

**Universidade FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI**

**Programa de Pós-Graduação em Administração Pública**

**Ederluiz Martins**

**O CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR  
ENVOLVENDO SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: contribuições para gestão pública**

**Teófilo Otoni**

**2023**



**Ederluiz Martins**

**O CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR  
ENVOLVENDO SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: contribuições para gestão pública**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcio Coutinho de Souza  
Coorientador: Prof. Dr. João Cesar de Souza

**Teófilo Otoni**

**2023**



Catálogo na fonte - Sisbi/UFVJM

M386o Martins, Ederluiz  
2023 O CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR, ENVOLVENDO SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS:  
contribuições para gestão pública [manuscrito] / Ederluiz  
Martins. -- Teófilo Otoni, 2023.  
96 p. : il.

Orientador: Prof. Marcio Coutinho de Souza.  
Coorientador: Prof. João Cesar de Souza Ferreira.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração  
Pública) -- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e  
Mucuri, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública,  
Teófilo Otoni, 2023.

1. Processo Administrativo Disciplinar. 2. Controle  
Jurisdicional. 3. Administração Pública. 4. Termo de Ajuste  
de Conduta. I. Souza, Marcio Coutinho de . II. Ferreira, João  
Cesar de Souza . III. Universidade Federal dos Vales do  
Jequitinhonha e Mucuri. IV. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFMG com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Este produto é resultado do trabalho conjunto entre o bibliotecário Rodrigo Martins Cruz/CRB6-  
2886  
e a equipe do setor Portal/Diretoria de Comunicação Social da UFMG




EDERLUIZ MARTINS

**O CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR ENVOLVENDO SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS:  
CONTRIBUIÇÕES PARA GESTÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA, nível de MESTRADO como  
parte dos requisitos para obtenção do  
título de MESTRE EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Orientador (a): Prof. Dr. Marcio  
Coutinho De Souza  
Co-orientador: Prof. Dr. João Cesar de  
Souza Ferreira

Data da aprovação : 24/02/2023

 Assinado digitalmente por  
Joao Cesar Souza Ferreira  
CPF: \*\*\*277516\*\*  
03/03/2023 08:02:12

Prof.Dr. JOÃO CESAR DE SOUZA FERREIRA - UFMG

Prof.Dr. EDIMILSON EDUARDO DA SILVA - UFMG

 Assinado digitalmente por  
Edimilson Eduardo da Silva  
CPF: \*\*\*830996\*\*  
03/03/2023 11:24:54

Documento assinado digitalmente  
SÍLVIO MARCOS DIAS SANTOS  
Data: 05/03/2023 11:24:01-0300  
Verifique em <http://verificador.br.br>

Prof.Dr. SÍLVIO MARCOS DIAS SANTOS - UFF

TEÓFILO OTONI





Aos meus pais, Marly e Abigail, por ter me criado com muito amor e carinho. Exemplos de vida, que apesar de não terem seguido na educação formal, nunca mediram esforços para me incentivar e motivar a seguir nos estudos.



## AGRADECIMENTOS

O estudo da Administração Pública é de muito valor para os membros da sociedade contemporânea. Em tudo que fazemos e até que deixamos de fazer, existe um traço da Administração Pública, pois para viver em sociedade devemos seguir algumas regras impostas pelo poder público, e quem fiscaliza o cumprimento dessas regras é a Administração Pública.

Ao desenvolver um trabalho em nível de mestrado, a dedicação ao estudo é imensa, ocupa várias horas do dia, e isso causa um desgaste, não somente em quem está estudando, mas também em quem está a sua volta. E para isso dar certo, o pós-graduando tem que contar com pessoas boas a seu lado. Na verdade, o discente tem que contar com toda a ajuda possível.

Agradeço primeiramente a Deus, nosso criador e fonte de todo amor. Dele também que vem a força na hora do cansaço e do desânimo, pois o próprio Senhor nos disse: “venham a mim, todos vocês que andam cansados, e curvados o pelo peso do fardo, e eu lhes darei descanso” (MATHEUS, 11:28).

Nessa árdua tarefa de me acompanhar, agradeço a minha esposa Érica Ribeiro, que esteve comigo desde o abraço apertado no dia que saiu o resultado da minha aprovação até os últimos parágrafos dessa dissertação, e sempre me apoiando. A minha filha Luiza, que diversas vezes não pode brincar com o pai pois estava ocupado estudando e pesquisando, e teve que explicar as coleguinhas que o pai passava o dia todo na frente do computador pois ele trabalhava e estudava em casa durante a pandemia.

Ao Prof. Dr. Marcio Coutinho de Souza, orientador, pessoa que tive a grata satisfação de conhecer bem antes de termos essa relação de orientando e orientador, que com seu vasto conhecimento em pesquisas científicas e principalmente com uma enorme humildade para ensinar, me fez ter muito mais clareza sobre como entender e desenvolver o trabalho da melhor forma possível.

Ao Prof. Dr. João Cesar de Souza, coorientador, que colaborou imensamente para realização desse trabalho, com apoio, orientação e muita disponibilidade e paciência.

