão da legalidade do processo justo impõe segurança jurídica aos administrados e a todos os sujeitos processuais. Todos sabem de forma antecipada qual procedimento será adotado pela Administração Pública, o que reduz sua margem de

²⁶ O Julgador competente é aquele fixado “segundo critérios prévios e abstratos de determinação de competência, fixados pela Constituição e pelas leis infraconstitucionais, não se admitindo qualquer possibilidade de alteração de tais critérios por atos discricionários de quem quer que seja (BADARÓ, 2007, p.7).

²⁷ “Esta Corte orienta-se no sentido de que, em processo disciplinar, deve-se respeitar o prazo de 3 dias úteis entre a notificação do indiciado e a realização da prova ou diligência ordenada, nos termos do art. 41 da Lei 9.784/99, sendo evidenciado o prejuízo à defesa. Precedentes. IV - Com efeito, devem ser anuladas as ouvidas de testemunha nas quais não tenha sido observado o prazo de 3 (três) dias úteis entre a intimação de cada um dos Impetrantes e a realização do ato, e, por consequência, considerados nulos os atos delas decorrentes” (...). (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 17.543/DF, rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 10 maio 2017, DJe 15 maio 2017).

discricionariedade e minimiza oportunidades para abusos e desvios no curso do processo. Isso permite a fiscalização do processo pelas pessoas interessadas. O art. 2º da Lei nº 9.784/1999 estabelece como dever da Administração Pública a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” (parágrafo único, inciso VIII) e a “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados” (inciso IX) como critérios a serem observados no processo administrativo em geral.

Além disso, a segurança jurídica impõe limites ao poder de punir em seu aspecto objetivo e subjetivo²⁸. O processo justo não pode perdurar indefinidamente. A existência de coisa julgada e de preclusão administrativa, assim como a irretroatividade de normas processuais, são institutos que asseguram que as partes tenham a segurança de que o mesmo assunto não será revisitado conforme a conveniência da Administração.

Não basta a existência de normas processuais prévias e vinculantes; essas normas devem ser justas para que tenham legitimidade e aplicabilidade (AMORIM, 2006). Trata-se de um dever imposto diretamente ao legislador, ao administrador e ao julgador que, no âmbito de suas competências, devem instituir, criar e aplicar normas processuais que assegurem uma defesa efetiva e um julgamento justo.

Em primeiro lugar, o legislador tem o dever de criar normas processuais justas, que estejam em conformidade com a Constituição Federal e assegurem o devido processo legal. Toda norma criada em desacordo com as garantias constitucionais é inválida, ou seja, inconstitucional. As normas devem assegurar todas as garantias processuais ao acusado e oferecer a melhor proteção ao bem jurídico tutelado pelo processo. Leis processuais que não estejam em conformidade com os princípios constitucionais ou que ofendam o direito de defesa são inconstitucionais, por violarem o devido processo²⁹.

²⁸ “A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (...). A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação (COUTO E SILVA, 2004, p. 273/274).

²⁹ A título de exemplo o Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade material da lei amazonense nº 2.271/94 (Art. 43, §§ 2º a 6º) que previa o instituto da verdade sabida: “Nenhuma penalidade poderá ser imposta, mesmo no campo do direito administrativo, sem que se ofereça ao imputado a possibilidade de se defender previamente. A preterição do direito de defesa torna írrito e nulo o ato punitivo. “*Nemo inauditus damnari debet*”. O direito constitucional à ampla (e prévia) defesa, sob o domínio da Constituição de 1988 (Art. 5º, LV), tem como precípua destinatário o acusado, qualquer acusado, ainda que em sede meramente administrativa. O Supremo Tribunal Federal, ao proclamar a imprescindibilidade da observância desse postulado, essencial e inerente ao “*due process of law*”, tem advertido que o exercício do direito de defesa há de ser assegurado, previamente, em todos aqueles procedimentos – notadamente os

Compete ao Administrador a criação de regulamentação do processo administrativo conforme a Constituição. Regulamentações que afrontem a lei ou violem indiretamente a Constituição não são amparadas pelo direito contemporâneo. Toda regulamentação da norma processual deve ser legal e constitucional.

Ao Julgador compete, dentro de sua competência, realizar a melhor interpretação do direito processual em sua aplicação ao caso concreto. Na ausência de normas, deve adotar normas processuais que mais efetivem os direitos e garantias constitucionais do acusado.

No entanto, na ausência ou insuficiência de normas, cabe ao julgador adotar procedimentos concretos e específicos que melhor assegurem um julgamento justo para o caso concreto. Nesse sentido, o julgador pode adotar procedimentos que mais efetivem o contraditório e a ampla defesa, pois todo o regramento processual deve ser compatível com a Constituição Federal (DONIZETTI, 2010), em especial para assegurar um devido processo administrativo.

O julgador deve interpretar e aplicar as normas processuais de acordo com os princípios constitucionais. Normas ambíguas ou inadequadas para o caso concreto devem ser ajustadas mediante interpretação, sempre priorizando a interpretação que mais efetive o direito e as garantias fundamentais da ampla defesa e do contraditório. Cabe ao julgador, diante de uma norma injusta para o caso concreto, realizar sua correção por meio da utilização da equidade ou da ponderação dos interesses envolvidos (DONIZETTI, 2010). Cabe ao julgador buscar no direito as normas que melhor se apliquem ao caso.

Portanto, no processo de criação e aplicação da lei processual, devem ser observados os mandamentos fundamentais do processo. O Código de Processo Civil brasileiro prevê, por exemplo, as normas fundamentais do processo civil, orientando o

de caráter administrativo-disciplinar – em que seja possível a imposição de medida de índole punitiva. Mesmo a imposição de sanções disciplinares pelo denominado critério da verdade sabida, ainda que concernentes a ilícitos funcionais desvestidos de maior gravidade, não dispensa a prévia audiência do servidor público interessado, sob pena de vulneração da cláusula constitucional garantidora do direito de defesa. A ordem normativa consubstanciada na Constituição brasileira é hostil a punições administrativas, impositivas em caráter sumário ou não, que não tenham sido precedidas da possibilidade de o servidor público exercer, em plenitude, o direito de defesa. A exigência de observância do devido processo legal destina-se a garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado, colocando-a sob a imediata proteção da Constituição e das leis da República. Doutrina. Precedentes. – Revela-se incompatível com o sistema de garantias processuais instituído pela Constituição da República (CF, art. 5º, LV) o diploma normativo que, mediante inversão da fórmula ritual e com apoio no critério da verdade sabida, culmina por autorizar, fora do contexto das medidas meramente cautelares, a própria punição antecipada do servidor público, ainda que a este venha a ser assegurado, em momento ulterior, o exercício do direito de defesa. Doutrina. Precedentes”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2120, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16 out. 2008, DJe-213, divulgado em 29 out. 2014, publicado em 30 out. 2014. *Ementa*: vol. 02754-02, p. 276).

aplicador do direito sobre como deve ser conduzido o processo. Ou seja, o processo deve ser “ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil” (Art. 1º do CPC).

1.2.2 Dimensão Dialética ou Democrática

O processo é um poderoso instrumento de participação dos interessados e de fiscalização dos atos praticados pelo Estado-Julgador. Representa um mecanismo da democracia, fundado no binômio participação e controle. Como conclui Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 190), o “processo é, pois, uma garantia da Democracia realizável pelo Direito, segundo o Direito e para uma efetiva justiciabilidade”.

Como já anteriormente citado, a Constituição impõe que o processo ocorra de acordo com as normas legais, ou seja, deve ser observado o procedimento e as regras discutidas e criadas pelos representantes do povo, eleitos direta ou indiretamente. Além disso, o processo representa o meio de concretização da justiça no caso concreto (MADUREIRA, 2009, p. 53/54).

O processo, sob esta dimensão, é visto como um instrumento de participação, colaboração e produção conjunta da decisão. O acusado tem o direito fundamental de ter conhecimento de todos os atos processuais, de participar deles e de efetivamente se defender. A decisão final não é construída apenas pela Administração, mas por todos os interessados e participantes do processo, conferindo legitimidade e confiança ao julgamento realizado.

Podem-se apontar como elementos essenciais da dimensão dialético-democrática do justo processo: 1) o contraditório e a ampla defesa; 2) a publicidade; 3) motivação das decisões e 3) a colaboração entre as partes; o primeiro permite a defesa efetiva do acusado, legitimando a decisão do Estado por meio da participação efetiva dos interessados no processo (NUNES, 2016); o segundo e terceiro permitem a fiscalização da atuação do Estado-Julgador pelos envolvidos e, salvo exceções, também pela sociedade; e o quarto representa a colaboração dos sujeitos processuais interessados para um desfecho conjunto e legítimo do processo.

O princípio do contraditório e da ampla defesa³⁰ representa um importante instrumento de limitação do poder estatal e de garantia de defesa do acusado. Por meio

³⁰ A ampla defesa e contraditório representam a face da mesma moeda. Sem a ampla defesa não é possível falar em contraditório e sem contraditório não possível realizar uma defesa ampla. Isso foi reconhecido pelo

desse pilar, ao servidor acusado é permitido apresentar todas as suas alegações e provas disponíveis, além de contraditar todos os documentos e provas que existam contra si.

Um processo devido requer que as partes interessadas participem ativamente na construção da decisão. Exige que os interessados tomem ciência de todos os atos, tenham a oportunidade de se manifestar contra qualquer fato ou ato que lhes possa ser prejudicial e, além disso, obriga o julgador a considerar todos os argumentos apresentados pelo acusado no processo (MAY; FILÓ, 2015, p. 158).

Não basta ter ciência do processo e apresentar defesa e contestações; é necessário que as manifestações e participações do acusado sejam consideradas e avaliadas atentamente pelo julgador em sua decisão final. A participação efetiva se concretiza na consideração, por parte do julgador, de todos os argumentos e elementos de prova apresentados pelo acusado.

O contraditório representa o direito fundamental do acusado de se defender de todos os fatos e provas que existam contra si, de dialogar com o julgador em igualdade de condições com o órgão acusador³¹, apresentando tudo o que entender necessário para sua defesa³², utilizando todos os meios e instrumentos disponíveis para convencer o julgador de suas alegações.

Além disso, essa garantia processual impõe a existência de um órgão julgador superior com competência recursal, permitindo a correção de eventuais erros ou equívocos do julgador. O recurso oferece a possibilidade de garantir um julgamento justo, pois permite a correção de injustiças ou da não observância do devido processo.

Desse modo, pode-se concluir que o direito à participação efetiva no processo, utilizando todos os meios e recursos inerentes à defesa do direito, é a concretização da democracia em seu sentido material. Não basta conceder o direito à informação e participação; é necessário que o servidor processado realmente possua condições efetivas para influenciar e contribuir com o desfecho final do processo, que deve ser uma decisão justa.

texto constitucional de 1988 ao trazer essas expressões unidas, como se fosse um amálgama, uma não existe sem a outra. O contraditório serve a ampla defesa na medida em que ampla defesa serve ao contraditório. São garantias indissociáveis uma da outra (PINHEIRO, 2022, p. 100; DIDIER JR, 2022, p.129).

³¹ Nesse sentido, Carliane de Oliveira Carvalho (2015, p. 93) afirma que “o contraditório é verificado na equiparação de poderes entre os interessados processuais, de modo que o provimento final expedido pelo Estado-juiz será válido somente se o conjunto normativo processual estiver regular com a garantia fundamental”.

³² “A realização de um processo justo, bilateral, como o predomínio do contraditório e da ampla defesa objetiva proteger a possibilidade e capacidade de influência das partes sobre o convencimento do julgador” (BACELLAR FILHO, 2013, p. 246).

A transparência dos atos processuais é um requisito necessário para o controle da atuação do Estado-Julgador. A publicidade do processo permite a fiscalização e o controle tanto pelos interessados no resultado quanto pela sociedade. Impede que o julgador e eventuais interessados desvirtuem a finalidade do processo, que é, como repetido ao longo deste trabalho, a emissão de uma decisão justa.

No processo administrativo, não pode haver atuação secreta ou atos ocultos. A limitação ou restrição da publicidade dos atos processuais só pode ocorrer excepcionalmente, com o objetivo de proteger a privacidade dos envolvidos, conforme estabelecido pela Constituição. Em relação às partes envolvidas no processo, não pode haver segredo, exceto temporariamente quando imprescindível para a investigação ou devidamente justificado. Assim que seja superada a situação que justificou a restrição de divulgação, todos os atos processuais devem ser de conhecimento das partes, para que delas tomem ciência e possam efetivamente participar do processo.

A Constituição Federal estabelece, em diversas passagens, o dever de motivação das decisões pelo órgão julgador. O art. 93, IX, determina que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (...)”. O inciso seguinte, de igual modo, estabelece que “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros” (Art. 93, X, CF/1988).

Embora essas normas se direcionem ao Poder Judiciário, aplicam-se a todas as decisões administrativas. O dever da Administração Pública de fundamentar suas decisões decorre do regime democrático, que exige transparência dos atos públicos para permitir um controle efetivo. No âmbito processual administrativo, esse dever decorre diretamente da cláusula do devido processo legal e da garantia do contraditório e da ampla defesa.

A Lei nº 9.784/1999 estabelece que a Administração Pública obedecerá ao princípio da motivação de suas decisões, devendo nos processos administrativos indicar “os pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” (parágrafo único, art. 2º). O art. 50 dessa mesma lei dispõe, entre outras obrigações, o dever da Administração Pública de fundamentar seus atos administrativos quando: “I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções”.

Além disso, “a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de pareceres, informações,

decisões ou propostas anteriores, que, neste caso, serão parte integrante do ato” (Art. 50, § 1º, Lei nº 9.784/1999).

Especificamente no âmbito do processo administrativo disciplinar, a Administração Julgadora deve motivar todas as suas decisões. O art. 165 da Lei nº 9.784/1999 estabelece, por exemplo, que “Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção”. Ou seja, a Comissão Processante é obrigada a fundamentar todas as suas conclusões com base nas provas existentes no processo.

Somente por meio de uma decisão motivada é possível conhecer as razões da Administração ao negar ou conceder um direito (transparência), permitindo o controle da decisão pelo acusado ou pela sociedade (controle). A motivação assegura também a efetividade do princípio do contraditório e da ampla defesa. Não há participação ou defesa efetiva sem o conhecimento das razões da decisão.

Assim, a dimensão democrática do justo processo administrativo disciplinar exige que todas as decisões emitidas pela Administração sejam motivadas, com a exposição “explícita, clara e congruente” das razões de decidir da Administração Julgadora.

O processo administrativo democrático é fruto do esforço conjunto dos interessados (Administração e acusado) em busca de uma decisão justa e efetiva. Não se trata de um instrumento de punição, mas de uma garantia para o servidor (limitando o poder arbitrário do Estado) e para a Administração Pública (permitindo o controle da regularidade no exercício da função pública e a preservação do patrimônio público por meio do processo disciplinar). O processo administrativo interessa ao servidor, pois, por meio dele, pode provar sua inocência e afastar dúvidas sobre sua conduta, além de exercer plenamente seus direitos de defesa. É também de interesse da Administração, pois possibilita que seus servidores sejam julgados de forma justa, absolvendo os inocentes e punindo os infratores, preservando a justiça e a moralidade no serviço público.

Como representa o interesse tanto do acusado quanto da Administração, o processo administrativo deve ser colaborativo, construído com a contribuição de cada um dos envolvidos. Cabe, por exemplo, ao administrado no processo administrativo “prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos” (Art. 4º, IV, da Lei nº 9.784/1999). Por outro lado, ele tem o direito de “formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de

consideração pelo órgão competente” (Art. 3º, III, da Lei nº 9.784/1999). O Código de Processo Civil também estabelece que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (Art. 6º).

A Constituição Federal veda o processo administrativo sancionador autoritário, cujo resultado é construído exclusivamente pelo Estado³³. A pavimentação do caminho para uma decisão justa é responsabilidade de todos os sujeitos processuais e decorre diretamente do regime democrático. Todos os participantes do processo têm direitos e deveres na condução do procedimento. A decisão administrativa é, assim, o resultado da atividade cooperativa de todos os sujeitos processuais (DIDIER JR, 2013, p. 89).

Outra garantia que decorre da dimensão democrática do justo processo é o tratamento igualitário que deve ser dispensado aos sujeitos processuais. A exigência de uma autoridade julgadora imparcial e independente, que trate todos de forma isonômica, sem diferenças injustificáveis, representa um elemento fundamental do Estado Democrático de Direito.

O julgador administrativo tem o dever de avaliar as provas e pedidos dos sujeitos processuais, levando em conta os mesmos critérios e dando às partes as mesmas oportunidades. Nas palavras de Roberto Welton (2011, p. 137), “a paridade de armas é o efetivo combustível para a eclosão do justo processo no sistema acusatório de partes equilibradas”. O Estado julgador deve conceder as mesmas oportunidades para a defesa e para a acusação. Cada alegação deve corresponder à chance de uma contra-alegação. A oportunidade de provar uma infração deve ser a mesma de provar a inocência. O tratamento simétrico das partes produz um processo democrático, na medida em que todos participam, dialogam e contribuem para uma decisão conjunta (STAFFEN; ROSA, 2010, p. 107).

Cândido Rangel Dinamarco (2009, p. 2013) leciona que “não basta agir com igualdade em relação a todas as partes, é também indispensável neutralizar desigualdades”. O julgador tem o dever de promover a igualdade substancial dentro do processo, concedendo tratamento diferenciado às partes que se encontram em posições

³³ Como conclui Carvalho (2018, p. 36) “nenhum sentimento de pertencimento pode ser desenvolvido por um indivíduo em relação a um Estado instituição que o desconsidera em suas decisões e anseios, impondo-lhe arbitrariamente decisões desconexas com a realidade e afastadas do interesse social”.

processuais distintas, na medida em que esse tratamento as iguale na possibilidade de se defender³⁴.

No processo administrativo disciplinar federal, garantir a isonomia entre os sujeitos processuais representa um grande desafio. O acusador e o julgador administrativos são, geralmente, a mesma pessoa, o que coloca o servidor acusado em uma condição de inferioridade, especialmente pelo fato de o julgador ser seu superior hierárquico.

No entanto, a autoridade julgadora deve buscar dentro do processo administrativo disciplinar conferir igualdade entre o acusado e o órgão ou entidade acusadora. A entidade pública interessada no julgamento do agente público – aquela ao qual o servidor pertence e pela qual é acusado – deve ser tratada sem privilégios e ou concessões. Ao contrário: deve ser concedido ao agente acusado ainda mais garantias a fim de ser compensado essa superioridade.

De fato, no direito administrativo, diferente do direito privado, prevalece a justiça distributiva³⁵. Busca-se tutelar interesses do grupo em detrimento dos interesses particulares. Tanto é que a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público representam alicerce fundamental do regime jurídico Administrativo (MELLO, 2009, p.55).

Contudo, a Administração Pública como pessoa interessada no processo, na qualidade de acusada ou acusadora, deve despir de qualquer supremacia ou superioridade. O interesse superior a prevalecer no processo é a justiça do processo e da decisão final. Todas as prerrogativas processuais conferidas a fazenda pública, por exemplo, é para igualá-la aos particulares.

No processo Administrativo, entretanto, a desigualdade pende para o lado servidor público, pois é julgador pela própria administração pública mais suscetível a influências políticas. Deve, pois, ser conferidos instrumentos legais para que o agente público acusado possa se defender em pé de igualdade com o seu acusado.

³⁴ “[A] verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem. [BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.330, rel. Min. Ayres Britto, julgado em 3 maio 2012, Tribunal Pleno, DJe 22 mar. 2013].

³⁵ André Hauriou (1945, p. 466) afirma que a justiça distributiva, diferentemente da comutativa, é inerente a um grupo social e que, por esse motivo, tem em grande apreço os interesses do grupo; ela implica, em benefício daquele que a aplica, grande reserva de poder disciplinar, e não se preocupa senão muito pouco com a igualdade entre as partes” (texto original).

Nesse contexto, o julgador administrativo, a quem cabe aplicar as normas processuais no processo administrativo, deve sempre levar em conta a desigualdade existente entre os interessados e buscando igualá-la. Não basta aplicar a lei na forma que ela se encontra, é necessário interpretá-la e aplicá-la segundo os objetivos traçados na constituição.

Nesse contexto, o julgador que incorpora apenas um lado no processo administrativo, que a um interessado concede tudo e ao outro nada, mesmo com fundamento legal não é julgador justo, não é um julgador imparcial, o que afronta diretamente a garantia fundamental do justo processo administrativo.

Assim, observa-se que o processo dialético ou democrático exige: 1) participação efetiva do acusado no destino do processo, por meio do efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa; 2) atuação colaborativa entre as partes para a construção de um processo justo; 3) publicidade do processo como regra, para que as partes e a sociedade possam controlar os atos do Estado julgador no processo administrativo; e 4) tratamento igualitário entre os sujeitos do processo administrativo.

1.2.3 Dimensão Ética ou da Moralidade

A Constituição Federal impõe a todo agente público o dever de agir com moralidade e probidade. O termo “moralidade” é previsto na Constituição Federal em três artigos distintos. A primeira referência diz respeito à legitimidade de qualquer cidadão propor ação popular que tenha por objetivo “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (Art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88).

A segunda previsão constitucional reforça ainda mais o valor moral que a Constituição exige dos agentes públicos e dos particulares. O § 9º do art. 14 estabelece que a Lei Complementar deverá prever outros casos de inelegibilidade, visando proteger, além da normalidade e legitimidade das eleições, “a probidade administrativa e a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato” (CF/88).

O terceiro artigo, direcionado à Administração Pública, é o art. 37, *caput*, em que a moralidade é alçada a princípio norteador de toda atividade administrativa, devendo ser obedecido por toda a administração pública, seja direta ou indireta. Toda atuação do

poder público deve ocorrer de forma correta, ética e sem desvios morais de qualquer natureza. O agente público deve sempre adotar uma conduta proba no exercício de sua atividade. Não à toa, a Constituição Federal estabelece a possibilidade de aplicação de sanção por improbidade em quatro passagens (Art. 15, V; art. 37, § 4º; art. 97, § 10, III; e art. 104, II, todos da CF/88).

Percebe-se, portanto, uma preocupação constitucional com a atuação ética, proba e moral de seus agentes públicos em todas as áreas de atuação, inclusive no âmbito do processo administrativo. Observa-se que a Constituição impõe implicitamente o dever de que o processo administrativo seja conduzido sob o manto da ética, da moralidade, da impessoalidade e da imparcialidade³⁶.

Nesse sentido, a Lei nº 9.784/1999 estabelece como critério a ser observado no processo administrativo a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. A exigência constitucional de um processo ético aplica-se a todos os participantes: ao acusado, ao acusador, ao julgador, e em todas as fases do processo – instauração, instrução e julgamento. O comportamento virtuoso dos protagonistas do processo deve estar presente em todas as fases processuais³⁷.

A autoridade julgadora deve agir “segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (Art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 9.784/1999) em todas as fases do processo administrativo sancionador. Como afirma George Marmelstein (2016, p. 173), “o constituinte pretendeu impor ao Estado, ao exercer sua função punitiva, o dever de investigar, processar e punir com ética, ou seja, respeitando as garantias constitucionais do acusado (modelo garantístico)”.

O justo processo administrativo exige que a instauração do processo administrativo ocorra somente quando existirem elementos mínimos que apontem a autoria ou a materialidade da infração (WEINAND, 2021, p. 210). Exige-se, portanto, justa causa para o início do processo sancionador³⁸. A instauração do processo é permitida

³⁶ Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (1992, p. 61): “Segundo os cânones da lealdade e boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”.

³⁷ De acordo com Ada Pellegrini Grinover (2001, p. 226), “o processo deve ser informado por princípios éticos, impondo-se às partes e a seus procuradores uma conduta irrepreensível”.

³⁸ Como afirma a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia, em seu voto proferido no RMS 29.198: “denúncias que tenham intuito meramente difamatório, injurioso e vexatório, que busquem apenas desestabilizar o servidor e que venham desacompanhadas de elementos mínimos que evidenciem conduta inapropriada ou ilegal não podem ser objeto de apuração, nos termos do art. 144 da Lei n. 8.112/1990” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS 29198, rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 30 out. 2012, Acórdão Eletrônico, DJe-233, divulgado em 27 nov. 2012, publicado em 28 nov. 2012).

apenas por decisão motivada e amparada em investigação preliminar³⁹, o que evita que o processo seja instaurado com a finalidade de perseguir inimigos.

Instaurar ou requisitar a instauração de procedimento investigatório sem qualquer indício de prática de infração constitui crime de abuso de autoridade, punível com a pena de “detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa” (Art. 27 da Lei nº 13.869/2019), demonstrando seu caráter reprovável e ilegal. A sindicância ou investigação preliminar sumária somente não configura crime quando devidamente justificada. Da mesma forma, o art. 30 da Lei de Abuso de Autoridade estabelece como crime “Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente”, fixando “pena de detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa”.

A necessidade de demonstração de justa causa ou fundamentação concreta para investigar servidores ou instaurar procedimentos contra eles visa evitar que o processo administrativo seja utilizado de forma abusiva, em desvio de finalidade, para devassar a vida do servidor ou submetê-lo a constrangimento⁴⁰.

É por essa razão que a denúncia anônima, por si só, não pode justificar a instauração do processo. Essa vedação decorre do princípio constitucional contra o anonimato e do art. 144 da Lei nº 8.112/1990. A denúncia anônima impede a identificação de quem provocou o início do processo e não permite ao acusado contraditar seu acusador, o que poderia facilitar denúncias injustas ou feitas com o intuito de prejudicar pessoas determinadas.

Nesse sentido, o processo justo exige uma instauração ética, por meio de uma análise séria da denúncia e da demonstração de justa causa pela autoridade competente, isenta de interesses no julgamento do processo, seja para beneficiar ou prejudicar o

³⁹ Súmula 611 do STJ: Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

⁴⁰ Mauro Roberto Gomes de Mattos (2003, p. 119) alerta que: “No curso dos anos tivemos ciência de alguns inquéritos administrativos genéricos, instaurados sem elementos de apoio, para a *posteriori* ser feita uma devassa na vida do servidor público, com o objetivo de apená-lo, mesmo que inexistentes indícios de irregularidades. Além de discriminatório, esse tipo de conduta merece o devido repúdio por parte do direito administrativo, que não admite desvios ou excesso de poder por parte da Administração Pública” (MATTOS, 2003, p. 119).

acusado. Por essa razão, é proibida a instauração de processo por autoridade impedida⁴¹ ou suspeita⁴².

Toda a instrução processual deve ser direcionada à busca da verdade, respeitando todas as garantias processuais do acusado. A produção de provas deve ser exclusivamente necessária para comprovar os fatos alegados no processo e deve ocorrer em conformidade com os princípios constitucionais.

A Constituição Federal estabelece explicitamente que “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos” (Art. 5º, LVI, da CF)⁴³. Provas “diabólicas” também não são admitidas no justo processo administrativo disciplinar⁴⁴.

Além disso, esse dever impõe a observância do contraditório e da ampla defesa. Não bastam provas lícitas: as provas produzidas devem ser submetidas às partes, para que possam contestá-las ou não. Nesse sentido, as provas emprestadas, embora produzidas em outro processo, seja administrativo ou judicial, devem ser submetidas ao contraditório e à ampla defesa⁴⁵.

O acusado também tem o dever de atuar de forma ética no processo. Ele é impedido de produzir provas “impertinentes, meramente protelatórias, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos” (Art. 156 da Lei nº 8.112/1990), as quais devem ser indeferidas pelo julgador. Do mesmo modo, o julgador administrativo não pode propor a produção de provas inúteis ou desnecessárias ao julgamento do processo; o dever de eficiência e de duração razoável o impede de adotar condutas protelatórias ou com intenção de prejudicar ou beneficiar o acusado.

A produção de provas direcionada para beneficiar ou prejudicar o acusado também é proibida. O julgador não pode orientar a produção de provas conforme sua

⁴¹ “É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que: I - tenha interesse direto ou indireto na matéria; II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau; III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro” (Art. 18 da Lei nº 9.784/1999).

⁴² “Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau” (Art. 20 da Lei nº 9.784/1999).

⁴³ Da mesma forma, a Lei nº 9.784/1999, art. 20, estabelece que: “São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos).

⁴⁴ “As chamadas provas diabólicas, que são plantadas de maneira irregular, obtidas por meios ilícitos ou não, não são admitidas, pois o acusado no processo disciplinar não tem que provar que é inocente de qualquer acusação a ele imputada. Quem tem o dever e a obrigação de provar a culpa disciplinar do agente público é a Administração Pública” (MATTOS, 2007, p. 85).

⁴⁵ Súmula 591/STJ: “É permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa”.

intenção de absolver ou condenar o acusado. As provas devem ser produzidas unicamente para revelar a verdade.

A dimensão ética do justo processo também exige que o julgamento administrativo disciplinar ocorra por autoridade competente, imparcial, seja fundamentado e em conformidade com as provas produzidas no processo, tendo por único objetivo a emissão de uma decisão justa, seja para absolver ou condenar o acusado.

A exigência de julgamento imparcial e por autoridade competente decorre diretamente da Constituição, que determina que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (Art. 5º, LIII) e que “não haverá juízo ou tribunal de exceção” (Art. 5º, XXXVII). Essa exigência é uma decorrência da garantia do juiz natural, prevista implicitamente no texto constitucional e tratada mais especificamente no capítulo seguinte.

Outro dever ético do julgador refere-se à obrigação constitucional de fundamentar o julgamento. Qualquer que seja a decisão final, ela deve estar fundamentada nas provas produzidas no processo, sob o pálio do contraditório e da ampla defesa⁴⁶. Embora o processo deva buscar a verdade real, não se pode utilizar de provas injustas, ilegais ou violadoras de direitos. A sanção deve ser justa. A verdade real deve ser buscada, mas dentro dos limites processuais e legais.

O julgador que não fundamenta a sua decisão dar margem para questionamento sobre a sua parcialidade e capacidade de decidir e principalmente sobre os critérios adotados para julgamento. A fundamentação da decisão, que representa também transparência da função pública, é uma obrigação moral, ética, do julgador. O seu descumprimento de má-fé configura infração administrativa, em razão do descumprimento de seus deveres legais. O julgador tem o dever de fundamentar a sua decisão não apenas no sentido formal, mas de forma substancial⁴⁷, com fatos e fundamentos reais constantes no processo e submetido ao contraditório dos interessados.

Nesse sentido, o instituto da “verdade sabida” é inadmissível no direito processual contemporâneo. Trata-se de um instituto autoritário próprio de períodos de

⁴⁶ A fundamentação das decisões não deve ser considerada apenas sob o aspecto garantidor, mas também pelo seu papel essencial de assegurar o controle da objetividade, imparcialidade e justiça na atuação administrativa (ANTUNES, 1999, p. 20).

⁴⁷ “A diferença entre a dimensão formal e a dimensão substancial do dever de fundamentação está, então, em que o dever formal se cumpre pela apresentação de pressupostos possíveis ou de motivos coerentes e credíveis, enquanto a fundamentação substancial exige a existência de pressupostos reais e de motivos correctos susceptíveis de suportarem uma decisão legítima quanto ao fundo” (VIEIRA DE ANDRADE, 2007, p.231).

exceção (BACELLAR FILHO, 2009, p. 38/39). Ou seja, mesmo que o julgador presencie a ocorrência do fato infracional e de seu autor, ele não pode julgar baseado nessa verdade presenciada diretamente por ele⁴⁸. É necessária a produção de provas, e o julgamento deve ocorrer de acordo com as provas e não com aquilo que a autoridade eventualmente tenha presenciado.

Por isso, no processo administrativo disciplinar, o julgador administrativo somente deixará de acatar o relatório da Comissão Processante quando este contrariar as provas produzidas. Nessa hipótese, “a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade” (Art. 168 da Lei nº 8.112/1990).

Outra decorrência do processo justo é a presunção de inocência do acusado⁴⁹. Cabe à acusação (Administração) provar que o servidor acusado praticou o fato infracional. Como afirma Mattos, “não basta a Comissão Processante presumir a culpabilidade do servidor, deixando-o a tarefa de provar sua inocência. No processo administrativo disciplinar, o ônus da prova incumbe à Administração, autora do procedimento” (MATTOS, 2003a, p. 10).

Do mesmo modo, a decisão final não pode ser emitida com o intuito de prejudicar ou beneficiar o acusado. A finalidade perseguida pelo julgador deve ser o interesse público, que, no processo administrativo, se revela pela emissão de uma decisão justa, após a realização de um processo justo.

Desse modo, pode-se concluir que a dimensão ética do processo justo exige um processo baseado na boa-fé⁵⁰ e instaurado, instruído e julgado de acordo com os princípios constitucionais, em especial os da moralidade, impessoalidade, contraditório, ampla defesa, motivação e juiz natural.

A boa-fé processual é uma característica marcante do processo justo⁵¹. Exige-se que todos os sujeitos do processo mantenham uma conduta leal, baseada em confiança e

⁴⁸ Nesse sentido: Lazzarini, 1998, p.76; Rocha, 1997, p. 209/210.

⁴⁹ De acordo com Fábio Medina Osório (2022, p. 435), o princípio da presunção de inocência aplica-se ao direito administrativo sancionador e, portanto, incide no processo administrativo disciplinar.

⁵⁰ Sobre boa-fé processual conferir também: BATISTA, Sílvio de Sá. Má-fé e Boa-fé na Processualidade Democrática - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

⁵¹ O Supremo Tribunal Federal entende que: “O princípio do devido processo legal, que lastreia todo o leque de garantias constitucionais voltadas para a efetividade dos processos jurisdicionais e administrativos, assegura que todo julgamento seja realizado com a observância das regras procedimentais previamente estabelecidas e, além, representa uma exigência de fair trial, no sentido de garantir a participação equânime, justa, leal, enfim, sempre imbuída pela boa-fé e pela ética dos sujeitos processuais” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 464.963-2/GO, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 14 fev. 2006, publicado no *DJ* de 30 jun. 2006).

colaboração. O Código de Processo Civil brasileiro elevou a boa-fé ao *status* de norma fundamental processual (Art. 5º do CPC).

Fredie Didier Júnior (2018, p. 185/187), citando a doutrina alemã, aponta quatro situações de aplicação da boa-fé objetiva ao processo civil: “proibição de agir com má-fé”, “proibição de *venire contra factum proprium*”, “proibição de abuso de direitos processuais” e “*suppressio*”. Além dessas, o processualista baiano apresenta mais três aplicações da boa-fé processual: “deveres de cooperação entre os sujeitos do processo”, “negociação processual” e “função hermenêutica”.

No processo administrativo, é possível identificar todas essas aplicações. A “proibição de agir com má-fé”, “proibição de *venire contra factum proprium*”, “proibição de abuso de direitos processuais” e o dever de colaboração decorrem diretamente do art. 4º da Lei 9.784/1999, que estabelece como deveres do administrado perante a Administração: “I - expor os fatos conforme a verdade; II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III - não agir de modo temerário; IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos”.

A “*suppressio*”, ou perda do direito em razão de seu não exercício por tempo suficiente para criar na outra parte a legítima expectativa de que ele não será mais exercido, pode ser exemplificada pela situação em que o servidor, em processo disciplinar, deixa de alegar nulidade do indeferimento de provas (como a oitiva de testemunha) durante a instrução processual. Caso alegue nulidade do indeferimento da prova requerida apenas após o indiciamento, quando todas as provas já foram produzidas, entende-se que essa conduta viola a boa-fé objetiva, pois incide no caso a “*suppressio*”.

Assim como no processo civil, a negociação processual no processo administrativo deve observar o princípio da boa-fé processual, conforme determina o art. 422 do Código Civil: “Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”.

Em relação à “função hermenêutica” da boa-fé processual, o julgador administrativo, ao interpretar as normas, deve sempre presumir que o requerente ou acusado agiu com lealdade e boa-fé. Em caso de dúvida, a boa-fé do acusado deve ser presumida, e a má-fé, comprovada.

1.2.4 Dimensão Humanitária

O respeito aos direitos humanos e aos direitos fundamentais deve nortear o julgador e os interessados durante a realização do processo. O processo é um instrumento de realização de direitos e garantias fundamentais, atuando como uma proteção para o acusado contra eventuais arbitrariedades, seja por parte do Estado ou do acusador. O tratamento processual digno e ético é um mandamento constitucional.

A dimensão humanitária do processo impõe que o Estado-Julgador respeite a dignidade de todos os sujeitos processuais. A instauração, instrução e julgamento do processo devem observar as garantias e direitos essenciais à existência digna do acusado. É direito do administrado processado “ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações” (Art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.784/1999).

A dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito (Art. 1º da CF), norteador de toda atuação do poder público, inclusive no processo administrativo. A Constituição impõe que o processo observe todas as garantias essenciais à vida digna. Com razão, Edilson Pereira Nobre Júnior (2002, p. 242) afirma que “Por mais abjeta e reprochável que tenha sido a ação delituosa, não há como se justificar seja o seu autor privado de tratamento digno”. O réu ou acusado em um processo administrativo ou judicial não perde sua qualidade humana, não deixa de ser sujeito de direitos; o sofrimento e a limitação de seus direitos devem restringir-se às penas previstas em lei e às limitações delas necessariamente decorrentes.

A Constituição Federal determina que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (Art. 5º, III, da CF). Dessa diretriz deriva o dever do julgador de respeitar o acusado, conferindo-lhe tratamento digno, sem ofensas, humilhações, ridicularização ou perseguição indevida. O acusado deve ser tratado com respeito pela autoridade processual e pelos servidores envolvidos, sendo-lhe assegurado o “direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade”⁵².

Objetivando preservar o núcleo mínimo da dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal proíbe penas de morte, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis (Art. 5º, XLVII, da CF)

⁵² Cf.: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Art. 11, item 1.

A face humanitária do processo justo requer um tratamento digno a todas as partes do processo, tanto ao acusado quanto à vítima, em todos os momentos e fases processuais. Imagine-se, por exemplo, o caso de uma vítima de assédio sexual ou estupro, em que sua oitiva ou presença no processo pode causar graves danos psicológicos e morais. Nessa situação, compete ao julgador proporcionar o tratamento mais humanizado possível à vítima, fornecendo-lhe ou encaminhando-a a apoio psicológico, se necessário. Além disso, o julgador deve conduzir o julgamento de forma a minimizar danos à vítima, podendo até dispensar seu depoimento, caso as provas já sejam robustas, como perícias ou depoimentos em outros órgãos públicos. Alternativamente, o julgador pode optar por colher seu depoimento em ambiente separado do acusado, acompanhado de um parente ou de apoio psicológico.

O tratamento digno deve se refletir na legislação, no processo e no cumprimento da pena. O legislador deve criar leis processuais que garantam um tratamento condizente com a condição humana do acusado, conferindo meios para preservar e garantir seus direitos fundamentais não afetados pela prática de infração. A lei não deve, por exemplo, prever situações humilhantes para o acusado durante audiências ou interrogatórios.

O tratamento digno no processo refere-se ao respeito às garantias processuais do acusado. O processo não pode ser um instrumento de humilhação ou violação de direitos. O julgador deve tratar o acusado como um sujeito de direitos e uma pessoa digna de respeito. A prática de tortura ou de tratamento degradante com o objetivo de obter uma confissão ou de induzir o acusado a contribuir para a revelação da verdade é inconstitucional.

No cumprimento da pena, o condenado não pode ser submetido a condições vexatórias ou humilhantes, nem a penas de caráter perpétuo.

No contexto do processo administrativo, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o parágrafo único do artigo 137 da Lei nº 8.112/1990, que proibia o retorno ao serviço público federal de servidores demitidos pela prática de crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional, e corrupção (Art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI). Essa vedação foi considerada inconstitucional por se tratar de uma pena de caráter perpétuo, em afronta direta à Constituição e ao devido processo legal.

Além disso, a dimensão humanitária do justo processo exige um tratamento diferenciado para pessoas com capacidade mental comprometida. De acordo com o art.

160 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, “Quando houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado, a comissão proporá à autoridade competente que ele seja submetido a exame por junta médica oficial, da qual participe pelo menos um médico psiquiatra”. Comprovada a incapacidade mental do acusado, o processo deve ser suspenso até sua recuperação.

Outra situação que reflete esse traço processual refere-se à prescrição processual. Ninguém pode ser perseguido indefinidamente sob a ameaça de um processo judicial. As penalidades processuais prescrevem, assim como o processo tem um prazo para ser concluído, sob pena de o prazo prescricional voltar a correr.

O prazo previsto para a conclusão do processo administrativo disciplinar, por construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, é de 140 dias, após o qual o prazo prescricional volta a correr⁵³. Em outras palavras, não existe processo eterno; o acusado não pode ser submetido a um processo com prazo indefinido.

Outro ponto essencial do processo humanitário diz respeito à “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (Art. 5º, LXXIV, da CF). Trata-se do aspecto solidário do processo. As pessoas que não dispõem de condições financeiras são amparadas pelo Estado, para que todas as suas garantias processuais fundamentais, especialmente a ampla defesa e o contraditório, sejam asseguradas.

Pode-se ainda citar o direito à garantia mínima de toda pessoa acusada de “não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada” (Art. 8, item 2.a, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969). Essa garantia se aplica a todas as espécies de processo, inclusive ao processo administrativo disciplinar.

O respeito à intimidade e à privacidade do processado e de sua família também deve ser observado durante o processo. A norma do art. 5º, inciso X, da CF estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas,

⁵³ “Em regra, os prazos prescricionais iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido e voltam a fluir por inteiro, após decorrido o prazo legal para conclusão do processo administrativo disciplinar, o que, na esfera federal, encontra-se sedimentado na Súmula 635/STJ (“Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS n. 33.544/PE, rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 7 fev. 2023, DJe 16 fev. 2023).

assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

A face constitucional do processo humanitário exige ainda que todos os direitos previstos em tratados de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte sejam respeitados no processo judicial ou administrativo⁵⁴. A título de exemplo, cite-se a garantia do juiz natural, prevista no art. 8, item 1, do Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969⁵⁵, a qual deve ser observada também no processo administrativo.

Essa obrigação decorre diretamente da norma do parágrafo 2º do art. 5º da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Assim, o processo administrativo, além de observar as garantias e normas fundamentais da nossa Constituição, também deve estar de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faça parte.

1.2.5 Dimensão Republicana

A Constituição Federal assegura um processo administrativo que observe os princípios republicanos. A dimensão republicana do justo processo administrativo impõe que o processo disciplinar não seja apenas um instrumento de proteção ao servidor público contra eventuais arbitrariedades da Administração Pública, mas também um meio pelo qual o Estado preserva a normalidade dos serviços públicos, a moralidade administrativa e o patrimônio público, além de assegurar o exercício da boa-administração.

Dessa forma, a dimensão republicana do justo processo administrativo disciplinar exige a observância dos seguintes princípios: transparência (publicidade), isonomia (todos estão sujeitos ao processo), prestação de contas, proteção do patrimônio público e divisão de poderes e deveres dentro do processo.

⁵⁴ O art. 5º, § 2º, da CF/88 estabelece que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”

⁵⁵ Art. 8, item 1: “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), de 22 de novembro de 1969).

A transparência é um princípio essencial na administração pública republicana (artigo 37, caput, da Constituição Federal). Este princípio exige que os atos administrativos sejam amplamente acessíveis à população, permitindo a fiscalização e o controle social das atividades governamentais⁵⁶. A transparência visa prevenir irregularidades, abusos de poder e corrupção, promovendo uma cultura de clareza e legitimidade.

No processo administrativo, a publicidade assegura que decisões e procedimentos sejam divulgados de forma adequada, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a condução dos processos que impactam o interesse público. A publicidade é uma garantia fundamental para a credibilidade e responsabilidade da Administração Julgadora, uma vez que o controle da atividade pública depende da divulgação dos atos do poder público⁵⁷. Além disso, a publicidade é regulamentada pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que estabelece os procedimentos para garantir o acesso dos cidadãos às informações públicas.

O justo processo administrativo disciplinar exige que todos os atos processuais, que não sejam amparados por sigilo, sejam públicos e acessíveis, tanto ao acusado quanto à sociedade, para que esta exerça seu papel de fiscalizar a atuação do poder público e tomar medidas em prol da moralidade e proteção do patrimônio público, seja por meio de ação popular ou pelo exercício do direito de petição junto aos órgãos de controle competentes.

Assim, essa dimensão republicana impõe que as decisões do processo administrativo sejam transparentes, públicas e passíveis de controle, tanto pelo acusado, por meio de recursos, quanto pela sociedade, que possui à sua disposição instrumentos constitucionais, como a ação popular e o direito de petição. A título de exemplo, decisões de arquivamento, absolvição e sanção de agentes públicos são publicadas.

Outra maneira de manter a transparência é a disponibilização de informações em sites, incluindo dados sobre o órgão correicional. A Administração Julgadora deve prestar contas de sua atividade, apresentando relatórios e divulgando nomes da equipe de correição, dados sobre processos em andamento e o tempo de duração dos processos.

⁵⁶ De acordo com Odete Medauar (2003, p. 69), participação do administrado e a observância de regramento previamente pré-estabelecido permite um maior controle do estado, permite uma maior legitimação de sua decisão.

⁵⁷ “Antes da publicação, os atos e decisões inexistem; sem a publicação e com a completude indispensável ao conhecimento da sociedade, como um todo, são ineficazes, nulos, sem qualquer efeito jurídico” (LEAL, 2002, p.133).

Merece destaque a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), que mantém em seu site um painel com dados relativos aos processos administrativos disciplinares no Executivo Federal.

Além disso, essa dimensão impõe a criação de um órgão específico para fornecer informações à sociedade sobre o processo disciplinar. A existência de um órgão exclusivamente voltado para a área disciplinar aumenta o acesso à informação.

O princípio geral da isonomia, previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Federal, assegura que todos são iguais perante a lei, sem distinções. No contexto do processo administrativo, a isonomia implica que todos os servidores públicos, independentemente do cargo ou função, estejam sujeitos às mesmas normas e sanções disciplinares. Assim, a Administração não pode tratar determinados agentes públicos de maneira privilegiada ou discriminatória.

A isonomia no processo administrativo visa garantir a justiça no tratamento dos servidores e a aplicação uniforme das sanções disciplinares, conforme os atos e comportamentos de cada agente. O superior hierárquico, na qualidade de servidor público, também está sujeito à aplicação de sanções disciplinares e tem direito a um julgador natural, a um processo justo e a uma decisão justa. A busca por um tratamento sem discriminação ou privilégios é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme o art. 3º, inciso V: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Portanto, a igualdade como elemento do processo republicano exige a existência de órgãos administrativos capazes de julgar também servidores do alto escalão do Poder Executivo Federal, com independência e autonomia para não sofrer pressões internas, externas ou de qualquer outra natureza.

Os gestores e servidores públicos devem responder por suas ações e decisões, permitindo o controle social sobre suas atividades. Segundo o artigo 70 da Constituição Federal, qualquer pessoa que administre bens e valores públicos deve prestar contas ao Estado e à sociedade. Esse princípio também se relaciona ao controle social sobre a atividade do julgador administrativo, que ao decidir processos internos está sujeito ao escrutínio social e deve agir com imparcialidade e responsabilidade.

Por outro lado, também representa o instrumento pelo qual o servidor acusado presta contas de sua conduta funcional à sociedade, seja demonstrando sua integridade ética, seja sofrendo uma sanção disciplinar justa.

A proteção do patrimônio público é um princípio fundamental em uma república, onde os bens e recursos pertencem ao coletivo, e o Estado os administra em nome do interesse público. A defesa do patrimônio público é um dever do Estado, que deve preservá-lo como um bem difuso e coletivo, evitando sua dilapidação e garantindo seu uso em benefício da sociedade.

No processo administrativo disciplinar, a proteção ao patrimônio público se materializa pela aplicação rigorosa de normas e penalidades a servidores infratores que causam prejuízo ao patrimônio do Estado, seja material (prejuízo ao erário) ou imaterial (violação dos princípios regentes da Administração Pública), impedindo que interesses particulares se sobreponham ao interesse coletivo.

Assim, o processo administrativo não pode ser conduzido apenas para proteger o servidor; deve também proteger o Estado, o patrimônio público e a normalidade da prestação dos serviços públicos. Não por acaso, defende-se que o favorecimento de agentes infratores, por meio de arquivamento indevido do processo ou falta de continuidade na investigação sobre condutas infracionais de servidores, é tão grave quanto a utilização do processo para perseguir agentes públicos. O justo processo é, portanto, um instrumento de proteção tanto para o servidor quanto para o patrimônio da sociedade.

Uma das principais críticas ao modelo atual de julgamento no processo administrativo é a ausência de divisão de tarefas entre investigar a infração, instaurar e julgar o processo, que muitas vezes ficam concentradas na mesma pessoa, geralmente o superior hierárquico.

É certo que, em um processo republicano, deve existir uma separação de funções, de modo que o processo não se transforme na imposição da vontade de uma única pessoa, com superpoderes de investigar, acusar e condenar.

A divisão de poderes no processo administrativo visa evitar abusos e garantir uma atuação imparcial e justa por parte da administração pública. Esse princípio é fundamental em uma república, pois evita a centralização excessiva de poderes nas mãos de um único agente ou órgão, promovendo um sistema de freios e contrapesos⁵⁸. Dentro do processo administrativo, essa separação de funções implica que diferentes setores ou

⁵⁸ Nesse sentido, Lúcia Valle Figueiredo (1997, p. 7) destaca que “a sujeição à lei é insuficiente para caracterizar o Estado de Direito materialmente; há necessidade da existência de determinadas outras características absolutamente essenciais, tais sejam, a separação de poderes para a existência dos “freios e contrapesos”, do “juiz natural”, ou, em outras palavras, de juiz não de exceção ou *post facto*, e, além disso e certamente, de juiz imparcial, dotado de prerrogativas para o exercício da magistratura independente”.

órgãos desempenhem funções distintas, prevenindo o abuso de autoridade e o favorecimento indevido.

Assim, o processo justo exige que uma autoridade seja responsável pela investigação, outra pela instauração e outra pela instrução e julgamento. Como será detalhado no Capítulo seguinte, o modelo atual de julgamento do processo administrativo disciplinar federal não possui essa divisão de tarefas; os poderes de investigar, instaurar e julgar muitas vezes estão concentrados na mesma pessoa ou em servidores subordinados à autoridade julgadora.

Por outro lado, como será demonstrado no Capítulo V, é possível essa separação de tarefas mesmo diante da legislação atual, delegando a competência de cada uma dessas funções a autoridades ou órgãos distintos, conforme será abordado.

1.2.6 Dimensão da Eficiência ou da Efetividade

Outra dimensão constitucional do justo processo é a eficiência administrativa⁵⁹. A Administração Pública deve atuar de modo que o processo alcance seus objetivos⁶⁰ no menor tempo possível e com o menor custo econômico e de direitos para o Estado e para o acusado.

A dimensão da efetividade ou eficiência do processo está expressamente prevista na Constituição Federal, no art. 5º, inciso LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. A duração razoável do processo também é consagrada

⁵⁹ Para Moraes (2002, p. 109), o princípio da eficiência administrativa apresenta as seguintes características essenciais: “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade”.

⁶⁰ Odete Medauar (2003, p. 65/73) enumera várias funções do processo administrativo, dentre as quais destacam-se: 1) função garantista, protegendo direitos dos administrados e servidores que podem ser afetados pela administração pública e protege direitos; 2) função de melhorar o conteúdo das decisões, na medida em que permite o contraditório e ampla defesa permite uma melhor fundamentação da decisão que leva em consideração além da visão da Administração e também dos Administrados; 3) a função de conceder maior eficácia a decisão, na medida em que a colaboração do administrado para o resultado do processo permite que ela seja “mais suscetível de aceitação e de cumprimento, do que outra, oriunda, praticamente do nada e que se pretende impor aos indivíduos; 4) correto desempenho da função administrativa. O processo permite o equilíbrio entre o poder administrativo e os direitos dos acusados ou processados. A administração atuará de forma objetiva e limitada pela lei, de modo que há a limitação de eventuais arbitrariedades na decisão, em especial, em razão da participação e controle feito pelo administrativo e 4) função de realizar “justiça na Administração”. O processo administrativo tem a função de buscar a verdade e produzir um resultado (decisão) que seja justo, baseado no que foi apurado e comprovado pela Administração e pela participação do acusado.

em diversos documentos internacionais, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Art. 8.1) e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (Art. 6.1).

A duração razoável corresponde ao tempo necessário para que o processo atinja seu objetivo principal: a emissão de uma decisão justa, com o menor custo de direitos e de forma mais econômica possível. Um processo eficiente ou efetivo não é sinônimo de um processo rápido ou concluído em curto prazo. Deve durar o tempo necessário para assegurar um julgamento justo, minimizando custos tanto para o Estado quanto para as partes envolvidas. Não é possível definir um prazo ideal único, pois há processos mais complexos e outros mais simples. Processos administrativos mais complexos podem exigir mais de um ano, enquanto casos simples podem ser resolvidos em um mês. Cada caso e julgamento precisa do tempo necessário e adequado às suas particularidades.

O tempo necessário para que um Processo Administrativo Disciplinar alcance seus objetivos considera vários fatores, como: complexidade do caso, comportamento do acusado e da Administração (incluindo dificuldades no fornecimento de documentos), condições da Comissão Processante (ausências por férias ou licenças), necessidade de produção de provas (como oitiva de várias testemunhas) e a saúde do acusado (por exemplo, casos que requerem um incidente de sanidade mental). Assim, prever um prazo específico é inviável (NERY JR, 2009, p. 315/316).