Aos colegas de trabalho da FACSAE, pessoas que grande nobreza de coração, sempre me incentivando, e diversas vezes aliviando minha carga de trabalho para que eu pudesse me dedicar às disciplinas e pesquisas que o curso exige. Aos colegas TAE's Cynthia, João, Kellen, Kenny, Moara, Nicson, Pedro, Rhideme e Rogério. Aos colegas professores, Agnaldo, Ciro, Ivana, Mirelle e Wederson.

Aos grandes pesquisadores, que direta ou indiretamente contribuíram com este trabalho, profa Aline Fagundes, prof. Carlos Alberto Dias, prof. Luiz Gomes, prof. Ciro Meneses,

prof. Edimilson Eduardo.

Finalizando esta minha cadeia de agradecimentos, agradeço a todos e todas que contribuem direta e indiretamente para que esse mestrado acontecesse aqui em Teófilo Otoni. Há 16 anos atrás era apenas um sonho dos moradores dessa cidade e região, que uma universidade pública, gratuita e de qualidade se instalasse aqui. Hoje temos, além dos cursos de graduação, cursos de mestrado e doutorado, públicos, gratuitos e de qualidade. Então, tenho que agradecer a aqueles que tornaram o sonho em realidade, que acreditaram que a verdadeira revolução vem do estudo de qualidade e ofertado a todos, sem privilegiar aqueles podem pagar.

Muito obrigado!

## RESUMO

MARTINS, Ederluiz. **O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar envolvendo servidores públicos federais**: contribuições para gestão pública. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, MG. 2023.

O estudo do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e controle jurisdicional, com a finalidade de melhoria da prática Gestão Pública, é de grande relevância para os parâmetros atuais da Administração Pública. A gestão disciplinar é uma ferramenta importante para manter o serviço público dentro da qualidade, zelo e presteza que se almeja pela nova ordem administrativa estabelecida. Este estudo pautou-se por compreender, a partir da base de dados disponível no Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), as principais contribuições do Controle Jurisdicional do PAD envolvendo servidores públicos federais, para a gestão pública. No referencial teórico, com base no método de revisão bibliográfica, foram contextualizadas as principais reformas da Administração Pública Brasileira, com ênfase na promulgação da CRFB/88 e a positivação do princípio da eficiência. Ademais, trouxe alguns entendimentos sobre a eficiência no serviço público, o processo administrativo disciplinar, o princípio da eficiência, o PAD e principais penalidades, o Termo de Ajustamento de Conduta na esfera do executivo federal e, por fim, o controle jurisdicional do PAD. Para melhor compreensão do fenômeno, estudado foi utilizada uma pesquisa documental, onde foram coletados dados dos processos em segunda instância registrados no sítio do TRF1, entre os anos de 2010 a 2021, realizando uma busca nos termos ‘processo administrativo disciplinar’ e ‘servidor público federal’, resultando em 122 processos, dos quais foram estudados 83. Na análise utilizou o método estatístico, com o auxílio do *Software Jamovi* versão 2.3, foram apresentados os dados em percentuais. Em um segundo momento, foi realizada a análise de conteúdo, com o auxílio do *Software IRaMuTeq*, aplicado em 27 ementas selecionadas. Como principais resultados obteve-se que a pena de demissão tem a maior frequência com 66,3% do total, que a infração de recebimento de vantagem ilícita tem o maior percentual entre as infrações registradas, de 30% do total, que o índice de decisões contrárias ao recurso da 1ª instância é de 73,5%, sendo que nos processos que tiveram como pena a demissão, 24% tiveram a decisão revertida em segunda instância; e que os resultados da análise de conteúdo não evidenciaram o princípio da eficiência no controle jurisdicional do PAD.

**Palavras-chave:** Processo Administrativo Disciplinar. Controle Jurisdicional. Administração Pública. Gestão Disciplinar.



## ABSTRACT

MARTINS, Ederluiz. **The judicial control of administrative disciplinary proceedings involving federal civil servants: contributions to public management.** Dissertation (Master in Public Administration) – Graduate Program in Public Administration, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Teófilo Otoni, MG. 2023.

The study of the Disciplinary Administrative Process (PAD) and jurisdictional control, with the purpose of improving the practice of Public Management, is of great relevance for the current parameters of Public Administration. Disciplinary management is an important tool for maintaining public service within the quality, zeal, and promptness that is desired by the new administrative order established. This study was guided by understanding, from the database available at the Federal Regional Court of the First Region (TRF1), the main contributions of the Jurisdictional Control of the PAD involving federal public servants, for public management. In the theoretical framework, based on the method of literature review, the main reforms of the Brazilian Public Administration were contextualized, with emphasis on the promulgation of the CRFB/88 and the positivization of the principle of efficiency. Furthermore, it brought some understandings about efficiency in public service, the administrative disciplinary process, the principle of efficiency, the PAD and main penalties, the Conduct Adjustment Agreement in the sphere of the federal executive and, finally, the judicial control of the PAD. For a better understanding of the studied phenomenon, a documentary research was used, where data were collected from the cases in the second instance registered in the TRF1 website, between the years 2010 and 2021, performing a search on the terms 'disciplinary administrative process' and 'federal public servant', resulting in 122 cases, of which 83 were studied. The analysis used the statistical method, with the aid of the Jamovi Software version 2.3, the data were presented in percentages. In a second moment, a content analysis was performed, with the aid of the IRaMuTeq software, applied to 27 selected menus. The main results were that the penalty for dismissal is the most frequent, with 66.3% of the total, that the infraction of receiving an unlawful advantage has the highest percentage among the infractions recorded, 30% of the total, that the rate of decisions against the first instance appeal is 73.5%, and that in the cases that had dismissal as a penalty, 24% had the decision reversed in the second instance; and that the results of the content analysis did not show the principle of efficiency in the judicial control of the PAD.