No entanto, no direito administrativo disciplinar, o art. 152 da Lei nº 8.112/1990 estabelece que: “O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem”. Após a conclusão do processo, com a emissão do relatório final, o processo é enviado à autoridade julgadora, que tem o prazo de 20 (vinte) dias para proferir a decisão (Art. 167 da Lei nº 8.112/1990).

Somando esses prazos, o período legal para o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar totaliza 140 dias: 60 dias prorrogáveis por mais 60 para a Comissão Processante concluir o processo com o parecer final, somados aos 20 dias para a decisão da autoridade julgadora.

Esse prazo, entretanto, pode não ser razoável para processos administrativos disciplinares complexos ou que exijam produção extensa de provas, especialmente quando conduzidos por Comissões Processantes provisórias, cujos membros muitas vezes precisam passar por treinamento ou se aprofundar no direito disciplinar para entender o caso.

Adicionalmente, a falta de estrutura e de julgadores dedicados exclusivamente ao julgamento de processos disciplinares dificulta a efetividade e eficiência desses processos. Frequentemente, os membros da Comissão Processante precisam conciliar suas funções normais de trabalho com as responsabilidades do julgamento, sem vantagens ou garantias adicionais, o que pode desestimular um compromisso mais intenso com o processo administrativo.

Assim, a dimensão da eficiência e efetividade no processo administrativo disciplinar, para garantir sua duração razoável, requer: 1) uma estrutura permanente para tratar de questões disciplinares; 2) julgadores com função exclusiva de julgamento; e 3) julgadores capacitados, experientes e com formação jurídica.

Esses elementos serão abordados no próximo capítulo, no tópico referente ao pilar da eficiência do julgador natural.

2 O JULGADOR NATURAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO: EM BUSCA DE SEUS PILARES FUNDAMENTAIS

JULGADOR NATURAL

*Pilar do processo justo,
Competente, imparcial,
Prévio, público, eficiente,
Ordinário, universal,
Ético, independente,
Julgador impessoal
Manto de proteção,
Diamante em formação
Direito fundamental!*

(AUTOR, 2024).

De acordo com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Trata-se de um mandamento constitucional que orienta e limita toda atuação do poder público e do agente público.

Qualquer ocupante de cargo público deve pautar sua conduta e atuação por esses princípios fundamentais da Administração Pública. O servidor público deve atuar apenas dentro do quadrante legal, agir com impessoalidade, ter uma conduta ética e moral, ser transparente e tem o dever de ser eficiente. Esses princípios orientadores da

Administração Pública determinam como a autoridade pública deve se comportar e atuar para a concretização do interesse público.

O julgamento do processo administrativo disciplinar representa uma atividade administrativa desempenhada pela Administração Pública que deve ser norteadada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, caput, da CF).

Nesse sentido, os pilares constitucionais do julgador natural do processo administrativo sancionador podem ser extraídos levando em conta esses valiosos alicerces da Administração Pública. O pilar da legalidade refere-se à designação e à delimitação da competência do julgador, ou seja, está ligado à instituição do julgador natural. O pilar da impessoalidade exige que toda atuação do julgador esteja voltada ao interesse público do devido processo administrativo e ao tratamento isonômico entre os envolvidos. O pilar da moralidade aborda aspectos éticos, de segurança jurídica, honestidade e boa-fé do julgador. O pilar da publicidade envolve a divulgação prévia do julgador administrativo e sua qualificação técnica. E o pilar da eficiência refere-se à atuação do julgador para atender às finalidades do processo, com o menor custo possível de direitos para o administrado e para a administração.

Podemos falar em pilares porque eles sustentam o princípio do julgador natural. Esses elementos constituem o núcleo básico dessa garantia. Todos os pilares são relevantes para a existência do julgador justo; contudo, assim como em uma construção, existem aqueles que são fundamentais, centrais, para a existência do juiz natural.

Assim, o julgador do processo administrativo deve ser competente (legal), impessoal (imparcial), moral, público e eficiente.

2.1 PILAR DA LEGALIDADE (JULGADOR COMPETENTE/PRÉVIO/DE NÃO EXCEÇÃO)

O princípio da legalidade é estruturante de toda atividade administrativa. Qualquer atuação dos agentes públicos requer competência definida por meio de uma fonte normativa, seja uma lei em sentido estrito ou amplo⁶¹. A organização

⁶¹ Nesse sentido, Edilson Pereira Nobre Júnior (2000, p. 174) afirma que “um Estado Democrático de Direito, como timbra em exaltar o art. 1º da vigente Lei Máxima, a atividade do Poder Público está guiada, sem hesitação, pelo princípio da legalidade, mas isto, de nenhum modo, não quer dizer a imoderada vinculação da Administração às regras legais. Ao manifestar inclinação pela legalidade, o Constituinte quis

administrativa, incluindo a previsão de órgãos julgadores e sua estrutura, demanda uma “arquitetura normativa” (CORREIA, 2016, p. 50/51). A lei ou o ato normativo dela decorrente é o instrumento adequado para atribuir a competência julgadora aos agentes públicos.

A atividade julgadora da autoridade administrativa e o alcance de seu poder punitivo devem ser delimitados pela lei. Como afirma Carvalho Filho (2011, p. 118), “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo, a atividade é ilegal”.

Como visto no capítulo anterior, trata-se de um pilar decorrente diretamente da dimensão constitucional legal do justo processo administrativo (Art. 5º, inciso II, e art. 37, caput, ambos da CF). A lei define previamente o julgador, concede-lhe atribuições em relação à matéria, espaço e tempo e define o procedimento que deve ser observado.

Nesse pilar estruturante, a lei deve, previamente: 1) instituir a autoridade e a estrutura julgadoras; 2) distribuir competências entre as autoridades designadas; e 3) prever, ainda que de forma genérica, o procedimento a ser adotado pela respectiva autoridade.

A instituição prévia da autoridade julgadora e a atribuição de competências para julgar evitam a escolha de julgador, seja pela Administração ou pelo acusado. A autoridade julgadora pré-constituída e a delimitação de suas atribuições por lei são exigências do justo processo administrativo e se aplicam tanto ao processo judicial quanto ao processo administrativo sancionador⁶². Os poderes e a competência da autoridade julgadora, bem como o procedimento a ser adotado no processo administrativo, devem ser previamente estabelecidos por ato normativo constitucional, legal ou infralegal⁶³.

A definição prévia do procedimento evita que a autoridade julgadora, mesmo que nomeada e atuando dentro de suas competências legais, tenha discricionariedade para escolher ou determinar o procedimento no julgamento, o que comprometeria, em tese,

expressar a conformação da atividade administrativa ao Direito, o qual tem como bússola superior os princípios jurídicos”.

⁶² “Qualquer que seja a matéria submetida ao julgador administrativo, este deverá ter sido pré-constituído na forma da lei e ser imparcial para o julgamento. Esse preceito vale tanto para o processo administrativo disciplinar como também para os demais processos administrativos (v. g. processo sancionador de imposição de sanções administrativas aos administrados, processos de licitação etc.”). (NERY JUNIOR, 2009, p. 165).

⁶³ Nesse sentido, José Guimarães Menegale afirma que: “poder sem competência é arbítrio, e o arbítrio, em tal hipótese, fere o interesse público. (...) e que “O poder, assim como a competência para exercê-lo, define-se na lei, a qual, para esse efeito, prescreve exatamente as formalidades do processo administrativo com o caráter de normas gerais objetivas” (MENECALE, 1945, p. 477, texto original).

sua imparcialidade⁶⁴. A definição prévia do rito a ser adotado pela autoridade julgadora é uma exigência do processo justo, pois evita a surpresa processual, assegura o cumprimento da lei e restringe a possibilidade de desvio de poder, favorecendo o contraditório e a ampla defesa.

Nesse contexto, alocam-se nesta dimensão: 1) competência (julgador competente); 2) tribunal de não exceção (julgador prévio, universal, ordinário ou permanente); e 3) vinculação ao procedimento.

A definição de competência e atribuição do julgador deve ser conferida por meio de lei prévia⁶⁵. O julgador legal representa o caráter democrático do processo, na medida em que todos são julgados por autoridades definidas pelo parlamento, que representa a vontade popular. A definição do julgador, portanto, decorre da vontade popular, e a lei representa uma proteção dos acusados contra eventuais arbitrariedades do Estado⁶⁶.

A escolha dos órgãos e das autoridades competentes para realizar o processamento e julgamento no processo administrativo sancionador deve ocorrer por meio de lei ou ato normativo dela derivado. Isso impede a instituição arbitrária de órgãos ou autoridades julgadoras e limita o poder da Administração.

O julgador administrativo só pode atuar mediante habilitação legal (MARRARA, 2011) ou autorização derivada da lei; suas atribuições e competências devem estar previstas em lei (HICOSKI, 2016, p. 273). A lei é o instrumento que limita o poder discricionário⁶⁷, conferindo segurança jurídica e confiança à atuação da autoridade julgadora. A legalidade é um pilar do Estado Democrático de⁶⁸ e elemento

⁶⁴ A designação de autoridade julgadora administrativa após a ocorrência do fato abre espaço para a ocorrência de arbitrariedades. Pois conforme aponta Mello (2002, p. 99), permitiria a constituição de “órgão julgador mais rigoroso (para os inimigos) ou mais benevolente (para os apaniguados)”.

⁶⁵ “*La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente*” (ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2013, p. 485).

⁶⁶ Nesse sentido, é pertinente a observação de Léon Duguit no sentido de que: “*las leyes son necesarias y que la ley, por su carácter de generalidad es la mejor garantía del individuo contra lo arbitrario; que la protección esencial de la libertad se halla en el principio de que la autoridad no puede tomar una decisión individual más que dentro de los límites señalados por una regla general formulada de antemano de una manera abstracta, todo esto es incontestable; y en este punto el nuevo sistema de Derecho público no hace más que precisar y garantizar los elementos del sistema anterior*”. (DUGUIT, 1975, p. 49)

⁶⁷ “Administração Pública, dotada de uma margem reconhecida de discricionariedade, em benefício do interesse geral, encontra na regra de competência, explicitada na lei que qualifica o exercício da autoridade, a extensão do poder de agir. Dissemos. em outra oportunidade, que não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito”. (TÁCITO, 1996, p.2).

⁶⁸ “O princípio do Estado Democrático de Direito determina que nenhuma competência estatal exista e seja válida sem prévia norma jurídica, bem como que o exercício do poder estatal deve ser feito em conformidade com ela. Assim, ele se apresenta como juridicidade” (ROCHA FRANÇA, 2014, p. 8).

fundamental do princípio do julgador natural. Trata-se de uma “garantia fundamental do administrado, destinada à proteção de seus demais direitos fundamentais individuais” Direito (ROCHA FRANÇA, 2014, p. 12).

Não basta que a autoridade seja autorizada por lei para julgar; ela deve ter a atribuição para julgar determinada matéria e em determinado lugar. Por exemplo, o reitor de uma Universidade Federal no Pará não tem competência para julgar um servidor da Universidade Federal do Ceará. Ambos são superiores hierárquicos com atribuição legal para julgar, mas julgam apenas os servidores a eles vinculados.

Nesse sentido, o julgador competente é aquele cuja atribuição para julgar está definida em lei, eliminando qualquer possibilidade de autoritarismo dos gestores⁶⁹. A lei deve, previamente, designar quais autoridades são competentes para julgar fatos futuros. A designação de autoridade após a ocorrência dos fatos constitui violação ao princípio do julgador natural. A autoridade competente para julgar deve ser definida em lei anterior aos fatos. É essencial que haja uma autoridade competente, legal e pré-estabelecida.

A escolha de membros para julgamento de infrações administrativas não pode ficar ao arbítrio da Autoridade Pública. O julgador competente para conduzir o processo administrativo disciplinar e aplicar a respectiva pena é aquele a quem a lei atribui tal competência. Em outras palavras, a lei é que define a competência para a aplicação de sanções.

É importante distinguir o julgador competente do julgador natural. A legislação pode definir previamente a autoridade competente para julgar, mas esta pode não gozar das garantias necessárias para assegurar sua imparcialidade ou impedir influências externas sobre suas decisões. O princípio do julgador natural refere-se não apenas à autoridade competente, mas também à autoridade dotada de legitimidade para tomar uma decisão ou fazer um juízo sobre os fatos apurados. Não basta que a autoridade seja competente e previamente designada por lei; é necessário que o julgador detenha imparcialidade, impessoalidade e legitimidade para analisar os fatos e emitir um julgamento sobre eles.

Não pode haver dúvidas sobre a imparcialidade ou legitimidade da autoridade ou órgão julgador. No processo administrativo, por exemplo, a autoridade superior pode deter competência para aplicar a sanção, mas nem sempre possuir distanciamento ou desinteresse em relação ao processo.

⁶⁹ “O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes”. (MELLO, 1992, p. 49).

Qualquer decisão no processo administrativo deve ser proferida pelo julgador competente e natural para o caso, ou seja, aquele despido de qualquer interesse no julgamento. A busca pelo julgador natural visa garantir um julgamento justo e a justiça da decisão.

Não basta que o julgador seja formalmente competente; ele deve também ser designado antes da ocorrência dos fatos. As pessoas sujeitas a julgamento em um processo administrativo devem saber previamente quem as julgará. Isso exige a designação prévia do órgão e da autoridade com atribuição para acusar, processar e julgar conforme a legislação.

A Constituição proíbe a criação de tribunais de exceção, ou seja, tribunais estabelecidos para casos ou pessoas específicas⁷⁰. O julgador deve ser competente para julgar todos os casos semelhantes em sua área de competência. O órgão e as autoridades julgadoras devem ser definidos anteriormente à ocorrência da infração disciplinar, evitando “a criação arbitrária, discricionária ou discriminatória de tribunais especiais, a designação de juízes *ad hoc* ou de exceção, ou ainda a atribuição de competência a um tribunal diferente do que era legalmente competente à data do crime” (GRAES, 2016, p. 98).

As autoridades responsáveis pela condução do processo devem ser nomeadas antes da instauração do processo, com critérios objetivos. “A Constituição é clara ao afirmar: ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (grifo nosso), exigindo que todos os atos processuais (postulatórios, ordinatórios, instrutórios e decisórios) sejam presididos pelo juiz natural da causa” (DINAMARCO, 2009, 1.6.1.5).

O julgador, além de ser prévio aos fatos, deve ser permanente e de funcionamento regular. A criação de julgador temporário e sem prazo definido para atuação viola sua garantia de independência e imparcialidade.

O julgador ordinário ou permanente refere-se ao órgão criado por lei de forma duradoura e sem prazo específico para encerramento. Esse aspecto está mais relacionado ao órgão julgador do que aos indivíduos que o integram. Ou seja, o órgão julgador deve ser permanente, e seus integrantes também. Embora possam ter mandatos temporários,

⁷⁰ MELLO (1992, p. 99) afirma que a garantia da autoridade administrativa natural é “inerente à idéia de devido processo legal, o princípio veda a criação de tribunais de exceção, instituídos *post facto* para julgar um determinado e específico caso”.

estes devem ser de duração suficiente para não comprometer a independência ou imparcialidade do julgador.

Um exemplo são as comissões temporárias no processo administrativo disciplinar. Elas são constituídas para funcionar durante a instrução do processo, com prazo de 60 dias, prorrogável por igual período. No entanto, é comum que, após esse prazo, a autoridade instauradora opte por não reconduzir a comissão, nomeando uma nova.

A lei, além de definir um julgador competente e prévio, deve estabelecer um julgador universal, ou seja, com competência para julgar todos os fatos ocorridos após sua instituição e que se enquadrem nos parâmetros legais.

É proibida a criação de um julgador de exceção, com competência para julgar somente determinados fatos ou pessoas escolhidas, sem competência para todos os casos semelhantes. O julgador deve ser competente para julgar todos os fatos dentro de sua área e local de competência que se enquadrem em suas atribuições. A designação de um julgador específico para casos específicos, escolhida pela autoridade pública, viola o princípio do julgador natural.

O princípio do julgador universal impede a escolha de julgador para determinados casos ou pessoas. Todos os agentes que praticarem infrações estarão sujeitos às mesmas regras de julgamento e aos mesmos julgadores.

Nesse contexto, o conceito de julgador universal se desdobra em dois sentidos: subjetivo e objetivo. No sentido subjetivo, ele impede a criação de um tribunal ou órgão julgador para julgar pessoas específicas e determinadas. Por exemplo, seria inconstitucional criar um tribunal apenas para julgar infrações administrativas cometidas por servidores envolvidos em manifestações antidemocráticas, ou, em um caso mais extremo, para apurar e julgar servidores de determinado partido ou ideologia.

No aspecto objetivo, o julgador universal impede a criação de órgão julgador para julgar apenas fatos específicos e selecionados. Todos os fatos infracionais que se enquadrem na competência da Administração Julgadora devem ser julgados por ela.

Nesse sentido, a distribuição de processos por sorteio representa o método mais adequado para evitar a escolha ou exclusão de julgador. A universalidade do julgador pode ser vista tanto do ponto de vista subjetivo – todas as pessoas em situação semelhante devem estar sujeitas ao mesmo órgão ou autoridade julgadora – quanto do ponto de vista objetivo, material – todas as matérias semelhantes, que estejam na mesma situação,

devem ser submetidas ao mesmo julgador. Não é permitido escolher o julgador com base na matéria ou na pessoa.

Assim, no pilar da legalidade, o princípio do julgador natural exige a definição de um órgão competente, prévio, ordinário e universal. Ele incorpora duas dimensões do juiz natural, como conceituado pela doutrina e previsto na Constituição Federal: a competência e a proibição de tribunal ou juízo de exceção.

Além disso, a Administração Pública e seus agentes devem atuar dentro dos limites traçados pela legislação e pelo direito (princípio da juridicidade). Em matéria de competência, a lei é o instrumento soberano para definir o campo de atuação de cada agente público. Toda atividade da Administração e de seus agentes deve estar em conformidade com o “sistema das normas legislativas, isto é, que não desconheça, não contradiga, não fira ou não infrinja dispositivo algum da lei” (EISENMANN, 1959, p. 54).

Autoridade julgadora deve buscar a concretização da vontade da lei e do direito. Jamais poderá desviar-se do caminho da legalidade e de seus objetivos impessoais. Como aponta Caio Tácito: “Se a autoridade se desvia da finalidade legal própria, o ato administrativo se torna viciado em elemento essencial de legalidade. Caracteriza-se, na hipótese, o vício que se conceitua como desvio de finalidade ou desvio de poder” (TÁCITO, 1996, p. 3).

Marcello Caetano (2010, p. 79) aponta que a atividade da Administração Pública “tem de ser legal, isto é, decorrer nos termos traçados pela lei”. A lei, em seu sentido amplo, definirá e indicará os caminhos a serem seguidos pelos agentes do Estado. É a lei que estabelecerá os elementos necessários ao julgador administrativo, como atribuição, competência, abrangência, possibilidade de delegação e avocação, bem como as infrações sujeitas ao seu julgamento.

Toda atuação da autoridade julgadora, do órgão julgador, local e momento de atuação deve estar detalhadamente prevista na lei. Contudo, não basta definir a competência dos agentes julgadores e de seus órgãos; é necessário que a legislação estabeleça que o órgão ou entidade julgadora e a definição de seus membros sejam prévios e universais. O processo administrativo deve ser “instaurado, conduzido, instruído e decidido por agentes competentes” (SANTOS, 2017, p.206).

2.2 PILAR DA IMPESSOALIDADE (JULGADOR IMPARCIAL)

O princípio da impessoalidade traduz-se na obediência ao princípio da isonomia e da finalidade pública. No processo administrativo, representa o dever do julgador de dispensar o mesmo tratamento a todos que se encontrem na mesma situação jurídica no processo e de “voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, o favorecimento de alguns indivíduos em detrimento de outros” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 19). As partes envolvidas e diretamente interessadas em uma decisão (Servidor x Entidade ou Órgão) não podem ser tratadas com diferenças inaceitáveis ou ilegais. Na comprovação dos fatos alegados, todos devem ter a mesma oportunidade de defesa ou de comprovação do alegado (MELLO, 2009, p. 114), uma decorrência lógica da dimensão democrática do processo justo.

Usando as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114), é possível afirmar que, no processo administrativo disciplinar, “nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e, muito menos, interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie”. Toda atuação da Administração Pública deve estar voltada para a concretização do interesse público buscado pelo processo disciplinar, que é a verdade e a aplicação de uma sanção justa, preservando direitos e garantias fundamentais do acusado, sem desconsiderar o direito da Administração de punir servidores infratores, cujo comportamento afeta a normalidade da atividade administrativa. Para Odete Medauar (2018, p. 119), o princípio da impessoalidade visa impedir “atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo ou favorecimentos diversos”.

O julgador deve buscar atender à finalidade do processo, que é uma decisão justa e a aplicação de uma penalidade cabível e adequada ou a absolvição, após um processo justo. A busca por qualquer interesse diverso da lei ou da finalidade do processo torna a atuação do órgão julgador inválida e o processo, nulo. Mello (2009, p. 106) sustenta que “tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la”.

O julgador deve ser impessoal, tratando os interessados no processo administrativo de forma isonômica e sempre buscando o interesse público, que é o justo julgamento e uma decisão adequada. “A Administração Pública não pode atuar de forma

a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear seu comportamento” (CUNHA JR, 2009, p. 40).

Assim, o princípio do julgador natural relaciona-se com o princípio da impessoalidade administrativa; ou seja, “deve o administrador atuar em nome do órgão ao qual vinculado a fim de atender o interesse coletivo para o melhor cumprimento a função administrativa” (CÉZAR, 2018, p.109).

O julgador impessoal é aquele que não busca interesses próprios ou de terceiros, mas a realização do interesse público na produção de uma decisão justa. É o julgador comprometido com o interesse público e a garantia de isonomia entre as partes. O julgador não representa nenhuma pessoa interessada, mas a vontade do Estado em solucionar o caso que lhe foi submetido da maneira mais justa possível, assegurando todas as garantias processuais e materiais do acusado⁷¹.

Desse modo, exige-se do julgador uma atuação equilibrada, imparcial e de acordo com o devido processo legal, sempre voltada para a busca da verdade real, mas respeitando as provas produzidas no processo e submetidas ao contraditório e à ampla defesa.

Para garantir um julgador impessoal, é fundamental que o julgador não seja representante nem esteja vinculado ao órgão ou entidade na qual o servidor acusado cometeu a infração. Mais do que isso, é importante que as funções de acusar, defender e julgar sejam atribuídas a autoridades diversas e independentes.

No processo administrativo, podemos imaginar que a tarefa de acusar seja atribuída a um corregedor, a de defender ao defensor constituído pela parte ou a um advogado dativo, que não integre a Administração, e a de julgar a uma comissão permanente com distribuição de processos, permitindo a atuação da Advocacia Pública e do Ministério Público ao longo do processo, a fim de preservar o interesse da entidade ou coletivo, conforme o caso.

O julgador impessoal também exige um órgão ou entidade independente, comprometido unicamente com a realização do devido processo. O fato de integrar a Administração Pública não comprometeria a impessoalidade, desde que o órgão ou entidade esteja distante dos fatos e seja integrado por servidores com garantias,

⁷¹ Para Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (2014, p. 185), “O desinteresse do funcionário público referido tem o nítido sentido de impessoalidade. Não é o desinteresse na “justa solução do caso concreto”, mas sim no encaminhamento de decisões dotadas de subjetivismos, predileções e preferências pessoais do julgador”.

provenientes de entidade distinta daquela em que o servidor responsável cometeu a infração."

A impessoalidade é um princípio geral, no qual se inclui o princípio da imparcialidade (CARVALHO NETO, 2014, p. 222). A impessoalidade é um círculo maior e a imparcialidade, um círculo menor. Representa um desdobramento da impessoalidade⁷². O julgador imparcial deve estar presente em todos os momentos do processo administrativo disciplinar: antes, durante e depois da decisão⁷³.

O julgador parcial afronta diretamente o seu dever de impessoalidade⁷⁴. Trata-se de um agente público que atua com desvio de poder ou de finalidade para atender próprios interesses ou de terceiros não amparado na vontade da lei. Para Carmen Lúcia Antunes (1997, p. 217) "princípio do juiz natural compõe-se da garantia de juízo pré-constituído, de um lado, e pela segurança de que o julgamento será feito por um órgão e agentes pré-qualificados, sem vinculação ao caso posto à análise, o que assegura a imparcialidade do julgador".

A imparcialidade é típica da estrutura do processo acusatório. É o "princípio supremo do processo" (LOPES JUNIOR, 2020. 1. 1.2.1). Representa o vértice de todo o sistema de justiça, é o objetivo de todo sistema de garantias processuais. O julgador imparcial impede a realização do devido processo. "A imparcialidade está na ausência de interesse judicial na sorte de qualquer das partes quanto ao resultado do processo. É um requisito anímico do juiz" (MARINONI, ARENHART; MITIDIERO; 2020, 1. 9.3).

A imparcialidade pode ser objetiva ou subjetiva. A primeira refere-se ao conjunto de garantias que possui o julgador ou entidade julgadora capaz de retirar afastar questionamentos ou dúvidas sobre sua capacidade de isenção e imparcialidade. Ela deriva da relação do Juízo com o objeto do processo.

A imparcialidade subjetiva refere-se à "convicção pessoal do juiz concreto, que conhece de um determinado assunto e, desse modo, a sua falta de "pré-juízos" (LOPES

⁷² Aplica-se aqui o entendimento de Dinamarco (2009, p. 337): "Os mais destacados desdobramentos da impessoalidade da atividade jurisdicional são o dever de imparcialidade do juiz e a indelegabilidade da jurisdição".

⁷³ Duarte (2022, p. 235) destaca que "A imparcialidade há que estar presente, em especial, na realização de atos internos, antecedentes à divulgação, em momentos instrutórios de levantamento, coleta de informações, inquisitórios e de organização, eis que essa instrumentalização ocasiona a avaliação de interesses a serem ponderados, no que se chama vertente positiva, e afastamento de interesses irrelevantes, vertente negativa, pressupondo a valoração de questões controvertidas".

⁷⁴ "A imparcialidade do julgador é pressuposto para que a relação processual se instaure validamente" (ARAÚJO CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 76).

JUNIOR, 020. 1. 1.2.1). Refere-se a ausência de vínculos relevantes entre o julgador e pessoas interessadas no resultado do julgamento.

A conduta do Administrador-Julgador deve ser impessoal, ou seja, sem perseguições ou preferências indevidas contra o servidor processado⁷⁵. Como afirma Mello (1992, p. 60) “Nem favoritismos ou perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facção ou grupos de qualquer espécie”. O julgamento deve ser impessoal e, portanto, imparcial, isento de qualquer desejo pessoal ou de terceiros no processo⁷⁶. O julgador que leva em considerações questões pessoais no julgamento ou interesses diversos do julgamento atenta contra o elemento da impessoalidade do princípio do julgador natural.

A imparcialidade do julgador natural é coluna de sustentação de um processo justo, de uma decisão justa e atuação justa do Estado. A decisão do estado formada de forma imparcial e atendendo o interesse público de busca a justiça dentro do processo e dentro das regras constitucionais e legais estabelecidas no nosso ordenamento jurídico. Constitui em garantia de ordem pública: “garantia das partes, que terão a lide solucionada com justiça; do Estado, que quer que a lei seja aplicada corretamente; e do próprio juiz, que ficará a coberto de qualquer suspeita de arbítrio ou parcialidade” (ALVIM, 2020, p. 160).

A confiança no processo administrativo advém por meio de critérios objetivos claros igualmente determinado para todos os julgadores. Qualquer margem de subjetividade na designação de julgadores ou possibilidade de interferência seja interna ou externa levará à suspeita sobre a parcialidade do estado julgador.

O objetivo constitucional de assegurar todo acusado pelo seu julgador competente, prévio e de não exceção é evitar o direcionamento do julgamento. Ou seja, que o julgamento seja parcial. A autoridade nomeada posterior aos fatos ou designada *ad*

⁷⁵ “O princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importam favorecimento ou despreço a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada. Não é indiferente, porém, à Administração Pública a personalidade do administrado. O que se veda é a personificação de seus atos, na medida em que abandonem o interesse público para conceder favores ou lesar pessoas ou instituições. Em síntese, a atividade administrativa pode, e em certos casos deve, distinguir entre pessoas, em função de peculiaridades que a lei manda observar. Não poderá jamais discriminar entre elas, sobrepondo o juízo personalista à objetividade legal de tratamento. O princípio da impessoalidade se aproxima, em suma, do princípio da imparcialidade, um e outro subordinados à regra da neutralidade e isenção administrativas” (TÁCITO, 1996, p. 7).

⁷⁶ Maia Filho e Goulart Maia (2012, p. 77) concluem que “a exigência do juiz isento é correlato do juiz natural, e que, sem essa garantia, estará fatalmente comprometida a higidez do julgamento, seja administrativo, ou seja judicial”.

hoc pode estar contaminada pelo calor dos fatos ou interesses diversos dos objetivos processuais.

A imparcialidade do julgador revela a espinha dorsal de um processo justo. No entanto, no processo justo não basta um julgador inspirado na busca pela justiça do caso concreto, mas é preciso normas justas, que defina as autoridades previamente, que permitam que a sociedade possa exercer o controle sobre os escolhidos. Também exige a definição de critérios objetivos para que se possa garantir abstratamente a imparcialidade. Ou impedir que julgadores suspeitos ou sem confiança da sociedade possam ser nomeados.

A construção do julgador natural do processo administrativo disciplinar requer mais do que uma reprodução do princípio do juiz natural aplicado ao processo jurisdicional. O processo administrativo tem de um lado o Estado, que é parte e que julga.

O estado interessado no processo administrativo é parcial, busca a condenação do acusado, busca aplicação da pena. O Estado julgador, ao contrário, busca a realização de um processo justo, com aplicação da decisão justa, seja com justa pena ou com reconhecimento da inocência do acusado.

A grande particularidade do processo administrativo para o processo judicial é que, neste, o estado interessado é muito superior ao acusado, havendo uma desigualdade de forças processuais. Por isso, que se defende que quanto maior a força de uma parte maior deve ser as garantias processuais da outra para se buscar um equilíbrio e um julgamento justo.

Nesse sentido, o julgado natural deve se cercar de garantias institucionais e funcionais para que seja lhe seja assegurado a independência. Deve ainda haver um distanciamento necessário entre a Administração Acusadora e a Administração Julgadora. Ferrajoli (2002, p. 454) afirma que essa separação (juiz e acusação) é o elemento mais importante do modelo processual acusatório, “por ser estrutural e logicamente pressuposto de todos os outros”. Essa separação representa o distanciamento do julgador em relação aos interessados do processo e privilegia a sua imparcialidade⁷⁷.

Maia Filho e Goulart Maia apontam que a atividade administrativa voltada a resolução de conflitos administrativos em que a própria Administração é interessada causa perplexidade entre os juristas. A Administração Pública é ao mesmo tempo

⁷⁷ Aury Lopes Júnior (2020, l. 1.2.1) afirma que “somente haverá condições de possibilidade da imparcialidade quando existir, além da separação inicial das funções de acusar e julgar, um afastamento do juiz da atividade investigatória/instrutória”.

interessada e julgadora do processo, “residindo aí um conflito de fácil percepção, sobretudo tendo-se em vista as hipóteses nas quais os julgadores administrativos não possuem os chamados predicamentos (ou garantias) da Magistratura, como possuem os Membros das Cortes de Contas” (MAIA FILHO; GOULART MAIA, 2012, p. 57).

O julgador com uma convicção formada anteriormente ou que atua com imparcialidade torna inefetivo o contraditório e a ampla defesa, pois a defesa em nada influenciará a sua decisão. O julgador imparcial é o julgador aberto a considerar todas as defesas em seu julgamento, cujo a convencimento somente estará formado no final do processo e com a cooperação do acusado.

O julgador, embora servidor da Administração, assim como o é o Juiz que julga causa contra o Estado que o remunera, deve personificado na figura do sujeito imparcial, independente e livre para decidir de acordo com sua convicção livremente formada pelas provas produzidas no processo. A imparcialidade do julgador é pressuposto necessário à garantia do contraditório e ampla defesa, na medida em que permite que as partes interessada possam influencia a decisão do julgador⁷⁸.

Nesse contexto, no processo administrativo deve ser assegurado ao julgador garantias de independência funcional. Nas palavras de Marinoni; Arenhart; e Mitidiero (2020, 1.9.3), a independência é “um “*statut*” que torna possível a “*vertu*” imparcialidade”. A independência do julgador deve ser assegurada por meio de um sistema de garantias em favor tanto do julgador quanto da entidade ou do órgão ao qual pertença (FERRAJOLI, 2002, p. 464)⁷⁹.

De acordo com o artigo 150 da Lei nº 8.112/1990, no processo administrativo disciplinar, a Comissão processante “exercerá suas atividades com independência e imparcialidade”. A independência do julgador é condição indispensável para julgamento imparcial e desenvolvimento de um processo devido e emissão de uma justa decisão⁸⁰.

⁷⁸ “No processo administrativo, a administração, quando na posição de contraditor, deve equiparar-se ao particular para que ambos os sujeitos, possam participar segundo um esquema de contraditório: ações, reações e controles recíprocos” (BACELLAR FILHO, 2013, p. 248).

⁷⁹ Ferrajoli (2002, p.464) aponta que “a independência requer a sua separação institucional dos outros poderes do Estado e por outro lado a difusão da função judiciária entre sujeitos não dependentes um do outro”.

⁸⁰ Maia Filho e Goulart Maia (2012, p. 82) afirmam que “o art. 150 da Lei 8.112/1990 traz norma programática que visa a assegurar a independência e a imparcialidade do órgão instrutor e julgador administrativo, entendendo a jurisprudência dos Tribunais que a quebra dessas qualidades nulifica o processo”.

Assim como os magistrados, a autoridade administrativa julgadora do PAD deve ter independência jurídica. Não deve existir qualquer relação de subordinação no exercício de julgar.

A atividade de julgar e a subordinação hierárquica é inteiramente incompatível com o princípio do julgador natural, na medida que subtrai do julgador a sua independência e conseqüentemente a sua imparcialidade⁸¹. Assim como os juízes, o julgador no processo administrativo disciplinar o julgador deve subordinar-se somente à vontade da lei e da Constituição, assegurando-se ao acusado o direito de efetivamente influenciar no resultado do julgamento “sendo inteiramente livre na formação de seu convencimento e na observância dos ditames de sua consciência” (ARAÚJO CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 200).

O julgador dotado de garantias que lhe assegure a independência necessária para conduzir o processo de forma isenta, imparcial, sem interferência de ordem interna ou externa.

A relação de subordinação ou de hierarquia entre o julgador e qualquer outra pessoa interessada no resultado do processo, afeta substancialmente a independência do julgador. No ato de julgar e decidir o destino do processo órgão ou autoridade julgadora deve estar cercada de instrumento e garantias de proteção contra quaisquer interferências sejam atuais ou futuras. Ou seja, mecanismo que o proteja não somente enquanto esteja no encargo de julgador como também de garantias após a saída do cargo.

É necessário um sistema de blindagem do julgador para que ele se sinta livre de pressão presente ou futura. No processo judicial, essas garantias sempre foram inerentes ao julgador judicial.

A independência do julgador⁸² não constitui privilégios, mas um conjunto de garantias que permitam ao julgador “decidir de forma autônoma e independente, seja em relação ao poder político, seja frente aos condicionamentos que provenham da sociedade civil, seja diante das partes em conflito” (FACCHINI NETO, 2015, p. 501).

A independência deve ser interna e externa. O julgador deve ser livre de preocupações internas relacionados ao resultado de seu julgamento (OLIVEIRA, 2000,

⁸¹ De acordo com Meirelles (1973, p.27): “o poder hierárquico tem por missão ordenar, coordenar, controlar e corrigir a atividade administrativa. Com esses objetivos é que se desenvolve a fiscalização hierárquica, no âmbito interno da Administração”.

⁸² “Não basta seja a independência puro problema pessoal, próprio do caráter e formação individual. É mister fazê-la um dever constitucional e dar-lhe garantias. Não ficará, assim, no mero domínio da consciência e da moral” (DUARTE, 1962, p.12).

p. 281). Todo o julgamento deve ser orientado na busca por um julgamento justo. O julgador deve prestar contas apenas à sociedade. O interesse público de um julgamento justo e imparcial deve ser o perseguido pelo julgador.

O julgador independente é cercado de um conjunto de garantias para protegê-lo de qualquer influência externa ou interna. São garantias relacionadas à permanência do cargo (estabilidade ou vitaliciedade), garantias de julgamento por órgão ou entidade diferente dos seus pares (foro para julgamento), remuneração (irredutibilidade), de permanência de no local (inamovibilidade), ausência de subordinação a quaisquer pessoas interessadas.

Além das garantias pessoais do julgador ou entidade julgadora, também se revela importante a existência de garantias institucionais. Órgão ou entidade com independência administrativa (quadro de servidores próprios) e orçamentária (orçamento próprio).

Fábio Konder Comparato (2004, p. 151) fala de magistrados independentes “quando não há subordinação hierárquica entre eles, não obstante a multiplicidade de instâncias e graus de jurisdição”. Esse modelo de independência é fundamental para construção de um julgador imparcial no processo administrativo disciplinar.

Desse modo, um julgador independente, cercado de garantias contra influências internas ou externas, é componente estruturante fundamental do julgador natural no processo administrativo disciplinar. A concretização do processo devido exige um julgador independente, como pressuposto necessário à imparcialidade da autoridade julgadora.

2.3 PILAR DA MORALIDADE (JULGADOR ÉTICO)

O administrador-julgador deve ser moral⁸³, ético e probo. A moralidade é condição de validade de todo ato processual praticado pela autoridade julgadora⁸⁴ e requer o respeito aos princípios éticos da Administração Pública. O administrador-julgador deve atuar com boa-fé e probidade⁸⁵, sem qualquer interesse pessoal ou de terceiros, nem sentimento de vingança ou revanchismo.

⁸³ Sobre a relação entre moral e legalidade, conferir Ramos (2018, p. 28).

⁸⁴ O princípio da moralidade administrativa qualifica-se como um pressuposto de validade dos atos praticado pelo Administrador (CUNHA JR, 2009, p. 43).

⁸⁵ “A moralidade como probidade exige do administrador a boa-fé na prática de suas condutas. Impõe que o agente público exerça a função pública no desejo de apenas concretizar os interesses públicos primários. O Estado não deve ser utilizado como mecanismo para a realização de interesses meramente particulares do agente público, político ou não” (MARRARA, 2016, p. 110).

O administrador-julgador é o juiz do processo, e a busca pela verdade e pela prática da justiça no processo administrativo deve nortear toda a sua atuação⁸⁶. Um administrador-julgador suspeito, impedido ou de conduta pública ímproba ou imoral não apresenta imparcialidade suficiente para um julgamento justo. Além de ser moral, ele deve parecer moral.

O julgador no processo administrativo disciplinar deve possuir condições morais e éticas suficientes para realizar o julgamento de falta disciplinar cometida por outro servidor público. Isso fortalece a confiança da sociedade e dos interessados na Administração Pública⁸⁷.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 2) aponta que “moralidade é cada vez mais cobrada dos parlamentares, dos juízes e dos administradores, na medida em que aumentam as decepções populares com a conduta de seus dirigentes”. A exigência de comportamento ético do julgador é essencial para obter a confiança e legitimidade das decisões proferidas.

Para Mello (2009, p. 119), o princípio da moralidade administrativa impõe que “Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”. Administração Pública e o agente público devem atuar com lealdade e boa-fé. Ou seja, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 119), a Administração Pública deve “proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”. Esse comportamento também é exigido do julgador, enquanto representante da Administração Julgadora.

Discorrendo sobre o princípio da moralidade, Moraes (2008, p. 321) afirma que “não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça”.

⁸⁶ “O princípio da impessoalidade recolhe o dever imposto ao administrador público de não utilizar os poderes inerentes às suas competências para beneficiar ou prejudicar pessoas para atender interesses pessoais seus ou de terceiros. Evidentemente que nesse sentido a moralidade administrativa implica a vedação da “pessoalização” benéfica ou prejudicial da ação dos agentes públicos. Mas essa vedação está tão bem delimitada conceitualmente, que se pode garantir a ela o status de um princípio jurídico relativamente independente em relação à sua fonte original” (MELLO, 2004, p. 108).

⁸⁷ “O exercício justo, correto e adequado do poder estatal pelas autoridades públicas é pressuposto para que o Poder Público obtenha um mínimo de aceitação por parte da sociedade que ele representa e para a qual ele existe “(MARRARA, 2016, p. 108).

Nesse mesmo sentido, Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 41) entende a moralidade administrativa como um conjunto de princípios éticos que determinam um padrão de comportamento obrigatório para os agentes públicos. Esses princípios são indispensáveis para garantir uma gestão da coisa pública que seja honesta, íntegra e pautada pela probidade, exigindo que os agentes atuem com honestidade, decência, lealdade, respeito ao decoro e boa-fé no exercício de suas funções.

Portanto, é possível inserir a moralidade como um elemento do princípio da autoridade administrativa julgadora natural. A exigência de um julgador *probo*⁸⁸, ético e com reputação social e moral irrefutável é indispensável para que a sociedade e os processados adquiram confiança e sintam a justiça, o objetivo central do processo administrativo disciplinar.

Segundo Delgado (1992, p. 19), o cumprimento do princípio da moralidade administrativa exige que o agente público conduza todos os seus atos com as características de boa-fé, veracidade, dignidade, sinceridade, respeito, e com a ausência de emulação, fraude ou dolo.

A imposição da dimensão ética ou moral do julgador advém diretamente da nossa Constituição Federal. O termo “reputação ilibada” é mencionado oito vezes na Constituição Federal, como critério para ocupar cargo de julgador (sete vezes), seja administrativo ou judicial, ou para ocupar o cargo de Advogado-Geral da União.

A norma do art. 73, inciso II, da Constituição Federal impõe, para ser nomeado membro do Tribunal de Contas da União – TCU, entre outros requisitos, a “idoneidade moral e reputação ilibada”. Para compor um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, o texto constitucional exige que o advogado indicado possua, além de experiência (10 anos de carreira), a reputação ilibada (Art. 94 da CF/88).

A reputação ilibada também é exigida de membros do STF (Art. 101), dos dois cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal para compor o Conselho Nacional de Justiça (Art. 103-B, inciso XIII, da CF/88), de Ministros do Superior Tribunal de Justiça (parágrafo único do art. 104 da CF/88), de ministros do Tribunal Superior do Trabalho – TST (Art. 111-A da CF/88), dos dois cidadãos indicados

⁸⁸ “O princípio ou dever de probidade é uma manifestação específica do princípio da moralidade administrativa caracterizado pela acentuação de virtudes pessoais do agente, como a honestidade e a lealdade às instituições públicas, e, se não temos o medo da tautologia, a lisura e a retidão” (MELLO, 2004, p. 108/109).

pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal para compor o Conselho Nacional do Ministério Público (Art. 130-A, inciso VI, da CF/88) e para o cargo de Advogado-Geral da União (Art. 131, §1º, da CF/88).

O julgador de reputação ilibada refere-se ao agente público íntegro, probo, ético e com histórico pessoal e profissional sem máculas que “possam corroer a credibilidade emprestada ao cargo a ser preenchido” (FERREIRA, 2018, p. 9). O conceito de reputação ilibada é indeterminado, sem critérios objetivos para delimitar as condições a serem verificadas pela autoridade nomeante. Contudo, os critérios para definir o que é reputação ilibada podem ser extraídos da própria Constituição.

A Constituição Federal exige um perfil ético e moral para os agentes públicos. A preocupação com a moralidade de seus agentes é tanta que essa expressão foi mencionada em três passagens diferentes do texto constitucional. Primeiramente, a CF autoriza qualquer cidadão a ajuizar ação popular para anular ato lesivo à moralidade administrativa (Art. 5º, LXXIII). A Constituição também determina que 'Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato' (Art. 14, § 9º). Por fim, a moralidade administrativa é elevada a princípio orientador de toda a atividade da Administração Pública, direta ou indireta (Art. 37, caput, da CF/88).

Além disso, a Constituição estabelece 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 e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Art. 37, §4º, da CF/88).

A conduta ética, proba e moral é exigida de todos os agentes do Estado, especialmente daqueles com a árdua tarefa de julgar os atos infracionais de agentes públicos. A reputação do julgador e sua idoneidade moral devem ser requisitos essenciais para compor órgão de julgamento administrativo disciplinar.

Um julgador com conduta social ou moral desviada, que já tenha sofrido condenações em processos administrativos ou judiciais por práticas ímprobas ou infrações funcionais, terá sua imparcialidade posta sob suspeita. Mesmo que na prática seja um excelente julgador, a desconfiança abstrata que recai sobre sua conduta impede que ele seja considerado um julgador natural no processo administrativo disciplinar.

Além disso, não basta possuir reputação ilibada ou idoneidade moral exemplar; é preciso que esse comportamento ético seja demonstrado durante todo o processo. Nesse

ponto, a Constituição exige uma postura ética no processo. George Marmelstein (2016, p. 173) conclui que a Constituição Federal impõe ao Estado sancionador, no exercício do seu poder punitivo, o “dever de investigar, processar e punir com ética”.

Nesse contexto, o julgador deve preservar uma postura ética durante todo o processo, evitando investigar qualquer agente público sem provas ou com base apenas em suas convicções. Igualmente, não deve instaurar processo administrativo baseado exclusivamente em denúncia anônima, sem averiguação preliminar, aceitar provas ilícitas ou indeferir sem fundamentação o pedido de provas lícitas e pertinentes à defesa.

Além disso, o julgador deve fundamentar todas as suas decisões com base em provas e fatos constantes do processo. O julgamento não pode ser baseado em 'verdade sabida' ou em convicções ou impressões pessoais do julgador.

No pilar da moralidade, podemos também incluir a figura do julgador ético e probo, como sendo a autoridade que exerce suas funções de julgamento com “retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé” (CUNHA JR, 2009, p. 41). O julgador, além de possuir uma reputação e comportamento social compatíveis com a responsabilidade de julgar e com o dever de inspirar confiança à sociedade e às pessoas sujeitas a sua decisão, deve atuar no processo de forma honesta, leal e de boa-fé⁸⁹, respeitando a confiança depositada na Administração Pública (GIACOMUZZI, 2002, p. 300).

Utilizando novamente os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (1992, p.61), pode-se afirmar que o julgador administrativo deve observar os princípios éticos da Administração Pública e pautar toda a sua atuação processual pela “sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”.

O julgador administrativo natural deve observar todo o sistema jurídico, assegurando aos interessados todas as garantias processuais previstas na Constituição e

⁸⁹ “o princípio da moralidade administrativa incide justamente na esfera do anseio de certeza e segurança jurídica, mediante a garantia da lealdade e boa-fé da Administração Pública. Daí por que tratar-se conjuntamente dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé, eis que, embora sejam dotados de autonomia e caracterizem-se por conteúdos próprios, seus fundamentos e efeitos jurídicos ostentam inequívoca aproximação” (BACELLAR FILHO, 2010, p. 298).

no direito⁹⁰. Não basta observar os ritos e procedimentos da legislação; ele deve, acima de tudo, cumprir seu dever geral de realizar justiça⁹¹.

A atuação ética se desdobra em três frentes: o dever de investigar com ética⁹², o dever de processar com ética e o dever de julgar com ética. O dever de investigar exige que toda atuação investigatória da Administração Pública esteja em conformidade com a Constituição e as leis processuais (MARMELSTEIN, 2016, p. 173). Nesse sentido, a investigação não pode começar com a obtenção de provas ilícitas, por autoridades incompetentes, com violação da intimidade do investigado ou com fins de perseguição. Exige-se que o investigador e a investigação sigam os padrões éticos determinados pela legislação.

No âmbito administrativo, por exemplo, o início de uma apuração requer a abertura de um processo administrativo para essa finalidade e a nomeação de servidores competentes para a investigação. Contudo, para que a investigação seja instaurada, devem existir indícios da prática de infração disciplinar. A Administração não pode determinar a abertura de investigação contra um servidor com base em meras suposições ou convicções pessoais. A apuração deve ser fundamentada em elementos concretos.

Assim, uma denúncia anônima desprovida de qualquer indício não pode fundamentar uma investigação nem justificar a abertura de um processo administrativo disciplinar.

O dever de processar com ética exige que a instauração e instrução do processo ocorram de forma regular, observando todos os princípios fundamentais previstos na Constituição⁹³. No desenvolvimento do processo, é essencial respeitar, especialmente, o contraditório e a ampla defesa, o dever de publicidade e a celeridade processual (MARMELSTEIN, p. 184/189).

⁹⁰ “Em face da noção de boa-fé no processo administrativo, pode-se inferir que que é esperado da Administração que o conduz franquear a ampla defesa e o contraditório aos interessados em seu resultado” (ALMEIDA; JURKSAITIS; MIAN, 2019, p. 56).

⁹¹ Nesse sentido, Mello (2004, p. 112) que a relação sólida entre a moralidade e boa-fé impõe “aos envolvidos em relações jurídico-administrativas padrões de conduta que transcendem os deveres previstos em lei e nos contratos, porque decorrem de exigências da moralidade inerente às relações de direito administrativo”.

⁹² “O dever de investigar com ética impede a investigação baseada em denúncia anônima, adotar medidas que impliquem ofensa considerável a direitos fundamentais sem autorização judicial, proibição de utilização de provas ilícitas durante a investigação, proibição da autoincriminação, presunção de inocência” (MARMELSTEIN, 2016, p. 173).

⁹³ “O dever de processar com ética impõe o dever de observar o devido processo toda vez que existe a possibilidade de o poder público restringir direitos de liberdade e propriedade” (MARMELSTEIN, p. 184).

Nesse contexto, o processo administrativo punitivo não pode ser iniciado sem um mínimo de provas que justifiquem sua abertura ou sem uma fundamentação adequada. O julgador tem o dever de motivar a abertura do processo, apontando todos os elementos que indicam a materialidade e autoria da infração. Além disso, no decorrer do processo, o julgador deve fundamentar suas decisões quanto ao deferimento ou indeferimento dos pedidos apresentados⁹⁴. Da mesma forma, as provas admitidas devem sempre ser lícitas e produzidas de acordo com o nosso ordenamento jurídico.

O dever de punir com ética exige que o julgador atue com “imparcialidade, serenidade, transparência e preocupação em construir uma sociedade justa, fraterna e solidária” (MARMELSTEIN, 2016, p. 191) por meio de um processo justo, respeitando tanto os direitos fundamentais do acusado quanto o direito de punição do poder público. O julgador ético deve fundamentar sua decisão, expondo claramente todas as razões que a embasam.

Além disso, a transparência é um dever ético do julgador, devendo este assegurar a clareza de todos os atos e decisões proferidas no processo administrativo. “É um dever ético da administração pública comunicar abertamente aos indivíduos e à comunidade os atos praticados no exercício do poder público, bem como as razões que justificam fática e juridicamente tais atos, além das consequências e resultados desses atos” (MELLO, 2004, p. 108).

A violação da moralidade administrativa é causa de nulidade do ato praticado, podendo dar ensejo a ação de improbidade administrativa (Art. 37, §4º, da CF), ação popular (Art. 5º, LXXIII, CF) e crime de responsabilidade do Presidente da República (Art. 85, V, da CF).

2.4 PILAR DA PUBLICIDADE (JULGADOR PÚBLICO/NÃO SECRETO)

Outro pilar do julgador natural é o conhecimento prévio, por parte dos interessados, dos seus eventuais julgadores em caso de infração disciplinar. A publicidade dos nomes dos órgãos, entidades e autoridades julgadoras é uma exigência do Estado

⁹⁴ “A vinculação do administrador aos objetivos éticos, que são o pressuposto de sua competência, impõe-lhe, a par da motivação de seus atos, a demonstração da "sinceridade dos motivos" na expressão de BERNARD PACTEAU, como condição de validade de sua conduta. A ausência desta característica pode conduzir à afirmação de erro manifesto como espécie de desvio de poder” (TÁCITO, 2005, p.173).

Democrático, pois permite o controle dos atos da Administração pela sociedade e pelos interessados e “impede a existência de processos secretos” (MELLO, 2002, p. 83).

A publicidade é um instrumento para alcançar os objetivos previstos em outras normas, como “a proteção de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e a tutela impessoal dos interesses públicos” (TABORDA, 2006, p. 72).

O julgador administrativo secreto, sem nome e desconhecido, não encontra amparo no direito constitucional. Somente através do conhecimento prévio é possível aos potenciais interessados fiscalizar eventuais abusos de direito por parte do nomeante e averiguar se os julgadores preenchem os requisitos exigidos em lei.

Esse é um elemento central do Estado Democrático de Direito, pois permite o conhecimento dos atos públicos pelo povo e o controle desses atos. A publicidade do nome dos julgadores e do órgão responsável permite a fiscalização tanto pela sociedade quanto pelos interessados. Esse conhecimento prévio possibilita questionamentos e fiscalização quanto à parcialidade e competência dos julgadores, refletindo diretamente na confiança de haverá um justo julgamento (DUARTE, 2022, p. 235). O julgador secreto ou nomeado às vésperas do processo, sem o conhecimento do público e dos interessados, já surge sob a suspeita de parcialidade e subjetividade.