**Keywords:** Disciplinary Administrative Process. Jurisdictional Control. Public Administration. Disciplinary Management.





## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Página de pesquisa da base de dados .....	50
Figura 2 – Tipo de Penalidade X Decisão no Recurso .....	57
Figura 3 – Tipo de Penalidade X Grau de Penalidade.....	58
Figura 4 – Motivo do PAD X Grau de Penalidade .....	59
Figura 5 – Dendograma de Classificação Hierárquica Descendente (CHD).....	61
Figura 6 – Análise Fatorial de Correspondência de associação das categorias analíticas .....	66
Figura 7 – Análise Fatorial de Correspondência por motivo do PAD.....	67
Figura 8 – Associação de Frequência por motivo do PAD .....	69
Figura 9 – Análise Fatorial de Correspondência por tipo de penalidade.....	70
Figura 10 – Associação de Frequência por tipo de penalidade .....	71
Figura 11 – Análise de Similitude de <i>Corpus</i> Textual .....	72



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Dos deveres e proibições .....	36
Quadro 2 – Categorias de análise e características .....	60



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Frequência por motivo do PAD .....	53
Tabela 2 – Frequência por tipo de penalidade .....	54
Tabela 3 – Frequência por motivo do PAD X Penalidade.....	55
Tabela 4 – Frequência de decisões .....	56



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
CGU	Controladoria Geral da União
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
Dasp	Departamento de Administração do Serviço Público
FHC	Fernando Henrique Cardoso
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NPM	<i>New Public Management</i>
TRF1	Tribunal Regional Federal da Primeira Região
STF	Superior Tribunal Federal
IN	Instrução Normativa
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
PCPR	Prestação de Contas do Presidente da República





## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 Justificativas para escolha do tema.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>22</b>
<b><i>1.2.1 Objetivo Geral.....</i></b>	<b><i>22</i></b>
<b><i>1.2.2 Objetivos Específicos.....</i></b>	<b><i>22</i></b>
<b>1.3 Estrutura do trabalho .....</b>	<b>23</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Reformas da Administração Pública no Brasil.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 A eficiência no serviço público .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 O processo administrativo disciplinar .....</b>	<b>30</b>
<b><i>2.3.1 O princípio da eficiência, processo administrativo e o PAD.....</i></b>	<b><i>34</i></b>
<b><i>2.3.2 Penalidades disciplinares .....</i></b>	<b><i>35</i></b>
<b>2.4 Termo de Ajustamento de Conduta para as infrações disciplinares de menor potencial ofensivo como alternativa ao PAD .....</b>	<b>38</b>
<b>2.5 Controle jurisdicional do PAD .....</b>	<b>41</b>
<b><i>2.5.1 Trâmites para ajuizamento de ação contra resultado do PAD .....</i></b>	<b><i>44</i></b>
<b>3 MATERIAIS E MÉTODOS APLICADOS NA PESQUISA.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Caracterização do estudo .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 Base de dados utilizada na análise dos PADs.....</b>	<b>49</b>
<b><i>3.2.1 Delimitação do estudo .....</i></b>	<b><i>52</i></b>
<b>4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....</b>	<b>53</b>
<b>4.1 Análise quantitativa dos processos registrados no TRF1 .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2 Análise de conteúdo das ementas selecionadas .....</b>	<b>60</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>81</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Na seara do Direito Público encontra-se o Direito Administrativo, que regulamenta toda a Administração Pública, e por consequência, os seus agentes, cuja atuação no exercício da função pública está atrelada os princípios da juridicidade, legalidade, moralidade, eficiência, boa-fé, probidade, entre outros (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017).

A Administração Pública deve garantir a prestação de serviços públicos, associados aos próprios direitos fundamentais. A regra geral é que os servidores públicos trabalham de forma ética e comprometidos com a prestação do serviço público de qualidade. Entretanto, em caso de descumprimento, utiliza de diferentes instrumentos de controle no âmbito público, incluindo atos discricionários realizados por seus servidores, de forma a cumprir os princípios pré-estabelecidos em lei. A lei estabelece deveres e obrigações para os servidores públicos, e a não observação desses deve ser averiguada e punida.

Para tanto, a Administração Pública utiliza-se do Direito Administrativo Disciplinar, para averiguar e punir os atos infracionais dos servidores, conforme determinantes legais, através do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Este processo pode ser entendido como um conjunto de atos administrativos consubstanciado de elementos e prerrogativas que tem como finalidade a persecução disciplinar (DEZAN; CARMONA, 2017).