A Constituição Federal eleva a publicidade processual a um direito fundamental do acusado, podendo ser restringida apenas quando “a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (Art. 5º, LX, CF/88). No caso da divulgação do julgador no processo administrativo, o interesse da sociedade e dos envolvidos é que essa informação seja pública, para possibilitar um controle efetivo, especialmente quanto ao cumprimento dos requisitos para a constituição da Comissão Processante julgadora.

O conhecimento prévio dos julgadores administrativos pela sociedade e pelos interessados é condição de validade e eficácia das Comissões Processantes. A constituição da comissão somente possui validade a partir de sua publicidade e, assim, somente podem atuar no processo após serem conhecidos pelos interessados. Esse conhecimento também é essencial para conferir legitimidade à escolha dos julgadores.

O conhecimento dos julgadores antes de qualquer processo ou de infração administrativa permite afastar qualquer dúvida sobre a imparcialidade no julgamento, afastando a desconfiança sobre os atos da Administração Pública.

O julgador deve ser não apenas nomeado previamente ao fato, mas também ser público e conhecido da sociedade e dos servidores públicos que eventualmente vierem a

cometer infrações⁹⁵. A publicidade prévia permite a fiscalização de outro pilar do julgador natural, que é a proibição de tribunais de exceção⁹⁶.

Observa-se que, nos tribunais brasileiros, a divulgação dos órgãos julgadores e suas atribuições, bem como de seus integrantes e qualificações, está disponível em páginas na internet de amplo acesso à sociedade.

Nesse sentido, o julgador público, conhecido pelos interessados e pelas partes, é um pilar da garantia do julgador natural. O julgador no processo administrativo disciplinar deve ser leal à busca pela decisão mais justa e deve sempre atuar com boa-fé, preservando a transparência e a objetividade de suas decisões. A Administração Pública tem o dever de manter plena transparência em todos os seus atos, inclusive nos processuais anteriores à instauração do processo (MELLO, 1992, p. 61). É dever dos órgãos julgadores administrativos divulgar previamente quem foi confiado pelo Estado para a tarefa de julgar os servidores. Esse dever decorre diretamente do dever de informação previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

O julgador, além de ser competente e imparcial, deve também ser público e conhecido das pessoas que estarão sob seu poder de decisão. É através da publicidade dos nomes dos julgadores que a população pode exercer o controle sobre seus atos e sobre sua designação. Esse conhecimento dos nomes dos agentes públicos permite verificar se eles possuem a integridade moral necessária para exercer o julgamento em um processo administrativo.

O julgador natural do processo administrativo disciplinar deve ser público e conhecido, não se admitindo julgador secreto, ainda que sua nomeação tenha ocorrido anteriormente e em decorrência da lei. Trata-se de um mecanismo de transparência que permite aos “indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 23).

⁹⁵ “Por suposto os atos do poder público em regra não podem ser secretos, misteriosos ou inacessíveis. A administração pública é uma atividade voltada exclusivamente para gerir os interesses coletivos e difusos dos membros da comunidade política, por isso os agentes encarregados de executar as funções de gestão dos interesses sociais não podem esconder dos próprios titulares os atos praticados em nome deles, ou os seus motivos e conseqüências” (MELLO, 2004, p. 108).

⁹⁶ “Por outro lado, a instauração do colegiado não pode ser sigilosa, algo que a lei não deixa claro. Para que o investigado ou réu possa apresentar exceção de suspeição contra algum dos componentes desse grupo de magistrados, torna-se essencial o conhecimento de quem são eles. Portanto, antes de proferir qualquer decisão, os nomes dos juízes devem ser conhecidos, possibilitando-se o ingresso de eventual exceção de suspeição (ou impedimento)” (NUCCI, 2020, I. 3.3.1.1).

2.5 PILAR DA EFICIÊNCIA (JULGADOR EFICIENTE)

O princípio da eficiência está elevado à categoria de norma constitucional no caput do art. 37 da Constituição Federal. Trata-se de um dever imposto a todos os agentes públicos para que exerçam suas atribuições com “rapidez, perfeição e rendimento” (CUNHA JR, 2009, p. 44). O agente público deve desempenhar suas funções da melhor forma possível, visando aos melhores resultados que atendam ao interesse público. “A obrigação de atuação eficiente, portanto, em termos simplificados, impõe: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); c) ação satisfatória (dotada de qualidade)” (MODESTO, 2014, p. 113).

A exigência de uma Administração eficiente foi alçada à condição de princípio constitucional orientador de toda a Administração Pública. O agente público, em todas as esferas do poder, deve ser eficiente no cumprimento de suas atividades, sejam administrativas, legislativas ou judiciais. Alexandre de Moraes (2008, p. 326) afirma que “O administrador público precisa ser eficiente, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade”.

A eficiência pública não se refere apenas à economia da máquina pública ou à rapidez na realização de atividades; representa também a realização do interesse público, ao buscar “a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos” (ARAGÃO, 2004, p. 1).

No âmbito processual, o princípio da eficiência exige a condução de um processo justo, que respeite todas as garantias materiais e processuais do acusado, com o menor custo para as partes e para o Estado. O processo deve durar o tempo necessário para assegurar o contraditório e a ampla defesa, sem dilações indevidas ou produção de provas desnecessárias.

O julgador eficiente deve conduzir o processo de maneira a garantir uma resolução rápida e assegurar o contraditório e a ampla defesa efetivos. “O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei” (MODESTO, 2014, p. 111).

A condução do processo administrativo e o julgamento devem buscar eficiência, justiça, e evitar dilações e custos desnecessários. O processo deve ter a duração necessária

para que uma decisão justa seja proferida, priorizando a qualidade tanto do julgamento quanto da decisão administrativa. “A preocupação deve ser o resultado do procedimento, que ele continue a garantir a proteção dos direitos das partes envolvidas. O foco deve estar na produção de decisões justas de forma imparcial e eficiente” (FERREIRA, 2021, p. 44).

O processo administrativo requer um julgador eficiente, capaz de emitir decisões de qualidade tanto material quanto formal. Ou seja, deve não apenas observar as normas processuais, mas também assegurar ao acusado a garantia de seus direitos e garantias fundamentais.

Vladimir da Rocha França (2000, p. 168) alerta que a “ânsia de se alcançar as metas legalmente estipuladas pode, não raras vezes, induzir ao administrador à indevida ‘flexibilização’ das normas que regulam o procedimento administrativo previsto para o caso concreto”. O processo eficiente não significa celeridade, mas sim um processo que tenha a duração necessária para uma decisão justa, cabendo ao julgador evitar que o processo seja rápido demais a ponto de comprometer a justiça, ou que seja lento demais, gerando custos desnecessários para o poder público e para o acusado.

O julgador é um gestor do processo e deve alocar todos os recursos disponíveis de maneira eficiente para concretizar as garantias e direitos fundamentais do devido processo administrativo (CAMPOS, 2017, p. 139), assegurando um processo sem demora indevida. O processo deve durar o tempo necessário para um julgamento justo, sem atropelos ou demora excessiva.

Um julgador moroso, negligente e sem compromisso com um processo justo compromete e enfraquece a garantia do julgador natural. Um julgador eficiente representa um agente proativo, que entende o direito material e processual e sabe aplicá-lo ao caso concreto ou afastá-lo quando não aplicável.

O julgador deve buscar uma atuação processual eficiente⁹⁷, utilizando-se de meios e instrumentos idôneos (eficaz), com o menor custo possível para as partes (economicidade), para a obtenção de uma decisão justa e de qualidade.

⁹⁷ Paulo Modesto (2014, p. 112) afirma que “A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública”.

Para Sandro Lúcio Dezan (2015, p. 1), o princípio da eficiência “Implica a correta interpretação e observância das leis e regulamentos e dos demais princípios administrativos, tais como o da legalidade, da celeridade processual, da moralidade etc”.

Nesse sentido, o julgador eficiente exige que a autoridade julgadora tenha conhecimento e experiência suficientes para a gestão do processo e julgamento eficiente. A capacidade de interpretar e aplicar corretamente a legislação é indispensável para um julgamento justo.

O conhecimento técnico do direito aplicável ao caso e do direito processual é fundamental para evitar nulidades e garantir celeridade. Um julgador que não possui a formação necessária para compreender e aplicar o direito compromete o julgamento natural, pois sua falta de conhecimento pode atrasar o processo.

A capacidade técnica do julgador é essencial para a constituição de tribunais judiciais e órgãos ou entidades administrativas com poder de julgamento, como estabelecido na Constituição e em legislação infraconstitucional. Para a magistratura, por exemplo, exige-se aprovação em concurso público, formação em Direito e três anos de experiência jurídica⁹⁸.

No caso de ministros do Tribunal de Contas da União, o art. 73, §1º, da Constituição Federal exige, além do conhecimento técnico (“notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”) e da experiência (“mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional”), que o candidato tenha entre 35 e 70 anos de idade.

No direito administrativo disciplinar, não há exigência de conhecimentos específicos para julgamento. O artigo 149 da Lei 8.112/1990 exige apenas que o presidente da Comissão seja “ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”.

Além disso, o julgador deve se dedicar exclusivamente à atividade julgadora. O exercício de outras atividades paralelas pode prejudicar a eficiência e o resultado do processo. O art. 152, § 1º, da Lei nº. 8.112/1990 estabelece que “Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final”.

⁹⁸ Art. 93, I, da CF/88: “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação”.

Conclui-se, portanto, que o julgador eficiente deve reunir os seguintes elementos: capacidade técnica, experiência profissional e dedicação exclusiva ao processo.

Buscar o melhor resultado possível, com o menor prejuízo para o acusado e para a Administração Pública, requer julgadores capacitados tecnicamente e com dedicação plena. A capacidade técnica do julgador é fundamental para o julgamento no processo administrativo disciplinar.

A atividade julgadora administrativa exige interpretação da lei, análise dos fatos e correta aplicação das normas. A fundamentação das decisões segue uma lógica semelhante à do processo penal, com elaboração de relatório e justificativas, culminando na aplicação de sanções. Isso requer um alto nível de conhecimento jurídico.

Nos processos administrativos e nos concursos para julgadores, é comum exigir conhecimentos jurídicos como pré-requisito. Esse requisito decorre da necessidade de conhecimento técnico adequado para a função de julgador.

Para além da formação, é importante que o julgador seja continuamente capacitado, incluindo-se cursos de formação e especialização.

Por fim, além da formação técnica, o julgador precisa de experiência. Por exemplo, o poder judiciário exige ao menos três anos de prática jurídica para nomeação de juízes. No Tribunal de Contas da União, exige-se experiência profissional superior a dez anos em áreas específicas (Art. 73, §2º, III e IV, da CF/88).

3 A ESTRUTURA DE JULGAMENTO DO PAD: HÁ JULGADOR NATURAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL?

JULGAMENTO DO PAD

*Estrutura bem antiga,
Em fase de corrosão,
Erguida na ditadura,
Com pouca transformação,
Comissão posterior,
Escolha de julgador,
Um Juízo de exceção!*

(AUTOR, 2024).

O julgador natural e o justo processo administrativo configuram garantias constitucionais fundamentais asseguradas aos servidores públicos federais no âmbito do processo administrativo disciplinar. Tais garantias, enraizadas no texto constitucional como cláusulas pétreas, representam exigências constitucionais para a realização de um

processo legal, dialético, ético, humanitário, eficiente e republicano. A sua eficácia direta e imediata, portanto, impõe ao Administração Pública o dever de garantir que cada servidor público acusado tenha seu caso julgado por uma autoridade competente previamente definida por lei, imparcial, ética, pública e eficiente, resguardando, assim, não apenas os direitos individuais dos servidores, mas também a legitimidade e a confiança pública nos procedimentos administrativos.

O princípio do julgador natural é um traço característico e indissociável em todas as dimensões constitucionais do justo processo administrativo sancionador.

A dimensão constitucional da legalidade do justo processo exige que a autoridade julgadora seja previamente estabelecida em lei. Isso significa que a autoridade que conduz o processo administrativo disciplinar deve estar definida conforme normas legais preexistentes, assegurando que o julgamento ocorra com base em critérios objetivos e transparentes, afastando qualquer possibilidade de designação arbitrária ou extemporânea de julgadores. Esse aspecto reforça a segurança jurídica e a previsibilidade do processo, elementos essenciais para o justo processo no âmbito da administração pública federal, preservando os direitos dos servidores e fortalecendo a integridade do sistema disciplinar.

A dimensão da dialeticidade, também compreendido sob o aspecto democrático do processo, exige a presença de um julgador imparcial que assegure o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa ao acusado, permitindo-lhe uma participação efetiva em todas as fases do processo administrativo disciplinar. Esse julgador deve garantir um tratamento isonômico, oferecendo as mesmas condições de manifestação e defesa a todas as partes envolvidas, e agir de forma pública e transparente, de modo que suas decisões possam ser fiscalizadas pela sociedade.

O julgador natural, íntegro, probo e imparcial, é essencial à dimensão constitucional ético do justo processo, pois o objetivo final deve ser a promoção do interesse público e a emissão de uma decisão justa. Um julgador desprovido de imparcialidade e integridade não está apto a conduzir um processo justo, livre de perseguições ou favorecimentos indevidos.

O perfil humanitário do justo processo requer um julgador que trate as partes com dignidade e possua a capacidade técnica para analisar tanto a legislação brasileira quanto os tratados internacionais de direitos humanos. Esse aspecto reforça o compromisso com a justiça e com os valores humanos, garantindo que o processo se

desenrole em consonância com os princípios fundamentais de respeito à dignidade do servidor público acusado.

A dimensão republicano do justo processo, por sua vez, impõe que o julgador administrativo direcione suas forças para realizar todos os fins do processo, o qual, como já defendido nesse trabalho, também representa um instrumento de proteção do patrimônio público, bem de interesse coletivo e difuso.

Do mesmo modo, a dimensão constitucional da eficiência do justo processo requer um julgador eficiente, proativo, um verdadeiro realizador de direitos no caso concreto. Um processo célere, de duração razoável, exige um julgador comprometido com a realização da justiça no caso concreto.

Nesse sentido, a estrutura de julgamento do processo, incluindo os órgãos e seus membros (autoridades processuais), deve ser organizada de forma a garantir que o julgamento ocorra de maneira justa e esteja plenamente alinhado com as dimensões constitucionais do justo processo e observe todos os pilares constitucionais do Julgador natural.

Por isso, torna-se fundamental compreender a estrutura de julgamento vigente no processo administrativo disciplinar federal e examinar como a doutrina e a jurisprudência se posicionam em relação à observância do julgador natural no âmbito do processo disciplinar federal. Isso permite avaliar se o modelo de julgamento atual atende aos requisitos de imparcialidade e justiça necessários para garantir um julgamento legal, dialético, ético, humano, republicano e eficiente.

A compreensão do passado também possibilita identificar as origens das práticas e estruturas atualmente em vigor, muitas vezes enraizadas em regimes autoritários ou sistemas inadequados às demandas democráticas. Esse entendimento, construído com base em uma perspectiva histórica e empírica, é essencial para fundamentar a formulação de propostas de melhoria e inovação que se aproximem do modelo ideal.

O modelo a ser proposto deverá corrigir as deficiências estruturais e processuais detectadas, garantindo que o processo administrativo disciplinar federal esteja alinhado com os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, sobretudo, assegurando a imparcialidade e independência do julgador.

Nesse sentido, é necessário responder aos seguintes questionamentos: Como era, como é e como deveria ser o modelo de julgamento de servidores públicos federais? Como a Administração Pública federal julga seus servidores públicos? Qual o entendimento da doutrina e jurisprudência pátrias acerca do atual modelo de julgamento?

Há julgador natural no processo administrativo disciplinar à luz do justo processo e dos pilares constitucionais do julgador administrativo? Quais principais déficits constitucionais relacionados à garantia do julgador natural na atual estrutura de julgamento do PAD?

Para responder ao primeiro questionamento, foi realizada pesquisa legislativa sobre a formação e evolução histórica da atual estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar federal. Do outro lado, para entender como a Administração, na prática, julga seus servidores públicos foi realizada pesquisa junto a 38 (trinta) órgãos da Administração direta, 11 (onze) agências reguladoras, 32 (trinta e duas) autarquias, 11 (onze) fundações públicas e 110 (cento e dez) Instituições de Ensino Superior (IFES)⁹⁹. Também foi realizada pesquisa bibliográfica e jurisprudencial buscando demonstrar o que pensa a doutrina e como decide a jurisprudência do STF e STJ sobre a garantia do julgador natural no processo administrativo disciplinar federal.

O objetivo deste capítulo é explorar como a Administração Pública Federal conduz o julgamento de seus servidores no âmbito do processo administrativo disciplinar, investigando as práticas atuais, os fundamentos doutrinários e os posicionamentos jurisprudenciais acerca da garantia do julgador natural. O capítulo buscará estabelecer uma análise crítica e comparativa entre a teoria e a prática, avaliando até que ponto a atual estrutura de julgamento adere aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais que sustentam essa garantia.

Com base em dados empíricos, estudos doutrinários e decisões dos tribunais superiores, será possível identificar divergências, lacunas e limitações no modelo vigente, proporcionando uma base sólida para, no capítulo subsequente, propor um modelo de julgamento que melhor assegure a garantia do julgador natural no direito disciplinar federal, em conformidade com o direito fundamental ao justo processo e com os pilares da Administração Pública previstos no art. 37, caput, da Constituição.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA ESTRUTURA DE JULGAMENTO DO PAD

A estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar federal foi inicialmente instituída, de forma geral, pelo Decreto-Lei nº 1.713/1939, e posteriormente

⁹⁹ Essa pesquisa tem por base a lista de Unidades Setoriais de Correição, disponibilizada no site da Controladoria-Geral da União – CGU: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/busca-de-USC>. Trata-se de dados divulgados em 25/04/2022 11h16 e atualizados em 24/06/2024 09h39.

consolidada pela Lei nº 1.711/1952. Atualmente, essa estrutura encontra-se regulamentada pela Lei nº 8.112/1990, que estabelece as diretrizes e normas específicas para a condução de processos disciplinares no âmbito federal.

3.1.1 Primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União – Decreto-Lei nº 1.713/1939

A Constituição Federal de 1934 (CF/1934) introduziu, pela primeira vez, a previsão constitucional de garantias específicas para os funcionários públicos, estabelecendo que eles somente poderiam ser demitidos por meio de sentença judicial ou mediante processo administrativo regulado por lei após dois anos de exercício, para aqueles nomeados por concurso e, de forma geral, após dez anos de serviço efetivo para os demais servidores (Art. 169, CF/1934).

O artigo 170 da Constituição Federal de 1934 (CF/1934) determinou que o Poder Legislativo elaborasse o Estatuto dos Funcionários Públicos, estabelecendo uma série de garantias e diretrizes.

A Constituição de 1937 (CF/1937) manteve a previsão de garantias para os funcionários públicos, estabelecendo em seu art. 156 que o Poder Legislativo deveria organizar o Estatuto dos Funcionários Públicos, seguindo preceitos que entraram em vigor imediatamente. Entre esses preceitos, destacava-se a proteção contra a exoneração arbitrária: funcionários públicos, após dois anos de nomeação por concurso ou, em todos os casos, após dez anos de serviço, só poderiam ser exonerados por meio de sentença judicial ou de um processo administrativo que garantisse o direito de defesa e a possibilidade de serem ouvidos¹⁰⁰ (Art. 156, c, da CF/1937).

O primeiro estatuto dos servidores públicos foi instituído por Getúlio Vargas em 1939¹⁰¹, por meio do Decreto-Lei nº 1.713/1939. No entanto, essa medida desconsiderou a participação do Poder Legislativo, conforme previsto tanto na Constituição democrática de 1934 quanto na Constituição outorgada de 1937, que atribuía ao Legislativo a responsabilidade de organizar o estatuto. A imposição direta do estatuto pelo Executivo,

¹⁰⁰ Essa garantia foi suspensa em 1942 pelo Decreto nº 10.358, refletindo o contexto autoritário do período, que retirou dos servidores a proteção contra exonerações sem um processo administrativo, fragilizando a segurança e a estabilidade no serviço público.

¹⁰¹ O ano de 1939 foi um período de forte centralização de poder no Brasil, marcado pela consolidação do Estado Novo sob o governo de Getúlio Vargas, instaurado desde 1937. O Legislativo teve sua atuação amplamente limitada, com o fechamento do Congresso Nacional e a centralização das decisões nas mãos do Executivo.

sem a colaboração legislativa, refletiu o ambiente centralizador e autoritário da época¹⁰², comprometendo o princípio da representatividade democrática e afastando o estatuto das discussões e aprovações que deveriam envolver o Congresso Nacional.

O Decreto-Lei nº 1.713/1939, que instituiu o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos da União, estabeleceu a estrutura de julgamento dos servidores públicos federais, definindo a competência para instauração e julgamento, prevendo a Comissão Processante como órgão responsável pela instrução dos processos administrativos. O art. 246 estabelecia que “autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades no serviço público é obrigada, a promover a sua apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo”. O processo administrativo era exigido apenas nos casos de demissão de funcionários; para as demais situações, aplicava-se o procedimento sumário, com base no instituto da "verdade sabida"¹⁰³.

O artigo 247 do Decreto-Lei estabeleceu as autoridades competentes para instaurar o processo administrativo, quais sejam: “Ministro de Estado, os diretores gerais e os chefes de repartições ou serviços”. Determinou ainda que cabia à autoridade instauradora designar a comissão responsável pela condução do processo, composta por três funcionários, devendo indicar, dentre eles, o presidente, que conduziria os trabalhos da tríade processante. Ao presidente, por sua vez, cabia a designação de um funcionário para auxiliá-lo como secretário (Art. 248).

O artigo 249 estabelecia que: “Os membros da comissão e seu secretário dedicarão todo o seu tempo aos trabalhos da mesma, ficando, por isso, automaticamente dispensados do serviço de sua repartição durante a realização das diligências que se tornarem necessárias.” Essa norma se revelava de grande importância para que os membros da comissão pudessem se dedicar integralmente ao exercício das atividades no processo administrativo.

A comissão desempenhava um papel fundamental no julgamento do processo, sendo responsável por realizar “todas as diligências que julgar convenientes, ouvindo,

¹⁰² Nesse período, de acordo com Cláudio Lombo (2007, p. 127), “[u]m juízo de exceção, denominado Tribunal de Segurança Nacional, foi instituído e ao Chefe de Estado competia, em cada caso, fixar a competência (Lei Constitucional n. 7, de 1942). Ainda de acordo com Lombo “Os parlamentos foram fechados e eleições suspensas durante todo o Estado Novo. Exercia a função legislativa o chefe de Estado, por intermédio de Leis Constitucionais - foram outorgadas vinte e uma leis constitucionais - e de decretos-leis”.

¹⁰³ Verdade sabida refere-se à presunção de veracidade atribuída ao conhecimento direto e pessoal de uma autoridade sobre uma infração funcional. Esse conceito dispensa a realização de investigação preliminar ou formal para a apuração dos fatos que tenham sido presenciados ou comprovados diretamente pela autoridade competente.

quando julgar necessário, a opinião de técnicos ou peritos” (Art. 251). Após a realização das diligências e dos atos necessários à instrução do processo, a comissão deveria emitir um relatório à autoridade instauradora, propondo, por meio de parecer fundamentado, a penalidade aplicável (Art. 252 e art. 253). Além disso, o parágrafo único do artigo 253 determinava que “a comissão, em seu relatório, sugerirá quaisquer outras providências que lhe pareçam de interesse do serviço público.”

A citação do acusado para apresentação de defesa era de competência da autoridade instauradora (Art. 254). De acordo com o artigo 256 do Decreto, “Apresentada a defesa, será o processo julgado, pela autoridade que determinou a sua instauração, dentro do prazo, improrrogável, de vinte dias, sob pena de responsabilidade.” Caso não fosse de sua competência aplicar as penalidades ou adotar as providências que julgasse cabíveis, a autoridade instauradora deveria remeter o processo à autoridade competente para o julgamento (Art. 257). A autoridade instauradora era responsável pelo julgamento do processo administrativo disciplinar, cabendo-lhe a análise da defesa apresentada pelo acusado. O Decreto não previa, contudo, a realização de qualquer outra diligência instrutória a ser determinada pela autoridade instauradora.

Observa-se que o Decreto-Lei nº 1.713/1939 instituiu um modelo de julgamento do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) baseado na concentração das funções de instaurar o processo, designar a comissão processante — indicando o seu presidente — e julgar o processo administrativo disciplinar na mesma pessoa (autoridade instauradora), o qual predomina atualmente no âmbito da Administração Pública.

Por outro lado, verifica-se que o papel da comissão processante, à época, era menos ativo do que atualmente. A comissão conduzia a produção de provas e sugeria a pena a ser aplicada, mas não analisava a defesa do acusado, que ocorria somente após a elaboração do relatório final. Em outras palavras, o julgamento, nessa época, era efetivamente realizado pela autoridade instauradora. A Comissão Processante não emitia juízo quanto a inocência ou culpabilidade do servidor acusado.

3.1.2 Segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União - Lei nº 1.711/1952

O segundo estatuto dos servidores públicos da União, assim como o anterior, determinava que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público deve promover sua imediata apuração por meio de processo administrativo, assegurando ao acusado o direito à ampla defesa” (Art. 217 da Lei nº 1.711/1952). A principal diferença

em relação ao estatuto anterior está justamente na garantia da ampla defesa para o acusado; enquanto o estatuto anterior previa apenas o direito à defesa, sem a amplitude agora estabelecida.

Em relação à necessidade de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), o Estatuto de 1952 determinava sua obrigatoriedade para a “aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade” (parágrafo único do art. 217).

O estatuto manteve o mesmo modelo de competência para a instauração do processo administrativo. O artigo 218 determinou que “são competentes para determinar a abertura do processo os Ministros de Estado e os chefes de repartição ou serviços em geral”.

Assim como no estatuto anterior, a Comissão processante era formada por “três funcionários ou extranumerários”, com o presidente sendo nomeado pela autoridade instauradora entre os membros da Comissão, que, por sua vez, indicava um secretário (Art. 219). O artigo 220 também dispunha que “a comissão, sempre que necessário, dedicará todo o tempo aos trabalhos do inquérito, ficando seus membros, em tais casos, dispensados do serviço na repartição durante o curso das diligências e elaboração do relatório.”

O Estatuto de 1952 introduziu o instituto da revisão, que permitia ao acusado solicitar a qualquer momento uma reavaliação do processo, caso fossem apresentados fatos ou circunstâncias que pudessem justificar sua inocência (Art. 233). De acordo com o artigo 235, “o requerimento será dirigido ao Ministro de Estado, que o encaminhará à repartição onde se originou o processo”. Ao receber o requerimento, o chefe da repartição o encaminharia a uma comissão composta por três funcionários ou extranumerários, preferencialmente de categoria igual ou superior à do requerente (parágrafo único).

O pedido de revisão incluía também uma instrução probatória, permitindo que o acusado apresentasse testemunhas para serem inquiridas. Após a conclusão da instrução pela Comissão, o processo deveria ser enviado ao Ministro de Estado para julgamento. Entretanto, se o processo revisado resultasse em penalidades de demissão ou cassação de aposentadoria e disponibilidade, a decisão final caberia ao Presidente da República (Art. 237).

O pedido de revisão representou um importante avanço em relação ao estatuto anterior, permitindo uma nova análise do caso com base em novos fatos que justificassem a inocência do servidor. Outro progresso significativo na legislação de 1952 foi a

exigência de emissão de um relatório pela comissão após a apresentação da defesa, sendo esta responsável por analisar detalhadamente os argumentos apresentados pelo servidor.

A Lei nº 1.711/1952 e o Decreto-Lei nº 1.713/1939 apresentam disposições muito semelhantes quanto à composição e funcionamento das comissões responsáveis pela condução dos processos administrativos. Em ambos os textos, a comissão é composta por três membros, designados pela autoridade que determinou a instauração do processo.

Em relação à composição da Comissão Processante, diferença entre o Decreto-Lei nº 1.713/1939 e a Lei nº 1.711/1952 reside na inclusão de “extranumerários”¹⁰⁴ como possíveis integrantes da comissão processante, enquanto o Decreto-Lei limitava essa participação exclusivamente a funcionários. Em relação às atribuições e à organização da comissão, ambos os diplomas são praticamente idênticos, mantendo a estrutura e as funções de presidente e secretário sob responsabilidade da autoridade instauradora e do presidente da comissão, respectivamente.

A Lei nº 1.711/1952 trouxe avanços para o processo administrativo disciplinar (PAD), entre os quais se destaca a introdução do instituto da revisão, que permitiu o recurso contra decisões administrativas. Essa inovação ampliou as possibilidades de controle das decisões tomadas no âmbito do PAD.

Outra transformação relevante promovida pela lei foi o papel mais ativo atribuído à comissão processante no julgamento. A partir desse Estatuto, a comissão passou a assumir a responsabilidade pela análise da defesa apresentada pelo acusado, bem como das provas constantes nos autos. Nesse contexto, a comissão processante adquiriu características de autoridade julgadora, uma vez que passou a emitir juízos fundamentados sobre a subsunção dos fatos apurados à norma aplicável.

Ao realizar essa função, a comissão não apenas formalizava a instrução processual, mas também desempenhava um papel central no julgamento do PAD e na emissão da decisão final, consolidando sua importância no modelo de julgamento administrativo disciplinar instituído pela Lei nº 1.711/1952. Ou seja, a comissão passou a exercer o papel de verdadeira autoridade julgadora, realizando um juízo de subsunção dos fatos apurados à norma aplicável, e emitindo um juízo final.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Sobre o conceito de extranumerários, conferir: JÚNIOR, L. C. . Alguns conceitos elementares sobre extranumerários. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 122 - 124, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9374>. Acesso em: 10 dez. 2024.

¹⁰⁵ De acordo com o art. 244 dessa Lei nº 1.711/1952: “Concluída a defesa, a comissão remeterá o processo à autoridade competente, acompanhado de relatório, no qual concluirá pela inocência ou responsabilidade do acusado, indicando, se a hipótese fôr esta última, a disposição legal transgredida” (Texto original).

3.1.3 Terceiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União - Lei nº 8.112/1990

A Lei nº 8.112/1990 estabelece a composição da Comissão Processante e define a autoridade responsável pela aplicação de sanções aos servidores públicos federais em um Processo Administrativo Disciplinar (PAD). De acordo com o art. 149, o PAD é conduzido por uma comissão composta por três servidores estáveis, designados pela autoridade competente, que também deve indicar o presidente da comissão. O presidente deve ocupar cargo de nível superior ou equivalente, ou possuir formação igual ou superior à do indiciado. Além disso, ele designará um servidor para atuar como secretário, sendo permitido que esta função seja atribuída a um dos membros da comissão (§ 1º do art. 149).

O § 2º do art. 149 estabelece restrições à participação na comissão processante, proibindo a atuação em “sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau”. Por sua vez, o art. 150 determina que a comissão deve atuar com independência e imparcialidade, elementos essenciais à garantia do julgador natural no PAD.

A comissão processante exerce um poder instrutório mais ativo em comparação com as legislações anteriores. De acordo com o art. 155, a comissão deve realizar depoimentos, acareações, investigações e todas as diligências necessárias, podendo recorrer a técnicos e peritos para a completa elucidação dos fatos. Além disso, o presidente da comissão possui a prerrogativa de negar pedidos que considere irrelevantes, meramente protelatórios ou desnecessários para o esclarecimento dos fatos (§ 1º do art. 156).

Após a fase instrutória, a comissão processante analisa se os fatos apurados configuram infração disciplinar. Caso afirmativo, é formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos e das provas correspondentes (Art. 161). Compete ao presidente da comissão citar o indiciado para que apresente sua defesa por escrito (§ 1º do art. 161).

A comissão elabora um parecer final, que o seu juízo acerca dos fatos apurados. O art. 165 determina que, após apreciar a defesa, a comissão deve redigir um relatório minucioso, resumindo as principais peças dos autos e destacando as provas que fundamentaram sua conclusão. Esse relatório deve indicar, de forma conclusiva, a responsabilidade ou não do servidor, detalhando o dispositivo legal transgredido, bem como eventuais agravantes ou atenuantes, se aplicáveis (§§ 1º e 2º do art. 165).

Conforme o art. 166, o relatório da comissão processante é encaminhado à autoridade instauradora do processo para julgamento.

A Seção II do Capítulo III, Título V, da Lei nº 8.112/1990 trata especificamente do julgamento do PAD. De acordo com o art. 168, a decisão da autoridade julgadora deve respeitar o relatório da comissão, salvo nos casos em que este contrarie as provas dos autos. Nessas situações, a autoridade julgadora, mediante justificativa, pode agravar, abrandar ou eximir o servidor de responsabilidade (parágrafo único do art. 168).

O art. 169 prevê que, caso seja constatado um vício insanável no processo, a autoridade instauradora, ou outra de hierarquia superior, deverá declarar a nulidade total ou parcial do processo e constituir uma nova comissão para realizar outro PAD.

A estrutura de julgamento prevista na Lei nº 8.112/1990 permanece praticamente inalterada em relação ao modelo instituído pelo primeiro estatuto dos servidores públicos durante a era Vargas. Embora tenham ocorrido adaptações ao longo dos anos, a estrutura de julgamento, concentrada na figura da autoridade instauradora e na designação de uma comissão processante pela mesma autoridade, perdura até os dias atuais. Essa estrutura centralizada, com a designação de uma comissão processante provisória, reflete a continuidade do sistema adotado na década de 1930, que ainda está presente na legislação vigente.

3.2 COMO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL JULGA SEUS SERVIDORES?

Realizado esse breve apanhado histórico, faz-se necessário compreender como a Administração Pública Federal, em especial, o Executivo Federal julga seus servidores na prática.

3.2.1 Pesquisa, Metodologia e abrangência

Entre os dias 9 e 10 de setembro de 2024, com o objetivo de compreender como a Administração Pública vem julgando seus servidores públicos, foram enviados e-mails padronizados a 202 órgãos e entidades federais por meio da plataforma “Fala.br”¹⁰⁶. Foram solicitadas informações públicas sobre a existência de estrutura de órgão ou unidade de correição, bem como sobre o julgamento de processos administrativos

¹⁰⁶ Cf: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Fala.BR: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 9 set. 2024.

disciplinares contra servidores públicos¹⁰⁷. Os pedidos foram encaminhados a 110 Instituições de Ensino Superior (IES)¹⁰⁸, a 38 (trinta e oito) órgãos da Administração

¹⁰⁷ Todas as informações obtidas são de caráter público, podendo ser acessadas da seguinte forma: logado no GOV.BR, mantenha a tecla *Ctrl* pressionada e clique sobre o número do processo desejado.

¹⁰⁸ Cf.: Processos n.º.: 23546.083369/2024-63 (UFRRJ); 23546.083241/2024-08 (UFRR); 23546.083270/2024-61 (IFB); 23546.083370/2024-98 (UFERSA); 23546.083279/2024-72 (IFRR); 23546.083365/2024-85 (UFVJM); 23546.083236/2024-97 (UFMT); 23546.083231/2024-64 (UFAM); 23546.083257/2024-11 (UFPI); 23546.083301/2024-84 (IFPI); 23546.083319/2024-86 (UFBA); 23546.083228/2024-41 (CEFET-MG); 23546.083337/2024-68 (UFR); 23546.083299/2024-43 (IFPA); 23546.083294/2024-11 (IFES); 23546.083229/2024-95 (CP II); 23546.083358/2024-83 (UFRN); 23546.083266/2024-01 (IFC); 23546.083320/2024-19 (UFFS); 23546.083248/2024-11 (UFABC); 23546.083237/2024-31 (UFMS); 23546.083321/2024-55 (UNILA); 23546.083360/2024-52 (UFRGS); 23546.083324/2024-99 (UFAL); 23546.083227/2024-04 (CEFET-RJ); 23546.083318/2024-31 (UNILAB); 23546.083268/2024-92 (IFPB); 23546.083269/2024-37 (IFAL); 23546.083323/2024-44 (UFPB); 23546.083350/2024-17 (UFNT); 23546.083339/2024-57 (UFMS); 23546.083308/2024-04 (IFSU DEMINAS); 23546.083316/2024-42 (IFMGSE); 23546.083328/2024-77 (UFCAT); 23546.083367/2024-74 (UFRA); 23546.083246/2024-22 (UFS); 23546.083276/2024-39 (IFPE); 23546.083274/2024-40 (IFMG); 23546.083272/2024-51 (IFMT); 23546.083309/2024-41 (IFTO); 23546.083313/2024-17 (IFFLUMINENSE); 23546.083252/2024-80 (UFMA); 23546.083295/2024-65 (IFMA); 23546.083278/2024-28 (IFRO); 23546.083232/2024-17 (UFGD); 23546.083240/2024-55 (UNIR); 23546.083250/2024-91 (UNIFAP); 23546.083332/2024-35 (UFJ); 23546.083356/2024-94 (UFRB); 23546.083327/2024-22 (UFCEG); 23546.083283/2024-31 (IFSP); 23546.083234/2024-06 (UFCSPA); 23546.083311/2024-10 (IFFAR); 23546.083302/2024-29 (IFRJ); 23546.083352/2024-14 (UFOPA); 23546.083366/2024-20 (UFF); 23546.083315/2024-06 (IF GOIANO); 23546.083351/2024-61 (UFOB); 23546.083362/2024-41 (UNIFESSPA); 23546.083344/2024-60 (UFCA); 23546.083341/2024-26 (UFU); 23546.083243/2024-99 (UFSCar); 23546.083345/2024-12 (UFC); 23546.083353/2024-51 (UFPA); 23546.083259/2024-00 (FURG); 23546.083363/2024-96 (UFTM); 23546.083342/2024-71 (UFAP); 23546.083256/2024-68 (UNIPAMPA); 23546.083336/2024-3 (UFPE); 23546.083330/2024-46 (UFG); 23546.083239/2024-21 (UFPEl); 23546.083286/2024-74 (FAC); 23546.083298/2024-07 (IFNMG); 23546.083361/2024-05 (UFSB); 23546.083271/2024-14 (IFG); 23546.083333/2024-80 (UFJF); 23546.083249/2024-66 (UFAC); 23546.083335/2024-79 (UFMG); 23546.083260/2024-26 (UFT); 23546.083371/2024-32 (UTFPR); 23546.083340/2024-81 (UNIFESP); 23546.083300/2024-30 (IFPR); 23546.083284/2024-85 (IFS); 23546.083349/2024-92 (UNIRIO); 23546.083338/2024-11 (UFSC); 23546.083326/2024-88 (UNIFAL); 23546.083368/2024-19 (UFRPE); 23546.083297/2024-54 (IFMS); 23546.083230/2024-10 (UNB); 23546.083245/2024-88 (FUNRei); 23546.083261/2024-71 (UNIVASF); 23546.083310/2024-75 (IFTM); 23546.083347/2024-01 (UFES); 23546.083305/2024-62 (IFRS); 23546.083238/2024-86 (UFOP); 23546.083281/2024-41 (IFSC); 23546.083355/2024-40 (IFRR); 23546.083357/2024-39 (UFRJ); 23546.083306/2024-15 (IFSPE); 23546.083290/2024-32 (IFAM); 23546.083346/2024-59 (UFDPar); 23546.083331/2024-91 (UNIFEI); 23546.083293/2024-76 (IFC); 23546.083334/2024-24 (UFLA); 23546.083267/2024-48 (IFBA); 23546.083304/2024-18 (IFRN); 23546.083264/2024-12 (IF BAIANO); 23546.083317/2024-97 (IFSul); 23546.083247/2024-77 (UFV); e 23546.083292/2024-21 (IFAP).

Direta Federal¹⁰⁹, a 32 (trinta e duas) autarquias federais¹¹⁰, a 11 (onze) agências reguladoras¹¹¹ e a 11 (onze) fundações públicas federais¹¹². Esse quantitativo foi retirado da lista de órgãos e entidades públicas federais disponibilizada pela Controladoria-Geral da União (CGU)¹¹³, por meio do site <<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/busca-de-USC>>, que fornece informações sobre as unidades correicionais da Administração Pública Federal¹¹⁴.

¹⁰⁹ Cf.: Processos n.ºs. 52016.002222/2024-77 (MDIC); 48003.007360/2024-14 (MME); 01400.001901/2024-54 (MinC); 80002.002742/2024-74 (MCID); 54800.000597/2024-81 (MDA); 52016.002222/2024-77 (MDIC); 60110.002942/2024-92 (MD); 21291.000545/2024-43 (MIR); 00380.001829/2024-88 (MPA); 59009.002439/2024-15 (MIDR); 00105.004071/2024-99 (MDHC); 21260.000621/2024-88 (MM); 08198.035099/2024-98 (MJSP); 58000.000719/2024-14 (MESP); 03002.001116/2024-10 (MPO); 60000.003133/2024-45 (CMAR); 02303.016701/2024-67 (MMA); 19955.040846/2024-15 (MTE); 60143.004082/2024-44 (CEX); 21210.008404/2024-21 (MAPA); 01217.008699/2024-69 (MCTI); 09002.002102/2024-08 (MRE); 08198.035115/2024-42 (PRF); 71003.056311/2024-27 (MDS); 08198.035114/2024-06 (PF); 08198.035116/2024-97 (Senappen); 00137.006498/2024-54 (CC); 15001.000421/2024-83 (MPI); 25072.049322/2024-10 (MS); 50001.078758/2024-05 (MT); 55001.000993/2024-87 (MPOR); 18002.009228/2024-96 (MGI); 18800.227547/2024-86 (MF); 36777.002060/2024-17 (MPS); 23546.083692/2024-37 (MEC); 53125.001316/2024-54 (MCOM); 16100.000903/2024-88 (MEMP); 72020.002140/2024-71 (MTur).

¹¹⁰ 50001.078767/2024-98 (DNIT); 18800.227755/2024-85 (INSS); 18800.227757/2024-74 (PREVIC); 02303.016704/2024-09 (IBAMA); 72020.002143/2024-12 (IPHAN); 21210.008414/2024-67 (INCRA); 48003.007362/2024-11 (ANM); 59011.000061/2024-76 (SUDAM); 02303.016706/2024-90 (JBRJ); 02303.016705/2024-45 (ICMBio); 23546.083786/2024-14 (CAPES); 18800.227754/2024-31 (INMETRO); 01217.008710/2024-91 (CNPQ); 23546.083790/2024-74 (FNDE); 52016.002224/2024-66 (SUFRAMA); 08198.035121/2024-08 (FUNAI); 18800.227749/2024-28 (IBGE); 00263.001001/2024-66 (ANPD); 50001.078765/2024-07 (ANTT); 00137.006507/2024-15 (ITI); 23546.083780/2024-39 (INEP); 01217.008709/2024-66 (CNEN); 18820.000724/2024-41 (CVM); 18830.002509/2024-65 (SUSEP); 59013.000073/2024-81 (SUDENE); 08198.035120/2024-55 (CADE); 52016.002223/2024-11 (INPI); 01217.008708/2024-11 (AEB); 59014.000173/2024-05 (DNOCS); 03002.001117/2024-64 (IPEA); 18810.028602/2024-38 (BACEN); e 59012.000063/2024-55 (SUDECO).

¹¹¹ Pedido de informações n.º: 48003.007363/2024-58 (ANP); 25072.049350/2024-37 (ANS); 50001.078762/2024-65 (ANAC); 50001.078764/2024-54 (ANTAQ); 01481.000647/2024-14 (ANCINE); 02303.016703/2024-56 (ANA); 25072.049351/2024-81 (ANVISA); 48003.007361/2024-69 (ANEEL); 48003.007362/2024-11 (ANM); 01217.008707/2024-77 (ANATEL); e 50001.078765/2024-07 (ANTT).

¹¹² Pedidos de informações n.º: 72020.002141/2024-15 (FCRB); 19955.040854/2024-53 (FUNDACENTRO); 01400.001904/2024-98 (FBN); 18002.009242/2024-90 (ENAP); 72020.002144/2024-59 (FCP); 25072.049354/2024-15 (FIOCRUZ); 23546.083789/2024-40 (FUNDAJ); 01400.001903/2024-43 (FUNARTE); 09002.002104/2024-99 (FUNAG); 23546.083786/2024-14 (CAPES); 23546.083790/2024-74 (FNDE).

¹¹³ Registre-se que alguns dos órgãos e entidades constantes dessa lista não foram localizados na plataforma Fala.BR ou, quando localizados, os pedidos de informações foram respondidos por um mesmo órgão – como os pedidos de informações encaminhados à ABIN e à Presidência da República, que foram respondidos pela Casa Civil da Presidência da República. Essa circunstância explica por que o número de órgãos e entidades federais constantes da lista acima é superior ao número de pedidos de informações (202). Além disso, algumas entidades foram deslocadas para outro grupo. Por exemplo, o Banco Central (BACEN) consta na lista referente à Administração Direta, contudo foi considerado no grupo das autarquias. A Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) estavam na lista referente às autarquias, mas foram classificadas, neste trabalho, no item referente às fundações.

¹¹⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedorias: busca de unidades setoriais de correição. Administrações Diretas | Agências Reguladoras | Autarquias | Empresas Públicas | Fundações | Instituições de Ensino. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/correicao>. Acesso em: 10 set. 2024.

A pesquisa foi estruturada em três eixos principais: 1) estrutura dos órgãos ou entidades de correição; 2) composição das comissões processantes no âmbito do PAD; e 3) procedimentos de instauração, instrução e julgamento do processo administrativo disciplinar. Para orientar o levantamento de dados, foram elaboradas as seguintes perguntas:

SOBRE A UNIDADE DE CORREIÇÃO

Esse Órgão/Entidade possui unidade especializada em matéria disciplinar (CPPAD, Corregedorias, etc)?

Qual a denominação, composição (quantos servidores) e processo de escolha de seus membros (concurso, livre escolha da Autoridade Superior, etc)?

Está vinculada a qual Órgão?

Tem regimento interno ou outro ato normativo que discipline a sua competência? Qual?

Possui site para acesso as demais informações públicas? Qual?

SOBRE A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE

Existe nessa Entidade Comissão Disciplinar Permanente?

Existe lista prévia ou banco de dados de servidores aptos a integrarem as Comissões Processantes?

Como ocorre a escolha de seus Membros (concurso, escolha da autoridade máxima, indicação de órgão, etc)?

Tem mandado fixo?

Existe alguma vantagem a mais para fazer parte dessa Comissão (função gratificada, pontuação para progressão ou remoção, critério de desempate em processo seletivo interno, etc.)?

SOBRE A INSTAURAÇÃO, INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DO PAD

Qual a autoridade responsável pelo juízo de admissibilidade, pela indicação e/ou escolha dos membros da Comissão Processante, pela instauração e pelo julgamento do PAD (Presidente, Diretor, Corregedor, Conselho, etc)?

Como ocorre a escolha dos membros e presidente da Tríade Processante (sorteio, indicação da autoridade máxima, do corregedor, do responsável pela CPPAD, etc)?

No primeiro grupo de perguntas, o objetivo é compreender como a Administração Pública Federal organiza seus órgãos administrativos disciplinares. São pesquisados aspectos como denominação, composição, escolha de membros, vinculação a algum órgão superior, existência de regimento interno e competências, além do meio de acesso às informações públicas. Esses questionamentos visam identificar a existência de órgãos permanentes e regulares com competência disciplinar no âmbito do Poder Executivo Federal.

No segundo grupo de questionamentos, referente à composição das comissões processantes, a pesquisa visa identificar a presença de comissões processantes permanentes na Administração Pública Federal, se os servidores responsáveis pela instrução do PAD são definidos previamente, como ocorre essa escolha, se possuem mandato fixo e se há alguma vantagem ou benefício para integrar essas comissões. O objetivo é avaliar o grau de independência das comissões processantes e as garantias

funcionais oferecidas para o julgamento do PAD. Como será discutido no próximo capítulo, a existência de uma comissão processante provisória, designada somente após a ocorrência do fato infracional, é alvo de críticas por configurar um verdadeiro juízo de exceção¹¹⁵, incompatível com a garantia constitucional do justo processo administrativo.

Por fim, no terceiro bloco de perguntas, o foco da investigação está centrado na competência para realizar o juízo de admissibilidade, na escolha dos membros da comissão processante e na atribuição de competência para instaurar e julgar o processo administrativo disciplinar. Busca-se identificar quais autoridades são responsáveis pelo juízo de admissibilidade, pela indicação e/ou escolha dos membros da comissão processante, pela instauração e pelo julgamento do PAD. O conhecimento desses aspectos são fundamentais para a delimitação do julgador natural, uma vez que a separação de funções de instaurar e julgar o processo é essencial para a concretização dessa garantia constitucional.

A diversidade de órgãos e entidades pesquisados (Administração Direta, autarquias, agências reguladoras, fundações públicas e instituições de ensino superior), com diferentes estruturas e funções, permite compreender como servidores, submetidos ao mesmo regime, ao mesmo estatuto e às mesmas penas, podem ser julgados de formas tão distintas no âmbito federal.

Todas as entidades e órgãos pesquisados responderam à pesquisa, conforme os dados apresentados e analisados a seguir¹¹⁶.

3.2.2 Unidade de Correição ou Órgão Responsável pelo Julgamento e Apoio às Autoridades Julgadoras

A existência de um órgão permanente e especializado em matéria disciplinar é essencial para assegurar a efetividade e a legitimidade na condução dos processos administrativos disciplinares (PAD). Primeiramente, a especialização confere maior segurança jurídica. Profissionais treinados e com conhecimento específico sobre as

¹¹⁵ Nesse sentido: Bacellar Filho (2013); Nery Júnior (2009); Rezende (2017); Alba; Ruiz; Monteschio; Kfoury (2020).

¹¹⁶ Foram compilados apenas os principais dados referentes à existência de órgão responsável pela condução do PAD (Unidade de Correição), de Comissão Processante Permanente Administrativo-Disciplinar – CPPAD e das autoridades responsáveis pela admissibilidade, instauração, instrução e julgamento do processo administrativo-disciplinar (PAD). Os demais dados podem ser consultados nos processos de informações citados ao longo deste trabalho. Para acessá-los mantenha-se logado no portal “GOV.BR”, e, mantendo a tecla *Ctrl* pressionada, clique sobre o número do processo desejado.

normas e procedimentos disciplinares são, tecnicamente, mais capacitados para conduzir investigações e aplicar sanções, o que reduz a chance de erros processuais e decisões equivocadas. Esses órgãos especializados também costumam conhecer profundamente o regime jurídico dos servidores e a legislação aplicável, o que contribui para decisões mais justas e eficientes.

Além disso, a existência de um órgão permanente e regular, com competência especializada em matéria disciplinar, assegura uma maior independência e imparcialidade do julgador. Um órgão que atua exclusivamente em matéria disciplinar pode desempenhar suas funções sem pressões internas, protegendo o julgador de influências que possam vir de outros setores da Administração Pública. Isso é especialmente relevante para preservar o princípio do julgador natural, que assegura que o servidor será julgado por uma autoridade independente e imparcial.

Esses órgãos também promovem a celeridade e eficiência do processo. Quando há uma estrutura específica dedicada ao julgamento de questões disciplinares, os casos tendem a ser analisados com maior rapidez, evitando a sobrecarga de outras áreas e garantindo que o processo não seja prolongado de forma indevida. Isso é crucial para manter a credibilidade e o compromisso da autarquia com a justiça e o respeito ao interesse público.

A criação de um órgão especializado em matéria disciplinar dentro das autarquias também reflete uma preocupação com a transparência. São locais em que as pessoas interessadas podem obter informações sobre andamento de processos ou sobre procedimentos adotados para julgar servidores públicos.

Assim, tendo essa compreensão inicial sobre a importância de órgão permanente e regular dentro das instituições federais para conduzir processos administrativos disciplinares e buscando entender como cada entidade federal organizar essas unidades, foram dirigidas aos órgãos e entidades públicas federais as seguintes perguntas:

SOBRE A UNIDADE DE CORREIÇÃO

Esse Órgão/Entidade possui unidade especializada em matéria disciplinar (CPPAD, Corregedorias, etc)?

Qual a denominação, composição (quantos servidores) e processo de escolha de seus membros (concurso, livre escolha da Autoridade Superior, etc)?

Está vinculada a qual Órgão?

Tem regimento interno ou outro ato normativo que discipline a sua competência? Qual?

Possui site para acesso as demais informações públicas? Qual?

Todas as entidades pesquisadas responderam à consulta. A partir das respostas, foram extraídas as seguintes informações: 1) dos 202 órgãos e entidades pesquisados, 190 possuem algum órgão de correição, enquanto 12 entidades públicas não dispõem de qualquer estrutura física responsável pela matéria disciplinar; 2) entre os que possuem estrutura de correição, 125 contam com corregedorias formalmente denominadas, enquanto 65 possuem unidades de correição com outras denominações, conforme tabela apresentada a seguir:

Tabela 1: Unidade de Correição/ Órgão Disciplinar

ENTIDADE E ÓRGÃOS	CPP?		DENOMINAÇÃO		
	SIM	NÃO	CORREGEDORIA	COMISSÃO	OUTRAS
IFES	105	05¹¹⁷	46	19¹¹⁸	40
ADMINSITRAÇÃO DIRETA	38	00	35	00	03
AUTARQUIAS	28	04	27	00	01
AGÊNCIAS REGULADORAS	11	00	11	00	00
FUNDAÇÕES	08	03	08	00	00
TOTAL	190	12	126	19	45

Fonte: Autor, 2024.