Para que o suposto servidor infrator possa cumprir a sanção designada deve-se primeiro instaurar um PAD, momento que lhe será assegurado o direito de defesa. Dessa forma, os servidores públicos municipais, estaduais e federais estão sujeitos às sanções disciplinares regulamentadas pela legislação. Em especial, os servidores públicos federais têm na Lei nº 8.112/90 a regulamentação dos seus direitos e deveres bem como, as sanções em caso de cometimento de infrações disciplinares. Neste sentido, a aplicação ou não de penalidade ao servidor que comete alguma infração prevista em lei, será sempre precedida de um PAD, conforme preceitua a CRFB/88, art. 5º, incisos LIV e LV (DEZAN; CARMONA, 2017).

Assim sendo, o PAD é um importante instrumento para a Administração Pública Brasileira, pelo qual o administrador público exerce o controle disciplinar dos seus administrados, os servidores de todos os entes da federação. Ademais, vale a pena destacar que o PAD também constitui ferramenta de extrema importância para o servidor público, que poderá provar sua inocência, resguardando assim a probidade administrativa.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência reconhecem que ao servidor público, durante o PAD, devem ser asseguradas as mesmas garantias constitucionais de um acusado em processo judicial na área penal (GOMES, 2014). Ressaltando que os princípios constitucionais de índole

processual, devem ser observados pelas comissões processantes disciplinares, incluindo neste caso as pessoas que irão analisar o julgamento final (MENEZES, 2017).

As comissões processantes que são nomeadas para a condução dos PADs são formadas por servidores públicos estáveis. Utilizando como critérios para a escolha da comissão, que o presidente da comissão tenha cargo de nível superior ou de mesmo nível, ou nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado (Art. 149 da Lei nº 8.112/90). Nota-se que não há critérios para escolha de servidores com conhecimento técnico para condução de processo administrativo, processo este que tem todas as garantias processuais de índole constitucional do processo judicial. Para Gomes (2014) na maioria das vezes, os membros das comissões não possuem condições técnicas ou psicológicas para conduzirem um processo administrativo.

Todavia, a garantia de que será instaurado processo não é suficiente, se não lhe for dado o direito de se defender com ‘paridade de armas’, ou seja, seguindo os princípios constitucionais processuais. Sem o instrumento jurídico formal adequado, haverá um afastamento dos propósitos de verdade e de justiça do Direito. Além disso, o princípio constitucional da eficiência administrativa preconiza que ser eficiente em PAD significa apurar as faltas funcionais dos servidores com maior celeridade, qualidade, produtividade, com o menor custo possível e garantindo todos os direitos ao servidor acusado (DEZAN; CARMONA, 2017; BOCCHINO *et al.*, 2016).

Quando não observadas todas as garantias legais ao acusado em PAD, em determinadas situações, leva à anulação do processo, ou parte dele, com consequente reinício dos trabalhos. Esta situação destoia da busca pela eficiência administrativa, pois o tempo de apuração no PAD será aumentado em muito, além do desgaste físico e emocional do acusado e dos membros da comissão.

A anulação no decorrer dos trabalhos da comissão, deverá ser determinada pelo dirigente máximo da instituição, ou seja, aquele que instaurou a Portaria da comissão de PAD. Essa situação poderá ser resolvida em poucos dias. Entretanto, após o final dos trabalhos da comissão processante e resultado final do PAD, a anulação total ou parte dele somente poderá ser determinada pelo poder que realiza o controle jurisdicional dos atos administrativos, o Poder Judiciário.

Assim, para garantir que os atos administrativos estejam de acordo com o que preconiza a legislação pátria, principalmente no que diz respeito às garantias constitucionais ao servidor acusado, a Administração Pública Brasileira conta com o sistema de controle jurisdicional dos atos administrativos. Este controle se justifica pelo sistema de separação dos poderes, onde o Legislativo faz as leis, o Executivo aplica as leis e o Judiciário julga a partir das

leis. Destarte, ao realizar um ato administrativo, o administrador não pode exceder o que está no ordenamento jurídico, senão o ato deverá ser invalidado (MARRARA, 2014).

Isto posto, surge a seguinte questão: **quais as principais contribuições do Controle Jurisdicional do PAD envolvendo servidores públicos federais, para a gestão pública?**

Para responder esse problema de pesquisa, foram estudados os processos em 2º instância disponíveis na base de dados do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1).

### **1.1 Justificativas para escolha do tema**

Inicialmente justifica-se esse estudo pela necessidade de avaliar, de modo científico, as possíveis contribuições do controle jurisdicional do PAD para a Administração Pública. A carreira do servidor público federal, principalmente para as pessoas com formação em Direito, é possível contribuir significativamente para as comissões de PAD, quer seja nas instituições federais, estaduais e municipais, em consonância com as normas legais e processuais, dentro da ótica das boas práticas da Administração Pública, em especial de acordo com o princípio da eficiência.

A busca pela eficiência na gestão pública é uma exigência crescente nos dias atuais. A sociedade almeja uma Administração Pública que apresente resultados mais rápidos e com qualidade. Nesse contexto, inclui-se o dever da administração de proceder à célere apuração dos fatos, sempre que se deparar com indícios de eventuais infrações disciplinares. Não é raro se observar casos em que há certa dificuldade da autoridade pública em promover rápida apuração de infrações disciplinares, seja pela especialidade típica da matéria, seja pela qualificação exigida para a condução do procedimento.