Em relação às instituições federais de ensino superior, que incluem universidades federais, institutos federais e demais entidades vinculadas ao ensino público federal, constatou-se que não há uniformidade na organização de suas estruturas disciplinares. Em cinco dessas instituições, não há um órgão ou estrutura formalmente responsável pela matéria disciplinar¹¹⁹. Nessas unidades, os processos administrativos são geridos diretamente pela autoridade instauradora, sem a existência de uma unidade especializada para fazer a gestão do processo e fornecer informações processuais às partes interessadas ou prestar apoio administrativo às comissões processantes disciplinares.

¹¹⁷ Cf.: Processos n.º.: 23546.083369/2024-63 (UFRRJ); 23546.083241/2024-08 (UFRR): 23546.083270/2024-61 (IFB); 23546.083370/2024-98 (UFERSA); 23546.083279/2024-72 (IFRR).

¹¹⁸ A resposta pode ser consultada clicando sobre o número do respectivo processo: UFCG: 23546.083327/2024-22; IFAR: 23546.083311/2024-10; UFU: 23546.083341/2024-26; UFC: 23546.083345/2024-12; UFPA: 23546.083353/2024-51; FURG: 23546.083259/2024-00; UFTM: 23546.083363/2024-96; UFAPE: 23546.083342/2024-71; UNIPAMPA: 23546.083256/2024-68; UFPel: 23546.083239/2024-21; IFAC: 23546.083286/2024-74; IFNMG: 23546.083298/2024-07; UFSB: 23546.083361/2024-05; UFAC: 23546.083249/2024-66; UNIFESP: 23546.083340/2024-81; IFSul: 23546.083317/2024-97; UFRPE: 23546.083368/2024-19; UNIVASF: 23546.083261/2024-71; e IFTM: 23546.083310/2024-75.

¹¹⁹ Cf.: Processos n.º.: 23546.083369/2024-63 (UFRRJ); 23546.083241/2024-08 (UFRR); 23546.083270/2024-61; (IFB); 23546.083370/2024-98 (UFERSA) e 23546.083279/2024-72 (IFRR).

Entre essas cinco instituições sem estrutura disciplinar específica, três são universidades federais: a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Federal de Roraima (UFRR) e a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Os outros dois casos referem-se aos Institutos Federais de Brasília (IFB) e de Roraima (IFRR). No caso do IFRR, há uma proposta em andamento para a criação de uma estrutura disciplinar própria, indicando uma intenção de evolução nesse aspecto.

Ao analisar o restante das instituições, verifica-se que 46 delas adotam o sistema de corregedoria¹²⁰, conforme incentivado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Nesse modelo, a corregedoria é o órgão designado para o tratamento das questões disciplinares, e seu responsável, o corregedor, possui um vínculo técnico com a CGU e um mandato fixo, o que lhe confere uma independência maior em relação à autoridade máxima da instituição, mesmo que a corregedoria ainda dependa administrativamente da gestão central.

Além do modelo de corregedoria, observou-se que 19¹²¹ instituições de ensino superior adotam "comissões" para tratar da matéria disciplinar. Dentro desse grupo, nove instituições utilizam o nome CPPAD (Comissão Permanente de Processos Administrativos e Disciplinares), enquanto duas denominam sua comissão de COPSIA (Comissão Permanente de Sindicância e Inquérito Administrativo). Outras instituições optaram por outras denominações para suas unidades disciplinares, como por exemplo: Coordenadoria de Assuntos Correicionais e Integridade (CACI)¹²²; Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD)¹²³; Coordenadoria de Gestão e Mediação de Condutas (CoGMeC)¹²⁴; Coordenadoria de Prevenção, Mediação de Conflitos e de Correição da Universidade Federal de Minas Gerais (CMEC)¹²⁵; Departamento de Apoio Legislativo Disciplinar e Correicional (DALC)¹²⁶; Diretoria de Controle

¹²⁰ De acordo com o art. 1º, §1º, do Decreto nº 5.480/2005: "O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correicionais".

¹²¹ Cf.: Processos nº: 23546.083327/2024-22 (UFCEG); 23546.083311/2024-10 (IFFAR); 23546.083341/2024-26 (UFU); 23546.083345/2024-12 (UFC); 23546.083353/2024-51 (UFPA); 23546.083259/2024-00 (FURG); 23546.083363/2024-96 (UFTM); 23546.083342/2024-71 (UFAP); 23546.083256/2024-68 (UNIPAMPA); 23546.083239/2024-21 (UFPEl); 23546.083286/2024-74 (IFAC); 23546.083298/2024-07 (IFNMG); 23546.083361/2024-05 (UFSB); 23546.083249/2024-66 (UFAC); 23546.083340/2024-81 (UNIFESP); 23546.083317/2024-97 (IFSul); 23546.083368/2024-19 (UFRPE); 23546.083261/2024-71 (UNIVASF); e 23546.083310/2024-75 (IFTM).

¹²² Conferir resposta: Proc. nº: 23546.083326/2024-88 (UNIFAL).

¹²³ Conferir resposta: Proc. nº: 23546.083284/2024-85 (IFS).

¹²⁴ Conferir resposta: Proc. nº: 23546.083243/2024-99 (UFSCar).

¹²⁵ Conferir resposta: Proc. nº: 23546.083335/2024-79 (UFMG).

¹²⁶ Conferir resposta: Proc. nº: 23546.083283/2024-31 (IFSP).

Institucional (DICI)¹²⁷; Seção de Procedimentos Disciplinares (SPD)¹²⁸; Núcleo de Implantação de Atividades Correcionais (NIAC)¹²⁹; Secretaria de Processos Disciplinares e Comissões Permanentes (SEPAD)¹³⁰; Divisão Administrativa das Comissões (DAC)¹³¹; Gerência de Procedimentos Administrativos (GPD)¹³²; Serviço de Corregedoria e Organização de Processo Administrativo Disciplinar (SOPAD)¹³³, refletindo diferentes abordagens e modelos de estrutura para tratar demandas disciplinares nas respectivas IFES.

Observa-se que, no âmbito das Instituições de Ensino Superior (IES), não há uniformidade quanto à estrutura de julgamento. Cada instituição possui discricionariedade para decidir pela adoção, ou não, de uma estrutura interna destinada ao apoio ou julgamento dos servidores a ela vinculados. Essa diversidade de estrutura dificulta aplicação uniforme da legislação disciplinar, havendo prejuízos à isonomia processual, a eficiência administrativa e prejudicando a transparência no exercício da atividade disciplinar.

Já a pesquisa realizada no âmbito da Administração direta, revelou que, dos 38 órgãos pesquisados, todos possuem Unidade de Correição implantados. Há predominância pelo sistema de Corregedorias, 34 órgãos adotam essa denominação.

Por outro lado, 03 órgãos adotam denominação diversa. Comando do Exército (CEX), Comando da Marinha (CMAR) e Ministério da Defesa (MD), informaram que suas unidades de correição são, respectivamente, Assessoria de Correição Unidade Especializada em Matéria Disciplinar¹³⁴, Coordenadoria de Normas de Pessoal Civil, com o apoio da Assessoria Jurídica da Superintendência do Pessoal Civil da Marinha¹³⁵ e Assessoria Especial de Integridade e Segurança da Informação (AESPI)¹³⁶.

No que diz respeito às autarquias, a análise das estruturas administrativas revelou que, entre as 32 autarquias investigadas, 28 adotam pelo sistema de corregedoria. Apenas quatro autarquias federais não possuem uma estrutura formal para o julgamento de matérias disciplinares. As autarquias que seguem sem essa organização são o Jardim

¹²⁷ Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083333/2024-80 (UFJF).

¹²⁸ Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083300/2024-30 (IFPR).

¹²⁹ Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083302/2024-29 (IFRJ).

¹³⁰ Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083344/2024-60 (UFCA).

¹³¹ Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083357/2024-39 (UFRJ).

¹³² Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083366/2024-20 (UFF).

¹³³ Conferir resposta: Proc. n.º: 23546.083336/2024-13 (UFPE).

¹³⁴ Conferir resposta: Proc. n.º: 60143.004082/2024-44 (CEX).

¹³⁵ Conferir resposta: Proc. n.º: 60000.003133/2024-45 (CMAR).

¹³⁶ Conferir resposta: Proc. n.º: 60110.002942/2024-92 (MD).

Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)¹³⁷, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)¹³⁸, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)¹³⁹ e a Agência Espacial Brasileira (AEB)¹⁴⁰. Por outro lado, todas as agências reguladoras adotam o sistema de corregedoria, havendo uma padronização no modelo de sua Unidade de Correição.

Por fim, em relação às fundações públicas, os dados analisados indicam uma divisão clara na adoção de estruturas administrativas para tratar de questões disciplinares. Das 11 fundações pesquisadas, três não possuem uma estrutura permanente dedicada à matéria administrativa disciplinar: Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)¹⁴¹, Fundação Biblioteca Nacional (FBN)¹⁴² e Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)¹⁴³. Por outro lado, as demais adotaram o modelo de corregedoria.

A partir da análise dos dados apresentados sobre as estruturas disciplinares nas instituições federais, algumas conclusões podem ser extraídas. A primeira conclusão refere-se à ausência de uniformidade nos modelos de estrutura responsáveis pela condução de processos disciplinares. Verificou-se que 12 entidades não possuem uma estrutura interna específica para essa função, o que dificulta o acesso da comunidade às informações sobre os processos. A segunda conclusão diz respeito à grande diversidade de nomenclaturas utilizadas para designar essas estruturas, especialmente nas Instituições Superiores de Ensino. Cada autarquia ou instituição de ensino superior adota o modelo e a nomenclatura que considera mais adequada à sua realidade. Essa multiplicidade de estruturas reflete as necessidades e particularidades de cada instituição, mas também evidencia uma falta de integração que pode dificultar o acompanhamento dos processos em âmbito federal. A terceira conclusão é no sentido de que heterogeneidade impacta diretamente na transparência e o controle social. A variedade de nomenclaturas e modelos compromete a acessibilidade das informações para o público, dificultando o acompanhamento dos processos disciplinares e prejudicando a eficiência administrativa.

Dessa forma, os pontos levantados indicam a necessidade de revisão e uniformização dos modelos de estrutura disciplinar, com o objetivo de promover maior eficiência e transparência nas instituições federais de ensino superior.

¹³⁷ Conferir resposta: Proc. n°: 02303.016706/2024-90 (JBRJ).

¹³⁸ Conferir resposta: Proc. n°: 00137.006507/2024-15 (ITI).

¹³⁹ Conferir resposta: Proc. n°: 01217.008709/2024-66 (CNEN).

¹⁴⁰ Conferir resposta: Proc. n°: 01217.008708/2024-11 (AEB).

¹⁴¹ Conferir resposta: Proc. n°: 72020.002141/2024-15 (FCRB).

¹⁴² Conferir resposta: Proc. n°: 01400.001904/2024-98 (FBN).

¹⁴³ Conferir resposta: Proc. n°: 09002.002104/2024-99 (FUNAG).

3.2.3 Comissão Processante Permanente (CPP)

O segundo eixo da pesquisa tem como objetivo investigar a existência de Comissões Processantes Permanentes (CPP) nas instituições, ou seja, comissões cujos membros são designados antes do julgamento dos fatos ou, mais especificamente, antes da ocorrência da infração. Essa parte da pesquisa busca compreender como essas comissões são constituídas e se a escolha de seus membros ocorre antecipadamente ou somente após o registro da infração.

Para esse fim, foram apresentados aos órgãos e entidades públicas federais os seguintes questionamentos:

SOBRE A COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE

Existe nessa Entidade Comissão Disciplinar Permanente?

Existe lista prévia ou banco de dados de servidores aptos a integrarem as Comissões Processantes?

Como ocorre a escolha de seus Membros (concurso, escolha da autoridade máxima, indicação de órgão, etc)?

Tem mandado fixo?

Existe alguma vantagem a mais para fazer parte dessa Comissão (função gratificada, pontuação para progressão ou remoção, critério de desempate em processo seletivo interno, etc.)?

Os dados apurados encontram resumidos na seguinte tabela:

Tabela 2: A Composição da Comissão Processante

ENTIDADE E ÓRGÃOS PÚBLICOS	TEM CPP?			VANTAGENS		
	SIM	NÃO	SEM RESPOSTA	SIM	NÃO	SEM RESPOSTA
IFES	21	86	03	29	75	06
ADMINSITRAÇÃO DIRETA	03	33	02	04	32	02
AUTARQUIAS	05	27	00	03	26	03
AGÊNCIAS REGULADORAS	01	08	02	02	08	01
FUNDAÇÕES	00	11	00	00	11	00
TOTAL	30	165	07	38	152	12

Fonte: Autor, 2024.

Entre as IFES analisadas, 21 informaram possuir comissão processante permanente, ou seja, uma comissão com membros previamente designados para conduzir a fase de inquérito. Por outro lado, 86 instituições afirmaram não dispor de comissões permanentes, relatando que os membros das comissões processantes são escolhidos

apenas após a ocorrência do ato infracional, ou seja, no momento da instauração do processo.

Em relação à existência de possíveis incentivos oferecidos aos membros das comissões processantes, sejam elas permanentes ou provisórias, a maioria das IFES informou que os participantes não recebem qualquer tipo de vantagem ou benefício específico para atuar no Processo Administrativo Disciplinar (PAD). No entanto, 29 instituições indicaram que concedem algum tipo de vantagem ou benefício aos membros de comissões processantes, permanentes ou provisórias¹⁴⁴. Entre os benefícios mencionados, destacam-se:

- Atribuição de pontuação para remoção ou progressão na carreira;
- Elogios formais;
- Concessão de Cargos de Direção (CD) para as funções de presidente e secretário da comissão;
- Possíveis reduções na carga horária.

Por outro lado, 75 universidades federais afirmaram que não possuem qualquer regulamentação de incentivos relacionados à participação em comissões processantes. Adicionalmente, algumas instituições mencionaram estar em fase de estudo ou em processo de solicitação para implementar benefícios aos membros das comissões processantes. É o caso da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), que relatou esforços nesse sentido.

Em relação às fundações públicas, constatou-se que nenhuma das instituições pesquisadas dispõe de uma comissão processante permanente. No que se refere à concessão de vantagens para os membros dessas comissões, a Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é a única fundação que informou estar em fase de planejamento para implementar algum tipo de benefício¹⁴⁵. As demais fundações afirmaram não oferecer qualquer tipo de incentivo ou vantagem para os servidores que participam das comissões processantes.

¹⁴⁴ Cf.: Proc. nº: 23546.083236/2024-97 (UFMT); 23546.083311/2024-10 (IFFAR); 23546.083299/2024-43 (IFPA); 23546.083351/2024-61 (UFOB); 23546.083358/2024-83 (UFRN); 23546.083320/2024-19 (UFFS); 23546.083237/2024-31(UFMS); 23546.083227/2024-04(CEFET-RJ); 23546.083269/2024-37 (IFAL); 23546.083323/2024-44(UFPB); 23546.083345/2024-12(UFC); 23546.083353/2024-51(UFPA); 23546.083259/2024-00(FURG); 23546.083330/2024-46(UFG); 23546.083316/2024-42(IFMGSE); 23546.083367/2024-74(UFRA); 23546.083356/2024-94(UFRB); 23546.083249/2024-66(UFAC); 23546.083260/2024-26(UFT); 23546.083267/2024-48(IFBA); 23546.083304/2024-18(IFRN); 23546.083371/2024-32(UTFPR); 23546.083340/2024-81(UNIFESP); 23546.083300/2024-30(IFPR); 23546.083309/2024-41(IFTO); 23546.083247/2024-77(UFV); 23546.083245/2024-88(FUNRei); 23546.083292/2024-21(IFAP); 23546.083355/2024-40(UFPR).

¹⁴⁵ Cf.: Proc. nº: 23546.083790/2024-74 (FNDE).

Nas autarquias federais, de um total de 32 autarquias pesquisadas, apenas cinco indicaram possuir comissão processante permanente¹⁴⁶ e somente três autarquias afirmaram conceder algum tipo de benefício: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)¹⁴⁷, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM)¹⁴⁸ e o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)¹⁴⁹.

Em relação às agências reguladoras, apenas a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)¹⁵⁰ informou ter comissão processante permanente, enquanto oito agências¹⁵¹ afirmaram não possuir tal estrutura fixa, preferindo constituir comissões de forma *ad hoc*. Duas agências não responderam a esse questionamento. Quanto à concessão de benefícios para os membros das comissões processantes, somente duas agências, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)¹⁵² e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)¹⁵³, confirmaram oferecer algum tipo de vantagem. Já a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) não forneceu informações, e as outras nove agências afirmaram que não concedem qualquer benefício aos agentes públicos envolvidos em processos disciplinares.

Já no âmbito da administração direta, apenas três órgãos declararam possuir uma comissão processante permanente: o Ministério da Justiça e Segurança Pública¹⁵⁴, o

¹⁴⁶ Cf.: Proc. n°: 18800.227757/2024-74 (PREVIC); 02303.016704/2024-09 (IBAMA); 52016.002224/2024-66 (SUFRAMA); 01217.008709/2024-66 (CNEN); e 18820.000724/2024-41 (CVM).

¹⁴⁷ A PREVIC apresentou a seguinte resposta: “Segundo o Art. 6º da Portaria PREVIC n° 724, os membros da Comissão Disciplinar Permanente terão prioridade nas ações de formação, em eventos internos e externos, que tenham como objeto competências e habilidades relacionadas ao processo administrativo disciplinar e processo administrativo de responsabilização” (Cf.: Processo n°: 18800.227757/2024-74).

¹⁴⁸ De acordo com a CVM, o tempo dedicado às Comissões processantes “É considerado desempenho de atividade extraordinária, prevista em listagem interna, que serve como fonte para obter pontos para o Programa de Recompensas, conforme art. 3º, incs. IX e XII, c/c art. 9º, inc. IV, da PORTARIA CVM/PTE/Nº 161, DE 31 DE AGOSTO DE 2021” (Cf.: Processo n°: 18820.000724/2024-41).

¹⁴⁹ “A INSTRUÇÃO NORMATIVA/INPI/PR Nº 03, de 02 de julho de 2024, publicada no Boletim de Pessoal de 17/07/2024, prevê em seu Art. 66 que em razão da singularidade da atividade, do caráter relevante dos serviços e da necessária valorização e proteção dos servidores atuantes na área correcional, fica assegurada ao servidor, após 03 (três) anos de efetivo exercício no quadro de pessoal permanente da COGER, remoção, a pedido, independentemente da existência de vaga, para qualquer outra unidade do INPI” (Processo n°: 08198.035120/2024-55).

¹⁵⁰ Cf.: Processo n°: 48003.007361/2024-69.

¹⁵¹ Cf.: Processos n° 48003.007363/2024-58 (ANP); 25072.049350/2024-37 (ANS); 01481.000647/2024-14 (ANCINE); 02303.016703/2024-56 (ANA); 25072.049351/2024-81 (ANVISA); 48003.007362/2024-11 (ANM); 01217.008707/2024-77 (ANATEL); 50001.078765/2024-07 (ANTT).

¹⁵² “O art. 56 da Resolução Normativa – RA n° 34, de 13/04/2010 prevê que, sem prejuízo do disposto no artigo 237 da Lei n° 8.112, de 1990, por recomendação da Corregedoria, a Diretoria Colegiada poderá determinar a consignação de elogio formal, a ser arquivado na pasta funcional, aos servidores que tiverem atuação considerada de relevo e qualidade nos procedimentos e processos disciplinares”. (Cf. Processo n°: 25072.049350/2024-37).

¹⁵³ “Registro nos assentamentos funcionais de prestação de serviços relevantes à Instituição, pontuação a mais em processo seletivo para capacitação e destaque para fins de progressão acelerada”. (Cf.: Processo n°: 48003.007361/2024-69).

¹⁵⁴ Cf.: Processo n°: 08198.035099/2024-98.

Ministério do Turismo¹⁵⁵ e a Polícia Federal¹⁵⁶. Por outro lado, 33 órgãos informaram que não possuem comissões processantes permanentes, optando por utilizar o sistema de corregedoria para conduzir os processos e julgamentos disciplinares, de forma a centralizar e padronizar essas atividades. Adicionalmente, dois órgãos — o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPI) e o Ministério da Previdência Social (MPS) — não forneceram resposta sobre a existência de comissões permanentes.

No que diz respeito à concessão de vantagens para os membros das comissões processantes, cinco órgãos relataram dispor de sistemas de incentivo. Entre eles, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional destacou a possibilidade de teletrabalho como benefício¹⁵⁷, enquanto o Ministério das Relações Exteriores oferece pontuação para promoção aos servidores envolvidos¹⁵⁸. O Ministério da Fazenda permite que o servidor, após três anos de atuação, possa ser transferido para qualquer outra unidade de sua escolha¹⁵⁹. Contudo, 32 órgãos indicaram que não disponibilizam nenhum tipo de incentivo aos participantes das comissões processantes, e outros dois órgãos não responderam a essa questão.

Desse modo, de acordo com a pesquisa realizada, a criação de comissões processantes permanentes no âmbito da Administração Pública Federal ainda é uma prática pouco difundida. Apenas 30 instituições afirmaram ter instituído uma Comissão Disciplinar Permanente. Por outro lado, 165 instituições informaram adotar comissões provisórias, enquanto sete entidades não responderam às perguntas relacionadas a esse tema.

Em relação à concessão de incentivos para os servidores que atuam como membros de comissões processantes, as respostas seguiram a mesma tendência. Apenas 38 entidades pesquisadas indicaram oferecer algum tipo de incentivo aos membros das comissões, 152 responderam negativamente e 12 não forneceram informações.

Assim, o estudo demonstra que são poucas as instituições que oferecem incentivos, e, mesmo entre as que concedem benefícios, há evidente falta de uniformidade. Cada unidade estabelece suas próprias regras e critérios para a concessão,

¹⁵⁵ Cf.: Processo nº: 72020.002140/2024-71.

¹⁵⁶ Cf.: Processo nº: 08198.035114/2024-06.

¹⁵⁷ Cf.: Processo nº: 59009.002439/2024-15.

¹⁵⁸ Eis a resposta: “a participação como membro de Comissão de PAD concede pontuação nos processos de promoção, conforme disposto no último regulamento do mecanismo de promoções (Art. 20, XIII, da Portaria MRE nº 549 de 07 de agosto de 2024)” (CF.: Processo nº: 09002.002102/2024-08).

¹⁵⁹ Processo nº: 18800.227547/2024-86.

o que gera disparidades significativas e reflete a ausência de diretrizes consistentes. Algumas entidades oferecem vantagens, como facilitação para remoção; outras limitam-se a elogios formais, redução de carga horária ou concessão de cargos de direção.

3.2.4 Admissibilidade, Instauração e Julgamento

O terceiro eixo da pesquisa concentra-se em identificar quais autoridades possuem competência para determinar a admissibilidade, a instauração e o julgamento do processo administrativo disciplinar (PAD) nas instituições. Esse tema é de suma importância, pois o debate atual sobre o PAD levanta questionamentos acerca do caráter inquisitório do processo disciplinar, especialmente devido à concentração das funções na mesma autoridade.

Desse modo, buscando compreender o tema, foram feitas as seguintes perguntas às entidades federais pesquisadas:

SOBRE A INSTAURAÇÃO, INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DO PAD

Qual a autoridade responsável pelo juízo de admissibilidade, pela indicação e/ou escolha dos membros da Comissão Processante, pela instauração e pelo julgamento do PAD (Presidente, Diretor, Corregedor, Conselho, etc)?

Como ocorre a escolha dos membros e presidente da Tríade Processante (sorteio, indicação da autoridade máxima, do corregedor, do responsável pela CPPAD, etc)?

A pesquisa apresentou o seguinte resultado:

Tabela 3: Funções de Investigar, Instaurar e Julgar

AUTORIDADE MÁXIMA	IFES	ADM. DIR.	AUT.	AR.	FUN D.	TOTAL
Admissibilidade, escolha de membros, instauração e julgamento	19	1	4	00	04	28
Escolha de membros, instauração e julgamento	38	00	3	00	01	41
Instauração e julgamento	24	1	1	00	01	27
Apenas Julgamento	22	35	23	11	05	97
Resposta Incompleta	7	1	1	00		9

Fonte: AUTOR, 2024.

Nas Instituições Federais de Ensino (IFE), as funções no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) apresentam variações quanto à concentração de responsabilidades. De acordo com os dados fornecidos por essas instituições, em 19 IFEs, a autoridade máxima é a única responsável pelo juízo de admissibilidade, pela instauração do PAD, pela escolha da comissão processante e pelo julgamento.

Por outro lado, 38 instituições indicaram que a autoridade responsável pela instauração, escolha dos membros da comissão e pelo julgamento do PAD é a mesma, ficando o juízo de admissibilidade a cargo de uma autoridade distinta. Esse arranjo reflete uma divisão parcial das funções do PAD, mantendo-se a independência da fase inicial de admissibilidade, mas concentrando as decisões de instauração, escolha de membros e julgamento na mesma figura de autoridade.

A pesquisa revelou ainda que, em 24 IFEs, as etapas de instauração e julgamento são desempenhadas pela mesma autoridade, enquanto o juízo de admissibilidade e a escolha da comissão processante são realizados por outra autoridade. Esse modelo organiza as funções de modo que a autoridade responsável pela instauração e julgamento não seja a mesma que realiza a admissibilidade e a escolha dos membros da comissão processante, promovendo maior segmentação de responsabilidades no processo disciplinar.

Por fim, 22 IFEs informaram que a autoridade máxima participa apenas da fase de julgamento, sendo que as etapas de admissibilidade, instauração e escolha da comissão processante são conduzidas por outras autoridades.

Entre as fundações de apoio consultadas, quatro declararam que o juízo de admissibilidade, a instauração, a escolha da comissão processante e o julgamento de processos administrativos disciplinares são conduzidos pela mesma autoridade. As fundações que adotam esse modelo são: Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)¹⁶⁰, Fundação Biblioteca Nacional (FBN)¹⁶¹, Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)¹⁶² e Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)¹⁶³. A Fundação Cultural Palmares (FCP)¹⁶⁴ informou que a instauração, a escolha dos membros da comissão e o julgamento são realizados pela autoridade máxima da fundação, enquanto o juízo de admissibilidade é conduzido pelo corregedor. A Fundação Escola Nacional de Administração Pública

¹⁶⁰ Cf.: Processo nº: 72020.002141/2024-15.

¹⁶¹ Cf.: Processo nº: 01400.001904/2024-98.

¹⁶² Cf.: Processo nº: 23546.083789/2024-40.

¹⁶³ Cf.: Processo nº: 09002.002104/2024-99.

¹⁶⁴ Cf.: Processo nº: 72020.002144/2024-59.

(ENAP) ¹⁶⁵ manifestou que seu presidente participa da instauração e julgamento do processo administrativo disciplinar, enquanto a admissibilidade e a escolha dos membros da comissão processante são atribuições do corregedor.

Além disso, cinco fundações relataram que o juízo de admissibilidade, a escolha dos membros da comissão processante e a instauração são de competência da corregedoria, cabendo à autoridade máxima apenas o julgamento dos processos de sua competência, dependendo da gravidade da sanção.

Em relação às autarquias federais, constatou-se que apenas quatro — Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) ¹⁶⁶, Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) ¹⁶⁷, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) ¹⁶⁸ e Banco Central (BACEN) ¹⁶⁹— informaram que todas as etapas do processo disciplinar (juízo de admissibilidade, instauração, escolha dos membros da comissão e julgamento) são realizadas pela mesma autoridade. Três autarquias (IPEA¹⁷⁰, CVM¹⁷¹ e AEB¹⁷²) indicaram que seus presidentes não realizam o juízo de admissibilidade do PAD, mas são responsáveis pela instauração, seleção dos membros da comissão e julgamento do processo. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)¹⁷³ informou que seu superintendente é a autoridade responsável pela instauração e julgamento do PAD, sendo a admissibilidade e a escolha dos membros da comissão realizadas por outras autoridades.

Por outro lado, 23 (vinte e três) autarquias relataram que a autoridade máxima se limita exclusivamente ao julgamento, sem envolvimento nas fases iniciais do processo disciplinar.

No contexto das agências reguladoras, todas informaram que a competência para realizar o juízo de admissibilidade, a escolha dos membros da comissão, a instauração e o julgamento do processo é da corregedoria da agência, cabendo à autoridade máxima participar apenas da fase de julgamento.

Na administração direta, observa-se que o sistema de corregedorias é amplamente utilizado para conduzir processos administrativos disciplinares. Nesse

¹⁶⁵ Cf.: Processo nº: 18002.009242/2024-90.

¹⁶⁶ Cf.: Processo nº: 00137.006507/2024-15.

¹⁶⁷ Cf.: Processo nº: 01217.008709/2024-66.

¹⁶⁸ Cf.: Processo nº: 59014.000173/2024-05.

¹⁶⁹ Cf.: Processo nº: 18810.028602/2024-38.

¹⁷⁰ Cf.: Processo nº: 03002.001117/2024-64.

¹⁷¹ Cf.: Processo nº: 18820.000724/2024-41.

¹⁷² Cf.: Processo nº: 01217.008708/2024-11

¹⁷³ Cf.: Processo nº: 59013.000073/2024-81.

contexto, 37 órgãos informaram que sua autoridade máxima participa apenas da fase de julgamento. Apenas o Comando da Marinha (CMAR)¹⁷⁴ informou que compete à sua autoridade máxima atuar no processo em todas as suas fases (admissibilidade, escolha da comissão, instauração e julgamento).

Assim, verificou-se que, em muitas instituições, uma única autoridade acumula múltiplos papéis no processo disciplinar. Frequentemente, a mesma autoridade que instaura o processo é também responsável pela escolha dos membros da comissão processante e, posteriormente, pelo julgamento final do caso. Esse acúmulo de funções possibilita que uma única figura controle todas as etapas do processo, desde a acusação até o julgamento.

A pesquisa revelou que, em 69 (sessenta e nove) unidades pesquisadas, há concentração das funções de escolher os membros da comissão processante, instaurar e julgar o processo, reforçando o argumento relativo ao caráter inquisitório do PAD. Além disso, outras 27 (vinte e sete) unidades indicaram que a mesma autoridade é responsável tanto por instaurar quanto por julgar o processo.

Por outro lado, também se constatou que é possível implementar a separação de funções no PAD. Em 97 (noventa e sete) entes pesquisados, a autoridade que realiza o julgamento é distinta daquela que instaura o processo, o que demonstra uma clara separação de tarefas dentro do PAD.

3.3 COMO ENTENDE A DOUTRINA?

No direito administrativo, há uma notável escassez de trabalhos científicos que abordem o debate sobre a existência do princípio do juiz natural no processo administrativo disciplinar, evidenciando uma lacuna significativa no campo doutrinário. A prática em que a mesma autoridade acumula as funções de acusar, nomear a comissão processante *ad hoc* e, ao final, julgar, suscita reflexões importantes, sobretudo no que diz respeito à imparcialidade do julgador.

Buscando entender como a doutrina se posiciona sobre o julgador natural no processo administrativo disciplinar federal, em especial, diante da figura das Comissões Provisórias, foram pesquisados artigos científicos e obras publicadas no âmbito do direito administrativo.

¹⁷⁴ Conferir Processo nº: 60000.003133/2024-45.

Nesse contexto, pode-se dividir o entendimento da doutrina brasileira sobre a existência do julgador natural no PAD entre: 1) os que compreendem que as Comissões Provisórias não afrontam o princípio do juiz natural; e 2) aqueles que defendem a existência de uma Comissão Processante Permanente ou órgão permanente, como forma de realizar e concretizar esse direito no PAD.

3.3.1 Legalidade das Comissões Processantes *Ex Post Facto*

Thiago Marrara (2012), no artigo “*Competência, Delegação e Avocação na Lei de Processo Administrativo (LPA)*”, publicado na Revista Eletrônica Direito do Estado (Rede) em 2012, aponta a existência de importante discussão sobre a aplicabilidade restritiva do princípio do juiz natural no contexto do processo administrativo.

Marrara (2012) conceitua o juiz natural, no âmbito do processo administrativo, apenas como a autoridade competente previamente estabelecida em lei, sem considerar os elementos de imparcialidade e independência do julgador. Ele afirma que “a ideia de juiz natural se opõe à de juiz de exceção. Juiz natural é o juiz anterior, previamente estabelecido e com competência originária para a análise do caso concreto”

Thiago Marrara (2012) leciona que o princípio do juiz natural no processo administrativo não produz efeitos tão amplos quanto do processo judicial. Ele defende que a formação de comissões de sindicância e comissões processantes *ad hoc*, criadas após o surgimento de um pedido ou dos fatos praticados por um particular ou servidor, não configura uma violação do princípio do juiz natural. Para Marrara (2012), esses órgãos decisórios, ainda que estabelecidos posteriormente, não são ilegais, mas sim uma forma de adaptação às necessidades do processo administrativo, mantendo-se dentro dos limites de legalidade¹⁷⁵.

Já Eduardo Calmon de Almeida César (2016), em seu trabalho de mestrado intitulado “*Déficit de Garantias Constitucionais em Processo Administrativo*”, aponta aplicabilidade limitada das garantias constitucionais no contexto de procedimentos administrativos, comparando-os com a proteção mais ampla presente nos processos judiciais.

¹⁷⁵ Thiago Marrara (2012) afirma que: “A existência de comissões de sindicância e comissões processantes *ad hoc*, bem como a formação de bancas de concursos, por exemplo, são exemplos de formação de órgãos decisórios posteriores ao pedido ou aos fatos cometidos por um particular ou um servidor. Ainda que sejam posteriores, essas comissões de decisão não são ilegais”.

Almeida César (2016, p.105/107) enfatiza a necessidade de que a autoridade julgadora em processos administrativos seja previamente designada, de modo que os julgamentos se baseiem em diretrizes estabelecidas antes da ocorrência dos fatos¹⁷⁶. Esse cuidado visa preservar a imparcialidade do julgamento e evitar qualquer possibilidade de tribunal de exceção. Segundo o autor, o julgador deve conduzir-se de acordo com normas que existam de antemão, garantindo que o julgamento seja realizado por uma autoridade competente e imparcial, aspectos indispensáveis para assegurar uma decisão justa.

Além disso, Almeida César (2016, p.106) destaca que a Lei de Processo Administrativo (LPA) incorpora, de forma implícita, o princípio do juiz natural, especialmente no artigo 11, que determina que a competência administrativa é irrenunciável. Isso significa que cada órgão administrativo deve exercer as funções para as quais foi originalmente incumbido, exceto nos casos em que a delegação e a avocação estejam legalmente previstas.

César (2016, p. 106) também faz referência à posição de Thiago Marrara, que considera legítima a formação de órgãos julgadores após a ocorrência dos atos, desde que sejam respeitadas as normas de competência.

O autor ainda cita o entendimento do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, que definiu o princípio do juiz natural como uma barreira aos abusos de poder pelo Estado, vedando a criação de juízes *ad hoc* e tribunais de exceção. César (2016, p. 107) também salienta que a Lei de Processo Administrativo, Lei nº 9.784/1999, prevê regras claras sobre impedimento e suspeição nos seus artigos 18, 19 e 20, com o objetivo de garantir que o julgamento seja conduzido de forma imparcial. Ele conclui que, para efetivar o Estado Democrático de Direito, é essencial que os agentes públicos respeitem o princípio do juiz natural em todas as fases do processo, garantindo, assim, uma justiça administrativa justa e equânime (César, 2016, p.109).

Observa-se que Eduardo Calmon de Almeida César (2016) não questiona violação ao julgador natural no PAD, em face da nomeação das Comissões processante após o fato, seguindo uma linha de entendimento semelhante a de Marrara.

Do mesmo modo, Cármen Lúcia Antunes Rocha, em sua obra “Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro”, publicada em 1997,

¹⁷⁶ Eduardo Calmon de Almeida César (2016, p. 59) afirma que “Ainda, o juiz natural em que veda a constituição de órgão julgador para julgar fato verificado posteriormente à sua ocorrência. É conhecer antes do início do processo, à luz de critérios genéricos, que órgão administrativo será competente para julgar e quais normas atinentes à competência sejam uniformemente aplicadas a todos os casos que apresentarem as mesmas características”.

analisa a aplicação do princípio do juiz natural no administrativo. Para Rocha (1997, p. 217), o princípio do juiz natural assegura “independência do juiz e a sua liberdade em relação às partes, o que compõe a sua imparcialidade, a dizer, a sua não ligação suspeita, juridicamente, com qualquer das partes, a determinar previamente o seu juízo”.

No âmbito do processo administrativo, defende que “[h]averá que se conferir competência ao órgão ou agente processante e tal conferência se dará nos estritos termos da legislação vigente” (ROCHA, 1997, p. 218). No entanto, constata que essa competência nem sempre é definida previamente à ocorrência dos fatos. Aponta que em alguns casos as Comissões processantes são criadas após o surgimento de situação específica que exige investigação, contraditório e decisão. Mesmo assim, defende que é essencial garantir que a comissão tenha capacidade de atuação, independência, imparcialidade e ausência de suspeição, sob pena de nulidade do processo por lesão aos direitos do investigado.

Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 218), alerta para os riscos de parcialidade no processo administrativo, especialmente quando as comissões processantes são compostas por servidores do mesmo grupo do investigado. Aponta que esses desvios podem tomar duas direções prejudiciais: 1) atuação Corporativista, na qual os pares podem agir de forma a proteger o acusado, conduzindo o processo de modo a não cumprir seus objetivos de investigação e julgamento imparcial; e 2) Atuação Discriminatória: os membros da comissão podem agir de forma preconcebida contra o acusado, estabelecendo uma “culpa” ou situação jurídica antes mesmo de analisar provas e argumentos.

Rocha (1997, p. 2019) destaca ainda que processos que desconsideram os princípios constitucionais estão sujeitos a nulidade absoluta. Nos casos em que um processo nulo causa prejuízos ao acusado por falta de observância das garantias constitucionais, a responsabilidade recairá sobre a pessoa jurídica a que pertencem os agentes envolvidos como processantes. Nessas situações, conforme o art. 37, § 6º, da Constituição Federal (CF/1988), a entidade pública deve obrigatoriamente buscar ressarcimento dos danos junto aos agentes responsáveis, sempre que houver dolo ou culpa

Defende que a rigorosa responsabilidade da Administração e dos agentes processantes assegura a correção do processo administrativo, evitando parcialidade ou desvios dos princípios do Direito. Aponta que, “talvez pela maior dificuldade de se assegurar, no âmbito do processo administrativo, um juízo pré-constituído que garanta a imparcialidade e a independência do julgamento” (ROCHA, 1997, p. 219), essa

responsabilidade tenha evoluído mais nos julgamentos realizados pela Administração Pública do que pelo poder judiciário.

É possível extrair do entendimento de Cármen Lúcia Antunes Rocha que as Comissão Processante *Post facto* não são ilegais e que eventual imparcialidade do julgador seria resolvido no âmbito da responsabilização do julgador administrativo.

Marçal Justen Filho (2014, p. 358/359), em sua obra *Curso de Direito Administrativo*, analisa a aplicabilidade do princípio do juiz natural no âmbito dos processos administrativos brasileiros, destacando as diferenças estruturais e funcionais entre o processo judicial e o administrativo. Sua abordagem enfatiza como essas diferenças limitam a transposição de institutos jurídicos do judiciário para a esfera administrativa, embora ressalte a necessidade de respeitar garantias fundamentais, como a imparcialidade, o contraditório e a ampla defesa.

Justen Filho (2014, p. 358) inicia identificando as peculiaridades do processo administrativo, que diferem substancialmente do processo judicial. Afirma que, enquanto o Poder Judiciário é estruturado de maneira permanente, com magistrados cuja competência é definida abstrata e previamente; na Administração Pública, a criação de órgãos julgadores é frequentemente determinada pela necessidade de resolver litígios específicos, o que impossibilita a aplicação estrita do princípio do juiz natural.

Justen Filho (2014, p. 359) defende que a própria natureza da função administrativa impede a replicação de características típicas da função jurisdicional. No entanto, ele argumenta que, sempre que a Administração Pública dispuser de uma estrutura estável e permanente de servidores encarregados da função decisória, o princípio do juiz natural deve ser respeitado. Nessas situações, seria inconstitucional criar um órgão julgador específico para um caso concreto, pois tal prática comprometeria a imparcialidade e a previsibilidade dos julgamentos.

Além disso, alerta que, mesmo quando o princípio do juiz natural não é aplicável, a ausência dessa garantia não equivale à supressão de outros direitos fundamentais. Justen Filho (2014, p. 359) enfatiza que a imparcialidade deve ser sempre preservada, sendo inconstitucional a formação de órgãos julgadores por agentes com interesses no caso. Além disso, o contraditório, a ampla defesa e o devido processo administrativo devem ser respeitados como garantias indispensáveis à justiça administrativa.

Em resumo, Justen Filho (2014, p. 359) defende que o princípio do juiz natural não se aplica do processo administrativo, pelos seguintes motivos: 1) ausência de “uma estrutura organizacional permanente, algo que é inerente ao Poder Judiciário”; 2) o “

Poder Judiciário desempenha a função jurisdicional de modo contínuo e permanente, razão pela qual é integrado por um conjunto de magistrados, cuja competência é fixada de modo abstrato e geral”; 3) aplicável o princípio do juiz natural sempre que existir uma estrutura estável e permanente, na via administrativa, de servidores encarregados da função julgadora”, 4) “ausência de uma garantia de juiz natural nos processos administrativos não equivale a autorizar o abuso ou a eliminar a garantia da imparcialidade”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 712), embora não trate diretamente do princípio do juiz natural no Processo Administrativo Disciplinar (PAD), destaca a importância do sistema de comissões processantes como mecanismo para assegurar maior imparcialidade na condução do processo. Segundo a autora, essa imparcialidade é favorecida pelo fato de a comissão ser composta por um órgão desvinculado da relação direta entre o servidor acusado e seu superior hierárquico. Além disso, Di Pietro ressalta que, para garantir essa imparcialidade, a jurisprudência tem entendido ser essencial que os membros da comissão sejam servidores estáveis, evitando que sejam interinos ou passíveis de exoneração *ad nutum*, o que poderia comprometer sua independência e autonomia no julgamento.

No livro “*Processo Administrativo Disciplinar: Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais*”, Rui Stoco (2015) analisa o regime disciplinar predominante na Administração Pública, destacando a relevância das comissões processantes ou de disciplina.

Stocco (2015, p. 84) classifica as comissões em duas categorias principais: comissões permanentes, que auxiliam continuamente a autoridade na imposição de sanções, e comissões temporárias, designadas para casos específicos e dissolvidas após o término do processo. O autor defende que a utilização de comissões temporárias é mais adequada, pois evita problemas como desvios de conduta, falta de profissionalismo e riscos de corrupção, frequentemente associados à permanência dessas comissões.

Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p.144/145), no livro *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*, analisa o princípio do juízo natural aplicado ao processo administrativo disciplinar (PAD), enfatizando sua relevância para garantir a imparcialidade e a integridade das decisões. O autor define o juízo natural como a autoridade administrativa competente para instaurar e julgar o PAD, bem como a

Comissão Disciplinar, composta por três membros designados pela autoridade instauradora, conforme o artigo 149 da Lei 8.112/1990.

De acordo com Mattos (2010, p. 144) ao serem investidos como membros da Comissão Disciplinar, os servidores estabelecem um compromisso com a busca da verdade real. Mattos (2010, p. 145) adverte que a autoridade instauradora do PAD não pode substituir ou destituir membros da comissão sem justa causa ou fato relevante. A ausência de justificativa para tais substituições pode caracterizar manobras que comprometem a imparcialidade do processo, como a nomeação de membros que atendam a interesses parciais.

O objetivo do juízo natural no PAD é evitar manipulações na formação das comissões processantes, garantindo que sua composição seja imparcial e desvinculada de direcionamentos políticos ou interesses particulares. Segundo Mattos (2010, p. 145), a Lei 8.112/1990 incorpora o princípio da imparcialidade como um vetor fundamental, assegurando que as comissões sejam formadas com o propósito exclusivo de apurar os fatos de forma justa e objetiva.

Embora defenda que a substituição de membros da Comissão Disciplinar seja possível, Mattos (2010, p. 145) ressalta que tal medida deve ser excepcional, ocorrendo apenas quando houver justo motivo, como suspeitas fundadas de parcialidade ou conduta inadequada. Nesses casos, a responsabilidade funcional do membro substituído também deve ser investigada.

3.3.2 Comissão Processantes *Post Facto*: Violação ao Princípio do Juiz Natural

No estudo de Maurício Corrêa de Moura Rezende (2017, p. 263/265), "Mecanismos inquisitivos do Processo Administrativo Disciplinar federal (Lei Federal nº 8.112/1990)", observa-se uma análise crítica sobre o conceito de juiz natural e a estrutura processual no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Rezende (2017, p. 263) destaca que a legislação vigente – especificamente a Lei nº 8.112/1990 – adota uma estrutura inquisitorial, onde a identidade entre quem instaura e quem julga o processo disciplinar se revela um dos principais elementos desse modelo. Essa identidade de funções, segundo ele, compromete a imparcialidade e fere princípios constitucionais fundamentais.

Rezende (2017, p. 264) argumenta que, ao instaurar o processo, o julgador já realiza um prejulgamento, uma vez que ele é obrigado a se posicionar em relação ao

mérito do fato para determinar se o caso deve ou não ser processado. Isso gera, desde o início, um viés que dificilmente é desfeito durante o andamento do processo, pois o julgador precisa decidir previamente sobre a pertinência da acusação. Esse contato inicial com o mérito e a necessidade de decidir a respeito instauram um “*prius*” de juízo, afetando a neutralidade e comprometendo a busca pela verdade dos fatos. Ele reforça que, quando as funções de investigação e julgamento estão concentradas numa só autoridade, essa estrutura tende a dificultar a objetividade, gerando uma visão pré-formada que afeta a capacidade de alcançar a verdade.

Outro ponto crucial que Rezende (2017, p. 264) destaca é a problemática das comissões provisórias, designadas *ad hoc* para julgar um caso específico. Ele observa que a criação de comissões após a ocorrência dos fatos investigados se aproxima de um tribunal de exceção, onde a comissão é estabelecida com a função específica de julgar um evento isolado, contrariando o princípio do juiz natural. Ele menciona que essa estrutura permite a criação de um juízo direcionado, onde os membros da comissão podem ser escolhidos conforme as intenções da autoridade que instaurou o processo, potencialmente favorecendo ou prejudicando o servidor investigado.

A ausência de critérios objetivos para a escolha dos membros da comissão e a subordinação hierárquica dos mesmos ao julgador originário contribuem, conforme Rezende (2017, p. 265), para a suspeição e para a violação do contraditório e da ampla defesa. A falta de isenção torna-se evidente, pois a comissão, sendo subordinada, dificilmente se oporia à vontade aparente do julgador. Essa estrutura, segundo ele, compromete a presunção de inocência, transformando o processo administrativo em um rito onde o servidor deve “provar sua inocência”, desvirtuando a presunção de inocência assegurada pela Constituição Federal.

Portanto, Rezende (2017, p. 265) conclui que o Processo Administrativo Disciplinar federal, conforme previsto na Lei nº 8.112/1990, se afasta do princípio do juiz natural e aproxima-se de um sistema inquisitorial, prejudicando a imparcialidade e diversos direitos fundamentais (presunção de inocência, contraditório, proibição de juízo de exceção (*ad hoc*), juiz natural, acusador natural, imparcialidade do julgador etc.). “A instauração e julgamento, assim, segundo a lei, são notadamente inquisitivos e flagrantemente inconstitucionais” (REZENDE, 2017, p. 265).

Nesse mesmo sentido, os autores Juan Fernando Durán Alba, Ivan Aparecido Ruiz, Horácio Monteschio e Gustavo Kfoury (2020. pp. 353/379), no artigo “*Obrigatoriedade de observância do princípio do julgador natural na sindicância e no*

processo administrativo disciplinar: efetivação do direito e garantia fundamental como forma de acesso à justiça”, apresentam uma importante reflexão sobre a observância do princípio do julgador natural nos processos de sindicância e administrativos disciplinares.

A discussão central do texto é sobre como esse princípio, que visa assegurar um julgamento justo e imparcial, também deve ser aplicado em contextos administrativos para efetivar os direitos fundamentais e garantir o acesso justo à justiça. No Brasil, há uma tendência de que o princípio do julgador natural seja interpretado como aplicável apenas ao sistema judicial, mas os autores argumentam que tal entendimento deveria ser ampliado para os processos administrativos, assegurando assim maior imparcialidade e legitimidade.

A crítica dos autores se volta para a prática comum de se nomearem comissões de sindicância de maneira *ex post facto*, ou seja, após a ocorrência do fato a ser investigado, o que assemelha tais comissões aos tribunais de exceção. Essa prática fere o princípio do julgador natural, que está inscrito na Constituição de 1988 e proíbe a criação de tribunais ou juízos de exceção. Os autores argumentam que a formação dessas comissões *ad hoc* representa uma ameaça à justiça e à imparcialidade, pois essas comissões temporárias podem agir em benefício ou detrimento do investigado, o que compromete a credibilidade e a integridade do processo administrativo.

Além disso, o texto enfatiza que a fase de instrução no processo administrativo, que geralmente está sob responsabilidade da comissão de sindicância, deve respeitar o contraditório e a ampla defesa, sendo necessário que esses atos processuais sejam conduzidos de forma imparcial. Os autores destacam que essa fase tem um caráter típico de jurisdição, pois as provas colhidas durante a instrução embasam as decisões administrativas e, muitas vezes, a decisão final segue a orientação do relatório produzido pela comissão. Assim, a ausência de uma comissão previamente constituída coloca em risco os direitos fundamentais e abre espaço para julgamentos parciais.

Para garantir a observância do princípio do julgador natural, Alba; Ruiz; Monteschio; e Kfoury (2020) defendem a criação de comissões permanentes na administração pública, cujos membros sejam nomeados antes da ocorrência dos fatos a serem investigados. Esse modelo buscaria assegurar a imparcialidade do processo e evitar as chamadas "comissões de encomenda," que são constituídas exclusivamente para julgar casos específicos¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Os autores concluem que: “não pode haver as comissões temporárias *ad hoc*, constituídas após os fatos faltos, devendo haver as comissões permanentes, constituídas na Administração Pública, sempre da

Por fim, os autores concluem que a aplicação dos princípios constitucionais e a observância do julgador natural no processo administrativo são essenciais para garantir um acesso pleno e eficiente à justiça. Sem essa estrutura, as comissões temporárias prejudicam não só os direitos fundamentais do investigado, mas também a legitimidade das decisões administrativas, enfraquecendo a confiança na administração pública.

Já Alexandre Morais da Rosa e Márcio Ricardo Staffen (2010), no artigo "A Contribuição de Elio Fazzalari para a [Correta] Compreensão do Juiz Natural no Âmbito do Processo Administrativo Disciplinar," examinam o juiz natural no processo administrativo disciplinar à luz das contribuições de Elio Fazzalari.

Staffen e Morais da Rosa (2010) argumentam que, no processo administrativo disciplinar, a observância do princípio do juiz natural exige que a competência do julgador seja estabelecida antes mesmo dos fatos a serem investigados, processados e julgados. Essa preexistência da autoridade julgadora é vista como um requisito fundamental para garantir imparcialidade, evitando que o julgador seja designado especificamente para tratar de casos individuais, o que poderia comprometer a justiça do processo. Caso contrário, como os autores alertam, a criação de um órgão julgador posterior ao surgimento de uma irregularidade poderia configurar um tribunal de exceção, prática proibida pela Constituição Brasileira no artigo 5º, inciso XXXVII.

Staffen e Morais da Rosa (2010, p. 105) defendem que o princípio do devido processo legal deve ir além do Judiciário e serem aplicados de forma incondicional sempre que direitos individuais sejam afetados. Assim, todos os órgãos da Administração Pública, em qualquer esfera, têm a obrigação de efetivar o princípio do juiz natural em processos administrativos, garantindo que o julgamento ocorra com imparcialidade e respeito ao contraditório.

Para Staffen e Morais da Rosa (2010, p. 108/109), a aplicação do princípio do juiz natural não se esgota na simples pré-constituição e fixação da competência. É necessário também que o julgador seja imparcial e que o processo permita que as partes se manifestem em igualdade de condições. Eles ressaltam que a imparcialidade não exige uma neutralidade absoluta — que consideram uma ilusão —, mas um juiz que saiba

ocorrência dos fatos disciplinares faltosos. As comissões temporárias, ad hoc, normalmente são verdadeiras "comissões de encomenda", prejudicando os direitos e garantias fundamentais e, também, os princípios da Administração Pública, ou seja, o princípio da legalidade, princípio da moralidade, princípio da eficiência e princípio da impessoalidade, além de outros princípios, como o princípio do devido processual legal e princípio da segurança jurídica. Sem a observância desses princípios, conclui que não se pode falar em acesso à justiça de forma plena, útil e eficiente, com justiça nas decisões" (ALBA; RUIZ; MONTESCHIO; e KFOURI, 2020).

reconhecer e administrar sua bagagem ideológica sem deixar que ela interfira injustamente na decisão.

Além disso, os autores argumentam que a confusão de funções dentro do processo administrativo dificulta a aplicação de uma perspectiva acusatória mínima e o contraditório adequado. Para eles, o objetivo é criar um espaço democrático e legítimo onde o acusado possa ter garantias reais, e onde a estrutura do poder não promova "juízes de ocasião" designados para legitimar decisões preexistentes, prática que violaria frontalmente a Constituição.

Eles ressaltam que a instalação de órgãos processantes para apurar irregularidades apenas após a ocorrência dos fatos e mediante portaria constitui uma flagrante violação do texto constitucional. Para garantir imparcialidade e legitimidade, a comissão processante deve ser natural, ou seja, sua competência deve ser preexistente, estabelecida de forma genérica e abstrata, e regida nos termos da lei (Staffen e Morais da Rosa, 2010, p. 105).

Eles afirmam que, sem a presença de uma autoridade competente previamente designada, todas as demais garantias constitucionais tornam-se ineficazes. Staffen e Morais da Rosa (2010, p. 109) alertam que, quando julgadores são escolhidos com o propósito de favorecer ou perseguir o servidor, o princípio do juiz natural é completamente comprometido, levando à decadência do processo disciplinar como instrumento de justiça imparcial.

Staffen e Morais da Rosa (2010, p. 105) afirmam que a criação de um órgão processante por portaria após a descoberta de irregularidades no serviço público constitui flagrante violação ao texto constitucional. Para assegurar a imparcialidade e legalidade do processo, defendem que a comissão processante deve ser "natural," ou seja, preexistente aos fatos investigados, de modo a evitar formação de comissões específicas para casos individuais.

Já Romeu Felipe Bacellar Filho (2013, p. 395 a 454), em sua obra "Processo Administrativo Disciplinar, dedica um capítulo inteiro à análise do princípio do juiz natural no contexto do processo administrativo disciplinar. Trata-se de uma análise completa e aprofundada acerca do princípio do juiz natural no PAD. São mais demais de 50 páginas focadas na discussão acerca da aplicação do juiz natural no PAD. Bacellar Filho (2013, p. 412) examina as consequências da aplicabilidade do princípio do juiz natural no PAD à luz do plano da abrangência funcional, do plano da fonte, do plano da

referência temporal, do plano da imparcialidade e do plano da ordem taxativa da competência.

No que se refere à abrangência funcional, Bacellar Filho (2013, 413/418) argumenta que o juiz natural se aplica a todos os servidores públicos envolvidos no processo administrativo disciplinar, incluindo a autoridade instauradora, que ele denomina como acusação; a autoridade instrutora, que conduz o processo por meio da comissão processante; e a autoridade julgadora, responsável pela decisão e aplicação da pena. O autor também analisa o sistema de distribuição de competências da Lei nº 8.112/1990. Bacellar Filho observa que, ao instaurar o processo, a administração atesta a responsabilidade do servidor, imputando um fato específico e tipificando-o como infração legislativa, o que constitui, tecnicamente, uma acusação.

A comissão de inquérito, conforme previsto no artigo 149, é a autoridade responsável pela fase de inquérito administrativo, abrangendo a instrução e a defesa, conforme os artigos 151, 155 e 165 da mesma lei. Bacellar Filho conclui que a comissão desempenha um papel crucial no processo administrativo disciplinar, que inclui a acusação e a elaboração do termo de instrução em preparação para a decisão final.

Ele destaca ainda a importância da comissão de instrução, citando o artigo 166 da Lei nº 8.112/1990, que estabelece que o julgamento deve acatar o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos. Assim, se a autoridade julgadora seguir o relatório, o ato decisório final resulta da conjugação das vontades da comissão e da autoridade julgadora.

No que diz respeito ao plano da fonte, Bacellar Filho (2013, p. 419/423), em sua obra, explica que a reserva legal absoluta para a fixação da competência do juízo significa que a autoridade competente para acusação, instrução e decisão final do processo deve estar estabelecida em lei. Essa competência pode ser definida também por normas institucionais, como os regimentos dos tribunais que estipulam a competência preferencial de determinadas câmaras.

Bacellar Filho argumenta que o processo administrativo no Brasil se move sob o princípio da hierarquia, onde órgãos da administração pública são estruturados de modo a criar uma relação de coordenação e subordinação, com atribuições definidas por lei. Embora a lei sirva para determinar a competência dos órgãos e agentes públicos, isso não elimina a necessidade de um espaço regulamentar que deve funcionar de maneira subordinada ao exercício da função normativa do chefe do poder executivo.

A Lei nº 8.112/1990 não especifica claramente qual agente é competente para a instauração do processo administrativo disciplinar ou para a sindicância, que pode resultar em advertência ou suspensão de até 30 dias. Bacellar Filho enfatiza que a autoridade julgadora é responsável pela instauração do processo, mas não se pode discernir claramente qual é a autoridade competente para a decisão final, dada a omissão legal em relação à definição da autoridade pertinente. Ele afirma que, para determinar o agente competente para a instauração e decisão do processo, a Lei nº 8.112/1990 estabelece um critério hierárquico. Somente uma autoridade cuja posição hierárquica esteja respaldada pela lei poderá instaurar ou decidir processos, considerando a estrutura de carreiras ou órgãos administrativos.

Na análise das consequências da aplicabilidade do juiz natural no plano da referência temporal, Bacellar Filho (2013, p. 423/426) afirma que esse plano exige a pré-constituição do juiz, ou seja, proíbe a criação de um juiz após os fatos para a resolução de um caso específico. Ele critica a previsão de comissões provisórias na Lei nº 8.112/1990, afirmando que a investidura de seus membros ocorre após o fato irregular, o que se assemelha a verdadeiros tribunais de exceção, pois possibilita que a escolha dos membros da comissão seja voltada para condenação ou absolvição, evidenciando um risco de pré-julgamento. Ele defende que essas comissões deveriam ser permanentes e que seus membros deveriam ser designados antes da ocorrência de fatos irregulares, garantindo assim uma maior imparcialidade no processo.

Além disso, Bacellar Filho menciona a proposta de Eduardo Lobo Botelho Gualazi, de 1982, que sugeriu a criação de um Conselho Administrativo Disciplinar, concentrando as funções disciplinares em um órgão permanente dentro do Estatuto do Estado de São Paulo.

Em relação ao plano da imparcialidade, Bacellar Filho (2013, p. 426/442) afirma que essa imparcialidade deve abranger todas as autoridades envolvidas no processo, desde aqueles que acusam até os que tomam decisões. Ele considera necessário garantir que as autoridades mantêm uma distância imparcial do processo, evitando influência externa ou personalismos que possam comprometer a responsabilidade da administração pública.

Ainda, Bacellar Filho amplia a discussão acerca da imparcialidade em contraste com o princípio do juiz natural, notando que ambos são cruciais em processos administrativos. A impessoalidade, segundo o autor, é mais abrangente do que a imparcialidade, pois envolve não só a figura do agente, mas também a instituição. Ele

acredita que a imparcialidade se constrói com base em presunções, e qualquer prática que viole essa imparcialidade deverá ser vista com desconfiança.

Por fim, Bacellar Filho critica a instituição de comissões provisórias e sua atuação nos processos disciplinares e sindicâncias, afirmando que estas violam a Constituição ao constituírem verdadeiros tribunais de exceção, onde agentes são escolhidos sem critérios objetivos. Ele conclui que o atual modelo de julgamento do processo administrativo disciplinar, com a possibilidade de violação do princípio do juiz natural, precisa ser reavaliado em busca de maior conformidade com a proteção das garantias jurídicas.

No que se refere às “consequências quanto o plano da ordem taxativa de competência, Bacellar (2013, p. 442/451) argumenta que a competência no PAD deve ser estritamente definida por lei, proibindo alterações ou delegações posteriores. Ele critica práticas como a vocação e delegação de competências, que podem introduzir julgadores inesperados ou suprimir instâncias legais previstas, comprometendo o princípio do juiz natural.

O autor observa que a Lei nº 8.112/1990 carece de previsões claras sobre como proceder em casos de impedimento ou suspeição de membros das comissões processantes, o que reforça a fragilidade do sistema em garantir a imparcialidade.

Por fim, Bacellar Filho (2013, p. 451/454) aponta “novos rumos da competência disciplinar nos quadrantes do princípio do juiz natural”. Ele apresenta propostas para superar as falhas identificadas na legislação e fortalecer a aplicação do princípio do juiz natural, tais como: 1) Formação de comissões processantes permanentes, com membros previamente designados e capacitados; 2) aplicação subsidiária do Código de Processo Civil para regular impedimentos e suspeições; 3) revisão da Lei nº 8.112/1990, com a Reformulação da legislação para detalhar as competências e evitar ambiguidades que comprometam o processo; e a necessidade de Separação de Funções, com a garantia de que as funções de acusação, instrução e julgamento sejam desempenhadas por autoridades distintas e autônomas.

Por fim, cumpre também citar que Nelson Nery Júnior (2009, p. 125/149), em sua obra *“Princípios do Processo na Constituição Federal: Processo Civil, Penal e Administrativo”*, destaca que o princípio do julgador natural se aplica igualmente ao processo administrativo. Segundo o autor, esse princípio, dimensão do princípio constitucional do juiz natural, exige que qualquer julgador administrativo seja pré-constituído conforme a lei e que atue com imparcialidade no julgamento.

Esse entendimento se aplica tanto ao processo administrativo disciplinar quanto a outros processos administrativos, como o processo sancionador e o processo licitatório. Nery Júnior (2009, p. 129) alerta para práticas comuns na administração pública que violam o princípio do julgador natural, como a formação de comissões sindicantes ou processantes após a ocorrência dos fatos, configurando um verdadeiro "juiz de exceção". Essas comissões, formadas posteriormente, podem ser nomeadas com o intuito de beneficiar ou prejudicar os envolvidos, pois a autoridade que as designa já conhece os fatos e os autores.

O autor sugere que as comissões sindicantes ou processantes sejam previamente nomeadas, por exemplo, para atuarem ao longo de um ano seguinte à nomeação. Dessa forma, o respeito ao princípio constitucional do acusador e julgador natural seria garantido, uma vez que os acusados saberiam de antemão quem são as autoridades envolvidas no processo. Ainda que a autoridade competente para aplicar uma penalidade administrativa seja previamente conhecida, como no caso do chefe do Poder Executivo ao aplicar a pena de demissão, o princípio do julgador natural continua válido, pois também abrange a acusação. Assim, é imprescindível que o acusador seja igualmente pré-constituído por lei.

Nery Jr. (2009, p. 129) enfatiza que a autoridade responsável por instaurar a sindicância ou o processo administrativo, assim como os membros das comissões sindicantes ou processantes, devem obedecer ao princípio do julgador natural. Estes membros, responsáveis por instruir o processo administrativo, devem interrogar o acusado, ouvir testemunhas, deferir provas e, ao final, elaborar o relatório com a sugestão de penalidades. Para isso, é fundamental que sejam previamente designados, competentes e imparciais.

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, aborda parcialmente o tema. Ela prevê, nos artigos 18 a 21, hipóteses de impedimento e suspeição de membros das comissões em caso de parcialidade, remetendo subsidiariamente aos artigos 134 a 136 do antigo Código de Processo Civil (CPC). O princípio do juiz natural no âmbito administrativo também determina que o servidor seja punido por autoridade competente, entendida como aquela à qual o servidor está subordinado hierárquica e funcionalmente, mesmo que esteja prestando serviço a outra autoridade.

Nery Júnior (2009, p. 129/130) ressalta que o artigo 5º, inciso XXXVII, da Constituição Federal, busca coibir a criação de órgãos judicantes destinados ao

juízo de casos civis e criminais *ex post facto* ou *ad persona*, salvo as exceções previstas pela própria Constituição.

3.4 COMO DECIDEM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)?

Buscando entender como Supremo Tribunal Federal¹⁷⁸ e o Superior Tribunal de Justiça decidem sobre o princípio do julgador natural no PAD, realizou-se pesquisa no site dos respectivos Tribunais¹⁷⁹, utilizando os seguintes termos: “processo administrativo disciplinar” (entre aspas) mais o conectivo “e” (sem aspas) “juiz natural” (entre aspas). Não foi aplicado filtros, tendo como data final 16 de novembro de 2024.

Os acórdãos localizados foram separados dentro das seguintes temáticas: 1) designação de comissão temporária e posterior aos fatos; 2) os requisitos para compor a comissão processante; 3) indicação e substituição de membros para compor a comissão processante; e 4) vinculação da autoridade administrativa ao relatório ao final.

3.4.1 Designação de Comissão Temporária e Posterior aos Fatos

A designação de Comissão Posterior a ocorrência do fato infracional investigado é um dos pontos apontados pela doutrina como violadora do princípio do julgador natural. A Autoridade julgadora já tem conhecimento dos fatos e de seu autor, o que facilita o direcionamento de julgamento. Pode escolher membros da Comissão Processante favorável ao acusado ou tendenciosos a prejudicá-lo. Permite a criação de “Comissão por encomenda”.

Além disso, a Comissão temporária é designada para julgar um caso específico, extinguindo-se após o julgamento do processo para o qual foi instituída, o que na visão

¹⁷⁸ A pesquisa foi realizada no site do Supremo Tribunal Federal da seguinte forma: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Utilizou-se dos seguintes termos inclusive com aspas: "Processo Administrativo disciplinar" e "Juiz natural". Foram localizados 18 Acórdãos, destes sendo excluídos os julgados que não se referiam a processo administrativo ou que não enfrentou diretamente a temática do juiz natural.

¹⁷⁹ A pesquisa foi realizada no site do Superior Tribunal de Justiça, no *site*: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>, utilizando os seguintes termos, inclusive, com aspas: "Processo Administrativo disciplinar" e "Juiz natural". Foram localizados 58 Acórdãos. Foram excluídos os julgados que não se referiam a processo administrativo ou que não enfrentou diretamente a temática do juiz natural.

de alguns autores representaria verdadeiro tribunal de exceção (BACELLAR FILHO, 2009, NERY JR., 2009; REZENDE, 2017)

Conforme demonstrado anteriormente, a presença de Comissão Processante Permanente no âmbito do executivo federal apresenta-se como exceção. Dos 202 órgãos e entidade públicas federais, apenas 30 informaram que possuem Comissão Processante Permanente.

Na pesquisa realizada no banco de dados de jurisprudência do STJ e STF, percebe-se que a jurisprudência pátria valida essa prática, sem muitos questionamentos ou enfrentamentos contrários. O entendimento do STJ pode ser resumido na seguinte afirmação: “A designação de comissão disciplinar posteriormente ao fato, por si só, não configura violação do princípio do juiz natural, pois à autoridade se impõe a apuração somente a partir da ciência de irregularidade, conforme o art. 143 da Lei nº 8.112/1990”¹⁸⁰.

Nesse mesmo sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que entende que: “A Lei nº 8.112/1990 não prevê a necessidade de comissão permanente para apurar supostas infrações disciplinares praticadas por servidor público federal (Art. 149)”¹⁸¹.

Por outro lado, quando a necessidade de instituição de comissão permanente é instituída em lei, o STJ entende que a instrução realizada por Comissão Processante temporária viola o princípio do julgador natural e da Legalidade¹⁸² e provoca a nulidade do processo administrativo disciplinar¹⁸³, pois “não há falar em aplicação subsidiária da Lei nº 8.112/1990 como fundamento para autorizar a constituição de uma comissão processante temporária”¹⁸⁴. É o caso especificamente do modelo disciplinar dos Policiais

¹⁸⁰ BRASIL. STJ. AgInt nos EDcl no MS n. 29.441/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 19/3/2024, DJe de 21/3/2024; e BRASIL. STF. RMS 31207, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 18-12-2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2013 PUBLIC 25-02-2013.

¹⁸¹ BRASIL.STF.RMS 27668 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23-02-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2016 PUBLIC 14-03-2016.

¹⁸² “Nos termos da orientação jurisprudencial desta Corte, a designação de comissão temporária para promover processo administrativo disciplinar contra servidor policial federal viola os princípios do juiz natural e da legalidade, a teor do art. 53, § 1º, da Lei n. 4.878/1965, lei especial que exige a condução do procedimento por Comissão Permanente de Disciplina. 2. Ordem concedida” (BRASIL. STJ. MS n. 14.576/DF, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Terceira Seção, julgado em 28/11/2018, DJe de 1/2/2019).

¹⁸³ “É nulo o processo administrativo disciplinar instaurado contra policial federal na hipótese em que, a despeito da previsão legal expressa de julgamento por Comissão Permanente, instaura-se uma Comissão Temporária, violando os princípios da legalidade e do juiz natural”. (REsp n. 1.185.375/RJ, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 22/3/2011, DJe de 4/4/2011.).

¹⁸⁴ BRASIL. STJ. AgInt no REsp n. 1.611.614/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/2/2017, DJe de 23/3/2017.

Federais, o qual o art. 53, § 1º, da Lei n. 4.878/1965 estabelece que o processo administrativo disciplinar contra Policiais Federais será promovido por Comissão Permanente de Disciplinar “composta de três membros de preferência bacharéis em Direito, designada pelo Diretor-Geral do Departamento Federal de Segurança Pública ou pelo Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal, conforme o caso”.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal reconhece a nulidade do processo administrativo disciplinar promovido por Comissão Temporária contra policial federal por violação dos “princípios da legalidade e do juiz natural”¹⁸⁵. Contudo, em julgado recente, no AgInt no REsp n. 1.811.087/RS, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, a Segunda Turma do STJ, entendeu que “a designação de Comissão Temporária para apurar infração disciplinar de policial federal não acarreta nulidade absoluta, sendo indispensável a demonstração de prejuízo para anulação do procedimento”¹⁸⁶. Ou seja, nesse julgado, o Superior Tribunal de Justiça exige a demonstração de prejuízo para anular o processo promovido por Comissão Processante Temporária ao arripio do que determina o art. 53, § 1º, da Lei n. 4.878/1965.

Outro tema localizado na pesquisa, refere-se à obrigatoriedade de criação de Comissão Processante Permanente criação de comissão processante permanente para julgar Processo Administrativo Disciplinar instaurado contra Policiais Rodoviários Federais, em aplicação analógica da Lei nº 4.878/1965. O Supremo Tribunal entendeu que a referida Lei “não se aplica às carreiras da Polícia Rodoviária Federal”, sob o argumento de que “a Lei nº 4.878/1965, norma de natureza especial, tem destinatários específicos, entre os quais não estão incluídos os policiais rodoviários federais, cujo regime disciplinar está previsto na Lei nº 8112/1990”¹⁸⁷. Esse mesmo entendimento foi localizado em acórdãos do Superior Tribunal de Justiça¹⁸⁸.

Observa-se que o STF e o STJ vêm reiteradamente afirmando a constitucionalidade do modelo atual de julgamento do processo Administrativo Disciplinar Federal, mesmo diante da instituição de Comissão posteriormente ao fato e livremente designada e escolhida pela autoridade instauradora ou julgadora.

¹⁸⁵ BRASIL. STF. ARE 657282 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26-11-2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 09-12-2013 PUBLIC 10-12-2013

¹⁸⁶ BRASIL. STJ. AgInt no REsp n. 1.811.087/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2020, DJe de 14/5/2020.

¹⁸⁷ BRASIL. STF. RMS 32502 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15-09-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 22-09-2020 PUBLIC 23-09-2020.

¹⁸⁸ Cf.: MS n. 21.787/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 11/9/2019, DJe de 16/9/2019; MS n. 19.104/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe de 1/12/2016.

Tal entendimento não se mostra compatível com o justo processo administrativo e nem concretiza de forma eficaz o direito fundamental ao julgador natural previsto na Constituição Federal.

3.4.2 Requisitos para Compor a Comissão Processante

Outro assunto localizado na pesquisa e enfrentado pelo Superior Tribunal de Justiça, refere-se ao preenchimento dos requisitos mínimos para compor a Comissão Processante¹⁸⁹: três servidores estável, presidente ocupante de “cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado” e um Secretário indicado pelo Presidente, podendo ser um dos membros da Tríade Processante (Art. 149 da Lei nº 8.112/1990).

O STJ entendeu que a ausência de estabilidade do servidor é causa de nulidade absoluta do processo administrativo disciplinar, ficando destacado no acórdão que: “Quando a Administração desempenha função de natureza materialmente jurisdicional, tem de atuar segundo as regras regentes do processo judicial, inclusive no que diz respeito à composição da Comissão Processante, por respeitar a garantia do Juiz Natural”¹⁹⁰.

Por outro, no acórdão proferido no MS n. 16.927/DF, de relatoria da Ministra Regina Helena Costa, a Primeira Seção, “O fato de um dos membros da comissão processante ter alcançado a estabilidade apenas 15 dias após sua designação não é suficiente para ensejar a nulidade de todo o procedimento”¹⁹¹, sob o argumento de que somente se reconhece a nulidade no processo administrativo disciplinar quando for demonstrado o efetivo prejuízo à defesa. Além disso, ficou consignado no Acórdão que

¹⁸⁹ De acordo com o art. 149 da Lei nº 8.112/1990: “O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”.

¹⁹⁰ “3. No caso dos autos, restou evidenciado que um dos membros da Comissão Processante encontrava-se em estágio probatório no cargo de Auditor Fiscal da RFB, do que resulta a nulidade absoluta dos atos praticados pela CP, com a participação desse Servidor, e dos que o tem por suporte. 4. Não se mostra razoável que a Administração designe Servidor não estável no cargo para integrar Comissão de PAD, gerando o risco de não ser reconhecida a suficiência da estabilidade no Serviço Público, capaz de pôr a pique o relevante e indispensável trabalho técnico da Comissão Processante. 5. No caso específico dos autos, nem mesmo estabilidade no serviço público o servidor possuía, uma vez que antes de sua nomeação para Auditor era Oficial das Forças Armadas. Nesses casos, o art. 142, § 3º., II da Constituição Federal determina que o militar, ao tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, seja transferido para a reserva, não havendo previsão de recondução em caso de reprovação no estágio probatório” (BRASIL. STJ. AgRg no AgRg no MS n. 20.689/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 10/12/2014, DJe de 5/3/2015).

¹⁹¹ BRASIL. STJ. MS n. 16.927/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 10/5/2017, DJe de 15/5/2017.

o “objetivo da norma prevista no art. 149 da Lei nº 8.112/1990 é de preservar os membros da comissão de influência ou eventual coação de autoridade superior, de modo a garantir a devida autonomia e imparcialidade do trio processante, o que foi observado no caso”¹⁹².

Outro tema relevante para o debate do julgador natural do PAD refere-se à lotação da autoridade instrutora. É possível que a Tríade processante seja formada por servidores de outros órgãos ou entidades? Existe um direito subjetivo do servidor ser julgado apenas por servidores lotados no mesmo órgão ou entidade em que ele exerce suas funções?

A resposta encontra-se na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. De acordo com o STJ é possível compor a Comissão processante servidores públicos lotados em órgão diverso daquele do acusado ou indiciado, desde que atendidos os requisitos previstos no art. 149 da Lei nº 8.112/1990¹⁹³. Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal entendeu que “O art. 149 da Lei nº 8.112/1990 não veda a possibilidade da autoridade competente para a instauração de procedimento disciplinar convocar servidores oriundos de outro órgão, diverso da lotação dos acusados, para a composição da Comissão Processante”¹⁹⁴.

Observa que o entendimento do STF e STJ permite a formação de Comissão Processante com servidores de outros órgãos diversos daquele em que lotado o acusado, não havendo direito subjetivo do acusado somente ser julgador por servidores lotados no mesmo órgão ou entidade em que lotado. É, pois, razoável defender a possibilidade da criação de uma Comissão Processante Permanente, composta por servidores de diversos órgãos ou entidades federais, para julgamento de infrações puníveis com demissão no âmbito da Administração Pública Federal, conforme será proposto no próximo capítulo.

3.4.3 Indicação e Substituição de Membros da Comissão Processante

Outro tema que suscita debate na atual estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar é a indicação de membros e sua livre substituição pela

¹⁹² Idem.

¹⁹³ “Assim, a exigência legal está em que o Presidente - e também os demais membros da Comissão Processante - devam ser servidores estáveis no serviço público, não estabelecendo vedação aos que possuírem lotação em outro órgão, diverso daquele onde o indiciado seja lotado, nem que possuam as mesmas credenciais de segurança do impetrante, a fim de apurar as faltas que lhe foram imputadas” (BRASIL. STJ. MS n. 17.796/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relatora para acórdão Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 25/9/2019, DJe de 19/11/2019).

¹⁹⁴ BRASIL. STF. RMS 32811 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28-10-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-246 DIVULG 18-11-2016 PUBLIC 21-11-2016).

autoridade instauradora e, muitas vezes, julgadora. Isso porque a escolha de membros da Comissão processante sem critérios objetivos possibilita o direcionamento de uma atuação da Comissão voltada para beneficiar ou prejudicar o acusado.

Além disso, a escolha e substituição membros da Comissão processante pela autoridade instauradora e julgadora representa uma concentração de poder típica dos procedimentos inquisitórios. A substituição de membros da Comissão Processante revela-se ainda mais grave, pois permite a autoridade instauradora substituir membros que esteja em desacordo com sua vontade, escolhendo quando lhe o julgador instrutório para julgar o processo em andamento. Se a designação de Comissão *ad hoc* é grave, mais questionável é a substituição dos membros durante o processo em andamento.

A indicação de Membros da Comissão Processante pela autoridade instauradora, sem adoção de critérios objetivos, é aceita pela jurisprudência pátria. O Superior Tribunal de Justiça entende que “Observados os requisitos legais e formais de designação, a simples indicação de membros para compor a Comissão processante não viola o princípio do juiz natural, pois preservado o requisito da competência, nos termos constitucionais”¹⁹⁵. Afirma ainda que, para impedir a violação do julgador natural, “lei processual administrativa (Lei n. 9.784/199) prevê, por seus artigos 18 a 21, as situações caracterizadoras do impedimento e da suspeição, aptas a recompor a ordem jurídica e assegurar ao servidor um processo justo”¹⁹⁶.

Do mesmo modo, a substituição de membros da Comissão Processante no curso do processo administrativo é considerada válida pelo Superior Tribunal de Justiça: “Observados os requisitos legais e formais de designação, a simples substituição de membros da Comissão processante não viola o princípio do juiz natural, pois preservado o requisito da competência, nos termos constitucionais (CF. art. 5º, LIII)”¹⁹⁷.

Situação mais delicada refere-se à substituição de membro da Comissão Processante Permanente no curso do processo, contudo, o STJ também entendeu que “substituição de membro da Comissão Permanente de Disciplina no curso do processo não a torna temporária e nem ofende o princípio do juiz natural”¹⁹⁸, ressaltando que “é

¹⁹⁵ BRASIL. STJ. MS n. 19.771/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 17/3/2022.

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ BRASIL. STJ. MS n. 23.192/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 27/10/2021, DJe de 9/11/2021.

¹⁹⁸ BRASIL. STJ. MS n. 23.470/DF, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 28/2/2024, DJe de 4/3/2024; BRASIL. STJ. AgInt no MS 24.378/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 31/5/2022, DJe de 2/6/2022.

possível a substituição de membros da comissão processante, desde que respeitados os requisitos legais, quanto aos membros designados”¹⁹⁹.

É razoável, pois, defender que a substituição de membros da Comissão Processante Permanente somente mostra constitucional quando o substituto é escolhido dentro dos demais membros integrantes de outras Comissões Permanentes²⁰⁰ e desde que se reconheçam, de forma fundamentada, os reais motivos de impedimento ou suspeição do membro da Comissão disciplinar.

Outro tema ainda mais caro à garantia do juiz natural refere-se à possibilidade de substituição da Comissão Processante Disciplinar. Quando houver nulidade insanável no Processo Administrativo Disciplinar, a norma do art. 169 da Lei nº 8.112/1990 estabelece que “a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo”. Com fundamento nessa previsão legal, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que “Constatando nulidade insanável na fase de instrução do processo administrativo disciplinar, a Administração poderá instaurar novo processo com o mesmo objeto e constituir nova comissão, validando os atos anteriormente praticados”²⁰¹, não havendo falar em violação do princípio do juiz natural, pois autorizado por lei.

3.4.4 Vinculação da Autoridade Administrativa ao Relatório Final

De acordo com o art. 168 da Lei nº 8.112/1990 a autoridade julgadora “acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos” e que, “Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade” (Parágrafo único desse mesmo Artigo).

¹⁹⁹ BRASIL.STJ. AgInt no MS n. 24.378/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 31/5/2022, DJe de 2/6/2022.

²⁰⁰ Destaque-se que a Lei nº 4.878/1965, § 2º, determina que “Haverá até três Comissões Permanentes de Disciplina na sede do Departamento Federal de Segurança Pública e na da Polícia do Distrito Federal e uma em cada Delegacia Regional”, de modo a permitir que os substitutos sejam escolhidos dentre os julgadores permanentes integrantes de outras Comissões Permanente de Disciplina.

²⁰¹ BRASIL.STJ. MS n. 16.130/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/11/2014, DJe de 10/2/2016; BRASIL. STJ. MS n. 20.978/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 26/10/2016, DJe de 1/12/2016.

O questionamento que se apresenta nesse ponto é o seguinte: a discordância da autoridade julgadora do relatório final representa ofensa ao relatório final, tendo em vista que a autoridade instrutória é a Comissão Processante? Há ofensa ao juiz natural?

O Superior Tribunal de Justiça entende que “A Autoridade Administrativa não se encontra vinculada ao Relatório apresentado ao final dos trabalhos realizados pela Comissão Processante, por se tratar de peça meramente opinativa e informativa”²⁰². Nesse mesmo sentido, foi localizado outro julgado, no qual o STJ não reconhece o relatório final da comissão como uma decisão capaz de decidir questões suscitadas no processo, mas como um mero documento que tem por objetivo resumir as principais peças do processo e apontar “as provas em que se baseou para formar a sua convicção, concluindo pela inocência ou responsabilidade do servidor (Art. 165, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 8.112/1990), tudo a fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora competente”²⁰³.

Esse entendimento não se encontra de acordo com a vontade Constitucional de um justo processo administrativo. A autoridade julgadora não tem contato com as provas diretamente ou com as partes, não realiza audiência, não realiza instrução, é a Comissão Processante quem decide quais documentos são relevantes para comprovação da culpa ou inocência do acusado. Ela decide, indefere provas e pedidos ao longo da instrução. O acusado, em sua defesa, pode apresentar diversos argumentos e pedidos, todos deverão ser avaliados pela Comissão, ante de emitir o seu Juízo Final. O relatório é a sentença final emitida pela Comissão. A discordância somente do relatório pela Autoridade competente para aplicar a pena é permitida, mas apenas quando a conclusão contrariar a provas dos autos. Ou seja, quando o julgamento da Comissão se mostrar injusto. É uma forma de correção dessa decisão pela autoridade julgadora. Contudo, essa não tem a competência para realizar instrução e decidir pedido de oitiva de testemunhas, por exemplo. Se reconhecer a nulidade do Processo, deve encaminhar o processo para uma Comissão Processante para uma nova instrução.

Defende-se, nesse trabalho, que o relatório da decisão é uma decisão, um julgamento, um juízo sobre fatos e provas, devendo submeter-se igualmente ao princípio do juiz natural. O nome da peça “Relatório” não tem o condão de desqualificar a sua

²⁰² BRASIL. STJ. MS n. 22.204/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 28/8/2019, DJe de 6/9/2019.

²⁰³ BRASIL. STJ. MS n. 15.484/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 25/3/2015, DJe de 31/3/2015.

natureza de decisão, ou seu conteúdo decisório, assim como um despacho, um parecer, não pode se desvincular de seu conteúdo decisório para fins de fugir de eventuais recursos legais.

3.5 ANÁLISE DO MODELO DE JULGAMENTO DO PAD À LUZ DOS PILARES CONSTITUCIONAIS DO JULGADOR NATURAL E DO JUSTO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O princípio do julgador natural no processo administrativo disciplinar encontra-se sustentado por pilares constitucionais que buscam garantir legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. No entanto, a análise revela desafios significativos para sua efetivação, especialmente no contexto das comissões processantes provisórias. Essas comissões, frequentemente constituídas após o conhecimento dos fatos, configuram uma forma de juízo de exceção, prejudicando o pilar da legalidade. Da mesma forma, a ausência de um órgão julgador previamente definido e institucionalizado compromete a observância estrita da competência prévia, elemento essencial à legalidade²⁰⁴.

O pilar da moralidade também enfrenta desafios. A legislação vigente não estabelece critérios claros quanto à idoneidade moral dos julgadores. Apesar de normas complementares, como as da Controladoria-Geral da União (CGU), fixarem padrões mínimos de moralidade para Corregedores²⁰⁵, a aplicação de tais critérios ainda é limitada.

A impessoalidade, representada pela imparcialidade, é talvez um dos pilares mais importante. A imparcialidade não deve ser apenas uma característica subjetiva do julgador, mas também estar intrinsecamente ligada à estrutura e norma que regem o processo. No entanto, a concentração de funções nas mãos de uma única autoridade, que instaura, escolhe os membros da comissão e julga o processo, cria um ambiente favorável a perseguições e parcialidade. A independência e a autonomia da comissão processante

²⁰⁴ Registre-se que, em relação a autoridade competente para julgamento e aplicação da pena o pilar da legalidade resta devidamente atendido, pois a lei já determina quais autoridades são competentes para realizar o julgamento e aplicar a sanção, conforme art. 141 da Lei nº 8.112/1990.

²⁰⁵ “Art. 4º O cargo de titular de unidade seccional dos órgãos e entidades integrantes do SisCor é privativo de servidor público efetivo ou empregado público, que possua idoneidade moral e reputação ilibada, perfil profissional e formação compatível com o cargo ou a função, de acordo com avaliação da CRG, baseada na legislação, nos critérios e nos procedimentos previstos nesta Portaria” (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 1.182, de 10 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.182-de-10-de-junho-de-2020-261278732>. Acesso em: 10 dez. 2024).

são prejudicadas pela ausência de um processo seletivo interno para a escolha de seus membros. As nomeações diretamente pelos superiores hierárquicos põem em dúvida a real imparcialidade e comprometimento dos membros da Comissão Processante. Embora existam previsões legais de impedimentos para evitar conflitos de interesse, mecanismos adicionais são necessários para assegurar uma imparcialidade plena.

A publicidade, essencial para a transparência, também enfrenta limitações. Muitos órgãos públicos não possuem mecanismos adequados para divulgar informações sobre os julgadores ou os processos em andamento. Isso dificulta o acompanhamento por parte dos interessados e compromete a transparência. Um exemplo positivo é o painel de dados mantido pela CGU, que pode servir de referência para outras entidades²⁰⁶.

A eficiência no julgamento também é comprometida por diversos fatores. Primeiramente, os julgadores, muitas vezes, não possuem formação técnica suficiente para interpretar e aplicar corretamente a legislação. A ausência de requisitos legais que exijam formação superior ou conhecimento jurídico agrava essa deficiência. Além disso, a falta de dedicação exclusiva dos membros das comissões processantes compromete a celeridade e a qualidade das decisões. A natureza provisória das comissões também prejudica a continuidade e a experiência no julgamento de casos.

Outro problema é a ausência de procedimentos detalhados que orientem o processo administrativo disciplinar. A Lei nº 8.112/1990, que regula o regime jurídico dos servidores públicos federais, carece de detalhamento processual comparável ao encontrado em legislações processuais como as do direito civil ou penal. Isso torna o processo administrativo disciplinar suscetível a inconsistências e lacunas que prejudicam o devido processo legal.

Do ponto de vista ético e dialógico, o contraditório e a ampla defesa devem ser garantidos de forma efetiva. No entanto, essas garantias dependem de um tribunal imparcial, comprometido tanto com a proteção do patrimônio público quanto com o respeito aos direitos do servidor acusado.

Por fim, o processo administrativo disciplinar necessita de reformas estruturais e normativas que assegurem maior proteção jurídica, eficiência e transparência. Tais mudanças são indispensáveis para transformar o processo administrativo em um instrumento equilibrado, que combine a proteção ao patrimônio público com uma justa aplicação de sanções disciplinares.

²⁰⁶Conferir: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Centrais de Conteúdo: Painéis. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis>. Acesso em: 17 dez. 2024.

3.6 PRINCIPAIS DÉFICITS CONSTITUCIONAIS DA ESTRUTURA DE JULGAMENTO DO PAD

A análise da estrutura de julgamento no processo administrativo disciplinar (PAD) evidencia uma série de problemas ou déficits constitucionais que comprometem o justo processo administrativo e a efetiva concretização do julgador natural. Um dos pontos mais críticos identificados é a prevalência do modelo de comissão *ad hoc*, no qual as comissões processantes são formadas especificamente para tratar de casos individuais, em detrimento de comissões processantes permanentes.

A pesquisa revelou que apenas 30 entidades da Administração Pública Federal possuem comissões processantes permanentes. Dessas, 21 são Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), 3 pertencem à Administração Direta, 5 são autarquias, e 1 é uma Agência Reguladora. Esse número reduzido reflete a fragilidade do modelo atual, no qual a maioria das entidades opta pela formação de comissões temporárias ou *ad hoc*, criadas exclusivamente para cada caso. Essa prática resulta em falta de continuidade e na possibilidade de influências externas no momento da composição da comissão.

Mesmo nas entidades que possuem comissões processantes permanentes, há uma prática recorrente de escolha dos membros da comissão de forma aleatória, sem sorteio ou critérios objetivos previamente estabelecidos²⁰⁷. Esse modelo afeta diretamente a credibilidade do julgamento, pois a composição das comissões processantes, ainda que seja de caráter permanente, é ajustada caso a caso. Assim, a tríade responsável pelo julgamento dentro da Comissão Permanente é escolhida pontualmente.

A transitoriedade das comissões processantes gera uma série de problemas estruturais e práticos. Por serem constituídas para atender a demandas específicas, essas comissões carecem de continuidade e estabilidade, o que prejudica o acúmulo de experiência e especialização por parte de seus membros. Além disso, a ausência de permanência institucional dificulta a aplicação uniforme da legislação disciplinar, comprometendo a isonomia e a previsibilidade das decisões administrativas.

²⁰⁷ A título de exemplo, conferir resposta da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG (processo nº 23546.083327/2024-22); Colégio Pedro II – CPII (Processo nº: 23546.083229/2024-95); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense - IFC (Processo nº: 23546.083266/2024-01); Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS (Processo nº: 23546.083320/2024-19).

Um agravante significativo desse modelo é a possibilidade de substituições posteriores na composição das comissões processantes. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) admite que as autoridades administrativas alterem os membros das comissões em qualquer momento do processo. Essa flexibilidade na composição pode ser utilizada para atender a interesses específicos, introduzindo interferências indesejáveis e comprometendo a imparcialidade do julgamento²⁰⁸.

A transitoriedade das comissões também afeta a percepção de imparcialidade e independência do julgamento. A ausência de mandatos fixos e a possibilidade de substituições a qualquer momento aumentam a vulnerabilidade dos membros das comissões a pressões internas e externas. Isso gera um ambiente em que as decisões podem ser percebidas como manipuladas, comprometendo a confiança na integridade do processo disciplinar.

Além disso, o caráter transitório das comissões prejudica a transparência e dificulta o controle público sobre a atividade disciplinar. A constante mudança na composição das comissões dificulta a identificação de padrões de conduta e decisões, tornando o processo mais opaco e menos acessível para a sociedade. Essa falta de continuidade também impede a construção de uma jurisprudência administrativa sólida, que poderia servir como referência para casos futuros.

Outro problema significativo que compromete a legitimidade do processo administrativo disciplinar federal é a ausência de garantias efetivas para assegurar a independência do julgador. No modelo atual, os membros das comissões processantes enfrentam vulnerabilidades significativas, tanto em relação à sua autonomia funcional quanto à proteção contra influências externas ou internas.

Os membros das comissões processantes frequentemente estão subordinados hierarquicamente a superiores que supervisionam ou mesmo nomeiam essas comissões. Essa relação de subordinação os expõe a pressões que podem influenciar suas decisões, principalmente em situações em que os interesses do órgão ou entidade administrativa entram em conflito com os direitos do servidor indiciado.

²⁰⁸ De fato, como afirma Júlio César Souza dos Santos (2017, p. 206), “a designação de agentes públicos após a ocorrência do fato abre espaço para a constituição de comissões utilizando-se de subjetivismos quer para proteger, quer para prejudicar o investigado, porquanto a autoridade que detém atribuição para estas designações possui prévio conhecimento quanto ao fato e o seu suposto autor”.

O vínculo hierárquico direto dos membros das comissões com a autoridade administrativa é um fator adicional que compromete a imparcialidade. O fato de os membros serem escolhidos ou nomeados pela mesma autoridade que detém o poder decisório sobre suas nomeações e possíveis remoções cria um ambiente em que a imparcialidade pode ser percebida como comprometida. Além disso, em muitas situações, os julgadores ocupam posições funcionais que os tornam diretamente dependentes de superiores hierárquicos interessados no desfecho do processo.

A inexistência de mandatos fixos para os integrantes das comissões agrava o problema. Sem uma garantia de estabilidade no cargo, os julgadores podem ser substituídos a qualquer momento, segundo a conveniência da autoridade administrativa. Isso fragiliza sua independência, pois a possibilidade de substituição funciona como um mecanismo indireto de controle ou influência.

A inexistência de mecanismos estruturais que blindem os membros das comissões processantes contra pressões administrativas torna o sistema dependente da boa-fé e da ética das autoridades superiores, em vez de normas objetivas que assegurem a independência.

A proximidade entre os julgadores e as partes envolvidas no processo administrativo disciplinar é um aspecto crítico que compromete gravemente a imparcialidade do julgamento. Esse problema se torna especialmente evidente em instituições com um quadro reduzido de servidores, como muitas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e outras entidades públicas de pequeno ou médio porte. A convivência cotidiana e a interação frequente entre os servidores criam um ambiente propício para o surgimento de conflitos de interesse, o que afeta negativamente a neutralidade dos julgadores.

Um dos principais impactos dessa proximidade é a interferência das relações pessoais e profissionais. A convivência entre servidores no mesmo ambiente de trabalho pode incluir laços de amizade, alianças políticas, atividades recreativas ou vínculos profissionais estreitos. Essas relações, embora legítimas, têm o potencial de levar a julgamentos enviesados ou de gerar suspeitas sobre a imparcialidade do processo. Em muitos casos, essa proximidade pode dificultar o distanciamento emocional necessário para julgar com objetividade.

A proximidade também intensifica a possibilidade de conflitos de interesse. Quando os julgadores possuem vínculos diretos ou indiretos com as partes envolvidas, seja por interesses comuns ou rivalidades pré-existentes, existe um risco significativo de

que tais fatores influenciem o resultado do julgamento. Isso é particularmente evidente em instituições menores, onde a convivência entre os servidores tende a ser mais intensa.

Em um ambiente onde colegas de trabalho julgam uns aos outros, é natural que os julgadores enfrentem dificuldades para manter a neutralidade necessária. Essa situação se agrava em processos que envolvem decisões graves, como demissões ou sanções disciplinares severas, nas quais fatores emocionais e pessoais podem ter um peso desproporcional.

A percepção pública de parcialidade é outra consequência importante dessa proximidade. Mesmo quando não há intenção de favorecimento ou prejuízo, o fato de julgadores e investigados conviverem no mesmo ambiente gera uma impressão de falta de neutralidade. Essa percepção compromete a confiança pública no processo disciplinar e mina a legitimidade das decisões administrativas.

Nas Instituições Federais de Ensino Superior, onde o número de servidores é frequentemente limitado, os membros da comissão processante são escolhidos, muitas vezes, dentro do mesmo departamento. Nesses casos, é comum que os julgadores tenham convivência direta com os investigados, seja em atividades acadêmicas, administrativas ou sociais. A participação conjunta em projetos de pesquisa, eventos institucionais ou atividades recreativas contribui para a formação de vínculos que podem influenciar o julgamento. Essas interações tornam a separação entre julgador e parte praticamente impossível, aumentando o risco de decisões parciais.

A imparcialidade do julgamento fica comprometida, o que pode levar a decisões distorcidas, seja para beneficiar ou prejudicar o acusado. Além disso, a desconfiança no sistema disciplinar é ampliada, prejudicando a legitimidade e a credibilidade do processo. A falta de independência também abre margem para pressões externas ou internas, dificultando ainda mais o julgamento justo.

A falta de critérios definidos para a designação dos julgadores constitui mais uma fragilidade no processo disciplinar. Mesmo nas instituições que possuem corregedorias e comissões permanentes, a escolha dos membros da tríade processante geralmente se dá de forma arbitrária, sem parâmetros transparentes, cabendo à autoridade máxima ou ao corregedor essa designação. Durante a pesquisa, constatou-se que Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano - IF GOIANO adota o critério de

antiguidade dos membros da Comissão Permanente para a escolha da Tríade Processante, representando um avanço em direção a uma maior objetividade²⁰⁹.

Por fim, a análise do modelo de julgamento no processo administrativo disciplinar federal revela uma preocupante concentração de funções. A mesma autoridade que determina a instauração do processo também possui o poder de nomear a comissão processante, participar do julgamento. Essa acumulação de funções compromete a imparcialidade do julgamento, tornando o sistema vulnerável a vieses que podem prejudicar a garantia de um julgamento justo.

Mesmo em contextos em que existem corregedorias, essas preocupações permanecem. Nas corregedorias, as atribuições frequentemente se concentram em um único agente ou órgão. O corregedor, além de nomear os membros da comissão processante, muitas vezes desempenha um papel ativo no julgamento dos processos. Essa configuração contraria o princípio do juiz natural, que exige a separação de funções e a independência entre os sujeitos que investigam, acusam e julgam²¹⁰.

A ausência de uma clara divisão de funções processuais na estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar é um dos principais fatores que comprometem a transparência e a legitimidade do sistema. Quando uma única autoridade acumula responsabilidades de investigação, nomeação e julgamento, cria-se um cenário em que o controle e a fiscalização interna tornam-se difíceis. Essa falta de divisão de funções pode levar a direcionamentos ou favorecimentos no desfecho do processo, comprometendo a isonomia e a confiança na Administração Pública.

Uma possível solução para esse problema seria a implementação de uma divisão clara de atividades processuais, seguindo modelos similares ao processo penal, no qual diferentes autoridades desempenham papéis específicos de investigação, acusação e julgamento. Essa separação permitiria uma maior fiscalização de uma autoridade sobre outra, reduzindo a possibilidade de interferências indevidas e garantindo maior imparcialidade no processo disciplinar.

Além disso, a criação de um órgão independente e autônomo, responsável exclusivamente pelo julgamento dos processos administrativos disciplinares, seria um avanço significativo para mitigar esses problemas. Esse órgão deverá ser composto por

²⁰⁹ Conferir processo nº: 23546.083315/2024-06.

²¹⁰ A pesquisa revelou que em 96 unidades pesquisadas a instauração e acusação se concentra na autoridade máxima da entidade ou órgão federal.

membros selecionados com base em critérios objetivos, com garantias funcionais que assegurem sua independência e imparcialidade. Com essa estrutura, será possível estabelecer uma cadeia de responsabilidades claras e distintas, promovendo maior controle interno e assegurando que as decisões tomadas no âmbito do processo administrativo disciplinar respeitem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pilares constitucionais do julgador natural administrativo. É o que se propõe no próximo Capítulo.

4 PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO DISCIPLINAR CENTRAL, INDEPENDENTE, AUTÔNOMO E EQUIDISTANTE À LUZ DOS PILARES CONSTITUCIONAIS DO JULGADOR NATURAL

ÓRGÃO CENTRAL

*Diante do que temos,
Do que deveríamos ter,
É preciso fortalecer
Garantias fundamentais
Com armas processuais
De um julgador natural!
Com Órgão imparcial,
Regular, independente,
Autônomo, eficiente,
Equidistante e central!
(AUTOR, 2024).*

Neste capítulo, cabe responder ao questionamento norteador e objetivo fundamental desta tese: como garantir o julgador natural no processo administrativo disciplinar federal diante da legislação que temos e da que deveríamos ter?

A necessidade e obrigatoriedade de se garantir o julgador natural no processo administrativo disciplinar pela Administração Pública foi constatada ao longo deste trabalho. No Capítulo I, foi demonstrado que o justo processo administrativo disciplinar federal é direito fundamental do acusado e, ao mesmo tempo, representa instrumento de proteção do Estado e da sociedade contra a impunidade e comportamentos imorais, ilegais e não republicanos de seus agentes públicos²¹¹. Trata-se de uma cláusula aberta em

²¹¹ Nesse sentido, defendeu-se ao longo desse trabalho a dupla função protetiva do justo processo administrativo disciplinar: a proteção do servidor acusado diante de eventual arbítrio do Estado, assegurando-lhe segurança jurídica (dimensão da legalidade do justo processo), defesa efetiva, ciência e informação dos atos do processo (dimensão dialética ou democrática do justo processo), um processo ético (dimensão ética do justo processo) e respeito à sua dignidade enquanto pessoa humana (dimensão humanitária do justo processo); e a proteção da Administração Pública contra agentes infratores, sendo instrumento de defesa do patrimônio público (dimensão republicana do justo processo), da moralidade

construção, na qual se alocam todas as garantias necessárias à realização da justiça dentro de um processo. As dimensões constitucionais do justo processo devem estar presentes em todos os ramos do direito processual, seja ele judicial ou administrativo.

No Capítulo II, destacou-se o julgador natural como coluna estruturante do justo processo, devendo estar presente em todas as suas dimensões constitucionais. O justo processo administrativo disciplinar federal requer um julgador que observe todos os princípios constitucionais regedores da Administração Pública. Os pilares constitucionais do julgador natural administrativo, extraídos da norma do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), devem ser observados pela Administração Pública no processo administrativo sancionador, pois constituem uma garantia fundamental do servidor acusado e representam elementos indispensáveis para a busca de um justo processo administrativo.

No Capítulo III, após análise de dados públicos obtidos junto a entidades e órgãos públicos federais, demonstrou-se que a estrutura (modelo) atual de julgamento de servidores públicos federais merece passar por forte reflexão, em especial quanto à necessidade de garantia efetiva da observância do julgador natural. Isso porque, como observado na pesquisa, não há, no âmbito do Poder Executivo Federal, uma estrutura permanente e regular de julgamento dos agentes públicos federais – e nem uniforme. Cada entidade ou órgão superior adota o modelo de estrutura disciplinar que lhe convém. Além disso, não existe uma clara divisão de tarefas entre quem investiga, quem acusa, quem instrui e quem julga, havendo fortes características de um processo administrativo inquisitório. Da mesma forma, a existência de comissões processantes designadas posteriormente aos fatos, com a escolha de seus membros sem critérios objetivos e para julgar casos específicos, também é passível de críticas e gera insegurança no âmbito do PAD.

No capítulo anterior, em pesquisa a diversas obras doutrinárias, foram apresentadas críticas a esse modelo de julgamento²¹². O ponto central da crítica doutrinária está em torno da designação de comissões processantes posteriores aos fatos, cujos membros são escolhidos livremente pela autoridade administrativa e para atuar em caso específico.

administrativa (dimensão ética do processo) e da normalidade dos serviços públicos prestados à sociedade com o menor custo de direitos possível (dimensão da eficiência do justo processo).

²¹² Maurício Corrêa de Moura Rezende (2017), Juan Fernando Durán Alba, Ivan Aparecido Ruiz, Horácio Monteschio e Gustavo Kfoury (2020), Alexandre Morais da Rosa e Márcio Ricardo Staffen (2010), Romeu Felipe Bacellar Filho (2013) e Nelson Nery Júnior (2009).

Contudo, além da comissão processante temporária, composta por servidores escolhidos – muitas vezes – sem critérios objetivos e destinada a julgar casos específicos, a concentração das funções de investigar o fato infracional, instaurar o processo, escolher membros da comissão e julgar configura-se como um grave problema que deve ser superado no processo administrativo disciplinar federal. A divisão de funções dentro do direito processual administrativo entre diversos sujeitos processuais é fundamental para que sejam eliminadas as características inquisitoriais que ainda permeiam o processo administrativo disciplinar federal.

A instituição de uma comissão disciplinar permanente, por si só, não assegura de forma efetiva o cumprimento da garantia do juiz natural. É imprescindível a criação de uma estrutura – um órgão – permanente e regular, composta por turmas ou tríades processantes fixas e permanentes, integradas por julgadores administrativos igualmente permanentes e regulares, com a atribuição de julgar todos os processos de sua competência.

Além disso, um elemento essencial à estrutura de julgamento do PAD é a divisão funções entre as autoridades instauradoras, instrutórias e julgadoras. Essa separação é fundamental para afastar os traços inquisitoriais que ainda permeiam o processo administrativo disciplinar, especialmente a concentração de funções processuais na mesma autoridade. Também se faz necessário estabelecer mecanismos de distribuição de processos entre as tríades processantes, quando houver mais de uma, ou entre seus membros para a escolha do presidente. Isso evita a escolha arbitrária da comissão instrutória.

Por isso, a existência de um órgão ou entidade autônoma e independente, distante dos fatos e das eventuais pessoas ou entidades diretamente interessadas em um resultado não republicano do processo (como proteger ou perseguir um servidor público), possui relevante importância constitucional. Esse modelo tem o potencial de reduzir consideravelmente os principais déficits de garantias processuais relacionados às dimensões constitucionais do justo processo e aos pilares do princípio do julgador natural.

Diante dessas constatações, torna-se necessário, de forma propositiva, apresentar um modelo de órgão independente e autônomo que atenda a todos os pilares do princípio do julgador natural. Para tanto, é imprescindível considerar tanto a legislação vigente quanto a que deveríamos ter, à luz das garantias processuais constitucionais²¹³.

²¹³ Como visto no Capítulo I, a dimensão da legalidade do justo processo impõe ao legislador a obrigação de aprovar leis justas, compatíveis com a Constituição e com suas garantias processuais.