Neste sentido, promulgou-se a Emenda Constitucional 19/98, que contribuiu para que a Administração Pública pudesse instituir novos mecanismos, mais ágeis e menos burocráticos para a consecução de seus fins. Tais mecanismos comunicam que o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa deva ser exercida com presteza, aprimoramento e rendimento funcional, além de observar as prerrogativas processuais constitucionais do servidor (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

A temática proposta para estudo está relacionada à parte processual da Administração Pública. Com o advento da CRFB/88 o Direito Administrativo ganhou uma nova roupagem, consubstanciado nos princípios fundamentais, incluindo neste caso os princípios constitucionais processuais. O legislador constituinte, ao equiparar o processo administrativo ao judicial, também

trouxe as mesmas garantias para o processado pela Administração Pública. Sendo assim, os estudos nessa área se mostram incipientes e necessitando de contínuas pesquisas para garantir que os princípios constitucionais sejam respeitados e assim a Administração Pública possa agir com eficiência (GOMES, 2014; MENEZES, 2017)

O controle jurisdicional dos atos administrativos vem ao encontro dessa busca pela condução de processos mais eficientes, pois permite que o Judiciário aponte para o gestor público onde ele pode agir melhor, trazendo uma atuação mais ajustada e disponibilizando ao servidor público a tranquilidade de que, um possível erro da Administração Pública poderá ser reparado pelo Judiciário.

## **1.2 Objetivos**

Os objetivos desta pesquisa foram divididos em geral e específicos, sendo descritos nas próximas subseções.

### ***1.2.1 Objetivo Geral***

Compreender, a partir dos dados registrados na base de dados disponível no Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), entre os anos de 2010 a 2021, as principais contribuições do Controle Jurisdicional do PAD envolvendo servidores públicos federais, para a gestão pública.

### ***1.2.2 Objetivos Específicos***

- Contextualizar a Administração Pública no Brasil;
- Conceituar o PAD e o princípio da eficiência no serviço público relacionada ao PAD;
- Caracterizar o Controle Judicial do PAD no regime jurídico público federal;
- Analisar os PADs a partir das decisões em 2ª instância registrados no TRF1.

### 1.3 Estrutura do trabalho

Para atender aos objetivos da pesquisa, essa dissertação foi estruturada em seis partes, a saber:

Parte 1 – Introdução. Caracteriza-se pela parte introdutória com a contextualização sobre a temática abordada e problema de pesquisa, os objetivos – geral e específico, as justificativas para escolha do tema e a estrutura do trabalho.

Parte 2 – Referencial Teórico, onde são abordadas temáticas envolvendo a Administração Pública no Brasil, a eficiência no serviço público, processo administrativo disciplinar – penalidades disciplinares, o princípio da eficiência aplicado ao processo administrativo disciplinar, Termo de Ajustamento de Conduta para as infrações disciplinares de menor potencial ofensivo como alternativa ao PAD, e por último o controle jurisdicional.

Parte 3 – Materiais e métodos aplicados na pesquisa. Nessa parte do trabalho o autor se preocupou em caracterizar de modo adequado os métodos propostos para esse estudo, delimitar a pesquisa e apresentar a base de dados da pesquisa.

Parte 4 – Análise de dados, onde foram apresentados os dados selecionados de forma quantitativa com auxílio do *Software Jamovi*. Após essa análise, foi realizada uma análise de conteúdo com o *Software IRaMuTeq*.

Parte 5 – Considerações finais. Essa parte do estudo buscou responder ao problema de pesquisa e aos objetivos propostos e propôs a partir da análise de dados sugestões para pesquisas futuras.

Parte 6 – Referências. Sendo disponibilizada em ordem alfabética e de acordo com as normas da ABNT as referências dos autores, bem como da legislação, utilizadas nessa pesquisa.





## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As discussões nessa seção propõem reunir a fundamentação teórica sobre a temática pesquisada. O aprofundamento teórico é essencial para compreensão do objeto de estudo, bem como a caracterização dos elementos que possam contribuir com as possíveis respostas ao problema de pesquisa. Para tanto, dentro desse referencial teórico foram abordadas temáticas que se relacionam com a Administração Pública, o servidor público, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e a o Controle Judicial do PAD.

Como temática inicial, a Administração Pública é posicionada como pilar de qualquer estudo onde se pretende compreender algum fenômeno relacionado à gerência do serviço público brasileiro. Como será melhor explanado, a Administração Pública sofreu ao longo dos anos muitas transformações (reformas) no intuito de melhorar a gestão administrativa. Em destaque tem-se a promulgação da CRFB/88, que traz uma nova roupagem para a Administração Pública, com foco na democratização do Estado.

Nesse contexto, o papel do servidor público é fundamental, pois é o elemento que faz os serviços da Administração Pública chegar à sociedade. O gestor público, que é um servidor, deve estar atento à ordem administrativa, para junto com seus subordinados, entregar à sociedade um serviço público de qualidade dentro de um tempo razoável. Para tanto, a partir da Emenda Constitucional 19/98, foi introduzido no texto constitucional o princípio da eficiência.

Dentro dos elementos de gestão no serviço público está o processo disciplinar, matéria regulamentada pelo Direito Administrativo Disciplinar. Para essa gestão, a Administração Pública possui, dentro das Leis e Estatutos, as definições dos direitos e deveres dos servidores públicos, de modo que as faltas disciplinares serão apuradas e punidas pelo PAD.

O PAD é o principal instrumento de apuração de descumprimento do dever funcional do servidor público. É um procedimento complexo que deverá assegurar todos os direitos ao servidor acusado, como ampla defesa, contraditório, duração razoável do processo, bem como a observação de todos os princípios processuais constitucionais.

Para propiciar a justa aplicação das sanções ao servidor público, as decisões da Administração Pública poderão ser submetidas ao controle jurisdicional, que será realizado pelo Poder Judiciário. Neste caso não se trata de avaliar a discricionariedade administrativa, mas sim da legalidade do ato administrativo. Como todo ato administrativo, o PAD está sujeito ao controle jurisdicional.

## 2.1 Reformas da Administração Pública no Brasil

Segundo Maffini (2009), o termo Administração Pública descreve a atividade estatal voltada à consecução de fins constitucionais sensíveis impostos ao Estado, caracterizada por uma estrutura integrada de um conjunto de órgãos ou entidades determinadas à realização desses fins. A Administração Pública brasileira sofreu várias mudanças (reformas) com o passar dos anos.

Segundo Paula (2005) devido à tradição patrimonialista, os interesses pessoais regiam as ligações com os bens e serviços públicos, situação que teve suas primeiras tentativas de mudança no governo de Vargas, onde em 1933 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp). Entre 1945 e o golpe de 64, segundo a autora, havia traços de cultura política patrimonial e bolsões de eficiência administrativa. No período militar (1964-85) foi possível melhorar a máquina administrativa, através de técnicas de racionalização. Contudo, para a autora, a que ela chamou de tecnocracia, se caracterizou por um patrimonialismo moderno ou neopatrimonialismo.

Após o período militar, havia uma preocupação dos atores políticos com a redemocratização e em corrigir os erros cometidos pelos militares. Sendo assim, mudanças importantes na Administração Pública foram feitas no final da década de 1980, tais como as reformas nas finanças públicas, fim da ‘conta movimento’ e criação da Secretaria do Tesouro Nacional. Contudo, as mudanças mais profundas vieram somente com a promulgação da Constituição de 1988, que promoveu a democratização do Estado, descentralização política, financeira e administrativa, e a proposta de completar a reforma do serviço civil (ABRUCIO, 2007, ‘grifo do autor’).

No período do presidente Collor de Melo (1990-1992) a percepção de uma série de problemas com a Administração Pública foi transformada nas ideias de Estado mínimo e combate aos marajás, mas essas medidas não foram bem-sucedidas:

As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o dismantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do “salve-se quem puder”. Foi neste contexto que, paradoxalmente, se constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista (ABRUCIO, 2007, p. 70, “grifo do autor”).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a Administração Pública brasileira entrou em uma outra fase de reforma, conhecida com Nova Gestão Pública ou Administração Gerencial, inspirada nas reformas que já estavam acontecendo em outros países,

como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia.

A *New Public Management* (NPM ou NGP) – Nova Gestão Pública, teve como objetivo a tentativa de aproximação da gestão pública ao que era praticado na gestão privada. Esse movimento nasceu no início dos anos 1980 no Reino Unido. Alguns países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), experimentavam esse movimento de reforma (NPM), que teve origem no *Managerialism*, sendo que esse tinha como pilar o reconhecimento de uma melhor gestão administrativa com solução para males econômicos e sociais (CORREIA; MENDES; SILVA, 2019).

Corroborando com a ideia da reforma inspirada em outros países, o autor Saravia (2010, p. 2), destaca:

As décadas de 1980 e 1990 foram ricas em experiências de reforma do Estado. De um modo geral, elas apontaram para reduzir o tamanho da Administração Pública, tanto no número de funcionários, como no de atividades desempenhadas pelo Estado. A inspiração principal partiu das reformas empreendidas pelo Presidente Ronald Reagan nos Estados Unidos e pela Primeira Ministra Margareth Thatcher no Reino Unido, e se consolidaram com o plano de reforma do Presidente Clinton, dirigido pelo seu vice presidente Al Gore (1995).

Para implementação das reformas, o governo de FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e nomeou como ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que lançou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), conforme esclarecem (PINTO; BEHR, 2015, p. 767):

No Brasil, o governo copiou alguns modelos em busca da eficiência na máquina pública, influenciado principalmente pelas alterações estruturais que ocorriam nos países desenvolvidos. Em 1995, no governo FHC, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, lançou o PDRAE.

Esta reforma também ficou conhecida como reforma Bresser onde registrou-se muitos avanços, dentre eles, pode-se destacar uma considerável reorganização administrativa do governo federal, principalmente com relação às informações da Administração Pública. Houve também fortalecimento das carreiras de Estado, realização de concursos públicos e capacitação dos servidores. Num segundo momento da reforma Bresser, foram feitas alterações legislativas, principalmente com as Emendas Constitucionais nº 19 e 20, que fizeram modificações no teto de gasto do funcionalismo, no Regime Jurídico Único e a positivação do princípio da eficiência (ABRUCIO, 2007). A administração do governo Lula (2003 a 2011) deu continuidade à agenda de reformas, com algumas ações propostas ainda pelo governo anterior e ampliando outras:

Segundo o documento Gestão pública para um Brasil de todos, o governo Lula teria como propósito reestruturar o serviço público a partir de duas vertentes: o de fazer frente às demandas sociais e tornar o Estado mais “eficiente, inclusivo e equitativo”. Dentro de tal

perspectiva inclui-se o funcionalismo público, isto é, como operador da reorganização desejada. Para tanto, são propostas várias medidas que visam fomentar uma política de recursos humanos.