Nesse contexto, a primeira proposta considera o conjunto normativo disciplinar e a estrutura administrativa atualmente existente no âmbito do Poder Executivo Federal. Assim, busca-se responder aos seguintes questionamentos: como garantir o julgador natural sem realizar uma mudança significativa na legislação e na estrutura de julgamento do processo administrativo disciplinar federal? Quais órgãos possuem perfil adequado para exercer as diferentes funções no processo administrativo disciplinar?

O segundo modelo de órgão autônomo e independente a ser proposto exige uma atualização legislativa e uma mudança estrutural no modelo de julgamento do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Nesse sentido, busca-se responder: qual seria o modelo de órgão julgador ideal que melhor asseguraria o princípio do julgador natural diante das determinações constitucionais do justo processo?

Antes de apresentar os modelos pretendidos, faz-se necessário elencar os motivos ou preocupações que nos levam a defender a existência de tal estrutura julgadora disciplinar. A pergunta a ser respondida a seguir é seguinte: Por que um órgão permanente, independente e autônomo é imprescindível para a condução do processo administrativo disciplinar federal?

4.1 POR QUE UM ÓRGÃO DISCIPLINAR CENTRAL, PERMANENTE, INDEPENDENTE, AUTÔNOMO E EQUIDISTANTE

A busca por um órgão permanente, independente, autônomo e distante das partes interessadas para julgar infrações administrativas praticadas por agentes públicos federais (equidistante²¹⁴) justifica-se por diversos motivos.

A garantia do justo processo e do julgador previamente definido em lei — permanente, ético, impessoal, público e eficiente — é um direito de qualquer pessoa acusada no âmbito do processo sancionador. Trata-se de um direito fundamental com aplicabilidade imediata, não estando na esfera de discricionariedade do administrador a sua aplicação ou não.

As consequências de um processo administrativo disciplinar na vida de um servidor público são gravíssimas, especialmente os efeitos decorrentes da demissão e da cassação da aposentadoria, sem mencionar os efeitos indiretos do processo disciplinar. Dentre os efeitos graves decorrentes do processo ou das penas nele aplicadas, podem-se

²¹⁴ Equidistância refere-se ao afastamento do juiz em relação aos interesses das partes envolvidas no processo (FERRAJOLI, 2002, p. 464).

apontar: inelegibilidade; cassação de aposentadoria; *via crucis* processual; impedimento de retorno ao cargo público; impedimento de remoção ou aposentadoria.

Por outro lado, impunidade de agentes públicos²¹⁵ revela-se da mais alta gravidade para a sociedade, especialmente no desrespeito à dimensão republicana do processo administrativo, que visa, dentre outras finalidades, à proteção do patrimônio público, à normalidade dos serviços públicos e ao respeito aos princípios da Administração Pública.

Além disso, ausência de instauração do processo, quando devido, também gera impunidade e acoberta a corrupção na Administração Pública, em detrimento do patrimônio público e da sociedade. O processo é também um instrumento de proteção da Administração Pública, especialmente do patrimônio público e da moralidade administrativa.

4.1.1 Inelegibilidade Decorrente da Demissão em Processo Administrativo Disciplinar

A Constituição Federal estabelece, dentre os fundamentos da República Federativa, a cidadania e o pluralismo político (Art. 1º, incisos II e V). Isso implica que os cidadãos têm o direito de participar da vida política do Estado de diversas maneiras, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos. O fundamento central do Estado Democrático de Direito é: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 1º, parágrafo único, da CF/88). Um Estado democrático se fundamenta na participação efetiva dos cidadãos ou de seus representantes eleitos²¹⁶.

As situações de inelegibilidade estão previstas na Constituição Federal, mais precisamente no artigo 14, parágrafos 4º ao 8º. Essas disposições tratam da inelegibilidade de pessoas inalistáveis e analfabetas, bem como das restrições referentes ao terceiro mandato dos chefes do Poder Executivo — incluindo o Presidente da República e os governadores de estado e do Distrito Federal. Além disso, há a proibição de que os chefes

²¹⁵ Caracterizada pela instauração de processo administrativo disciplinar com objetivo de inocular o servidor das acusações feitas. Exemplo: servidor do alto escalão do executivo federal acusado de assédio sexual. Instaura-se o processo administrativo disciplinar, mas nomeia Comissão composta por homens, vinculados diretamente a autoridade instauradora, cujo entendimento é favorável ao acusado.

²¹⁶ “A democracia - é um regime político que representa a conquista de um certo número de direitos pelo povo e que permite principalmente a sua participação efetiva, pelo voto, na organização dos poderes do Estado” (CAVALCANTI, 1968, p. 22).

do Executivo — municipal, estadual e distrital — concorram a cargos públicos se não renunciarem até seis meses antes do pleito²¹⁷.

Essas hipóteses de inelegibilidades previstas na Constituição Federal são excepcionais, pois elas impactam diretamente o Estado Democrático de Direito, de modo que norma do parágrafo 9º do artigo 14 permite somente a Lei Complementar²¹⁸ estabelecer outros casos de inelegibilidade, bem como prazos para sua cessação. O objetivo de limitar a participação política de certos indivíduos é nobre: a proteção da probidade e moralidade administrativa e a “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (Art. 14, §9º, da CF/88).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 64 de 2010, em seu artigo 1º, inciso I, alínea "o", determina que são inelegíveis para qualquer cargo, pelo prazo de 8 (oito) anos, “os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário”.

Percebe-se que a demissão gera graves consequências que afetam diretamente o Estado Democrático de Direito, impactando os pilares da República Federativa do Brasil, que incluem a soberania popular e o direito de escolha. A Constituição assegura ao cidadão o direito de votar e de ser votado, espinha dorsal de uma democracia. A possibilidade de o povo escolher seus representantes de forma democrática é fundamental (OLIVEIRA; MATTOS CUNHA, 2013, p. 200); sua ausência corrói e destrói a democracia e o Estado de Direito.

É interessante notar que a redação da alínea "o" menciona que a inelegibilidade se aplica ao servidor demitido em decorrência de um processo administrativo ou judicial. Há, portanto, uma equiparação entre o processo administrativo e o processo judicial. Contudo, o Poder Judiciário possui uma estrutura autônoma e independente, com um conjunto de barreiras que visam garantir uma decisão imparcial. O Poder Judiciário e seus órgãos, como os tribunais independentes, operam com garantias institucionais e funcionais para seus membros.

²¹⁷ O § 7º do art. 14 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trata do nepotismo eleitoral, é igualmente relevante. Este dispositivo estabelece que são “inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição”.

²¹⁸ A lei complementar exige, para sua aprovação, um quórum qualificado de maioria absoluta e um processo legislativo mais rigoroso, conforme dispõe o art. 69 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O direito de votar e ser votado também está expressamente protegido pela Convenção Americana de Direitos Humanos²¹⁹, em seu Artigo 23²²⁰, que trata dos direitos políticos. Esse dispositivo reconhece que todos os cidadãos têm o direito de participar ativamente da vida política por meio do sufrágio universal e igualitário, garantindo a livre expressão da vontade popular em eleições autênticas realizadas por voto secreto.

Além disso, o Artigo 23.2 estabelece limites claros para qualquer regulação ou restrição ao exercício desses direitos. Tais limitações devem estar restritas a critérios objetivos, como idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou, ainda, em decorrência de uma condenação. Importante destacar que essa condenação deve ser proferida por um juiz competente e resultar de um processo penal, respeitando todas as garantias judiciais.

No caso *López Mendoza vs. Venezuela*²²¹, julgado em 1º de setembro de 2011 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, são abordadas questões cruciais sobre as limitações aos direitos políticos previstos no Artigo 23 da Convenção Americana. Nesse julgamento, a Corte²²² reafirmou que os direitos políticos, como o de votar e ser votado, são direitos fundamentais e só podem ser restringidos de forma excepcional, conforme os requisitos estabelecidos no Artigo 23.2. De acordo com o entendimento da

²¹⁹ Cf.: Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 1 dez. 2024.

²²⁰ “1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

²²¹ Sobre o caso: Leopoldo López Mendoza foi eleito prefeito do Município de Chacao em 2000 e reeleito em 2004. Ao final de seu segundo mandato, planejava candidatar-se ao cargo de Prefeito do Distrito Metropolitano de Caracas, mas foi impedido devido a duas sanções de inelegibilidade impostas pelo Controlador Geral da Venezuela. A primeira punição foi motivada por um suposto conflito de interesses, envolvendo seu trabalho anterior na estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) e sua atuação voluntária em uma ONG que recebeu recursos da mesma empresa. A segunda decorreu do uso inadequado de recursos públicos durante sua gestão como prefeito. No primeiro caso, López foi multado em US\$ 647,50 e recebeu uma inabilitação de três anos para exercer cargos públicos. No segundo, a multa foi de US\$ 4.239,58, acompanhada de uma inabilitação de seis anos, sob a justificativa de reincidência e gravidade da infração. Ambas as sanções foram confirmadas pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça, que rejeitou os recursos apresentados por López. Devido a essas decisões, ele foi impedido de registrar sua candidatura ao cargo de Prefeito do Distrito Metropolitano. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) submeteu o caso à Corte Interamericana, alegando violações ao direito de participação política (Art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos), falhas nas garantias processuais nos procedimentos administrativos e a ausência de medidas internas para proteger esses direitos. O principal ponto analisado foi a violação ao direito de ser eleito (Cf.: BASTOS JÚNIOR, 2015, p. 235/240).

²²² Conferir o julgado: CORTE Interamericana de Direitos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C n. 233. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf>. Acesso em: 06 dezembro 2024.

Corte, para que uma sanção que imponha inelegibilidade seja válida, é indispensável que ela seja aplicada por um juiz competente, decorra de uma condenação e esteja inserida em um processo penal que respeite todas as garantias judiciais previstas no Artigo 8 da Convenção. No caso concreto, as sanções impostas a *López Mendoza* foram consideradas inválidas, pois não foram proferidas por um juiz competente, não resultaram de uma condenação penal (resultou de uma condenação administrativa) e tampouco observaram o devido rito penal, violando garantias processuais fundamentais²²³.

No contexto brasileiro, essa decisão levanta um debate relevante sobre a inelegibilidade decorrente de processos administrativos disciplinares. A prática de vincular automaticamente a demissão administrativa à inelegibilidade, sem observar no processo administrativo de aplicação da demissão garantias processuais rigorosas, pode representar uma violação às normas da Convenção Americana. A decisão da Corte Interamericana reforça a necessidade de que restrições aos direitos políticos sejam aplicadas apenas em processos cercados de garantias equivalentes às judiciais.

Entretanto, o processo administrativo disciplinar federal não possui as mesmas garantias judiciais do processo penal. No PAD, há concentração das funções de julgar, defender e acusar na mesma autoridade e, de outro lado, não há um órgão central, permanente e regular para conduzir o processo de forma imparcial. Além disso, a comissão processante, responsável por instruir e emitir juízo sobre a inocência ou culpa do indiciado, não dispõe das mesmas garantias ou independência do julgador penal.

A possibilidade de julgamentos direcionados é prejudicial à democracia, especialmente quando podem afetar direitos fundamentais, como o de elegibilidade. É imperativo que a estrutura administrativa seja reformulada para prevenir qualquer tipo de favorecimento ou influência indevida.

É importante mencionar que Rodrigo Valgas (2023, p. 268/269), em sua obra "*Direito Administrativo do Medo: Risco e Fuga da Responsabilização dos Agentes Públicos*", apresenta uma análise crítica sobre a inelegibilidade decorrente da demissão em processos administrativos disciplinares. Ele considera tal medida um "passo excessivo", atribuindo sua origem a um contexto moralizante e apressado que marcou a aprovação da Lei da Ficha Limpa, negligenciando direitos políticos fundamentais. Para

²²³ As sanções de inelegibilidade impostas a Leopoldo López Mendoza foram resultado de um processo administrativo conduzido pelo Controlador Geral da Venezuela. Esse processo foi marcado pela ausência de garantias processuais típicas de um procedimento penal. Essa situação é comparável ao que ocorre no âmbito do processo administrativo sancionador brasileiro, onde sanções de natureza grave podem ser aplicadas sem que sejam observadas as garantias semelhantes às processuais penais.

Valgas, a associação automática entre demissão e inelegibilidade não se sustenta, considerando que diversas infrações que levam à demissão não são, por natureza, incompatíveis com o exercício de direitos políticos.

O autor exemplifica sua crítica ao apontar casos específicos previstos na legislação brasileira que levam à demissão, mas que, segundo ele, não justificariam a perda do direito de elegibilidade, tais como o abandono de cargo (Art. 132, II), a incontinência pública ou conduta escandalosa (Art. 132, V), e diversas outras condutas previstas nos artigos 132 e 117 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Valgas questiona, de forma contundente, por que razões um servidor demitido por abandono de cargo ou por recusar-se a atualizar seus dados cadastrais estaria automaticamente impedido de se candidatar a cargos públicos. Essa perspectiva o leva a afirmar que o sistema político e legislativo brasileiro apresenta características de disfuncionalidade, comprometendo a razoabilidade dessas restrições (Valgas, 2023, p. 269).

A crítica de Rodrigo Valgas (2023) ganha ainda mais relevância no contexto dos pequenos municípios brasileiros, onde as fragilidades institucionais são mais evidentes. Ele aponta que a composição das comissões disciplinares, muitas vezes, carece de formação técnica adequada e isenção, devido à ausência de comissões permanentes para processos administrativos disciplinares. Essa situação, conforme o autor, abre espaço para abusos na aplicação de penalidades como a demissão, o que intensifica os riscos de injustiças e violações de direitos fundamentais nesses contextos (Valgas, 2023, p. 269).

Em síntese, a obra de Valgas denuncia um cenário no qual a aplicação da inelegibilidade como consequência da demissão administrativa carece de proporcionalidade e critério, especialmente em face de um sistema político e administrativo marcado por disfuncionalidades e vulnerabilidades institucionais, de modo que a existência de um modelo de julgamento do PAD semelhante ou mais próximo possível do processo penal, em especial, no que se refere às garantias institucionais dos órgãos julgadores e as garantias funcionais de seus membros, seria uma forma de maior proteção contra demissões arbitrárias e contra eventual restrição injusta do direito político humano-fundamental de participar do processo político na qualidade de postulante a cargo político²²⁴.

²²⁴ Não se defende, neste trabalho, a impossibilidade de aplicação da inelegibilidade por demissão em processo administrativo disciplinar, mas, sim, a necessidade de que o processo disciplinar deve ser cercado de garantias processuais constitucionais que assegurem um julgamento justo, conduzido por um julgador competente, imparcial, ético, público e eficiente, tendo em vista a possibilidade de provocar uma limitação muito significativa de um direito fundamental essencial para democracia.

4.1.2 Cassação de Aposentadoria ou Disponibilidade

A cassação de aposentadoria, assim como a demissão, representa uma pena capital no serviço público, uma vez que resulta na perda do vínculo do servidor público com o ente público. (MATTOS, 2010, p. 745). É uma penalidade de extrema gravidade no âmbito do direito administrativo disciplinar, pois afeta profundamente o servidor público inativo ao privá-lo de um benefício conquistado ao longo de sua carreira. Essa penalidade não apenas encerra o vínculo jurídico do servidor com o ente público, mas também subtrai os direitos previdenciários acumulados por meio de contribuições obrigatórias.

Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 752) critica fortemente essa penalidade, argumentando que, ao retirar valores contribuídos pelo servidor, configura-se o enriquecimento sem causa por parte do poder público. Além disso, defende que a penalidade fere a segurança jurídica, um dos pilares do Estado de Direito, ao não respeitar um direito adquirido.

Do ponto de vista ético, a cassação de aposentadoria é vista como uma medida desproporcional e injusta, pois, segundo Mattos (2010, p. 752), não é aceitável que o Estado confisque valores acumulados por meio de contribuições mensais descontadas diretamente dos servidores para fins previdenciários. Esse confisco contraria os princípios de moralidade administrativa e boa-fé que deveriam nortear a relação entre o servidor e a administração pública. A penalidade também desconsidera que, mesmo na inatividade, o servidor continua a contribuir com alíquotas previdenciárias sobre seus proventos.

Na prática, a cassação de aposentadoria pode gerar severas consequências sociais para o servidor penalizado, que se vê repentinamente privado de sua principal fonte de sustento. Isso pode levar à exclusão social, considerando que muitos servidores aposentados dependem exclusivamente de seus proventos para manter seu padrão de vida e honrar compromissos financeiros. Essa penalidade, portanto, possui um impacto muito além do âmbito administrativo, atingindo diretamente a dignidade e a sobrevivência do indivíduo.

A gravidade dessa penalidade também reside em sua aplicação desproporcional em relação ao que está em jogo. Mattos (2010, p. 752) destaca que, ainda que o servidor tenha cometido infrações disciplinares graves enquanto ativo, a retirada de seu benefício previdenciário equivale a um confisco de valores que foram acumulados para um propósito específico: garantir sua subsistência na aposentadoria. A penalidade, segundo

o autor, ultrapassa o objetivo de disciplinar ou punir e atinge diretamente um direito fundamental.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional a cassação de aposentadoria. Essa questão foi objeto de análise na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 418²²⁵, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e pela Associação dos Juízes Federais (AJUFE), que questionavam a recepção dos artigos 127, inciso IV, e 134 da Lei nº 8.112/1990, em face das mudanças introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 3/1993, nº 20/1998 e nº 41/2003. Essas emendas estabeleceram a natureza contributiva e solidária do regime previdenciário, reforçando que a aposentadoria dos servidores públicos não é mais um prêmio, mas um direito adquirido com base em contribuições regulares.

Uma das alegações dos autores da ADPF era que a cassação da aposentadoria violaria o ato jurídico perfeito, sendo incompatível com a nova lógica previdenciária. No entanto, o STF, em decisão unânime, reconheceu a constitucionalidade da cassação da aposentadoria. O tribunal sustentou que a perda do cargo público, incluindo seus efeitos sobre a aposentadoria, está em consonância com a Constituição, especialmente quando o servidor viola princípios fundamentais da administração pública. Segundo o relator da ADPF, ministro Alexandre de Moraes, a impossibilidade de aplicar essa penalidade

²²⁵ Ementa do julgado é a seguinte: “ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTS. 127, IV, E 134 DA LEI 8.112/1990. PENALIDADE DISCIPLINAR DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA OU DISPONIBILIDADE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 3/1993, 20/1998 E 41/2003. PENALIDADE QUE SE COMPATIBILIZA COM O CARÁTER CONTRIBUTIVO E SOLIDÁRIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES. PODER DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003 estabeleceram o caráter contributivo e o princípio da solidariedade para o financiamento do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Sistemática que demanda atuação colaborativa entre o respectivo ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas. 2. A contribuição previdenciária paga pelo servidor público não é um direito representativo de uma relação sinalagmática entre a contribuição e eventual benefício previdenciário futuro. 3. A aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria ou disponibilidade é compatível com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Precedentes. 4. A perda do cargo público foi prevista no texto constitucional como uma sanção que integra o poder disciplinar da Administração. É medida extrema aplicável ao servidor que apresentar conduta contrária aos princípios básicos e deveres funcionais que fundamentam a atuação da Administração Pública. 5. A impossibilidade de aplicação de sanção administrativa a servidor aposentado, a quem a penalidade de cassação de aposentadoria se mostra como única sanção à disposição da Administração, resultaria em tratamento diverso entre servidores ativos e inativos, para o sancionamento dos mesmos ilícitos, em prejuízo do princípio isonômico e da moralidade administrativa, e representaria indevida restrição ao poder disciplinar da Administração em relação a servidores aposentados que cometeram faltas graves enquanto em atividade, favorecendo a impunidade. 6. Arguição conhecida e julgada improcedente”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 418, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15 abr. 2020, Processo Eletrônico, DJe-105, divulgado em 29 abr. 2020, publicado em 30 abr. 2020).

resultaria em um tratamento desigual entre servidores ativos e inativos, o que poderia incentivar a impunidade²²⁶. Ele também argumentou que, caso a penalidade tivesse sido aplicada no momento da infração, o servidor não teria sequer adquirido o direito à aposentadoria²²⁷.

Outro ponto de debate foi a questão do enriquecimento ilícito do Estado. Os autores da ADPF argumentaram que cassação da aposentadoria permite que o poder público se aproprie das contribuições previdenciárias feitas pelo servidor durante sua vida ativa. No entanto, o STF afastou essa alegação sob o argumento de que o regime previdenciário dos servidores públicos é solidário e contributivo, e que não há uma relação direta e automática entre as contribuições realizadas e os benefícios recebidos. Esse entendimento já havia sido manifestado anteriormente pelo STF no julgamento do RE 593.068/2019, que destacou que o sistema solidário impede a simetria perfeita entre contribuição e benefício²²⁸.

Apesar da decisão do STF, é inegável que a cassação da aposentadoria traz graves consequências à vida do servidor penalizado, especialmente considerando sua idade avançada e a perda de uma fonte de renda. A cassação da aposentadoria afeta diretamente a dignidade da pessoa humana (CARREIRO, 2018, p. 50–68), pois implica a supressão de um benefício conquistado ao longo de anos de trabalho e contribuição. Mesmo reconhecendo a constitucionalidade da medida, é necessário ponderar seus impactos individuais e sociais, além de assegurar que sua aplicação seja sempre respaldada por um processo justo e imparcial, evitando abusos e respeitando os princípios do contraditório e da ampla defesa.

É interessante destacar que o artigo 92, I, a, do Código Penal estabelece como efeito da condenação criminal, em casos de aplicação de pena privativa de liberdade igual ou superior a um ano, para crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever

²²⁶ “Cogitar-se de tratamento diverso, no caso, para servidores ativos e aposentados, implicaria, inclusive, a adoção de solução não isonômica e, portanto, inconstitucional. Representaria, além disso, indevida restrição ao poder disciplinar da Administração em relação a servidores aposentados que cometeram faltas graves enquanto em atividade, favorecendo a impunidade” (Trecho do voto de Alexandre de Moraes, ADPF 418/DF, 2020, p. 12).

²²⁷ “Assim, quando a falta grave praticada pelo servidor, ainda em atividade, só for constatada durante sua aposentadoria, a penalidade cabível é a cassação da aposentadoria. Isso porque se o ato ilícito fosse conhecido à época de sua prática e fosse aplicada a pena de demissão, o servidor perderia o cargo e sequer teria direito à aposentadoria” ((Trecho do voto de Alexandre de Moraes, ADPF 418/DF, 2020, p. 11).

²²⁸ “o caráter solidário do sistema afasta a existência de uma simetria perfeita entre contribuição e benefício (como em um sinalagma), enquanto a natureza contributiva impede a cobrança de contribuição impede a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer contraprestação, efetiva ou potencial” (BRASIL, STF.RE 593.068-RG, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 22/3/2019).

para com a administração pública, a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo. A norma não prevê expressamente a cassação de aposentadoria como um efeito automático da condenação criminal. Essa ausência de previsão específica gera uma delimitação importante entre as esferas penal e administrativa, especialmente no que tange à aplicação de penalidades aos servidores públicos.

Sobre o tema, Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou entendimento no sentido de que não se admite a cassação da aposentadoria como efeito penal da condenação criminal, devido à ausência de previsão legal expressa no artigo 92 do Código Penal. Decisões reiteradas reforçam esse posicionamento, como no REsp n. 1.576.159/DF²²⁹, relatado pelo Ministro Sérgio Kukina (DJe de 17/12/2020), e no AgRg no REsp 1.336.980/SC, relatado pelo Ministro Antônio Saldanha Palheiro (DJe de 11/11/2019). O mesmo entendimento foi confirmado no AgInt no REsp n. 1.929.241/DF, relatado pelo Ministro Og Fernandes (DJe de 3/11/2021), entre outros julgados.

No entanto, o STJ também reconhece que, embora a cassação da aposentadoria não possa ser imposta como efeito automático de uma condenação penal, essa penalidade é admitida no âmbito administrativo, desde que precedida de um regular processo administrativo disciplinar (PAD). Decisões recentes, como o AgInt no REsp n. 2.120.551/ES²³⁰, relatado pelo Ministro Francisco Falcão (DJe de 15/5/2024), reforçam que a cassação pode ser aplicada na esfera administrativa. Julgados como o AgInt no REsp n. 1.582.304/DF, relatado pela Ministra Assusete Magalhães (DJe de 24/4/2023), e o AgInt no REsp n. 1.542.816/DF, relatado pelo Ministro Og Fernandes (DJe de 25/2/2022), corroboram essa linha de entendimento.

Esse panorama evidencia a importância de diferenciar os efeitos jurídicos nas esferas penal e administrativa. Na ausência de previsão legal explícita na legislação penal, a cassação de aposentadoria não pode ser aplicada como consequência automática de condenação criminal. No entanto, no campo administrativo, essa penalidade é

²²⁹ "Atualmente, prevalece nesta Corte a orientação segundo a qual não se admite a cassação da aposentadoria como efeito penal da condenação com base no inciso I do art. 92 do Código Penal, por ausência de previsão expressa na norma penal" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.576.159/DF, rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 1 dez. 2020, DJe 17 dez. 2020).

²³⁰ "II - A jurisprudência desta Corte Superior se firmou no sentido de que "não é possível a cassação da aposentadoria de servidor público como efeito da condenação criminal, ainda que a sentença penal tenha mencionado a perda do cargo como efeito secundário, uma vez que os efeitos da condenação penal contidos no art. 92 do Código Penal são previstos em relação *numerus clausus*, não sendo permitida nenhuma interpretação extensiva. Apesar de não ser possível a cassação da aposentadoria de servidor público apenas como efeito da condenação criminal, a referida punição pode ser aplicada na esfera administrativa, após regular processo administrativo disciplinar" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp n. 2.120.551/ES, rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13 maio 2024, DJe 15 maio 2024).

reconhecida como legítima, desde que respeite os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, com a condução do julgamento por um órgão imparcial e tecnicamente qualificado.

4.1.3 Via *Crucis* Processual

A gravidade do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e seu impacto na vida do servidor público, especialmente em casos de demissão, podem ser comparados a uma verdadeira *via crucis* processual²³¹. O servidor público demitido em um PAD pode enfrentar, como consequência, múltiplos processos, tanto administrativos quanto judiciais, especialmente quando a Comissão Processante identifica atos de improbidade ou crimes.

De fato, o sistema jurídico brasileiro estabelece a independência das instâncias²³², o que implica que o servidor pode ser julgado administrativamente, civilmente e criminalmente pelo mesmo ato, enfrentando múltiplos processos (Art. 121 da Lei nº 8.112/1990²³³). Além disso, de acordo com o artigo 136 da Lei nº 8.112/1990, a demissão ou destituição ocorre em situações como improbidade administrativa, corrupção ou lesão ao patrimônio público. Já o artigo 171 determina que, se a infração for tipificada como crime, o processo seja remetido ao Ministério Público para a instauração da ação penal.

Ou seja, a demissão de um servidor público pode desencadear várias ações concomitantes, incluindo: Ações de improbidade administrativa, que podem levar à indisponibilidade de bens; investigações criminais, para apurar condutas como corrupção ou malversação de recursos públicos; e processos administrativos de ressarcimento ao erário, em caso de danos aos cofres públicos.

A multiplicidade de processos e suas consequências práticas colocam o servidor público em uma posição de intensa pressão psicológica, social e financeira. O atual modelo de julgamento do PAD permite que o servidor seja acusado de improbidade administrativa, corrupção ou outros atos graves, e ser submetido a procedimentos longos

²³¹ A expressão “*via crucis* judicial” é utilizada neste trabalho para se referir o árduo, prolongado e extenuante caminho judicial e administrativo enfrentado por servidores públicos demitidos em processos administrativos disciplinares. A metáfora faz alusão ao sofrimento e às dificuldades enfrentadas pelo servidor ao enfrentar diversos outros processos concomitantes decorrentes da demissão.

²³² Sobre independência de instâncias: Cf.: Greco Filho (2022).

²³³ Art. 121: "O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições" (BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

e desgastantes. Em muitos casos, os servidores não possuem os meios necessários para se defender adequadamente, o que agrava ainda mais a situação.

Essa sobrecarga processual dificulta a defesa e intensifica a percepção de injustiça, especialmente quando decisões administrativas equivocadas não podem ser plenamente revisadas pelo Judiciário, que frequentemente limita sua análise ao juízo de legalidade²³⁴.

O processo administrativo disciplinar apresenta características que se aproximam do processo penal, exigindo um julgamento técnico e preciso para identificar se a conduta praticada configura improbidade administrativa ou crime. Essa proximidade exige que os julgadores sejam imparciais, independentes e tecnicamente capacitados, para evitar equívocos na tipificação das infrações.

Erros de tipificação no processo administrativo disciplinar podem desencadear diversas ações, afetando diretamente a dignidade do servidor, expondo-o a uma sensação de vulnerabilidade e incerteza. Quando uma demissão é aplicada injustamente, ela não apenas afeta sua carreira, mas também pode comprometer sua vida pessoal e financeira, criando um cenário de "direito administrativo do medo"²³⁵.

Para mitigar os efeitos da *via crucis* processual enfrentada pelos servidores, torna-se imprescindível a criação de órgãos julgadores independentes e tecnicamente qualificados no âmbito do processo administrativo disciplinar. Esses órgãos devem atuar com autonomia, isenção e preparo técnico, garantindo a correta análise dos fatos e a tipificação adequada das condutas.

Julgadores capacitados podem assegurar que as penalidades sejam proporcionais e baseadas em evidências concretas, reduzindo o risco de injustiças. A implementação de órgãos julgadores independentes contribuiria para fortalecer a confiança no sistema administrativo e assegurar um julgamento justo para os servidores públicos.

²³⁴ “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que o exame de legalidade e abusividade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não implica violação ao princípio da separação dos Poderes, porquanto não se trata, nessas hipóteses, de análise das circunstâncias que circunscrevem ao mérito administrativo” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1209757 AgR, rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 23 ago. 2019, Processo Eletrônico, DJe-191, divulgado em 2 set. 2019, publicado em 3 set. 2019).

²³⁵ Sobre direito administrativo do medo: Cf.: Rodrigo Valgas dos Santos (2023).

4.1.4 Proibição de Retorno ao Cargo Público

Outro efeito significativo e duradouro na vida do servidor demitido, acarretado pela demissão, é a proibição de retorno ao cargo público. Essa restrição atinge um dos pilares fundamentais da administração pública brasileira: o princípio da igualdade e o acesso amplo aos cargos públicos, garantido pelo artigo 37, inciso I, da Constituição Federal de 1988²³⁶, por meio de concurso público. Tal princípio visa assegurar a participação de todos os cidadãos na vida política e social do Estado²³⁷.

O artigo 137 da Lei nº 8.112/1990, estabelece que servidores públicos demitidos ficam proibidos de retornar ao serviço público federal por um período de cinco anos, nas situações em que tenham utilizado o cargo para obter benefícios próprios ou para terceiros, em prejuízo à dignidade da função pública (inciso IX), ou quando atuarem como procuradores ou intermediários junto a órgãos públicos, salvo em casos relacionados a benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes de até segundo grau, cônjuges ou companheiros (XI). Já o parágrafo único do mesmo artigo prevê que servidores demitidos em razão de crimes contra a administração, atos de improbidade administrativa, uso inadequado de recursos públicos, danos ao erário ou corrupção estão permanentemente impedidos de assumir cargos.

Entretanto, na ADI nº 2975, o Supremo Tribunal Federal (STF)²³⁸ declarou inconstitucional a norma do parágrafo único do artigo 137 da Lei nº 8.112/1990, por afronta ao artigo 5º, inciso XLVII, alínea "b", da Constituição Federal, que veda penas de caráter perpétuo. O STF decidiu que “nas hipóteses descritas no artigo 137, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990, seja aplicado o prazo de incompatibilidade de cinco anos constante do caput desse mesmo dispositivo, até que o Legislativo fixe outro prazo”²³⁹.

²³⁶ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei” (CF/88).

²³⁷ “A exigência de concurso público, destarte, apenas densifica uma série de princípios constitucionais, tais como a garantia de igualdade de condições, o princípio republicano, o direito de participação na gestão pública, a previsibilidade de critérios e justiça desses critérios, a impessoalidade etc. Mais que legítimos são os seus fins” (SCHIER, 2009, p.13).

²³⁸ Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2975, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 7 dez. 2020, Processo Eletrônico, DJe-021, divulgado em 3 fev. 2021, publicado em 4 fev. 2021.

²³⁹ De acordo com a Suprema Corte brasileira “As situações previstas no dispositivo declarado inconstitucional (demissão por crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção) são evidentemente mais graves do que aquelas apenadas com o prazo de incompatibilidade de 5 (cinco) anos do art. 137, caput. 4. Assim, os ex-servidores que nelas se enquadrem devem estar submetidos, no

Adicionalmente, a Advocacia-Geral da União (AGU), utilizando como fundamento o artigo 1º, inciso I, alínea "o", da Lei Complementar nº 64, de 1990, e o artigo 5º, inciso II, da Lei nº 8.112/1990, entende que o servidor demitido em razão de processo administrativo disciplinar, independentemente da infração praticada, fica impedido de retornar ao serviço público federal pelo prazo de oito anos²⁴⁰.

Diante da severidade dessas penalidades, surge uma preocupação legítima com a possibilidade de perseguições políticas ou abusos no uso de processos administrativos disciplinares como instrumentos de retaliação ou favorecimento de servidores infratores. A autoridade conferida aos gestores para instaurar procedimentos disciplinares e compor comissões de julgamento, aliada à ausência de barreiras mais robustas para coibir práticas abusivas, exige medidas adicionais para proteger os direitos dos servidores e a Administração Pública.

A existência de um órgão imparcial e tecnicamente qualificado para julgar processos administrativos disciplinares é uma solução essencial. Tal órgão garantiria julgamentos mais isentos, reduzindo a possibilidade de perseguições e protegendo o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa. Além disso, reforçaria a legitimidade das decisões disciplinares, uma vez que estas seriam baseadas em critérios técnicos e livres de influências externas ou subjetivas.

A proibição de retorno ao serviço público, mesmo que temporária, possui efeitos profundos na vida do servidor demitido, atingindo diretamente sua capacidade de reconstruir uma carreira e participar novamente da administração pública. A imposição de um prazo de impedimento, como o de cinco ou oito anos, já representa uma sanção significativa, que deve ser aplicada de forma proporcional e justa, somente após processos administrativos que atendam a todas as garantias legais e constitucionais.

Por outro lado, a necessidade de responsabilização dos servidores públicos por atos graves, como corrupção e improbidade administrativa, é inegável. Contudo, essa responsabilização deve ocorrer em um ambiente jurídico que respeite os direitos

mínimo, à mesma restrição aplicável a condutas menos reprováveis” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2975 ED, rel. Min. Gilmar Mendes, rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27 mar. 2023, Processo Eletrônico, DJe s/n, divulgado em 16 maio 2023, publicado em 17 maio 2023).

²⁴⁰ Orientação Normativa 86/2024/AGU: “Qualquer caso de demissão do serviço público, em decorrência de processo administrativo disciplinar, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal pelo prazo de 8 (oito) anos, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea "o", da Lei Complementar nº 64, de 1990, cumulada com o art. 5º, inciso II, da Lei nº 8.112, de 1990” (BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa 86/2024/AGU. Disponível em: <https://siscon.agu.gov.br/consultivo/onagu.php>. Acesso em: 7 dez. 2024).

fundamentais e evite a utilização do direito administrativo disciplinar como ferramenta de opressão ou intimidação.

O reconhecimento da inconstitucionalidade de sanções perpétuas no âmbito disciplinar foi um passo importante na construção de um processo administrativo justo. Contudo, a criação de um órgão julgador independente, distante das partes e tecnicamente preparado para conduzir processos administrativos disciplinares é imprescindível para assegurar que penalidades severas, como o impedimento de retorno ao serviço público, sejam aplicadas com critérios claros, justos e imparciais. Isso garante a proteção tanto da Administração Pública quanto dos direitos fundamentais dos servidores, fortalecendo o Estado Democrático de Direito e o justo processo administrativo.

4.1.5 Impedimento de Remover-se, Exonerar-Se ou Aposentar-se

O artigo 172 da Lei nº 8.112/1990, determina que o servidor público que esteja respondendo a Processo Administrativo Disciplinar (PAD) somente poderá ser exonerado a pedido ou se aposentar voluntariamente após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, caso esta seja aplicada²⁴¹. Embora essa norma tenha como objetivo assegurar a continuidade do PAD e a eventual responsabilização do servidor, ela também impõe restrições significativas ao exercício de direitos fundamentais, como a remoção e a aposentadoria voluntária.

Além de sua função disciplinar, o PAD pode ter um impacto adicional na vida funcional do servidor, restringindo sua mobilidade e sua capacidade de planejar o futuro profissional. A impossibilidade de remoção ou aposentadoria enquanto o processo está em curso pode ser justificável em situações legítimas, mas também abre margem para abusos, especialmente quando a instauração do PAD não é fundamentada na legalidade ou na boa-fé.

Um exemplo hipotético ilustra a fragilidade do sistema: um gestor mal-intencionado pode instaurar um PAD contra um servidor com base em uma denúncia frágil ou sem evidências substanciais, apenas com o intuito de prejudicá-lo²⁴². Nesse

²⁴¹ “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” (BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Art. 172).

²⁴² O inverso também pode ocorrer. A autoridade administrativa pode optar por não instaurar o PAD, mesmo diante de provas robustas de uma infração disciplinar, com o objetivo de permitir que um servidor peça exoneração ou se aposente voluntariamente, evitando ou dificultando a aplicação de penalidades administrativas.

contexto, o gestor pode designar uma comissão tendenciosa, comprometendo a imparcialidade do julgamento, e utilizar o PAD como instrumento para obstruir direitos fundamentais do servidor, como sua remoção para outra localidade ou sua aposentadoria, mesmo que este já tenha cumprido os requisitos legais.

4.1.6 Efeitos Nefastos da Impunidade

A impunidade de servidores públicos infratores produz efeitos profundamente negativos, impactando diretamente o funcionamento do Estado e a confiança da sociedade na Administração Pública. Nesse contexto, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é um instrumento essencial para prevenir abusos, proteger o patrimônio público e combater a corrupção (GANZENMÜLLER; BALSANELLI, 2007). Ele não apenas resguarda o Estado contra práticas indevidas, mas também promove a ética e a legalidade administrativa, sendo crucial para a manutenção da moralidade e da eficiência no serviço público.

Um processo administrativo eficaz exerce um efeito pedagógico relevante, direcionando a conduta ética dos agentes públicos. Legitima a administração ao assegurar que decisões sejam tomadas com imparcialidade e transparência, evitando tanto favorecimentos quanto perseguições²⁴³. Assim, o PAD atua como uma ferramenta republicana que protege o patrimônio social e coletivo, combate a corrupção e garante a eficiência administrativa. A ausência de um processo disciplinar eficaz, ou de um órgão independente para conduzi-lo, abre brechas para a impunidade.

A impunidade no serviço público impacta diretamente a qualidade dos serviços oferecidos à população. Um servidor negligente ou ineficiente contribui para a deterioração do serviço público, comprometendo sua eficácia. A legislação, ao estabelecer obrigações e penalidades para os servidores, visa garantir um serviço público de qualidade. Contudo, sem a aplicação rigorosa das normas, a negligência e a má conduta prosperam, em detrimento do patrimônio público e da sociedade.

²⁴³ De acordo com Odete Medauar (2003, p. 66), “Atribui-se ao processo administrativo a condição de primeiro círculo de garantia das posições jurídicas do administrado, enquanto supõe que a atividade administrativa tem de canalizar-se obrigatoriamente por parâmetros determinados, como requisito mínimo para ser qualificada de legítima”.

Outro aspecto agravante da impunidade está relacionado ao corporativismo²⁴⁴. Muitas vezes, os julgamentos de infrações administrativas são conduzidos por comissões compostas por pares. Isso pode resultar em um ambiente de proteção a determinados grupos de servidores e dificultar a responsabilização, especialmente em instituições menores, onde laços de proximidade ou amizade podem interferir nos processos disciplinares.

Além disso, disputas políticas em determinadas instituições públicas agravam esse cenário. Em universidades, por exemplo, onde há eleições democráticas para reitores, coordenadores de cursos e diretores de faculdades, gestores podem buscar proteger aliados políticos no âmbito disciplinar. A ausência de mecanismos eficazes de fiscalização e controle favorece práticas como o arquivamento de investigações disciplinares, comprometendo a integridade do processo.

A falta de um órgão independente e imparcial também dificulta a responsabilização de agentes públicos de alto escalão. Apesar de a Controladoria-Geral da União (CGU) ter competência para instruir processos contra autoridades superiores²⁴⁵, muitas dessas ações são iniciadas dentro das próprias instituições, o que desestimula denúncias contra superiores, especialmente em casos de assédio moral ou sexual. A ausência de proteção adequada torna extremamente difícil para servidores subalternos denunciarem condutas abusivas, perpetuando um ciclo de silêncio e impunidade.

Delegar a órgãos distintos a competência para conduzir investigações, apresentar acusações, realizar a instrução e julgar o PAD é indispensável. A separação das funções de investigação, acusação e julgamento asseguraria maior controle e fiscalização sobre as atividades de cada órgão ou autoridade, promovendo o balanceamento dos poderes administrativos dentro do PAD. Além disso, permitiria que denúncias anônimas fossem

²⁴⁴ Nesse sentido, Thiago Marrara (2019, p. 261), discorrendo sobre os inimigos do controle interno, aponta que “Outro grave impeditivo da execução efetiva de mecanismos de controle interno resulta do corporativismo administrativo, simplificada e entendido como um movimento de autoproteção dos interesses de classes profissionais dentro da Administração Pública e, em estágio mais avançado, de imunização recíproca de seus membros contra fatores desestabilizadores externos e manutenção de privilégios e benefícios, inclusive pelo sufocamento de instrumentos de controle interno capazes de afetá-los”.

²⁴⁵ “Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema: (...) VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade” (BRASIL. Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 7 dez. 2024).

realizadas com segurança, incentivando servidores a reportarem irregularidades sem medo de retaliações.

Portanto, a divisão de funções dentro do PAD, com atribuições delegadas a um órgão independente e distante das partes interessadas, é fundamental para combater a impunidade, garantir a aplicação justa de sanções e fortalecer a confiança da sociedade na Administração Pública. A ausência de mecanismos eficazes perpetua a precariedade dos serviços públicos e compromete a integridade no âmbito da Administração Pública, gerando desconfiança e descrédito na gestão pública. Um sistema processual disciplinar robusto, estruturado sob os pilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é essencial para proteger o patrimônio coletivo e promover uma administração digna da confiança dos cidadãos.

4.1.7 Efeitos Positivos da Existência de uma estrutura de julgamento Independente e Autônoma

A existência de um órgão independente, autônomo e o mais distante possível do órgão ou entidade em que o servidor acusado está lotado traz vantagens para a Administração Pública. Primeiramente, tal órgão impede ou cria barreiras contra a perseguição de servidores públicos e o favorecimento. Ele também combate o corporativismo, ao reduzir a proximidade entre a autoridade julgadora e o servidor acusado, dificultando a impunidade ou perseguições indevidas. Além disso, as denúncias são encaminhadas a uma entidade técnica distinta e independente da administração pública, garantindo maior imparcialidade no julgamento.

Esse modelo concretiza os pilares do juiz natural em todos os seus aspectos. No âmbito da legalidade, por exemplo, haverá uma autoridade competente, prévia, permanente e universal, apta a julgar todos os casos semelhantes, eliminando a necessidade de designação posterior de uma autoridade processante ou julgadora²⁴⁶.

No aspecto da impessoalidade, o órgão independente atua como uma barreira significativa contra a parcialidade, devido ao distanciamento entre os servidores processados e os membros da Comissão Processante.

²⁴⁶ Como afirma Luiz Alcione Gonçalves (2015, p. 19) “a determinação prévia dos servidores que poderão compor a comissão permanente de processo administrativo garante a imparcialidade do processamento do feito, bem como a independência do juízo em relação às partes envolvidas, para se alcançar um julgamento objetivo e sem qualquer prejulgamento”.

Atualmente, o processo administrativo está estruturado em um modelo inquisitivo, no qual as competências processuais frequentemente se concentram na mesma autoridade. Em contrapartida, o modelo proposto prevê a criação de órgãos distintos para as funções de investigação e acusação. O órgão investigativo assumiria um papel semelhante à Polícia Judiciária no do inquérito policial, enquanto o órgão acusatório desempenharia funções comparáveis às do Ministério Público no processo penal. Essa divisão de tarefas promove maior distanciamento entre o julgador, o acusador e o investigador. Embora o investigador e acusador possa manter certa proximidade com a administração, a separação das funções entre órgão independentes assegura maior imparcialidade no processo.

Além disso, esse modelo fortalece o pilar da moralidade ao transformar o processo disciplinar em um instrumento efetivo de combate às infrações administrativas, evitando que interesses não republicanos utilizem o processo como ferramenta de perseguição ou favorecimento.

O pilar da publicidade também é respeitado, permitindo a divulgação prévia de todas as autoridades envolvidas no processo. Desde a instauração do processo, já se saberá em qual órgão o julgamento será realizado e quem são os membros da Comissão Processante. Adicionalmente, pode-se criar uma página na *internet* contendo dados públicos permitidos, como procedimentos, legislação, nomes dos julgadores, portarias de nomeação, prazos de mandatos, competências, endereços e meios de contato.

Quanto ao princípio da eficiência, o novo modelo sugere a existência de um órgão julgador regular e dedicado exclusivamente ao processo disciplinar. Isso possibilita que o julgador concentre seus esforços, energia e conhecimento no julgamento do processo administrativo, diferentemente do modelo atual, em que o julgador divide sua atenção com outras atribuições. O novo formato exige que o julgador possua conhecimento técnico do processo e do direito aplicável, além de experiência, o que promove julgamentos mais precisos e com menor custo para os servidores e para a administração pública.

Esse modelo também fortalece a confiança nas decisões da Administração Pública. A sociedade passa a perceber a existência de um órgão independente e desinteressado nos resultados das demandas, o que promove uma sensação de justiça e credibilidade no Estado.

Além disso, a criação de um órgão independente proporciona maior proteção ao patrimônio público, pois esses órgãos estarão comprometidos em julgar os servidores de

forma justa, buscando uma proteção efetiva desse patrimônio. Gestores também estarão sujeitos ao mesmo regime e penalidades, não ficando imunes ao julgamento por um órgão independente.

Por outro lado, a mudança do modelo atual de julgamento apresenta desafios, considerando sua estrutura centenária dentro da Administração Pública. Uma alternativa viável seria aproveitar as competências dos órgãos existentes no Executivo Federal para a criação de um órgão julgador independente e prévio, sem a necessidade de mudanças estruturais ou constitucionais. Por outro lado, é possível avançar para uma reforma mais ampla, com a criação de um tribunal externo à administração pública, dotado de orçamento próprio, servidores e julgadores exclusivos, semelhante ao Tribunal de Contas da União, por exemplo.

Contudo, qualquer proposta que vise à máxima efetividade da garantia ao princípio do julgador natural exige a superação do caráter inquisitório que permeia o processo administrativo disciplinar, marcado pela concentração de funções processuais nas autoridades administrativas, que acumulam as responsabilidades de investigar, acusar, defender e julgar. Essa concentração compromete a imparcialidade e a credibilidade do processo²⁴⁷. Além disso, é indispensável abolir as comissões provisórias *ad hoc*, que são criadas especificamente para cada caso²⁴⁸.

Nesse sentido, cabe responder a seguir o seguinte questionamento: como superar o caráter inquisitório do processo administrativo disciplinar e as Comissões Processantes instituídas posterior aos fatos, diante da legislação que temos e da que deveríamos ter?

A superação do caráter inquisitório do processo administrativo disciplinar e das comissões provisórias *ad hoc* requer a: 1) a instituição de um órgão disciplinar central permanente, regular, subdividido em Comissões Permanentes, compostas por membros permanentes; 2) separação das funções de investigar, acusar, instruir e julgar; e 3) definição objetiva de competência.

²⁴⁷ Enrico Tullio Liebman (2003, p. 80/81) ensina que é imprescindível para garantia da imparcialidade que o juiz seja estranho aos interesses da causa e que não possua nenhuma ligação pessoal com os interessados no processo. Esse distanciamento representa uma “garantia de seu prestígio em face das partes e da opinião pública, que deriva da certeza de sua independência”.

²⁴⁸“É dever dos órgãos e das entidades constituírem comissões disciplinares permanentes, com competência abstratamente fixada e, preferencialmente, mandatos temporários” (SANTOS, 2017, p. 209).

4.2 ÓRGÃO CENTRAL, PERMANENTE, AUTÔNOMO, INDEPENDENTE E REGULAR

Como ficou demonstrado na pesquisa realizada, não existe, no âmbito do Poder Executivo Federal, um órgão central, comum a todos órgãos e entidades federais, específico em matéria disciplinar com a atribuição de recebimento e tratamento do processo administrativo disciplinar. Cada órgão ou entidade estrutura sua própria unidade para tratar da matéria disciplinar, podendo ser denominados corregedorias, comissões, diretorias, secretarias, gabinetes, assessorias etc. Essas denominações e competências variam amplamente. Em algumas entidades, esses órgãos possuem a atribuição limitada ao juízo de admissibilidade do processo, enquanto em outras, são delegadas todas as funções do processo (admissibilidade, formação da comissão processante, instauração do processo e julgamento a depender da pena aplicada).

A ausência de um órgão central, único e uniforme, impede uma maior transparência no âmbito do poder disciplinar da Administração Pública Federal. Isso permite um tratamento diferenciado na forma de julgamento dos servidores públicos federais, ainda que todos estejam submetidos ao mesmo regime disciplinar.

Nesse contexto, a criação de um órgão central²⁴⁹, permanente²⁵⁰, independente²⁵¹, insuspeito²⁵², público²⁵³ e eficiente²⁵⁴ é uma medida fundamental para garantir o justo julgamento de processos administrativos disciplinares. Esse órgão deve ser estruturado de forma a assegurar a continuidade de suas atividades, funcionando regularmente e sem interrupções, proporcionando segurança jurídica tanto para a administração pública quanto para os servidores eventualmente acusados.

Um órgão permanente caracteriza-se por não possuir prazo para sua extinção, sendo institucionalizado por meio de lei ou ato infralegal. Ele deve contar com uma norma regulamentadora própria, que defina claramente seu regime de funcionamento, composição, atribuições e procedimentos. Sua estrutura precisa ser formal, abrangendo

²⁴⁹ Comum a todos os órgãos e entidade federais.

²⁵⁰ Não instituídos para julgamento de fato ou caso específico, como ocorre com as Comissões Processantes provisórias.

²⁵¹ Sem vínculo de subordinação ou qualquer dependência orçamentária, administrativa ou financeira em relação à entidade em que o servidor processado ou acusado exerça suas funções.

²⁵² Existência de normas objetivas que afastem qualquer suspeita quanto à possibilidade de favorecimento ou não de servidores públicos. Órgão distante dos fatos e das pessoas interessadas, de modo que não existam motivos de ser favorável ou prejudicial a qualquer interessado processual.

²⁵³ Conhecido previamente.

²⁵⁴ Capaz de efetuar julgamento justo em prazo razoável e com o menor custo possível de direitos do acusado e menor uso de bens e recursos da Administração Pública.

recursos financeiros, técnicos e humanos suficientes para desempenhar suas funções de maneira eficiente. Exemplos de órgãos permanentes que operam há bastante tempo no Brasil: o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça, podendo servir de modelo para a criação de um órgão disciplinar que atenda às mesmas demandas de estabilidade e previsibilidade.

É necessário que esse órgão central disciplinar seja integrado por comissões processantes²⁵⁵ permanentes, compostas por membros permanentes, responsáveis pela análise e julgamento dos processos administrativos disciplinares. Essas comissões, formadas por tríades processantes, devem ser estabelecidas antes mesmo da ocorrência dos fatos que resultem em processos. Sua composição deve ser fixa, com membros escolhidos com base em critérios objetivos, garantindo que todos possuam a qualificação necessária para desempenhar suas funções. A adoção de mandatos fixos para os membros das comissões evita substituições arbitrárias e promove a continuidade do trabalho, além de prevenir possíveis interferências externas²⁵⁶.

Da análise da pesquisa realizada, constatamos que algumas entidades e autarquias informaram possuir comissões processantes permanentes formadas por diversos servidores, inclusive com mandato fixo. Contudo, a escolha dos membros para formar a tríade processante, na maioria dos casos, é realizada aleatoriamente pela autoridade competente²⁵⁷.

Embora existam comissões previamente compostas por diversos servidores com mandato fixo, o ideal é que a definição das respectivas tríades processantes para julgar processos futuros seja prevista antes da instauração do processo. A comissão não pode ser definida pela autoridade instauradora, mas por critérios objetivos que impeçam a escolha arbitrária dos julgadores e de seus membros.

A independência do órgão central e de suas comissões/turmas é um dos aspectos mais relevantes para assegurar a impessoalidade do julgamento. Esse órgão central não pode estar subordinado a qualquer hierarquia administrativa relacionada aos servidores

²⁵⁵ As comissões processantes ou tríades processantes, dentro de um órgão permanente e central, seriam equivalentes às turmas que compõem a estrutura dos tribunais brasileiros.

²⁵⁶ Leonardo Greco (2002, p. 30) anota que “A Corte Européia de Direitos Humanos se atém a quatro critérios para avaliar a independência dos juizes: a) ao modo de designação dos juizes, que não pode ser deixado à escolha discricionária dos membros do Executivo; b) à duração dos mandatos dos juizes; c) à existência de garantias contra as pressões exteriores; d) à aparência ou não de independência (justice must not only be done, it must also be seen to be done)”.