O mesmo documento defende, no que diz respeito à estruturação da Administração Pública, a realização de determinadas “intervenções”, quais sejam: recomposição da força de trabalho no setor público; redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos; realinhamento de salários; definição de política de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores; promoção de ações visando a saúde ocupacional e o redesenho de estruturas e processos de trabalho [...] (GOMES; SILVA; SÓRIA, 2012, p. 172)

Saravia (2010), explana que a Administração Pública, diferentemente da privada, atua seguindo princípios gerais constantes na CRFB de 1988, e com isso segue sistemas mais rígidos de planejamento governamental e modernamente, por sistemas de elaboração de política pública. O autor ressalta ainda que existem, na esfera pública, planejamentos mais abrangentes em alguns setores específicos como o elétrico, transporte, espacial, entre outros.

Sobre a temática, Di Pietro (2014) colabora informando que a expressão Administração Pública é utilizada basicamente por meio de dois sentidos, sendo o primeiro Subjetivo, Formal ou Orgânico, que significa a designação dos entes que exercem a atividade administrativa, as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função pública. Para a autora o segundo é Objetivo, Material ou Funcional, e designa a natureza da atividade administrativa que os agentes públicos exercem em sua prática diária.

A evolução histórica da Administração Pública contemporânea tem se mostrado mais de acordo com as expectativas dos usuários. Nessa ótica, passou por reformas para acompanhar o dinamismo da sociedade, sempre em busca de progressos aos serviços prestados aos cidadãos. Buscando melhorias utilizou-se de mecanismos da administração privada, porém tendo sempre em mente que a Administração Pública tem objetivos e fins diferentes da privada. A qualidade do serviço público depende de vários fatores, o principal deles refere-se à eficiência, tema que será tratado a seguir.

## **2.2 A eficiência no serviço público**

A eficiência como princípio a ser seguido na gestão pública passou a ser discutido a partir da Reforma Administrativa aprovada pelo Decreto-Lei Nº 200/1967, que sujeitou a administração indireta ao controle da eficiência administrativa. Mas, para efeito da Administração Pública como um todo, foi com a promulgação da Emenda Constitucional 19/98 que positivou o princípio da eficiência da Administração Pública na Constituição Federal de 1988 através do art.

37, *caput*, que a eficiência na Administração Pública ganha destaque. Esta Emenda veio com uma série de medidas no intuito de reformar a Administração Pública para torná-la mais eficiente, por meio da redução de gastos e obtenção de melhores resultados (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016).

Com relação aos princípios constitucionais, cabe lembrar que a Constituição é uma lei magna, portanto, os seus princípios, sejam expressos ou implícitos, são normas dotadas de imperatividade material e, como normas jurídicas, devem ser postos à observação pela sociedade estatal. [...] Os princípios expressam os valores superiores que inspiram determinado ordenamento jurídico (BATISTA JUNIOR, 2012, p. 85).

A eficiência na Administração Pública constitui uma obrigação e consequência lógica do serviço prestado pelo Estado ao cidadão, não somente após a positivação no Art. 37 da Carta Política, mas muito antes disso (SILVA, 2011). Neste sentido para Lima (2015, p. 279) “o fato de a eficiência ter sido incluída na redação do art. 37 da CF como um princípio geral da Administração Pública apenas em 1998, não significa que alguma vez a Administração esteve autorizada a agir com des zelo”.

Meirelles e Burle Filho (2016) destacam que o princípio da eficiência requer que as atividades administrativas sejam exercidas com a maior presteza e perfeição, visando o melhor rendimento funcional. De modo geral, esse princípio é o mais moderno da Administração Pública, por não considerar unicamente a observação da legalidade dos atos, mas também os resultados positivos para o serviço público, bem como, um satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Desse modo, em uma relação causa e efeito, “o princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 105).

Nesse cenário, Aguiar e Haber (2017) compreendem que a Administração Pública, seguindo os ditames do princípio da eficiência, deverá organizar, estruturar e disciplinar suas ações, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. Compreende-se, portanto, que a atuação do gestor deverá estar pautada de modo rápido e preciso no intuito de produzir resultados satisfatórios à população.

Importante salientar que a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da Administração Pública na prestação dos serviços públicos e do Poder judiciário em analisar a eficiência da administração, anulando os atos administrativos que frontalmente divirjam dessa característica gerencial (MORAES, 2015, p. 23).

Para Siqueira e Rosolen (2017) a aplicação da eficiência na Administração Pública impõe que sejam usados os recursos de forma adequada no intuito de atingir os objetivos do

Estado. Deve haver um planejamento das ações do Estado e sua execução deverá ser de modo que possibilite a modificação de realidades sociais como a pobreza e desigualdade. Neste mesmo sentido Camargo e Guimarães (2013, p. 142) destacam que:

[...] Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas também se faz necessária a produção de eficácia, ou seja, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, ocasionando a obtenção de resultados sociais aspirados pela sociedade oferecendo serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e custos.