²⁵⁷ A título de exemplo: a Universidade Federal de Campina Grande - UFCG informou que possui Comissão Processante Permanente, contudo, afirmou que a escolha da membros da tríade processante ocorre por “Indicação da autoridade máxima” (Processo nº 23546.083327/2024-22).

ou às entidades envolvidas nos processos. Sua autonomia orçamentária e administrativa é essencial para evitar pressões externas, incluindo barganhas financeiras que possam comprometer sua atuação imparcial. De forma semelhante, os membros das comissões não devem ter qualquer relação de subordinação com as entidades ou órgãos que demandem os processos, garantindo que as decisões sejam tomadas com base exclusivamente na lei e nos fatos apurados.

O princípio da moralidade exige que o órgão, suas comissões e seus membros sejam insuspeitos, tanto em sua conduta ética quanto na aparência de imparcialidade. Por isso, o processo seletivo para a escolha dos membros deve ser rigoroso, incluindo critérios que excluam indivíduos com histórico de processos administrativos ou condutas duvidosas. Isso evita situações em que a sociedade ou os servidores envolvidos questionem a credibilidade e a imparcialidade do julgamento.

Outro aspecto essencial é a publicidade das atividades do órgão e das comissões. Toda a estrutura do órgão, seus procedimentos e a composição de suas comissões devem ser amplamente divulgados, permitindo que a sociedade tenha acesso às informações e confie na transparência do processo. A divulgação também deve incluir os critérios para a escolha de suplentes e novos membros, reforçando o compromisso com a publicidade e a transparência.

No que se refere à eficiência, o órgão e suas comissões devem ser projetados para garantir rapidez e efetividade dos trâmites processuais. A existência de múltiplas comissões permite uma melhor distribuição de processos²⁵⁸, reduzindo atrasos e garantindo que cada caso seja tratado com a devida atenção. Além disso, a especialização das comissões, o estabelecimento de metas e incentivos para seus membros, bem como a aplicação de tecnologias modernas para gerenciar os processos, contribuem significativamente para a eficiência e a qualidade do julgamento.

Por fim, é essencial que os membros das comissões possuam conhecimento técnico adequado, incluindo, obrigatoriamente, formação em Direito. Essa qualificação permite que os membros da Tríade Processante apliquem a lei de maneira correta e célere, evitando decisões equivocadas que possam comprometer a justiça do processo. A ausência de qualificação técnica pode resultar em julgamentos frágeis ou na incorreta aplicação do direito no caso concreto.

²⁵⁸ Como ensina Didier Jr. (2022, p. 270), “As regras de distribuição servem para concretizar a competência onde há mais de um juízo e foram criadas para fazer valer o princípio do juiz natural - que é, sobretudo, o juiz legalmente competente”.

A criação de um órgão central disciplinar, estruturado com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é, portanto, uma medida indispensável para assegurar que o julgamento de processos administrativos disciplinares ocorra de maneira justa, imparcial e eficiente.

Assim, a estrutura ideal de julgamento do PAD é: existência de um órgão permanente e regular, composto por tríades processantes ou turmas processantes permanentes, que devem, por sua vez, ser formadas por membros permanentes e designados previamente por meio de critérios objetivos de seleção²⁵⁹.

Nesse sentido, defende-se que Órgão Público que melhor atende o perfil de Órgão Central é a Advocacia-Geral da União, pelos motivos abaixo elencados.

Justificativa para atribuir à AGU a competência de órgão central e autoridade instrutória do PAD.

A Advocacia-Geral da União (AGU), órgão essencial à justiça, tem a atribuição de assessorar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, mediante a emissão de Parecer Jurídico. Nesse sentido, a emissão do relatório final do PAD pode ser enquadrada dentro de suas atribuições consultivas, tendo em vista tratar de uma manifestação opinativa, de apoio à Autoridade Competente para aplicar a pena ²⁶⁰.

Além disso, de acordo com o art. 4º, incisos X e XI, da Lei Complementar nº 73/1993, compete ao Advogado-Geral da União, respectivamente: "fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal"; e "unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal". Ou seja, a Advocacia-Geral da União (AGU) exerce a função de órgão central no que se refere à correta interpretação e aplicação da lei. A instrução do PAD consiste em interpretar a legislação e os fatos,

²⁵⁹ Aplica-se aqui novamente os ensinamentos de Leonardo Greco (2002, p. 21): "Não basta que o órgão esteja predeterminado na lei, com anterioridade e generalidade. A pessoa do juiz que exercerá a jurisdição do órgão deve nele ter sido investida através do procedimento legalmente previsto, caracterizado pela adoção de critério de escolha absolutamente impessoal, aplicável a todos os casos idênticos".

²⁶⁰ Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que o relatório da Comissão processante é meramente opinativo: "A elaboração de parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, é ato privativo dos membros da Comissão Processante e integra a fase interna do procedimento, cujo relatório se reveste de caráter meramente opinativo" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp n. 2.299.331/SP, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25 set. 2023, DJe 18 dez. 2023).

aplicando corretamente ao caso concreto a legislação disciplinar. Em outras palavras, é dizer o direito no caso concreto.

A AGU possui estrutura em todos estados brasileiros, o que facilita o julgamento do processo administrativo, possibilitando a instalação e funcionamento de órgãos disciplinares em todo Brasil.

Outro ponto positivo é que os advogados públicos são profissionais com formação jurídica, o que os torna capacitados tecnicamente para analisar processos administrativos disciplinares e interpretar a legislação aplicável. A AGU é uma carreira de Estado, o que confere aos seus membros a independência e imparcialidade necessária a instrução do PAD. Os membros da AGU possuem diversas prerrogativas no exercício do cargo, que lhe conferem uma maior independência funcional²⁶¹.

A Advocacia-Geral da União (AGU) também é um órgão independente, não havendo relação de subordinação hierárquica com a autoridade responsável pela instauração do PAD ou pela aplicação da pena. Trata-se de um órgão distante tanto dos fatos quanto do acusado e da entidade ou órgão federal interessado no julgamento de seu servidor. Dessa forma, a AGU exerce suas funções de modo independente, sem possibilidade de sofrer pressão da autoridade máxima do órgão ou entidade administrativa em que o servidor acusado está lotado.

A atribuição da advocacia pública para a instrução de processos administrativos disciplinares (PAD) não é uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Alguns estados, como Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul, têm atribuído às suas procuradorias a competência para realizar a fase instrutória de PAD instaurados contra seus respectivos servidores, conferindo maior especialização e legitimidade a esses procedimentos.

²⁶¹ De acordo com o art. 38, da Lei nº 13.327/2015, os membros da AGU possuem, dentre outras, as seguintes prerrogativas: “(...) II - requisitar às autoridades de segurança auxílio para sua própria proteção e para a proteção de testemunhas, de patrimônio e de instalações federais, no exercício de suas funções, sempre que caracterizada ameaça, na forma estabelecida em portaria do Advogado-Geral da União; (...) IV - somente ser preso ou detido por ordem escrita do juízo criminal competente, ou em flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade policial lavrará o auto respectivo e fará imediata comunicação ao juízo competente e ao Advogado-Geral da União, sob pena de nulidade; V - ser recolhido a prisão especial ou a sala especial de Estado Maior, com direito a privacidade, e ser recolhido em dependência separada em estabelecimento de cumprimento de pena após sentença condenatória transitada em julgado; VI - ser ouvido, como testemunha, em dia, hora e local previamente ajustados com o magistrado ou a autoridade competente; VII - ter o mesmo tratamento protocolar reservado aos magistrados e aos demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça; VIII - ter ingresso e trânsito livres, em razão de serviço, em qualquer recinto ou órgão público, sendo-lhe exigida somente a apresentação da carteira de identidade funcional; (...). § 2º No exercício de suas funções, os ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correicionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude. § 3º A apuração de falta disciplinar dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo compete exclusivamente aos respectivos órgãos correicionais ou disciplinares”.

No estado do Ceará, a Lei Complementar nº 58/2006²⁶² regula essa atribuição, conferindo à Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) a responsabilidade por conduzir os processos administrativos disciplinares envolvendo servidores da Administração direta e fundacional, incluindo os da Polícia Civil, conforme o artigo 5º, inciso XI.

Dentro da PGE/CE, foi criada a Procuradoria de Processo Administrativo-Disciplinar, órgão encarregado de conduzir não apenas os PAD, mas também os processos de revisão disciplinar nos casos em que haja pedido de renovação da instância administrativa, nas hipóteses previstas em lei (Art. 28, I e II, da LC nº 58/2006). Para executar essas funções, a Procuradoria conta com uma estrutura composta por Comissões Processantes e uma Comissão de Revisão. As Comissões Processantes têm caráter permanente, sendo compostas por três membros titulares, nomeados pelo Governador do Estado para mandatos de dois anos, com possibilidade de recondução. Esses membros incluem um Procurador do Estado, que preside a comissão, e dois servidores estaduais estáveis, ambos bacharéis em Direito (Art. 29, §1º). Também é prevista a nomeação de três membros suplentes, dentre Procuradores e servidores estáveis, para assegurar a continuidade dos trabalhos (Art. 29, §2º).

Por outro lado, a Comissão de Revisão tem caráter provisório, sendo formada especificamente para cada caso e composta por três Procuradores do Estado com mais de três anos de efetivo exercício, desde que não tenham participado do processo original (Art. 29, §3º). Essa estrutura reforça a imparcialidade na análise de pedidos de revisão e evita possíveis conflitos de interesse.

Além disso, a legislação cearense prevê gratificação específica para os membros das Comissões Processantes²⁶³, reconhecendo a responsabilidade e a complexidade das tarefas desempenhadas. Esse benefício busca incentivar a dedicação dos membros e garantir a eficiência na condução dos processos. Essa iniciativa reflete uma preocupação com a valorização do trabalho técnico e com a necessidade de assegurar uma análise minuciosa e qualificada.

²⁶² Cf.: CEARÁ. Lei Complementar n. 58, de 31 de março de 2006. Dispõe sobre a organização, estrutura e competências dos órgãos e entidades da administração pública estadual. Disponível em: <<https://www.pge.ce.gov.br/pge-lei-complementar-2/>> Acesso em: 10 dez. 2024.

²⁶³ “Aos membros das Comissões Processantes e da Comissão de Revisão, bem como aos servidores colocados à disposição da Procuradoria-Geral do Estado para atuarem como defensores em processos administrativo-disciplinares, será concedida gratificação pela execução de trabalho relevante técnico ou científico, prevista no art. 132, inciso IV, c/c o art. 135, ambos da Lei Estadual nº 9.826, de 14 de maio de 1974, correspondente ao valor da representação do cargo em comissão, de nível DNS-3 e DAS-1, respectivamente” (CEARÁ. Lei Complementar n. 58, de 31 de março de 2006. Art. 32).

A prática adotada pelo estado do Ceará não é isolada. Estados como São Paulo²⁶⁴ e Rio Grande do Sul²⁶⁵ também seguem modelos semelhantes, delegando às suas procuradorias estaduais competências relacionadas à fase instrutória do PAD. Essa centralização em órgãos especializados da advocacia pública permite uma condução mais técnica e alinhada às garantias constitucionais do justo processo e do julgador natural administrativo.

Em suma, a experiência do Ceará com a regulamentação promovida pela LC nº 58/2006 demonstra a viabilidade de atribuir à advocacia pública um papel central na condução de processos administrativos disciplinares. A criação de comissões especializadas, a separação das fases de julgamento e revisão, e a valorização dos membros envolvidos são aspectos que contribuem para a legitimidade do sistema disciplinar.

No modelo proposto, a AGU, por meio de seus membros, poderia conduzir diretamente a instrução do processo. Os membros da AGU seriam selecionados por meio de um processo interno, seguindo critérios claros, e ocupariam as vagas determinadas de acordo com a carreira. Uma quantidade de vagas para Procurador Federal, Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador do Banco Central²⁶⁶.

A Advocacia-Geral da União (AGU) como órgão central e seus membros como membros da Tríade Processante devem atender todos os pilares do julgador natural.

Em cumprimento do pilar da moralidade, somente deverão participar do Conselho Processante Membros da Advocacia de reputação ilibada e conduta ética inquestionável. Isso evita qualquer questionamento quanto à imparcialidade do membro da Tríade processante. Não parece capacitado para julgar um servidor público o julgador que sofreu ou sofre processo de acusação ou tem sua conduta ética questionado, seja em processo administrativo ou judicial. Nesse sentido, a exigência de requisito de boa conduta social e reputação ilibada deve ser previsto no edital, constituindo a sindicância

²⁶⁴ Em São Paulo, a condução de PADs está regulamentada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 10.261/1968), com alterações significativas introduzidas pela Lei Complementar Estadual nº 1.183/2012. A Procuradoria de Procedimentos Disciplinares (PPD) é a unidade especializada da PGE/SP, responsável por conduzir PADs desde a portaria inicial até o relatório final.

²⁶⁵ A PGE/RS, por meio da Procuradoria Disciplinar e de Proibidade Administrativa (PDPA), conduz PADs conforme o Estatuto dos Servidores Cíveis (Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994), a Lei Orgânica da Advocacia de Estado (Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002) e o Decreto Estadual nº 42.819/2004. A PDPA atua como uma unidade central, mas as Procuradorias Regionais também têm competência para realizar PADs em suas jurisdições.

²⁶⁶ Conferir: BRASIL. Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm> Acesso em: 14 dez. 2024.

da vida pregressa uma etapa do processo seletivo²⁶⁷. É essencial que os julgadores mantenham um comportamento ético antes, durante e após o processo. Esse requisito é fundamental para assegurar a credibilidade e a legitimidade das comissões processantes.

Outro requisito importante, aplicável ao Órgão Disciplinar dentro da Advocacia Pública, é a exigência de publicidade dos órgãos responsável pelo julgamento do processo administrativo disciplinar e de seus respectivos membros. O órgão permanente e regular, com suas turmas, deve ter suas respectivas composições e membros devidamente divulgados na imprensa oficial, assim como em páginas na internet de amplo acesso. Isso promove a transparência, atende ao princípio da publicidade do julgador natural e reforça o caráter democrático e público do processo administrativo.

A proposta de ter a AGU como órgão de instrução garante o atendimento da publicidade, na medida que esse órgão já possui *site* na rede mundial de computadores com página específica com divulgação de seus órgãos e respectiva composição.

No modelo aqui proposto, os membros da Tríade Processante são advogados públicos federais, portanto, todos bacharéis em Direito. O conhecimento técnico, aliado à estrutura formada por tríades processante permanente, contribui a efetivar garantia fundamental da duração razoável do processo administrativo, de modo que também resta atendido o pilar constitucional da eficiência.

A seleção de membros da AGU para integrar as comissões processantes deve seguir critérios claros, respeitando os princípios e pilares do julgador natural, conforme delineado nesta proposta. Outra característica indispensável é a existência de um rito processual uniforme para o processamento dos procedimentos administrativos. Este rito seria regulado por regimento interno do órgão, alinhado à legislação vigente. A Advocacia-Geral da União possui autonomia normativa, de modo que tem competência para instituir o regimento de seus órgãos e disciplinar os trâmites do PAD.

Contudo, não basta somente a criação de órgão central dentro da estrutura da AGU, o justo processo administrativo disciplinar exige que haja divisão das tarefas

²⁶⁷ Como não se trata de processo seletivo para ingresso em cargo público, não se aplica o Tema de repercussão geral 1190/STF, cuja tese jurídica foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos: "É inconstitucional, por violação aos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho (CF, artigo 1º, III e IV), a vedação a que candidato aprovado em concurso público venha a tomar posse no cargo, por não preencher os requisitos de gozo dos direitos políticos e quitação eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado (CF, artigo 15, III), quando este for o único fundamento para sua eliminação no certame, uma vez que é obrigatoriedade do Estado e da sociedade fornecer meios para que o egresso se reintegre à sociedade. O início do efetivo exercício do cargo ficará condicionado ao regime da pena ou à decisão judicial do juízo de execuções, que analisará a compatibilidade de horários".

processuais, ou seja, que o órgão investigador, acusador e instrutor-julgador sejam diferentes, de modo a superar o caráter inquisitorial do processo administrativo disciplinar e elevá-lo à categoria de processo adversarial²⁶⁸.

4.3 DIVISÃO DA FUNÇÃO DE INVESTIGAR, DE INSTAURAR, DE INSTRUIR E DE JULGAR

Uma característica fundamental do justo processo administrativo disciplinar é a divisão de funções entre os sujeitos processuais. É essencial separar as funções exercidas antes, durante e após o processo. Dessa forma, torna-se possível superar o caráter inquisitório do PAD, que se caracteriza pela concentração de funções em uma única pessoa, evitando que a autoridade competente monopolize todas as etapas processuais. Assim, é indispensável que haja uma divisão de funções dentro do processo, a ser exercida por órgãos autônomos.

Essa divisão de funções ou tarefas processuais é permitida pela nossa legislação e pode ser efetivada por meio da delegação. De acordo com o art. 143 da Lei nº 8.112/1990 “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”.

O parágrafo 3º desse mesmo artigo estabelece que a solicitação de apuração pela autoridade que teve ciência do ilícito “poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República (...)”.

Além disso, no processo administrativo disciplinar federal, a investigação é feita por meio de Sindicância investigativa, semelhante ao inquérito policial na esfera do processo penal²⁶⁹. Tanto é que o art. 145 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais estabelece que “Da sindicância poderá resultar: I - arquivamento do processo;

²⁶⁸ Conforme Didier Júnior “o modelo adversarial assume a forma de competição ou disputa, desenvolvendo-se como um conflito entre dois adversários diante de um órgão jurisdicional relativamente passivo, cuja principal função é a de decidir. O modelo inquisitorial (não adversarial) organiza-se como uma pesquisa oficial, sendo o órgão jurisdicional o grande protagonista do processo. No primeiro sistema, a maior parte da atividade processual é desenvolvida pelas partes; no segundo, cabe ao órgão judicial esse protagonismo” (DIDIER JR., 2013, p. 2).

²⁶⁹ Assim como o inquérito policial a Sindicância Investigativa o art. 154 da Lei nº 8.112/1990 estabelece que a “Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução”.

II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; III - instauração de processo disciplinar”. Ou seja, não sendo verificada na fase investigativa, qualquer indício de infração, haverá arquivamento do procedimento de sindicância administrativa. Havendo indícios, poderá ter duas consequências, aplicação de penalidade leves (advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias), o que deve ocorrer por meio de um processo de sindicância punitiva. A aplicação das penas mais graves (penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão) somente podem ocorrer por meio de um processo administrativo disciplinar.

De outro lado, percebe-se que no Processo Administrativo disciplinar há uma nítida divisão de atividades processuais. O art. 51 estabelece que o processo disciplinar federal se desenvolve em três fases distintas: “I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III – julgamento”.

A primeira fase, corresponde a instauração. A autoridade instauradora deve fazer um juízo sobre os fatos apurados na fase investigadora para verificar se existe justa causa suficiente para solicitar a instauração do Processo Administrativo Disciplinar. Esse parágrafo pode ser lido à luz do justo processo e da garantia do julgador natural, no sentido de que a fase de instauração inicia com a formalização da acusação junto a Comissão Processante, regularmente constituída previamente. A instauração inicia quando o processo é apresentado a Comissão Processante permanente, cuja competência da Tríade processante é determinada por distribuição quando houver mais uma de uma Comissão Julgadora.

A Comissão Instrutora, formada por Advogados Públicos, teria a função de atuar na fase de inquérito, realizando a instrução, analisando a defesa e ao final emitir um juízo final sobre o que a acusação apresentada, de acordo com as provas apresentadas nos autos (relatório). Há aqui um julgamento no sentido técnico da palavra. A Comissão julgadora após toda a instrução probatória, analisará o que lhe foi proposto na acusação, as provas apresentadas, e ao final fará a subsunção do que dos fatos à disposição legal, para concluir pela absolvição ou condenação do servidor.

Na fase de inquérito, há uma verdadeira atividade de julgamento²⁷⁰. A Comissão “a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos” (Art. 155). A Comissão poderá deferir ou indeferir provas (Art. 156, §§1º e 2º). Realiza o interrogatório de testemunhas e oitiva do acusado (Art. 157 a 159).

Após toda produção probatória a Comissão realiza o indiciamento do acusado, tipificando a infração disciplinar “com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas” (Art. 161).

Por fim, analisando a defesa apresentada, “a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção” (Art.165), devendo o relatório ser sempre “conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor” (Art. 165, § 1º). O Parágrafo 2º desse mesmo artigo estabelece que “Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes”.

Nesse sentido, a Comissão Processante realiza um verdadeiro julgamento, se apresentando como autoridade julgadora, sendo o relatório final equiparado a uma decisão sobre a culpa do agente acusado. Tanto é que o art. 168 estabelece que a autoridade julgadora final “acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos”. Ou seja, o relatório vincula a autoridade competente, salvo se apresentar divergente do que foi apurado pela Comissão Processante.

A autoridade julgadora final não possui a competência de realizar instrução, como ouvir testemunhas, interrogar o acusado, deferir ou indeferir pedido de provas. Trata-se de competência da Comissão Processante. Tanto é que o art. 169 do Estatuto estabelece que, identificada alguma nulidade absoluta (vício insanável), “a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo”.

²⁷⁰ Decidir significa fazer escolhas, analisar opções, pedidos, que exige o exercício do poder discricionário do administrador (ANTUNES, 2015, p.82). Decidir no processo administrativo disciplinar pode ser compreendido como ato de julgar, decidir ou indeferir pedido, analisar provas e decidir pela sua admissibilidade ou não.

Desse modo, revela-se importante que haja autoridade diferentes e independentes para o exercício das respectivas funções. Uma autoridade investigadora (Sindicância Investigativa), uma Autoridade de Instrução (independente) e uma autoridade julgadora e aplicadora da pena.

Essa divisão pode ser implementada por meio de delegação. Por exemplo, no caso das penas de demissão e cassação de aposentadoria, cuja competência é do Presidente da República, estas poderiam ser delegadas a diferentes órgãos independentes, sem vínculos hierárquicos com a autoridade instauradora, para que exerçam suas funções de forma autônoma.

A previsão do art. 149 da Lei nº 8.112/1990 no sentido de que “processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente” e do art. 151, I, desta mesma Lei, estabelecendo que o processo considera instaurado “com a publicação do ato que constituir a comissão”, não constitui óbice à existência de Comissão processante permanente, composta por julgadores permanentes e distribuição de processos.

Do mesmo modo, a previsão do art. 166 desse Estatuto no sentido de que: “O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento”, não impede a separação da função de instaurar e julgar.²⁷¹ A delegação previsto na Lei nº 9.784/1999 permite que a autoridade julgadora do PAD delegue as diversas função, como a função de instaurar o processo, escolha dos membros da Comissão Processante, a “outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial”.

No PAD a delegação de funções a diversos órgãos ou entidades não subordinadas a autoridade julgadora se justifica, em especial, por razão de ordem técnica (necessidade de conhecimento técnico para o julgamento do processo) e jurídica, na medida em que a Constituição Federal assegura o justo processo administrativo disciplinar e prever o princípio do juiz natural como princípio fundamental assegurado a todos os acusados.

²⁷¹ A pesquisa junto aos órgãos e entidades federais demonstrou que é prática atual a delegação de funções dentro do PAD aos órgãos de Correição, como Corregedorias e Comissões Disciplinares.

4.3.1 Competência para investigar/apurar infração administrativa e promover o processo administrativo disciplinar: Predominantemente das Corregedorias ou Controladoria-Geral da União (CGU)

No modelo apresentado neste trabalho, a responsabilidade de investigar e acusar, promovendo o processo administrativo, também pode ser atribuída a um órgão central e independente.

Nesse sentido, a função de investigar e instaurar o processo pode ser delegada à Controladoria-Geral da União (CGU), que atuará diretamente ou por meio de seus órgãos vinculados (Corregedorias e Unidades de Correição), os quais terão competência investigatórias e atribuição para promover o processo administrativo disciplinar junto ao órgão Julgador Competente (Comissão Permanente).

As corregedorias e órgãos de correção têm contato inicial com fatos ilícitos, seja por meio de correções periódicas, denúncias diretas ou canais acessíveis à população, como ouvidorias. A investigação, nesse contexto, consiste no dever de apurar irregularidades conhecidas pela administração pública. Essa apuração pode ser conduzida pelas corregedorias, atuando de ofício ou por provocação das autoridades competentes ou, ainda, de particulares que apresentem elementos probatórios suficientes.

Particulares podem fornecer documentação apta a iniciar um processo administrativo. Dessa forma, a função de acusar, ou seja, promover o processo, deve ser atribuída às corregedorias, que desempenham um papel análogo ao da polícia judiciária e ao Ministério Público no âmbito disciplinar. Além disso, a autoridade máxima de um órgão que tenha ciência de um fato ilícito, e que disponha de documentação comprobatória de indícios de materialidade e autoria, pode requerer, por meio da Corregedoria, a instauração do processo.

Em relação às infrações disciplinares relacionadas ao patrimônio público, à moralidade administrativa ou aos danos ao erário – bens de interesse coletivo – podem ser denunciadas por qualquer cidadão. A abertura de um processo disciplinar, desde que acompanhada de elementos suficientes, configura-se como um direito de qualquer pessoa. Cabe destacar que, embora as corregedorias não detenham exclusividade na promoção de processos, essa é uma de suas funções principais, especialmente na proteção do patrimônio público.

Por analogia, aplica-se ao processo administrativo o preceito constitucional referente à ação popular²⁷². Nesse sentido, o direito de petição emerge como um instrumento democrático que reforça a legitimidade de qualquer cidadão propor processo disciplinar nas situações acima previstas.

A função investigativa no âmbito do PAD é regulamentada por instrumentos previstos na Lei nº 8.112/1990, como a sindicância investigativa. Esse procedimento, semelhante ao inquérito policial, não exige contraditório ou ampla defesa em sua fase inicial, conforme entendimento consolidado pelos tribunais²⁷³. A sindicância tem por objetivo apurar fatos e reunir elementos preliminares para subsidiar a instauração do PAD²⁷⁴.

De acordo com a Lei nº 8.112/1990, a sindicância deve ser anexada ao processo administrativo disciplinar, integrando-o formalmente. Nesse modelo, a função de investigar é atribuída primordialmente às corregedorias, desempenhando um papel similar ao de uma autoridade policial. Todavia, isso não exclui a possibilidade de qualquer cidadão apresentar documentação suficiente para a instauração de um processo administrativo. Conclui-se, portanto, que a responsabilidade de investigar e acusar, no modelo proposto, recai majoritariamente sobre as corregedorias, cuja atuação é análoga à de uma polícia judiciária.

4.3.2 Competência Instrutória do PAD: Advocacia Pública Federal

A competência de instituir a Comissão Processante e instruir o processo disciplinar pode ser delegada a Advocacia-Geral da União, mantendo com a autoridade

²⁷² “[Q]ualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, inciso LXXIII).

²⁷³ “Tratando-se a sindicância investigativa ou apuratória de procedimento com natureza inquisitorial e preparatória, prescinde ela da observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os quais serão devidamente respeitados se desse processo sobrevier formal acusação aos servidores públicos” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 19.243/DF, rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 11 set. 2013, DJe 20 set. 2013).

²⁷⁴ “Eventuais vícios de nulidade ocorridos durante os procedimentos investigativos, a exemplo da investigação preliminar, da sindicância investigativa ou preparatória, não tem o condão de macular o próprio Processo Administrativo Disciplinar, porquanto tratam-se de procedimentos que objetivam a formação do convencimento primário da Administração acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria, sem qualquer carga probatória e insuficiente para dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS n. 20.994/DF, rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 25 maio 2016, DJe 6 jun. 2016).

administrativa a competência julgar e aplicar a penas nos termos do Estatuto atual. Ou seja, a Advocacia-Geral da União (AGU) teria a competência para receber o processo e determinar o seu prosseguimento, com a fase de instrução, indiciamento do relatório e emissão de Parecer²⁷⁵ e autoridade competente somente não acataria o relatório se a conclusão estivesse em desacordo com as provas dos autos. Nesse caso, é importante a deferência a conclusão do relatório final, tendo em vista a capacidade técnica da AGU e sua proximidade com as provas colhidas no processo.

O julgamento do processo administrativo disciplinar é um ato complexo, pois aplicação da pena requer um relatório final da Tríade Processante e uma decisão da autoridade administrativa competente. Ou seja, não é possível aplicar apenas somente com relatório final, nem é possível realizar o julgamento apenas com decisão da autoridade julgadora. O relatório é a peça indispensável para o julgamento final. Contudo, é possível perceber que a fase de inquérito do PAD corresponde a um verdadeiro julgamento pela Comissão. Ou seja, há emissão de juízo sobre pedido, sobre fatos e sobre provas.

Por isso, defende-se que a Tríade processante realiza também julgamento da fase de inquérito²⁷⁶, por meio de diversas decisões, ou seja, emite juízo jurídico sobre fatos e sobre a correta aplicação das normas disciplinares (SANTOS, 2017, p. 206). A Comissão processante realiza “tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos” (Art. 155 da Lei nº 8.112/1990).

A Tríade Processante julga pedido das partes, deferindo-os ou negando quando “considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos” (Art. 156, § 1º, da Lei nº 8.112/1990). Ou seja, há emissão de juízo acerca de pedidos apresentados, análise sobre a pertinência ou não do pedido ou sobre a sua capacidade de esclarecimento dos fatos, constitui um verdadeiro ato de julgar.

Outra manifestação da função julgadora da Comissão manifesta-se pelo ato de indiciamento. A Tríade Processante analisa os fatos apurados, as provas produzidas,

²⁷⁵ Defende-se que a instrução do processo é um julgamento, pois há análise de fatos e provas e emissão de um juízo sobre eles.

²⁷⁶ De acordo com Liebman (2003, p. 23), “Julgar que dizer valorar um fato do passado como justo ou injusto, como lícito ou ilícito, segundo o critério do juízo fornecido pelo direito vigente, e enunciar em consequência a regra jurídica concreta destinada a valer como disciplina do fato típico em exame”. A Comissão Processante valora fatos e aplica a lei vigente ao caso apresentado em uma típica atividade de julgar.

fazendo um verdadeiro juízo de subsunção dos fatos à norma, ou seja, a verificação se os fatos apontados e apurados se enquadram em algum comando proibitivo da norma disciplinar (tipificação)²⁷⁷.

Outro ato da Comissão Processante confirma a premissa de que a Comissão Processante realiza julgamento é emissão do relatório final. De acordo com o art. 165 da Lei nº 8.112/1990, “Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção”. A Tríade Processante realizará um julgamento dos pedidos da defesa, devendo afastar ou aceitar fundamentadamente os argumentos apresentados, a fim de formar o seu juízo conclusivo “quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor” (Art. 165, § 1º, da Lei nº 8.112/1990), além de apontar, na hipótese de reconhecimento de responsabilidade do indiciado, “o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes” (Art. 165, § 2º, da Lei nº 8.112/1990).

Desse modo, defende-se que julgamento do processo administrativo disciplinar é realizado por duas autoridades: a tríade processante (autoridade instrutora) e autoridade julgadora prevista em lei (Art. 165, § 2º, da Lei nº 8.112/1990).

Essa segunda autoridade, que é a autoridade julgadora prevista em lei, também é a autoridade aplicadora da pena. Essa autoridade tem o poder de aplicar a penalidade quando o relatório final da comissão processante ou da tríade processante está em conformidade com as provas apresentadas nos autos. Nesse contexto, podemos concluir que, no processo administrativo, a função de julgar é dividida entre a autoridade instrutória e a autoridade julgadora competente, conforme previsto na Lei nº 8.112/1990.

Nesse ponto, é importante destacar que a comissão processante ou a turma processante emite, ao final, um parecer opinativo, o que remete às competências da Advocacia-Geral da União (AGU). De acordo com a Constituição, a AGU possui competência tanto consultiva quanto contenciosa²⁷⁸. É responsável por defender o Estado Democrático de Direito, atuando na defesa dos órgãos públicos e oferecendo consultoria, além de apresentar pareceres jurídicos.

²⁷⁷ De acordo com o art. 161 da Lei nº 8.112/1990 “Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas”.

²⁷⁸ “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo” (CF/88).

Nesse sentido, defende-se que as Tríades Processante sejam formadas por membros da AGU. Dessa forma, toda a estrutura e fase instrutória do processo administrativo disciplinar poderiam ser realizadas por membros da Advocacia-Geral da União. Assim, o Conselho Administrativo Disciplinar, e conseqüentemente, as suas turmas processantes deverão ser parte da estrutura da AGU. Ou seja, pode ser um órgão da AGU.

4.3.3 Competência para julgar e aplicar sanção: Autoridade Administrativa Competente

A competência para julgar e aplicar sanções no processo administrativo disciplinar é definida pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/1990), que estabelece, em seu Art. 166, que o processo disciplinar, acompanhado do relatório da comissão, deve ser remetido à autoridade que determinou sua instauração para julgamento.

Nos casos em que a penalidade ultrapassa a alçada da autoridade instauradora, conforme disposto no Art. 167, § 1º, o processo deve ser encaminhado à autoridade competente. Quando há mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento deve ser realizado pela autoridade com competência para aplicar a pena mais grave, como estabelecido no Art. 167, § 2º. No caso de penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento é de competência do Presidente da República, conforme o Art. 167, § 3º combinado com o Art. 141, I.

Entretanto, essa competência está condicionada a determinadas situações que requerem reinterpretação constitucional para assegurar, de forma efetiva, cumprimento dos pilares constitucionais do julgador natural apresentados neste trabalho. Primeiramente, a autoridade que instaura o processo deve ser considerada impedida de julgar, especialmente em casos que envolvam penalidades graves, como demissão ou cassação de aposentadoria. Essa função deve ser delegada, de forma permanente, à Controladoria-Geral da União (CGU) e seus órgãos vinculados, que possuem maior capacidade técnica e autonomia para conduzir investigações e instauração de processo disciplinar.

Além disso, o Parágrafo único do Art. 168, que permite à autoridade julgadora discordar do relatório da comissão processante, também precisa de uma nova interpretação. Essa avaliação técnica deve ser atribuída aos órgãos da Advocacia Pública,

que são capacitados para analisar a coerência entre o relatório e as provas do processo. Essa mudança garantiria uma análise técnica mais fundamentada. Caso a autoridade julgadora discorde do relatório da comissão, deveria ser obrigatório solicitar um parecer técnico-jurídico do órgão de consultoria jurídica. Se o parecer técnico for contrário à discordância da autoridade julgadora, esta não poderá aplicar uma pena diversa da recomendada pela comissão, visto que o parecer teria efeito vinculante.

Esse mecanismo evitaria decisões arbitrárias e asseguraria que as sanções aplicadas estivessem embasadas em análises técnicas consistentes. Além disso, para fortalecer a imparcialidade no processo, é essencial promover a separação de funções entre as etapas de instauração, instrução e julgamento²⁷⁹. A autoridade que instaura o processo não deve influenciar a decisão final, e os conselhos disciplinares especializados devem atuar como órgãos julgadores independentes, especialmente em casos de sanções graves.

Adicionalmente, deve-se considerar a transferência da competência de julgamento para conselhos disciplinares ou comissões externas permanentes. Esses órgãos seriam compostos por membros com mandato fixo, experiência jurídica e autonomia funcional, garantindo maior neutralidade e alinhamento com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Essa proposta assegura que as decisões sejam tomadas de forma técnica e imparcial, promovendo maior transparência e legitimidade no processo administrativo disciplinar.

Por fim, essas reformas estruturais e interpretativas são fundamentais para alinhar o processo disciplinar aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e impessoalidade, garantindo julgamentos mais justos, imparciais e tecnicamente fundamentados.

²⁷⁹ É fato que nos processos administrativo, em que a Administração é parte interessada e ao mesmo tempo julgadora, existe uma enorme desigualdade em relação ao acusado ou processado. Contudo, deve ser construído um modelo de julgamento em que possa diminuir ou abrandar essa superioridade do poder público. Nesse sentido, Rafael Munhoz de Mello (2002, p. 94) sugere que “o ideal é que haja um órgão administrativo encarregado de agir como parte, apresentando alegações, requerendo a produção de provas etc, e outro competente para proferir as decisões”. A separação entre acusação e julgador é primordial para garantir a existência de julgador natural, consequentemente, da existência de um processo administrativo disciplinar justo.

4.4 DEFINIÇÃO OBJETIVA DE COMPETÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSO

Além de um órgão permanente, regular e independente, bem como da divisão das funções de acusar e julgar, faz-se necessária a existência de mecanismos que impeçam a escolha arbitrária do órgão julgador ou mesmo do investigador ou acusador. A escolha arbitrária pode ser evitada por meio da definição objetiva da autoridade competente²⁸⁰ e da distribuição dos casos.

Para isso, é necessário que as competências sejam delimitadas de forma clara e objetiva em normas legais ou administrativas, especificando critérios como territorialidade, matéria ou hierarquia. Deve ser definida a competência do órgão central e de suas respectivas comissões permanentes ou turmas processantes. A título de exemplo, a competência territorial pode ser delimitada no âmbito estadual, ou seja, processos contra servidores lotados em determinado estado não podem ser processados em outro estado à escolha do acusado. Quanto à competência material, podem ser constituídos órgãos específicos para julgar infrações referentes a corrupção, improbidade ou abandono de cargo. Em relação à competência em razão da hierarquia, pode-se citar a atribuição de investigar e processar autoridades de alto escalão dos órgãos e entidades federais.

Para assegurar a efetividade do respeito à competência, deve haver também um instrumento processual para suscitar conflito de competência, atribuindo ao órgão de origem o poder de decidir sobre a própria competência, com possibilidade de recurso caso o conflito seja suscitado por uma das partes e não seja aceito pelo órgão julgador. Esse instrumento seria similar ao conflito de competência já previsto na esfera processual cível e penal.

Além disso, a distribuição de processos é um elemento essencial para evitar a escolha deliberada do julgador ou da autoridade instrutora²⁸¹. Não basta que os processos sejam apenas distribuídos; é imprescindível que a distribuição seja realizada de maneira a impedir qualquer possibilidade de seleção intencional do julgador. Assim, é necessário que essa etapa ocorra de forma equitativa entre as turmas ou tríades processantes, caso

²⁸⁰ “Se a competência legal taxativa não permite que a parte escolha o juiz, não é possível, na mesma medida, que qualquer autoridade, seja do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, possa escolher o magistrado que julgará determinado processo ou determinada causa, seja esta escolha feita de forma prévia ou *ex post facto*” (MELLO, 2009, p. 697).

²⁸¹ A distribuição permite a definição da “competência, de forma equânime, sem que se defira às partes a possibilidade de optar pelo órgão julgador de sua preferência” (DIDIER JR., 2022, p. 270).

existam múltiplas. Quando houver apenas uma turma instrutora, a escolha do presidente responsável pela condução do processo deve ser realizada de maneira aleatória²⁸².

Adicionalmente, é viável a adoção de um sistema de rodízio na presidência das tríades processantes, caso haja mais de uma, permitindo que diferentes membros assumam a presidência de processos. Entretanto, a proposta mais adequada seria a distribuição por sorteio de cada processo, garantindo a equidade entre os membros da comissão. Da mesma forma, entre as comissões, se houver mais de uma, o sorteio asseguraria uma divisão justa e imparcial, designando um presidente para cada comissão processante.

Regras de impedimento e suspeição também devem ser rigorosamente observadas, com critérios objetivos que impeçam a atuação de julgadores em situações de conflito de interesses ou comprometimento da imparcialidade, como elemento concretizador do julgador natural (MENDES, 2019, p. 513). No direito processual administrativo, já existe um sistema de impedimentos e suspeições das autoridades julgadoras, contudo, isso não afasta a aplicação, por analogia, das normas dos processos penal e civil.

A publicidade e a transparência também desempenham papel fundamental, permitindo que a designação do julgador seja auditável e acessível às partes envolvidas, aumentando a confiança no sistema. O controle institucional por órgãos de supervisão e correição, aliado a recursos internos ou externos para questionamento de decisões arbitrárias, reforça esse processo.

Nesse contexto, propomos a instituição de um órgão permanente e regular para conduzir o processo administrativo disciplinar, inserido na estrutura da Advocacia-Geral da União, com competência previamente definida e processo distribuído entre as autoridades competentes mediante critérios objetivos, como a distribuição por sorteio.

Além disso, para garantir a separação de funções, propõe-se que o papel de autoridade investigadora e promotora do PAD seja exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que atuará diretamente ou por meio de seus órgãos vinculados, conforme regras de competência estabelecidas de forma objetiva.

²⁸² Cumpre mencionar que “aleatoriedade está ligada à forma de distribuição dos processos e recursos, de forma que não haja qualquer direcionamento do processo a determinado julgador, ou sob outro viés, seja afastada a possibilidade de que este determinado julgador atue no processo” (FORSTER; BITENCOURT; PREVIDELLI; 2018, p. 186).

Assim, adotando o modelo proposto, seria possível superar os principais problemas da atual estrutura de julgamento do PAD. As comissões provisórias seriam substituídas por uma Comissão ou Tríade Processante permanente, previamente instituída, com distribuição de processos definida de forma objetiva, eliminando escolhas posteriores de membros e reduzindo a possibilidade de julgamentos direcionados (juízo de exceção).

A existência de um órgão permanente e regular, distante do servidor acusado e do órgão em que este está lotado, para conduzir o processo, permitiria a adoção de um modelo semelhante ao do Judiciário. Além disso, a divisão de funções entre quem acusa, instrui, julga e aplica a sanção afastaria o caráter inquisitório do PAD e as suspeitas de parcialidade no julgamento, especialmente aquelas relacionadas ao eventual corporativismo.

Por fim, a determinação objetiva da competência e a distribuição de processos impediriam escolhas subjetivas e posteriores dos membros da Comissão Processante, fortalecendo a imparcialidade e a transparência do processo.

Diante desses elementos essenciais, é necessário responder a seguinte pergunta: Qual o modelo ideal de estrutura de julgamento de servidores público federal?

Levando em conta a legislação atual e o sistema normativo de distribuição de competências dentro do poder executivo federal, propõe-se a criação de uma Comissão Processante Permanente Administrativo Disciplinar Interna – CPADI e uma Comissão Externa, integrante do Conselho Administrativo Disciplinar Federal – CADF, órgão independente, regular, permanente e distante das partes eventualmente interessadas.

4.5 DIANTE DO QUE TEMOS: COMISSÃO DISCIPLINAR INTERNA E COMISSÃO DISCIPLINAR EXTERNA

Têm-se duas opções a considerar. A primeira é propor a criação de uma entidade ou órgão autônomo independente, baseada na legislação atual, sem a necessidade de um processo estrutural significativo ou da intervenção do legislativo. É importante ressaltar que um processo justo requer a participação conjunta do legislativo, do executivo e do judiciário. Entretanto, considerando a realidade atual, podemos sugerir a criação de dois tipos de comissões processantes permanentes: a comissão processante permanente interna e a comissão processante permanente externa.

No que diz respeito à comissão processante permanente interna, é fundamental deixar claro que, em tese, não haveria necessidade de uma mudança na legislação, visto que a competência para a sua criação caberia diretamente à autoridade máxima da entidade ou do órgão federal. Assim, haveria, na verdade, uma delegação de competência do gestor máximo. O gestor máximo seria encarregado de aplicar as sanções, mas a autonomia da comissão processante permanente estaria preservada, atuando dentro dos limites da sua própria entidade. Não haveria questionamentos quanto à sua instituição.

Vale destacar que a doutrina, como a de Bacellar Filho (2013) e Nelson Nery Júnior (2009), defendem que o julgador natural é garantido com a existência de uma comissão permanente. No entanto, ter apenas uma comissão permanente, sem critérios claros ou objetivos para a escolha dos membros não é suficiente. É necessário que a comissão atenda a todos os pilares constitucionais do julgador natural, especialmente seja cercada de mecanismos que a protejam de influências internas e externas.

Diante da legislação vigente, este trabalho propõe, então, a criação duas comissões processantes permanente²⁸³: um dentro dos órgãos públicos e entidade federais, para aplicar penas de menor gravidade: advertência e suspensão; e uma Comissão Processante Externa, para aplicar penalidade de maior gravidade, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, cuja a competência é da competência do Chefe do Poder Executivo Federal.

Assim, como funcionaria a Comissão Processante Permanente Administrativa Disciplinar Interna (CPPADI)?

4.5.1 Comissão Processante Permanente Administrativa Disciplinar Interna (CPPADI)

O modelo de Comissão Processante Permanente Administrativa Disciplinar Interna (CPPADI) representaria uma estrutura organizada, estruturada e interna dos órgãos e entidades federais para o julgamento de processos administrativos disciplinares

²⁸³Registre-se que “a instituição de comissões permanentes de disciplina se coaduna o princípio da eficiência administrativa, pois: i) diminui o risco de erros procedimentais ou formais capazes de acarretar vícios processuais; ii) permite a designação de servidores qualificados para o exercício destas atividades, preferencialmente os que possuam conhecimento sobre a matéria; e iii) viabiliza a realização de treinamentos de curta duração com vistas ao contínuo aperfeiçoamento destes servidores”(SANTOS, 2017, p. 209).

cuja penas sejam de advertência, suspensão e destituição de cargo de confiança. Esse modelo deve buscar, contudo, corrigir as fragilidades do sistema atual, como a falta de independência, transparência e imparcialidade, introduzindo mecanismos que assegurem um julgamento justo e alinhado com pilares constitucionais do julgador natural.

Nesse contexto, a CPPADI seria composta por servidores públicos escolhidos por meio de processo seletivo interno, preferencialmente graduados em Direito ou, na ausência desses, servidores certificados em cursos de Processos Administrativos Disciplinares²⁸⁴. Essa especialização é essencial para garantir julgamentos técnicos.

Os servidores designados desempenhariam funções específicas delegadas e, para reforçar a independência da CPPADI, seus membros teriam mandatos fixos e não coincidentes com o mandato do gestor máximo da entidade ou órgão público federal ao qual pertencem, reduzindo possíveis interferências políticas ou administrativas.

A estrutura organizacional da CPPADI incluiria tríades processantes permanentes para distribuir os processos de forma objetiva e eficiente, com possibilidade de substituições previamente definidas²⁸⁵. Os processos para apuração de sanções menos graves, com penas como advertência ou suspensão, seriam conduzidos integralmente pela CPPADI, enquanto infrações que demandassem penas mais severas, como demissão ou cassação de aposentadoria, seriam encaminhadas à Comissão Processante Disciplinar Externa vinculada ao Conselho Disciplinar Federal da Advocacia-Geral da União (AGU).

Além disso, a CPPADI seria responsável pela condução de todo processo, incluindo o juízo de admissibilidade e a instrução processual, culminando na elaboração de um parecer final. Julgando a Comissão que os fatos apurados são graves e que a instrução probatória indica pena de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade o processo seria remetido à Comissão Processante Externa²⁸⁶, que poderia

²⁸⁴ O Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, já exige capacidade técnica para os titulares das unidades setoriais de correição, conforme disposto no art. 8º: “Art. 8º Os cargos em comissão e as funções de confiança dos titulares das unidades setoriais de correição são privativos daqueles que possuam nível de escolaridade superior e sejam: I - servidores ou empregados permanentes da administração pública federal: a) graduados em Direito; ou b) integrantes da carreira de Finanças e Controle. (...)” No entanto, em relação aos membros da Comissão Processante, o decreto não exige formação jurídica, que é indispensável para a correta aplicação do direito, pelo menos do ponto de vista técnico.

²⁸⁵ Como demonstrado no capítulo anterior, a substituição de membros da Comissão Processante, sem critério objetivo, constitui um déficit constitucional do princípio do julgador natural que precisa ser superado.

²⁸⁶ Caberia à Comissão realizar o controle de sua própria competência. Em outras palavras, ela teria o dever de analisar se é ou não competente para julgar o processo, aplicando a chamada “Regra da Kompetenzkompetenz”. De acordo com Didier Jr. (2022, p. 268), essa regra estabelece que todo juízo possui “competência para julgar a sua própria competência”.

ratificar as provas ou realizar nova instrução probatória, assegurando o devido processo legal.

Do mesmo modo, quando a autoridade administrativa competente discordar do parecer da Comissão por entender contrário as provas dos autos, deve remeter o processo para a Comissão Externa a qual analisará se a conclusão da Comissão Interna está condizente com as provas dos autos e emitir parecer final, cuja conclusão vincularia a autoridade responsável pela aplicação da pena.

Outro ponto importante do modelo é a existência de um sistema de revisão. Tanto o servidor acusado quanto a corregedoria poderiam solicitar a revisão do parecer do CPPADI e decisão final. Nesses casos, se a decisão não fosse reconsiderada, o processo seria analisado pela Comissão Processante Externa, que teria a atribuição de revisar os casos e, se necessário, realizar nova instrução.

Também seria fundamental a implementação de um sistema de garantias voltado para a valorização e proteção dos membros das Comissões Permanentes de Processos Administrativos Disciplinares (CPPADI). Entre as medidas que poderiam ser adotadas, destaca-se a instituição de funções específicas para esses membros, o que permitiria maior especialização e reconhecimento das atribuições desempenhadas. Além disso, a concessão de vantagens funcionais, como a atribuição de pontuação para remoção e progressão na carreira, seria um incentivo relevante para atrair e reter profissionais qualificados, bem como para assegurar o comprometimento e a imparcialidade no desempenho de suas funções. Tais medidas reforçariam a independência, a eficiência e a integridade das CPPADI.

Além disso, destaque-se que, nessa proposta, as corregedorias, unidades setoriais de correição e vinculadas tecnicamente a Controladoria-Geral da União – CGU, assumiriam a função de investigar, recebendo denúncias e instaurando sindicâncias investigativas, promovendo maior separação de funções processuais²⁸⁷. Importante ressaltar que a CPPADI não conduziria processos contra superiores hierárquicos ou contra servidores do mesmo departamento dos membros da Comissão, remetendo esses casos à Comissão Processante Externa ou a Comissão Interna Substituta para evitar conflitos de interesse.

²⁸⁷ Essas atribuições encontram-se prevista na Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022: Art. 5º São atividades típicas das unidades setoriais de correição: I - instaurar e conduzir procedimentos investigativos; II - realizar o juízo de admissibilidade das denúncias, das representações e dos demais meios de notícias de infrações disciplinares e de atos lesivos à Administração Pública. (...).

Além disso, a utilização de mecanismos de negociação e acordo deve ser buscada antes (pelas Corregedorias) ou durante o processo (pela CPPADI). A tentativa de acordo, mediada pela corregedoria ou pela comissão processante contribuiria para a resolução de conflitos de forma mais célere e menos onerosa.

A conformidade com os princípios do julgador natural é garantida nesse modelo. O princípio da legalidade é assegurado pela previsão normativa da criação e funcionamento da CPPADI, promovendo clareza e segurança jurídica. A moralidade está garantida pela seleção criteriosa dos membros por concurso público ou critérios objetivos, incluindo requisitos de idoneidade moral. A impessoalidade é viabilizada pelo mandato fixo dos membros e pela vedação de julgamento de servidores do mesmo órgão ou hierarquia. A publicidade é reforçada pela divulgação prévia dos membros e pela transparência do processo no site institucional. Por fim, a eficiência é garantida pela qualificação técnica dos servidores e pela estrutura organizacional permanente.

Em instituições menores, onde a criação de comissões permanentes pode ser inviável²⁸⁸, a entidade ou órgão federal deve realizar acordo de cooperação interinstitucional, como objetivo de criar Comissão Processante Permanente comum aos cooperantes. Esses acordos permitiriam compartilhar recursos e estruturas para viabilizar a existência de comissões internas, assegurando os mesmos padrões de legalidade e eficiência.

Diante disso, a implementação da CPPADI, conforme o modelo proposto, promoveria julgamentos mais justos, imparciais e eficientes no âmbito do processo administrativo disciplinar. O sistema garantiria maior efetividade à garantia do justo processo administrativo, assegurando que o julgamento de servidores ocorresse de forma legal, impessoal, ética, pública e eficiente, reduzindo a possibilidade da utilização do processo disciplinar como instrumento de perseguição ou favorecimento de servidores públicos.

²⁸⁸ Como é o exemplo da Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB: “A FCRB não possui unidade especializada em matéria disciplinar em sua estrutura organizacional, tendo em vista tratar-se de uma instituição de pequeno porte, poucos servidores e cargos comissionados e baixa demanda por ações de correição” (Cf.: Processo nº: 72020.002141/2024-15).

4.5.2 Conselho Administrativo Disciplinar Federal (CADF)

A garantia do julgador natural restará atendida em todos os seus pilares constitucionais mediante a instituição de um Conselho Administrativo Disciplinar Federal dentro da Advocacia-Geral da União²⁸⁹ com a função exclusiva de realizar a instrução dos processos administrativos disciplinares no âmbito da Administração pública federal, sendo composto por tríades processantes permanentes para julgar processos que lhes forem distribuídos.

Estrutura. Órgão permanente e regular.

A proposta de estrutura para um órgão permanente e regular no julgamento de processos administrativos disciplinares seria a criação de um Conselho de caráter nacional, responsável por julgar todos os casos envolvendo servidores públicos do Poder Executivo Federal. Esse órgão incluiria em sua competência os processos oriundos de autarquias, fundações públicas e instituições de ensino superior, promovendo uniformidade e imparcialidade na aplicação da legislação disciplinar.

A estrutura organizacional seria composta por várias tríades processantes, denominadas turmas processantes, que formariam o núcleo instrutor e julgador do Conselho. Cada tríade seria responsável pela análise, instrução e emissão do juízo (Relatório final) dos processos administrativos disciplinares que lhe fossem distribuídos. A pluralidade de turmas permitiria a descentralização e maior eficiência na condução dos casos, garantindo celeridade processual e distribuição equitativa de trabalho.

Além das turmas processantes, o Conselho incluiria uma Secretaria Administrativa, cuja função seria gerenciar as funções logísticas e administrativas do órgão. Esse setor centralizaria as atividades de suporte, como a organização de arquivos, notificações, convocações, acompanhamento dos prazos processuais, e comunicação com as partes interessadas. A Secretaria também coordenaria os serviços de apoio aos julgadores, contribuindo para a eficiência do Conselho.

²⁸⁹ Pensou-se em diversas denominações para órgão permanente responsável pelo processamento do processo administrativo disciplinar, como Comissão Permanente Disciplinar Federal, Procuradoria de Processo Administrativo Disciplinar da Advocacia-Geral da União, Câmara Administrativa Disciplinar Federal. Contudo, a expressão conselho parece atender os objetivos da Lei, visto que a função deste Órgão será realizar a instrução do processo administrativo disciplinar por meio de suas Comissões e apresentar ao final um juízo opinativo sobre os fatos. Seria um órgão instrutório e opinativo em matéria disciplinar, composto por integrantes de todas as carreiras da AGU, um conselho administrativo disciplinar federal.

Outro componente essencial seria o Órgão Colegiado, que poderia assumir a forma de um Órgão Especial ou Plenário. Esse colegiado teria a função de uniformizar entendimentos jurídicos, deliberar sobre questões de alta complexidade ou relevância nacional, e revisar decisões das turmas processantes em casos específicos, especialmente em recursos ou pedidos de revisão de julgamento. O Órgão Colegiado atuaria como instância revisora e normativa, fortalecendo a segurança jurídica e a legitimidade das decisões do Conselho.

A estrutura permanente do Conselho garantiria sua regularidade e previsibilidade, proporcionando estabilidade institucional e autonomia administrativa. Seria instituído por meio de norma específica, assegurando transparência em sua criação e funcionamento. A composição das turmas processantes e do Órgão Colegiado seria feita com critérios objetivos, promovendo imparcialidade, e os membros seriam selecionados com base em competências técnicas e experiência profissional.

Nos estados, poderia pensar na criação de Unidades Seccionais Disciplinares para condução dos processos administrativos disciplinares de âmbito estadual. Essas unidades seriam compostas por turmas processantes (tríades), cuja quantidade seria proporcional à demanda de cada estado, entidades federativas maiores, como São Paulo e Minas Gerais, recebendo mais turmas do que estados com menor volume de casos. Essa estrutura descentralizada permite maior agilidade na condução dos processos, reduzindo custos e tempo na coleta de provas e depoimentos, além de garantir uma maior eficiência administrativa.

A proporcionalidade na alocação das turmas processantes estaduais seria baseada em análises estatísticas, considerando a complexidade e o volume dos casos em cada localidade. Essa abordagem promove eficiência ao atender às demandas regionais de maneira adequada, enquanto o Órgão Central assegura uniformidade nos procedimentos e decisões, promovendo isonomia no tratamento dos casos em âmbito nacional.

A estrutura seria acompanhada de garantias institucionais para assegurar sua independência e credibilidade. O órgão teria autonomia administrativa e orçamentária, com recursos próprios para sua operação. Os membros das tríades processantes seriam selecionados com critérios objetivos e teriam mandatos fixos, promovendo estabilidade e independência em suas decisões.

Composição. Comissão e julgadores Permanente.

A composição do Conselho Disciplinar Federal deve refletir um modelo de pluralidade e especialização, integrando membros de todas as carreiras da Advocacia-Geral da União (AGU), incluindo Advogados da União (AU), Procuradores do Banco Central (PBC), Procuradores da Fazenda Nacional (PFN) e Procuradores Federais. Essa integração visa garantir que as diferentes competências e experiências das carreiras jurídicas da AGU contribuam para a análise técnica e fundamentada dos processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais.

O Conselho seriam organizados em tríades/turmas processantes²⁹⁰, responsáveis pelo julgamento dos processos administrativos disciplinares. Essas tríades formariam o núcleo julgador/instrutor do Conselho, sendo compostas por membros que possuem formação e experiência jurídica necessária para julgar casos de alta complexidade, especialmente considerando a gravidade das sanções administrativas que podem ser impostas, como demissões e cassações de aposentadorias.

Para assegurar a imparcialidade, eficiência e qualidade das decisões, os membros das tríades processantes seriam selecionados mediante um processo seletivo interno, abrangendo todas as carreiras da AGU. Esse processo seletivo seria realizado em âmbito nacional, com critérios objetivos e públicos, considerando aspectos como experiência, desempenho funcional, conhecimento técnico e idoneidade moral. Essa abordagem promove a transparência e a meritocracia, garantindo que os melhores profissionais assumam as funções de julgadores no âmbito disciplinar.

Os selecionados teriam mandatos fixos, com possibilidade de recondução mediante avaliação criteriosa, o que asseguraria estabilidade no desempenho de suas funções e reduz a possibilidade de pressões externas ou substituições arbitrárias. A lotação dos membros nas tríades seria feita com base em critérios geográficos e na demanda por julgamentos em diferentes regiões, assegurando uma distribuição equilibrada de casos entre as unidades estaduais e o órgão central.

Essa composição atenderia às dimensões constitucionais do justo processo administrativo disciplinar e aos pilares constitucionais do julgador natural administrativo. A pluralidade das carreiras no Conselho reforça a imparcialidade e amplia a capacidade técnica da instituição. A seleção pública e objetiva dos membros contribui para a

²⁹⁰ As turmas poderiam exercer suas atividades de forma descentralizada em cada Estado da Federação.

credibilidade do sistema, enquanto a fixação de mandatos promove a independência funcional, afastando a possibilidade de interferências que possam comprometer o julgamento justo e isonômico.

Por fim, essa estrutura integrada e especializada fortalece o modelo de governança disciplinar no âmbito federal, garantindo que a condução do PAD pelo Conselho seja embasada nos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Sistemas de Garantias e recompensas.

As Garantias funcionais são fundamentais para assegurar a independência, imparcialidade e eficiência dos membros das tríades processantes no exercício de suas funções no Órgão Administrativo Disciplinar. Uma das principais garantias previstas deve ser a retribuição pecuniária pelo exercício da função especial. Essa compensação financeira reconhece a natureza complexa e especializada do trabalho realizado pelos membros das comissões, incentivando a dedicação exclusiva e garantindo a valorização do esforço adicional demandado para julgar processos administrativos disciplinares.

Além disso, o tempo de atividade desempenhado nas comissões deve ser considerado como critério objetivo para promoção na carreira, remoção ou pontuação em concursos seletivos internos. Esse reconhecimento formal não apenas motiva os servidores a atuarem de maneira eficiente, mas também valoriza a experiência adquirida, promovendo uma cultura de profissionalismo e meritocracia no sistema administrativo disciplinar.

Para reforçar a independência das tríades processantes, é essencial que os membros no exercício de sua função judicante não possuam qualquer subordinação hierárquica com a autoridade do órgão ou entidade em que o servidor acusado se encontra lotado. A autonomia funcional deve ser assegurada, de forma que os integrantes das comissões obedeçam exclusivamente à Lei e à Constituição. Assim, como ocorre no Poder Judiciário, deve ser vedada qualquer avocação indevida de processos ou interferência externa por autoridades sob a justificativa de hierarquia funcional²⁹¹. Essa

²⁹¹ É necessário observar, no âmbito disciplinar, a regra da perpetuação da jurisdição ou de competência administrativa. Uma vez distribuído o processo à Comissão Processante, a competência somente poderá ser deslocada nas hipóteses previamente estabelecidas em regulamento próprio. É perfeitamente aplicável ao PAD a norma do art. 43 do Código de Processo Civil (CPC): “Determina-se a competência no momento do registro ou da distribuição da petição inicial, sendo irrelevantes as modificações do estado de fato ou de

salvaguarda impede que superiores hierárquicos possam influenciar ou direcionar os julgamentos, assegurando que as decisões sejam baseadas exclusivamente nos fatos, provas e normas aplicáveis.

A proibição de interferências externas é vital para preservar a integridade e legitimidade do processo administrativo disciplinar. Qualquer tentativa de controle ou manipulação do julgamento por autoridades superiores comprometeria a credibilidade do sistema e violaria o princípio do julgador natural²⁹². Portanto, as tríades processantes devem operar com total autonomia, protegidas por uma estrutura normativa que assegure sua independência.

Essas garantias fortalecem o modelo proposto, alinhando-o aos padrões exigidos para um justo processo administrativo disciplinar.

Competência material e funcional

A competência material do Conselho seria estabelecida para garantir julgamentos imparciais, técnicos e fundamentados em casos que envolvem penalidades mais severas e de maior relevância dentro da Administração Pública Federal. Nesse sentido, o Conselho, meio de suas tríades/turmas processantes, teria a responsabilidade de conduzir processos administrativos disciplinares cujas sanções possam resultar em demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores públicos, em conformidade com a competência do Presidente da República prevista no art. 141, I, da Lei nº 8.112/1990.

Além disso, as penalidades menos severas continuariam sob a competência de autoridades administrativas hierarquicamente inferiores ao Presidente da República, a quem caberia delegar a condução do processo disciplinar à CPPADI. No caso de suspensões superiores a 30 dias, a competência seria da autoridade imediatamente inferior ao Presidente da República (Art. 141, II, da Lei nº 8.112/1990). Para advertências ou suspensões de até 30 dias, a competência recairia sobre o chefe da repartição ou outras autoridades previstas nos regimentos ou regulamentos (Art. 141, III, da Lei nº

direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem órgão judiciário ou alterarem a competência absoluta”.

²⁹²Segundo Aury Lopes Júnior (2020, I. 1.3) o nascimento da garantia do julgador natural ocorre com a prática do delito, a partir do qual “Não se podem manipular os critérios de competência e tampouco definir posteriormente ao fato qual será o juiz da causa. Elementar que essa definição posterior afetaria, também, a garantia da imparcialidade do julgador”.

8.112/1990). Já nos casos de destituição de cargo em comissão, a competência seria da autoridade que realizou a nomeação (Art. 141, IV, da Lei nº 8.112/1990).

No entanto, o Conselho também assumiria a competência para conduzir processos administrativos disciplinares envolvendo autoridades de alto escalão do Poder Executivo Federal, mesmo que a conduta apurada se enquadre dentro da competência da CPPADI, cabendo a CGU promover a investigação e instauração do processo²⁹³. Essa competência especial garantiria a imparcialidade e a independência em casos de elevada sensibilidade institucional. Por exemplo, julgar denúncia contra o presidente de uma autarquia, cuja sanção prevista em lei seja suspensão.

A inclusão de processos relacionados a autoridades de alto escalão em sua competência asseguraria que esses casos fossem conduzidos de maneira técnica e livre de influências externas.

Competência territorial.

A definição da competência territorial no âmbito do Conselho Disciplinar deve ser pautada pelo princípio da proximidade, considerando o local de lotação do servidor público infrator. Assim, um servidor lotado no Estado de São Paulo deverá ser julgado exclusivamente pela Unidade Disciplinar ou turma processante ou tríade processante²⁹⁴ correspondente ao estado de São Paulo, sendo vedado que o processo seja conduzido em Brasília, mesmo que a sede da entidade de lotação ou da respectiva Corregedoria esteja na Capital Federal. Esse modelo respeita o princípio da descentralização e assegura maior eficiência, reduzindo custos e garantindo maior proximidade com as provas e testemunhas relevantes para o caso.

Por exemplo, em um processo administrativo disciplinar envolvendo um servidor no estado do Ceará, o caso seria recebido pela Unidade Administrativa Disciplinar do Ceará. A tríade processante permanente conduziria o processo, incluindo a instrução e coleta de provas. Caso fosse necessário um recurso ou uma revisão, o

²⁹³ O art. 4º, inciso VIII, do Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005, estabelece que compete à CGU, Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, “instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade”.

²⁹⁴ Como destacado anteriormente, a Conselho Federal seria formado por Turmas processante ou tríades processantes estaduais (descentralizadas), com atribuição de conduzir PAD contra servidores lotados no respectivo Estado.

processo seria remetido ao Órgão Central em Brasília, garantindo uma instância revisora independente e especializada.

De forma análoga ao sistema judiciário, uma vez definida a competência da tríade processante para conduzir o julgamento, essa competência deverá ser preservada até o término do processo, com a aplicação do princípio da perpetuação da jurisdição. Esse princípio garante que o processo seja conduzido de maneira contínua e uniforme pela mesma tríade, evitando possíveis manipulações ou mudanças arbitrárias que possam comprometer a imparcialidade e a integridade do julgamento. Nos casos em que ocorra impedimento ou suspensão de membros da tríade, a substituição deverá ser realizada exclusivamente pelos suplentes previamente designados, reforçando a previsibilidade e a transparência do processo.

Caso o Estado onde o servidor está lotado não disponha de uma Unidade ou Turma Disciplinar, ou em situações em que todos os membros da Unidade sejam impedidos de atuar no processo, a competência deverá ser deslocada para outra Unidade previamente definida antes da instauração do processo. Essa previsão, estipulada de forma normativa, é fundamental para evitar decisões arbitrárias ou discricionárias no momento do deslocamento da competência e para assegurar que o processo seja conduzido de maneira célere e eficaz, mesmo diante de dificuldades administrativas ou organizacionais.

Distribuição de processos

A distribuição do processo administrativo disciplinar (PAD) deve ser organizada de forma a garantir equidade, transparência e eficiência no andamento dos casos²⁹⁵. O pedido de processamento do PAD seria inicialmente protocolado diretamente nas unidades disciplinares estaduais ou do Distrito Federal, que seriam responsáveis por coordenar a tramitação inicial e garantir o cumprimento das normas aplicáveis. Após o protocolo, o processo deveria ser distribuído a uma turma processante, em casos em que existam múltiplas turmas. A existência de diversas turmas processantes facilita a gestão dos casos, melhora a eficiência do julgamento e evita sobrecarga em uma única tríade processante, além de possibilitar a distribuição objetiva do processo.

²⁹⁵ Sobre a importância da distribuição de processos, Didier Jr. (2022, p. 247) afirma que “As regras de distribuição também servem para fazer valer a garantia do juiz natural: estabelecem-se critérios prévios, objetivos, gerais e aleatórios para a identificação do juízo que será o responsável pela causa”.

A escolha da turma processante que conduzirá o processo deve ser feita de forma objetiva, preferencialmente por sorteio ou por critérios previamente estabelecidos. Dentro da turma processante designada, o presidente seria selecionado também por critérios claros e objetivos, como sorteio, rodízio ou outro método equitativo estabelecido no Regimento Interno do Conselho Administrativo Disciplinar Federal (CADF). No caso de haver apenas uma turma processante, a presidência deveria seguir uma sequência pré-definida no Regimento Interno, promovendo a previsibilidade e a transparência na escolha.

Competência recursal.

A competência recursal no âmbito do processo administrativo disciplinar é um elemento essencial para assegurar a justiça e a legitimidade das decisões, tanto para o servidor acusado quanto para a entidade administrativa interessada na apuração e no processamento de infrações. Como destaca Vicente Greco Filho (2010, p. 51), a ausência de um sistema recursal pode levar a graves riscos de decisões injustas, ressaltando a necessidade de um duplo grau de jurisdição como garantia da dimensão dialética e democrática do processo.

Nesse contexto, o Conselho deve possuir órgão com competência recursal. Essa função revisora permite corrigir eventuais erros materiais ou formais e reforçar a segurança jurídica dos julgamentos, promovendo maior confiança no sistema disciplinar. Tal órgão seria responsável por examinar uma variedade de decisões que podem surgir no curso do processo disciplinar, incluindo, mas não se limitando a: 1) indeferimento de pedidos de produção de provas e diligências: Os recursos contra decisões que limitem ou impeçam a coleta de provas essenciais ao esclarecimento dos fatos devem ser analisados para garantir o contraditório e a ampla defesa; 2) decisão de indiciamento ou arquivamento: O acusado, bem como a entidade solicitante da apuração, deve ter o direito de recorrer contra a decisão de indiciar ou não o servidor. Isso assegura uma análise adicional sobre a suficiência de provas e a adequação das conclusões preliminares; 3) relatório final e decisão de mérito: O direito de recurso deve ser plenamente garantido após a decisão final. No caso de uma decisão complexa — que resulta da combinação do parecer da Comissão Processante (ou tríade processante) e da aplicação da pena pela autoridade julgadora — o servidor acusado poderá recorrer contra a pena aplicada,

buscando revisão de mérito e de proporcionalidade ou contra eventuais nulidades verificadas no curso do processo.

Adicionalmente, no caso de absolvição, a Corregedoria ou qualquer cidadão poderá apresentar recurso, especialmente se existirem evidências de prejuízo ao erário ou à moralidade administrativa. Esse mecanismo de recurso assegura que decisões que possam impactar negativamente o interesse público sejam revisadas em instância superior.

O órgão recursal, no Conselho, além de promover uma revisão técnica e jurídica das decisões, deve operar de forma colegiada para aumentar a legitimidade e reduzir os riscos de decisões isoladas ou subjetivas. Para tanto, sua composição deverá incluir membros qualificados, dotados de garantias de independência e imparcialidade. A previsão de um prazo razoável para a interposição e análise dos recursos também é essencial para garantir celeridade e eficiência no julgamento, sem comprometer os direitos das partes envolvidas.

Por fim, a inclusão de um órgão recursal estruturado e funcional no sistema disciplinar reforça a confiança pública no processo, assegurando que as decisões administrativas estejam alinhadas aos princípios constitucionais de ampla defesa, contraditório, legalidade e moralidade.

Definição detalhada do Procedimento e das atribuições de cada sujeito processual em ato normativo interno

Normas sobre o procedimento processual a ser seguido é essencial para assegurar a legitimidade e a previsibilidade do processo administrativo disciplinar, garantindo que as partes envolvidas tenham plena ciência das regras e etapas processuais. O Conselho Disciplinar deve elaborar um regimento interno detalhado, contemplando todas as fases do rito processual, desde a instauração até a decisão final e eventuais recursos. Esse regimento deve estar em consonância com a legislação vigente e prever mecanismos que assegurem o contraditório, a ampla defesa e a imparcialidade.

Na ausência de normas específicas ou em casos de lacunas legais, é fundamental a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (CPC)²⁹⁶ e do Código de Processo

²⁹⁶ Nesse sentido, Santos (2017, p. 207) afirma ser “possível a aplicação supletiva das normas relativas ao impedimento e à suspeição previstas no CPC/2015 aos processos administrativos disciplinares”.

Penal (CPP), garantindo a observância de princípios fundamentais do devido processo legal.

Além disso, o regimento interno deve prever regras claras e objetivas, promovendo maior efetividade ao contraditório e à ampla defesa. Essas normas vinculam tanto os membros julgadores quanto os servidores acusados, reduzindo o risco de arbitrariedades e assegurando um tratamento uniforme em todos os casos.

Também deve existir normas que estabeleçam a competência de cada sujeito processual no processo²⁹⁷. A separação de funções dentro do processo administrativo disciplinar é um princípio fundamental para garantir a imparcialidade e a transparência no julgamento. Essa divisão deve estabelecer que as diferentes fases do processo — investigação, promoção, instrução e julgamento — sejam conduzidas por autoridades ou órgãos distintos, com atribuições específicas e independentes.

O modelo ideal e possível hoje é que a investigação dos fatos, e da respectiva autoria, e a promoção do processo disciplinar fique a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU). A instrução probatória deve ser conduzida pela Comissão Processante ou tríade processante da respectiva Unidade Disciplinar estadual, que terá como função garantir a produção e análise imparcial das provas, proporcionando às partes a oportunidade de apresentar suas alegações e de rebater as provas contrárias.

O julgamento final deve ser realizado pela autoridade competente prevista em lei, ou seja, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade deve ser realizada pelo Presidente da República ou autoridade delegadas. No caso de discordância da Conclusão da Comissão Processante, a autoridade julgadora deve submeter à instância superior para analisar se a conclusão anterior está contrária as provas dos autos ou que existe nulidade insanável, o parecer da instância superior vinculará a decisão da autoridade competente.

Isso porque, caso o Conselho, por meio de órgão colegiado composto por membros da Advocacia-Geral da União (AGU) e com competência consultiva, afirme que o relatório da Comissão não contraria as provas produzidas, o gestor não tem como discordar dessa opinião técnica. Em outras palavras, o gestor não possui competência

²⁹⁷ Como ensina Didier Jr. (2022, p. 268), “Não basta que as regras de competência sejam fixadas por normas jurídicas gerais; é necessário que se saiba qual, dentre os vários igualmente competentes, será o juízo responsável concretamente pela demanda ajuizada. É necessário que se determine, *in concreto*, qual o juízo que será o competente para o processamento e o julgamento da causa”.

técnica para afirmar que o parecer está em desacordo com as provas. Ele pode, no entanto, discordar e solicitar um novo parecer, considerando tratar-se de um tema técnico, cuja atribuição é da Advocacia Pública, responsável por zelar pelo fiel cumprimento da lei.

Essa divisão de funções entre a CGU, Conselho Disciplinar Federal/AGU e Autoridade Administrativa Competente assegura que nenhuma autoridade concentre poderes excessivos. Ela também possibilita a fiscalização mútua entre os diferentes agentes e órgãos envolvidos no processo, reduzindo o risco de direcionamentos, perseguições ou favorecimentos. Ao estruturar um modelo que combine um procedimento claro e pré-definido com uma separação rigorosa de funções, o sistema disciplinar se alinha aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo aos servidores acusados e à Administração Pública um justo processo administrativo disciplinar federal.

4.6 DIANTE DO QUE DEVERÍAMOS TER: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL – O JULGADOR ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR IDEAL

A proposta de criação de um tribunal administrativo disciplinar não é inédita no direito brasileiro. A Emenda Constitucional de 1977 já previa a criação de um órgão constitucional disciplinar. Além disso, Dias Toffoli, em 2007, afirmou que o Governo estudava “criar um órgão semelhante a um tribunal administrativo para processar e julgar servidores públicos federais acusados de desvio de conduta”²⁹⁸.

No mesmo sentido, o Advogado-Geral da União já se manifestou defendendo “criação de um tribunal administrativo da advocacia pública, órgão que teria atuação anterior à chegada do processo ao Poder Judiciário” (TAJRA, 2024)²⁹⁹.

Atualmente, há tribunais administrativos que atuam como órgãos julgadores, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal Administrativo do Direito (TAD), o Tribunal Administrativo do Direito de Concorrência e o Tribunal Marítimo. Além disso,

²⁹⁸ BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal em pauta. Governo pode criar tribunal administrativo. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/DiasToffoli/Entrevistas/2007_jul_30.pdf> Acesso em: 29/11/2024.

²⁹⁹ TAJRA, Alex. Consultor Jurídico. SEMENTE PLANTADA. AGU defende criação de tribunal administrativo da advocacia pública, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-07/agu-defende-criacao-de-tribunal-administrativo-da-advocacia-publica/>>. Acesso em: 29/11/2024.

o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) possui competência disciplinar e funciona como um órgão autônomo, com características semelhantes às de um tribunal.

A instituição de um Tribunal Administrativo Disciplinar Federal exige uma profunda alteração das normas disciplinares atualmente, de modo a superar o modelo de julgamento por meio de Comissões Processantes.

A principal diferença entre o Tribunal Administrativo Disciplinar Federal e o Conselho Administrativo Disciplinar Federal (CADF), proposto anteriormente, reside na maior autonomia do Tribunal e em seu maior distanciamento em relação ao Poder Executivo Federal.

O Tribunal Administrativo Disciplinar Federal deve possuir autonomia administrativa, orçamentária e normativa. No que se refere à autonomia administrativa, o Tribunal terá a prerrogativa de selecionar, nomear e demitir seus próprios servidores e membros. Essa autonomia implica uma desvinculação direta dos órgãos do Poder Executivo, embora o Tribunal ainda integre a estrutura do Executivo, de forma semelhante ao Tribunal de Contas da União (TCU), mas com independência própria e especial. Além disso, o Tribunal poderá realizar suas próprias contratações e celebrar contratos administrativos para atender às suas demandas.

A autonomia orçamentária lhes permitirá gerir despesas, prever seus próprios orçamentos e exercer outras competências relacionadas ao controle financeiro.

A autonomia normativa será fundamental, garantindo a capacidade de elaborar regulamentos, regimentos internos e normas aplicáveis às suas atividades e, potencialmente, a outros órgãos vinculados.

O Tribunal Administrativo Disciplinar Federal não teria vinculação direta ao Poder Executivo. Em termos de comparação, seria semelhante ao Tribunal de Contas da União, com uma estrutura independente, capaz de funcionar com autonomia administrativa, orçamentária e normativa.

É interessante observar que o atual modelo de julgamento foi criado em 1939 e, portanto, é necessário refletir sobre a necessidade de sua substituição e adequação às normas constitucionais. Há uma necessidade premente de uma mudança estrutural e uma reforma do processo administrativo disciplinar, para que se prevejam órgãos independentes, imparciais e autônomos, capazes de garantir um justo processo.

Portanto, conclui-se que a Constituição Federal permite a criação de um modelo de tribunal administrativo disciplinar independente e autônomo, dotado de garantias que assegurem o justo processo administrativo em todas as suas dimensões.

É possível conceber um Tribunal Administrativo Disciplinar que não apenas julgue servidores, mas também abarque outros casos, como ações de improbidade administrativa, o que poderia contribuir para desafogar o Poder Judiciário. Atualmente, o Poder Judiciário realiza julgamentos relacionados à improbidade administrativa. No entanto, o reconhecimento da improbidade administrativa também pode ser realizado no âmbito de um processo administrativo disciplinar. Assim, o Tribunal Administrativo Disciplinar poderia ter competência para julgar agentes públicos, incluindo questões relacionadas à improbidade administrativa.

Por exemplo, um prefeito, ao administrar recursos públicos federais, estabelece uma relação de sujeição especial com a União. Assim, em caso de desvio de recursos, esse agente público poderia ser julgado pelo Tribunal Administrativo Disciplinar Federal por improbidade administrativa, especialmente nos casos que resultem em prejuízo ao erário federal.

Em relação à estrutura desse tribunal, poderia composto por diversas turmas especializadas, Secretaria Administrativa, órgãos colegiados e plenário. Seus membros poderiam ser selecionados mediante concurso público, assim como ocorre no poder judiciário ou mediante indicação do Chefe do executivo, com aprovação do congresso, como ocorre com Tribunal de Contas da União.

Contudo, todos os membros devem possuir experiência mínima no serviço público ou tempo de atividade jurídica. É interessante também que haja a indicação de representantes da OAB, tendo em vista a sua finalidade essencial de “defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas” (Art. 44 da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994).

Além disso, é imprescindível estabelecer garantias institucionais ao tribunal. Essas garantias são fundamentais para evitar pressões externas ou internas de qualquer natureza. Propõe-se, portanto, que o tribunal tenha orçamento próprio, autonomia para constituição de seu quadro de pessoal, definindo os cargos e a sua própria estrutura administrativa. Deve ter, pois, autonomia orçamentária, financeira, administrativa e normativa.

Os membros do tribunal deverão também ter garantias funcionais para assegurar a independência em suas decisões, tais como inamovibilidade de seus membros, mandato fixo ou vitalício, retribuição pecuniária para o exercício da função de julgador

administrativo, de forma semelhante aos membros do Tribunal de Contas da União e do poder judiciário.

Por fim, cumpre mencionar que a criação de um tribunal Administrativo (contencioso administrativo), autorizado pela Emenda Constitucional nº 7 de 1977³⁰⁰, não avançou no Brasil e enfrentou muitas críticas, especialmente em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição³⁰¹. Entende-se que houve certa incompreensão desse instituto, cujo objetivo era garantir, já na década de 1970, a criação de um órgão independente e imparcial para julgamento de “litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União” (Art. 110, CF/1967).

O principal argumento contra a instituição de um tribunal administrativo disciplinar foi o fato de a Constituição ter adotado um modelo de jurisdição única. No entanto, esse argumento não se sustenta, pois o direito brasileiro já conta com diversos tribunais administrativos que emitem decisões sobre assuntos administrativos, incluindo questões relacionadas a servidores e agentes públicos, sem que isso viole o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Em matéria disciplinar, podemos mencionar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgãos colegiados que emitem decisões administrativas sem que isso contrarie o modelo de julgamento atualmente adotado (jurisdição única). Essas entidades são independentes e autônomas, dotadas de garantias e prerrogativas que impedem a ocorrência de injustiças ou questionamentos sobre imparcialidade ou riscos de perseguições políticas.

Assim, a criação de um Tribunal Administrativo Disciplinar Federal é uma medida necessária para modernizar o processo administrativo disciplinar e garantir a

³⁰⁰ “Art. 110. Os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais, qualquer que seja o seu regime jurídico, processar-se-ão e julgar-se-ão perante os juízes federais, devendo ser interposto recurso, se couber, para o Tribunal Federal de Recursos.

Art. 111. A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior (Artigo 153, § 4º). (Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977).

Art. 153 (...) § 4º A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para a decisão sobre o pedido. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977)” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 - Original).

³⁰¹ De acordo com Dilvanir José da Costa (1986), o texto da emenda permitia duas interpretações: a primeira, no sentido de que a lei que criasse o contencioso administrativo retiraria a competência do judiciário para apreciar a matéria, restaurando a dualidade de jurisdição no Brasil; e a segunda, seria no sentido de que “o que o artigo 111 estaria autorizando era, no máximo, a criação de uma instância ou via administrativa de exaurimento obrigatório, como condição de acesso ao Judiciário”, de modo a preservar a unidade de jurisdição. Para Ricardo Perlingeiro (2015), a Emenda Constitucional nº 7 de 1977 “cogitou a possibilidade de o legislador instituir um contencioso administrativo extrajudicial que se sujeitasse a um posterior controle judicial, semelhante ao atual judicial review norte-americano, o qual, contudo, nunca prosperou”.

máxima eficácia a garantia fundamental do julgador natural. Com uma estrutura independente e autônoma, dotada das garantias institucionais e funcionais adequadas, o tribunal será capaz de promover justiça administrativa e contribuir para o aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro, assegurando o justo processo administrativo disciplinar no âmbito da Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A INFRAÇÃO X ESTADO DE DIREITO

*A infração é um grande mal,
Que deve ser combatido,
Mas com o remédio correto,
Com o processo devido!
Para que o direito vença,
Não combate essa doença,
Matando o acometido!*

(AUTOR, 2024).

A tese apresentada dedicou-se a compreender as fragilidades do processo administrativo disciplinar federal e propor um modelo estrutural que garanta maior alinhamento aos princípios constitucionais, especialmente no que se refere à concretização da garantia do julgador natural e à promoção do justo processo administrativo.

Inicialmente, foi estabelecido o conceito de justo processo administrativo, compreendido como aquele que atende a seis dimensões constitucionais fundamentais: dimensão da legalidade, dimensão dialética-democrática, dimensão ética ou moral, dimensão humanitária, dimensão republicana e dimensão da eficiência. Essas dimensões constitucionais foram reconhecidas como elementos essenciais para assegurar um processo administrativo justo, transparente e alinhado aos valores constitucionais.

Paralelamente, a garantia do julgador natural foi explorada em profundidade, revelando-se como elemento indispensável ao justo processo administrativo. Constatou-se que o seu conteúdo transcende o núcleo clássico do princípio do juiz natural, sendo estruturado a partir dos princípios fundamentais da Administração Pública extraídos do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. São, portanto, bases fundantes do Julgador natural Administrativo: o pilar da legalidade ou juridicidade, que assegura que o julgador seja competente, previamente designado, ordinário ou permanente, definido por lei ou ato normativo e respeitando o devido processo legal; o pilar da impessoalidade, que exige

que o julgador atue com imparcialidade e independência, livre de vínculos ou pressões que possam comprometer sua neutralidade no julgamento; o pilar da moralidade, que demanda que o julgador seja ético, moral e probo; o pilar da publicidade, que determina que o julgador seja público e não secreto; e o pilar da eficiência, que exige que o julgador tenha competência técnica e experiência, garantindo celeridade, precisão e qualidade nas decisões.

Além disso, pesquisa realizada junto a diversos órgãos e entidades administrativas federais evidenciou que o modelo vigente apresenta inconsistências tanto na estrutura quanto na prática de julgamento de processos disciplinares, resultando em um quadro de insegurança jurídica e ausência de uniformidade. A diversidade de modelos de julgamento adotados pelos órgãos e entidades federais, aliados a déficits em garantias fundamentais, compromete a proteção dos direitos processuais fundamentais do servidor público acusado e do justo processo administrativo.

O modelo vigente, caracterizado pela formação de comissões processantes *ad hoc e post facto* e pela concentração de funções processuais – investigação, acusação e julgamento – em uma única autoridade, herda características de um sistema inquisitório que não atende integralmente às exigências do Estado Constitucional Democrático. Essa estrutura compromete os pilares constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, fragilizando a confiança da sociedade na Administração Pública e expondo o servidor acusado à possibilidade de julgamentos marcados por parcialidade e eventuais abusos.

Foi ainda constatada a inexistência de um órgão central, autônomo e regular para o tratamento de matéria disciplinar no âmbito federal. Cada órgão ou entidade federal adota estruturas próprias, gerando discrepâncias na condução de processos administrativos disciplinares, mesmo sob o mesmo regime normativo. Essa desarticulação favorece desigualdades procedimentais e questionamentos sobre a integridade do sistema.

Diante dessas deficiências, é necessária a criação de um órgão central, permanente, independente, autônomo e equidistante responsável pelo recebimento, processamento e tratamento de processos administrativos disciplinares. Tal órgão deve ser institucionalizado por meio de lei ou ato infralegal, com regulamentação específica que defina suas competências, composição, atribuições e normas de funcionamento. A estrutura deve contar com recursos técnicos, humanos e financeiros suficientes para garantir eficiência, continuidade e transparência.

O modelo proposto inclui a formação de comissões processantes permanentes, compostas por membros previamente designados por critérios objetivos e com mandatos fixos, a fim de promover estabilidade, prevenir interferências externas e assegurar imparcialidade no julgamento. As tríades processantes devem ser estabelecidas antes da ocorrência dos fatos, evitando manipulações na escolha dos julgadores.

Além disso, é imprescindível a separação das funções de investigação, acusação e julgamento, eliminando o caráter inquisitório do PAD³⁰². A investigação e instauração do processo disciplinar deve ser realizada por corregedorias ou unidades autônomas vinculadas a órgãos de controle interno; a instrução deve ser conduzida por um órgão independente, um conselho disciplinar ou tribunal administrativo, composto por membros qualificados e insuspeitos; e o julgamento e aplicação da sanção, atribuído a autoridade competente prevista em lei, a qual estará vinculada ao Relatório Final do Conselho ou Tribunal Disciplinar.

A definição de competências deve ser clara e objetiva, considerando critérios de territorialidade, matéria e hierarquia, para evitar arbitrariedades. Deve-se também adotar instrumentos processuais que permitam suscitar conflitos de competência e garantir uma distribuição imparcial dos processos.

A publicidade e a transparência são pilares fundamentais para ampliar a confiança no sistema, sendo essencial a divulgação da estrutura, composição e decisões do órgão, bem como a utilização de ferramentas tecnológicas que assegurem sorteios aleatórios e gestão eficiente dos processos.

A capacitação técnica dos membros das comissões é outro aspecto indispensável, com exigência de formação jurídica e conhecimento especializado, garantindo decisões precisas, ágeis e fundamentadas.

Assim, defende-se a necessidade de uma reestruturação do sistema disciplinar federal, propondo, de diante da legislação atual, a criação de Conselho Administrativo Disciplinar Federal (CADF) no âmbito da Advocacia Pública Federal para julgamento de fatos puníveis com pena de demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, o qual

³⁰²Essa separação representa o distanciamento do julgador em relação aos interessados do processo e privilegia a sua imparcialidade. Como razão Luigi Ferrajoli (2002, p. 454) ao afirmar que, “[d]e todos os elementos constitutivos do modelo teórico acusatório, o mais importante, por ser estrutural e logicamente pressuposto de todos os outros, indubitavelmente é a separação entre juiz e acusação”.

deverá ser composto por advogados públicos selecionados mediante processo seletivo interno.

No entanto, como modelo ideal de julgamento do PAD, defende-se a criação de um Tribunal Administrativo Disciplinar Federal, dotado de autonomia funcional, orçamentos próprios e composto por membros selecionados por critérios objetivos, com a função exclusiva de julgar, como uma solução institucional capaz de garantir maior imparcialidade, eficiência e tecnicidade nos julgamentos. Com sua implementação, será possível assegurar que os processos administrativos disciplinares sejam conduzidos por julgadores independentes, autônomo e distantes dos fatos e das partes interessadas, promovendo maior uniformidade, celeridade e confiabilidade nos julgamentos.

A criação de uma estrutura permanente e autônoma para a condução de julgamento dos servidores públicos federais é fundamental para a concretização do justo processo administrativo e do julgador natural. Tal medida não apenas modernizaria o sistema disciplinar, mas também reforçaria os valores republicanos e democráticos da Administração Pública, contribuindo para a construção de um Estado mais eficiente, justo e respeitador dos direitos fundamentais.

Assim, a implementação de um órgão disciplinar autônomo, permanente, independente, regular e distante das pessoas interessadas no resultado do processo é a solução mais apropriada para atender às exigências do modelo constitucional de justo processo e da garantia do julgador natural, bem como para responder às demandas da sociedade por maior transparência, equidade e eficiência no âmbito administrativo.

REFERÊNCIAS

ALBA, Juan Fernando Durán; RUIZ, Ivan Aparecido; MONTESCHIO, Horácio; KFOURI, Gustavo. Obrigatoriedade de observância do princípio do julgador natural na sindicância e no processo administrativo disciplinar: efetivação do direito e garantia fundamental como forma de acesso à justiça. *Revista Jurídica*, vol. 01, n.º. 58, Curitiba, 2020.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. 3. reimpr. Trad. por Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALMEIDA, Fernando Meneses de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; e MIAN, Ingrid Garbuio .A Boa-fé e as ‘Decisões-surpresa’ no Processo Administrativo. In: *Temas Relevantes de Processo Administrativo: 20 anos da Lei 9.784/1999*. Coordenadores Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Thais Marçal. Salvador: Editora JusPodivm, 2019,

ALVIM, J.E. Carreira. *Teoria Geral do Processo*. - 23ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ANTUNES, Luís Felipe colação. A fundamentação do ato e o procedimento administrativo. *Revista do Ministério Público*, p. 11-30, ano 20, número 77, jan./mar., 1999.

_____. *A teoria do acto e a justiça administrativa: o novo contrato natural*. Coimbra: Almedina, 2015.

AMORIM, Leticia Balsamão. Sobre a pretensão de correção da lei injusta. *Revista de Informação Brasília* a. 43 n. 171 jul./set. 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de direito administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004.

ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. – 31ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2014.

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

_____. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, p. 291-313, 2010.

_____. 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.

BADARÓ, Gustavo Henrique. *Direito Processual Penal – Tomo I*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BATISTA, Sílvio de Sá. *Má-fé e Boa-fé na Processualidade Democrática* - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito / Neoconstitutionalism and constitutionalization of the Law. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 1–48, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/11641>. Acesso em: 8 dez. 2024

_____. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, p. 31-63, 2008.

_____. *Interpretação e aplicação da constituição*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Miotto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. *Revista Direito GV*, v. 11, p. 223-225, 2015.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti *O princípio da eficiência no processo civil brasileiro*. – Recife: 2017.

CARVALHO, Carliane De Oliveira. Releitura do Conceito de Estado Democrático. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, v. 4, n. 1, p. 18-38, 2018.

_____. Um Breve Passeio pela Filosofia de Élio Fazzalari. *Revista Eletrônica de Metodologia UFBA. PPGD*. v. v. 12, p. 79, 2015.

CARREIRO, Genilson Rodrigues. Apontamentos sobre a inconstitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria do servidor público estatutário: violação da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 50–68, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24ª edição. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas*. São Paulo, 2014.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A democracia como sistema político. *Revista de Ciência Política*, v. 2, n. 1, p. 22-49, 1968. Disponível em: <http://periodicos.fgv.br/rcp/article/download/58951/57405>. Acesso em: 14 dez. 2024.

COMPARATO, Fábio konder. O Poder Judiciário no regime democrático. *Estudos avançados*, v. 18, n. 51, p. 151-159, 2004.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do Direito Administrativo no Século XXI. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016.

CORTE Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C n. 233. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 06 dezembro 2024.

COSTA, Dilvanir José da. O contencioso administrativo no brasil (uma proposta de reforma de reforma do poder judiciário). Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 28-29, p. 269-300, 1986.

COSTA, Nelson Nery. Processo administrativo e suas espécies. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COUTINHO, Jacinto. Juiz Natural. In: Comentários à Constituição do Brasil / J. J. Gomes Canotilho...[et al.] ; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. (Série IDP) – 2. ed.– São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 237, p. 271–316, 2004.

CUNHA JR., Dirley da. Curso de Direito Administrativo. - 8ª ed. – Salvador: JusPodivm, 2009.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. Déficit de garantias constitucionais em processo administrativo. 2016. 186 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

_____. Processo Administrativo e o déficit de garantias constitucionais. Curitiba: Juruá, 2018.

DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. 1992.

DEZAN, Sandro Lúcio. O princípio da eficiência no direito administrativo disciplinar.

_____. Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar. Curitiba: Juruá Editora, p. 27-37, 2015.

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, v. 15, n. 03, p. 245-268, jul./set. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

DIDIER JR, Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 49, 2013.

_____. Princípio da boa-fé processual no direito processual civil brasileiro e seu fundamento constitucional. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* n.º, v. 70, p. 179, 2018.

_____. *Curso de Processo Civil: Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. Ed. 24. V. 1. Salvador: Editora JusPODIVM; 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil – 6ª Edição - Malheiros Editores*, 2009.

DONIZETTI, Elpídio. O processo como meio de efetivação dos direitos fundamentais. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v.51, n.81, p.195-204, jan./jun.2010.

DUARTE, David. Reflexos procedimentais do princípio da imparcialidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 5, n. 19, p. 235–298, 2022,

DUARTE, José. A inamovibilidade da magistratura na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 67, p. 9–46, 1962.

DUGUIT, León. *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Editorial Heliastas, 1975.

EISENMANN, C. O Direito administrativo e o princípio da legalidade. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 56, p. 47–70, 1959. DOI: 10.12660/rda.v56.1959.

ENTERRÍA, Eduardo García, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. (Tomo I, 16. ed., e Tomo II, 13 ed.). Madrid: Civitas, 2013.

FACCHINI NETO, Eugênio. O Poder Judiciário e sua independência: uma abordagem de direito comparado. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 2015.

FERNANDES, Francisco Luiz. Princípio da Juridicidade: O Supraprincípio Normativo no Direito Público. *Revista de Direito Brasileira*, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 291–300, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Vários tradutores. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Gabriela Macedo. *Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro*. Salvador, 2021.

FERREIRA, João Gabriel Lemos. A Reputação Ilibada para Cargos Públicos. *Revista Jurídica da OAPEC Ensino Superior*, v. 6, n. 1, 2018.

FIGUEIREDO, L. V. Estado de Direito e devido processo legal. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 209, p. 7–18, 1997. DOI: 10.12660/rda.v209.1997.47039. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47039> . Acesso em: 8 ago. 2024.

FRANÇA, V. da R. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 220, p. 165–177, 2000.

FORSTER, João Paulo K.; BITENCOURT, Daniella; PREVIDELLI, José Eduardo A. Pode o “juiz natural” ser uma máquina? *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 19, n. 3, p. 181-200, 2018.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa: história de um conceito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 230, p. 291-304, 2002.

GONÇALVES, Luiz Alcione. O juiz natural no processo administrativo disciplinar sob a tutela do neoconstitucionalismo e do neoprocessualismo. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*, n. 175, 2015.

GANZENMÜLLER, Cristine Köhler; BALSANELLI, Kleber Alexandre. O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. *Revista da CGU*, v. 2, n. 2, p. 26-39, 2007. DOI: 10.36428/revistadacgu.v2i2.235. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/235. Acesso em: 14 dez. 2024.

GRAES, Isabel. Juiz natural ou juiz legal. *Grandes Realizações da História do Direito Português Organização: António Pedro Barbas Homem. Série: Publicações colectivas Edição: Teoria e História do Direito, Centro de Investigação da ULisboa (THD-ULisboa. Lisboa, 2016.*

GRECO FILHO, Vicente. *Manual de processo penal. – 8ª. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.*

_____. O mito da independência das instâncias. *Boletim IBCCRIM*, v. 30, n. 361, p. 7-8, 2022.

GRECO, Leonardo. *Garantias fundamentais do processo: O processo justo. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí (SC), v. 7, n. 14, 2002.*

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciárias: o contempt of court. In: Revista de processo. 2001.*

HAURIOU, André. *A utilização em direito administrativo das regras e princípios do direito privado. Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1945*

HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional. Trad. por Carlos dos Santos Almeida et al. São Paulo: Saraiva, 2009.*

HICOSKI, Davi. A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 254–283, 2016.

JÚNIOR, L. C. . Alguns conceitos elementares sobre extranumerários. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 122 - 124, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9374>. Acesso em: 10 dez. 2024.

JUNKES, S. L. O Princípio da Justiça Social como fundamento da Defensoria Pública. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 9, n. 3, p. 527–552, 2008. MOREIRA, Leonardo Melo. Princípio do Defensor Natural e a Razoável Duração do Processo. *Revista da EMERJ*, p. 80, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LAZZARINI, Álvaro. Do procedimento administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 212, p. 71–87, 1998.

LEAL, Rogério. O ato administrativo e a relação jurídica administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Ano 2, n. 7, p. 119-147, 2002.

LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri/SP: Manole, 2007.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil I*. Tocantins: Intelectos, 2003.

LOPES JUNIOR, Aury. *Direito processual penal [livro eletrônico] – 17. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.*

MADUREIRA, Claudio Penedo, *Direito, processo e justiça : o processo como mediador adequado entre o direito e a justiça*. Orientador: Francisco Vieira Lima Neto. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2009.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; GOULART MAIA, Mário Henrique. *O poder Administrativo sancionador: Origem e Controle Jurídico*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: teoria do processo civil, volume 1 [livro eletrônico] - 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.*

MARMELSTEIN, Geroge. *Curso de Direitos Fundamentais, 6ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2016.*

MARRARA, Thiago. Competência, Delegação e Avocação na Lei de Processo Administrativo (LPA). *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, outubro/ novembro/ dezembro de 2012.

_____. Controle interno da administração pública: suas facetas e seus inimigos. In: *Limites do controle da administração pública no Estado de direito*. MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). Curitiba: Íthala, 2019.

_____. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista digital de direito administrativo*, v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O conceito científico de processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 235, p. 321–381, 2004.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Da presunção da inocência do servidor público. *Revista de Direito Administrativo*, v. 233, p. 7-12, 2003.

_____. Ilegalidade e abuso de poder na investigação policial e administrativa, na denúncia, e no ajuizamento de ação de improbidade administrativa, quando ausente uma justa causa. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 77–124, 2007.

_____. Necessidade de justa causa para a instauração de processo administrativo disciplinar. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 231, p. 117–128, 2003.

_____. *Tratado de direito administrativo disciplinar/ Mauro Roberto Gomes de Mattos. - 2. ed. - Rio de Janeiro: FORENSE, 2010.*

MAY, Yduan; FILÓ, Mauricio da Cunha Savino. Os princípios do contraditório e da ampla defesa como instrumentos históricos garantidores da eficácia e legitimidade do processo administrativo disciplinar. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 16, n. 2, p. 149-164, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Promotor natural, o controle da inércia do Ministério Público e as diligências requisitadas no inquérito policial. *Justitia—Revista do Ministério Público paulista*, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno. - 21. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2018.*

MEIRELLES, Hely Lopes. A administração pública e seus controles. *Revista de Direito Administrativo*, v. 114, p. 23-33, 1973.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo. – 26. ed. – São Paulo: Malheiros, 2009.*

_____. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 235, p. 93–116, 2004.

_____. *Elementos de Direito Administrativo. 3ª ed. Malheiros Editores LTDA. São Paulo – SP, 1992.*

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei n.º 9.784/99. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, 227: 83-104, jan./mar., 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional - (Série IDP) – 14ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.*

MENEGALE, José Guimarães. Contribuição à teoria do processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo RDA*, p. 473-481, v. 2, n. 2, 1945.

MITIDIERO, Daniel. Direito fundamental ao processo justo. *Revista Magister de direito civil e processual civil*, v. 45, p. 22-34, 2011.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 2, p. p. 105-119, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23ª ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

Moraes, Alexandre de *Direito constitucional administrativo* / Alexandre de Moraes. -- São Paulo : Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, D. de. F. *Moralidade administrativa - Do conceito à efetivação*. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 190, p. 1–44, 1992.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: Processo civil, Penal e administrativo*. 9ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O direito e o princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 219, p. 237–251, 2000.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de direito processual [livro eletrônico]* – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUNES, Gustavo Henrique Schneider. *Processo civil democrático, contraditório e novo Código de Processo Civil*. In: *Revista de Processo* | vol. 252/2016 | p. 15 - 39 | Fev / 2016.

OLIVEIRA, Cristina Rego; MATTOS CUNHA, Stella Furlanetto. A perda do direito de sufrágio ativo como efeito da condenação penal: uma abordagem comparativa entre Brasil e Portugal. *Revista do Direito Público*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 197–220, 2013. DOI: 10.5433/1980-511X.2013v8n2p197. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/15066>. Acesso em: 14 dez. 2024.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. *Garantias da magistratura e independência do Judiciário*. *THEMIS: Revista da Esmeac*, v. 3, n. 1, p. 277-286, 2000.

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

PERAZZONI, Franco. O Delegado de Polícia como Sujeito Processual e o Princípio do Delegado Natural. *Revista de Direito de Polícia Judiciária*, v. 1, n. 2, p. 197-215, 2017.

PERLINGEIRO, Ricardo. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 89-136, jan./abr. 2015.

PINHEIRO, Guilherme César. *Fundamentos teóricos e aspectos técnicos do direito à ampla defesa*. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 99-115, jan./mar. 2022, p. 100; DIDIER JR., Fredie. *Curso de Processo Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. Volume 1 - 24ª ed.- São Paulo: Juspodvm, 2022.

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

RAMOS, Roberto Leonardo da Silva. O campo da produção acadêmica em direitos humanos: a influência das disputas de classe a partir da dinâmica relacional entre estado, direito e educação. Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ: Orientação: Maria Creusa de Araújo Borges. João Pessoa, 2018.

REZENDE, M. C. de M. Mecanismos inquisitivos do Processo Administrativo Disciplinar federal (Lei Federal nº 8.112/1990). Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 274, p. 235–272, 2017. DOI: 10.12660/rda.v274.2017.68748. Disponível em: < <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/68748>. > Acesso em: 25 jun. 2024.

ROBERTO, Welton. A paridade de armas no processo penal brasileiro: uma concepção do justo processo. 2011. 331f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas/FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ROCHA FRANÇA, Vladimir da. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 202, p. 7-29, 2014.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo brasileiro. Revista de direito administrativo, v. 209, p. 189-222, 1997.

SANTOS, Júlio César Souza dos. O princípio do juiz natural como garantia constitucional no processo administrativo disciplinar em: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar. GABARDO, Emerson (Org.). Eficiência e ética no Direito Administrativo – II Seminário Internacional Eficiência e Ética na Administração Pública. Curitiba: Íthala, 2017.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do Medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. – 3ª ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. Constitucionalização e 20 Anos da Constituição: Reflexão Sobre a Exigência de Concurso Público (Entre a Isonomia e a Segurança Jurídica). Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009.

SILVA, Henrique Dias da. Do princípio da legalidade ao princípio da juridicidade. JURISMAT, n. 6, p. 18-18, 2015.

STAFFEN, M. R.; MORAIS DA ROSA, A. A Contribuição De Elio Fazzalari Para A [Correta] Compreensão do Juiz Natural no Âmbito do Processo Administrativo Disciplinar. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 8, n. 8, p. 101–111, 2010.

STOCO, Rui. Processo Administrativo Disciplinar: Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

TABORDA, Maren Guimaraes. O princípio da publicidade e a participação na administração pública. Porto Alegre, 2006.

TÁCITO, Caio. O princípio de legalidade: ponto e contraponto. Revista de direito administrativo, v. 206, p. 1-8, 1996.

_____. Moralidade administrativa. Revista de Direito Administrativo, v. 242, p. 167-176, 2005.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes; NUNES, Mariana Madera. O direito ao promotor natural no Processo Penal: a predeterminação legal do acusador como limite ao poder punitivo estatal. Revista de Estudos Criminais, São Paulo, v. 16, n. 64, p. 89-124, jan./mar. 2017.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. O dever de fundamentação expressa do acto administrativo. Lisboa: Almedina, 2007.

WEINAND, Carlos Augusto Franzo. A importância da investigação preliminar sumária para instauração do processo administrativo disciplinar. Publicações da Escola Superior da AGU, v. 13, n. 1, 2021, p. 210.