Observa-se também que o serviço público para ser eficiente deverá se pautar pelos princípios constitucionais voltados para esse fim, evitando a busca de resultados baseados em uma lógica voltada ao setor privado. Como já explanado, ao Estado cabe a persecução do bem comum, o interesse social e diminuição das desigualdades. Neste sentido destaca Limberger e Kossman (2016, p. 302, “grifo do autor”):

Assim, também não basta apenas a realização e a concretização dos resultados que se pretende alcançar, com uma prática administrativa eficiente nos moldes do programa de “qualidade total”, mas também o respeito aos meios que devem ser utilizados, em observância aos princípios da legalidade, da publicidade e outros.

O administrador público, pelo princípio da eficiência, deve ser aquele que apresenta o efeito desejado, na busca do bem comum. Entre suas atribuições, deve agir com presteza, neutralidade, transparência, na busca da qualidade, utilizando com racionalidade os recursos públicos, para que possa assim evitar desperdícios e devolver à sociedade a maior rentabilidade possível (MORAES, 2015). O princípio da eficiência vem consolidar a premissa de que a Administração Pública deve sempre visar o bem comum e isso só é possível com a diminuição da burocracia e focando no resultado almejado.

Conforme discutido, a eficiência no serviço público faz-se necessária para cumprir o principal fim do Estado que é o bem-estar social, e isso só será possível com a utilização dos recursos de forma racional e com eficácia. Assim, a eficiência é necessária para a obtenção dos resultados almejados pela população. Nesse aspecto, a instrução do PAD, quando aplicado o princípio da eficiência administrativa, poderá corroborar para melhorias na Administração Pública. Para melhor explicitar essa relação, na próxima seção será contextualizado sobre o PAD.

### **2.3 O processo administrativo disciplinar**

Seguindo a lógica de estruturação de todo processo, o Processo Administrativo forma-

se através de documentos sequenciais que relatam as ações ou omissões constantes nos autos. O que se pode registrar como fator que irá diferenciar um processo administrativo dos demais processos é que aquele tramita exclusivamente pela Administração Pública, o que lhe traz algumas especificidades. Destarte, a Administração Pública utiliza o processo administrativo para dialogar com seus administrados, que podem ser servidores públicos ou não, exemplos dos discente no caso de uma instituição pública de ensino (BOCCHINO *et al.*, 2016).

Levando em consideração a garantia constitucional, o processo administrativo é o modo como ocorre o exercício da função administrativa. Assim, o processo administrativo também visa legitimar o poder. Dessa forma, a composição que envolve o respeito aos institutos, procedimentos e garantias no devido processo legal administrativo dá autenticidade ao exercício do Poder (ALMEIDA JUNIOR; PINTO, 2015).

Para Medauar (2018, p. 159) “[...] o processo administrativo caracteriza-se pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo) todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração”.

Essa legitimação contida no processo administrativo, por parte da Administração Pública, também compreende o dever-poder disciplinar, podendo-se aferir que somente pelo PAD a Administração Pública pode punir o seu administrado:

[...] o procedimento e o processo administrativo compreendem a sede própria, legítima e adequada de atuação da Administração, como único meio de ação administrativa de resolução de conflitos, que mescele e coloque em “paridade de armas” “poderes” administrativos e direitos e garantias dos administrados, para o reconhecimento dessa função administrativa, a função sancionadora, pelo Estado Democrático de Direito – forma de legitimação do exercício do dever-poder disciplinar e de sua atividade punitiva *interna corporis* e sancionadora geral (DEZAN; CARMONA, 2017, p. 215, “grifos do autor”).

O PAD é uma modalidade do processo administrativo, do qual se observa a participação dos interessados no contraditório e também é possível que os desdobramentos do processo interfiram na esfera jurídica dos cidadãos envolvidos (BACELLAR FILHO; HACHEM, 2010).

O processo disciplinar é a ferramenta que tem a Administração para a apuração de faltas e irregularidades cometidas por seus servidores. É através do processo administrativo disciplinar que a Administração Pública pode infligir sanções disciplinares aos seus agentes, por isso a obrigação de observar os princípios e garantias que lhes são impostas, bem como o procedimento próprio, para que possa ser utilizado com validade e eficácia (SOUZA, 2015, p. 31).

Para o administrador público avaliar se a atuação do agente está dentro dos limites dado poder disciplinar da administração pública, deve-se observar a legislação. “Os limites da

administração para apurar e responsabilizar o servidor público no processo administrativo disciplinar por atos praticados na vida privada estão elencados taxativamente no art. 148 da Lei 8.112/90” (ROCHA, 2018, p. 18). Dessa forma, no PAD a Administração Pública fará a apuração das possíveis infrações cometidas por servidor público no exercício das suas atribuições ou que tenha relação com elas.

O PAD tornou-se necessário tendo em vista que com o advento da Constituição de 1988, não se pode aplicar qualquer sanção ao servidor público pelo critério da ‘verdade sabida’, onde o administrador público podia aplicar sanções leves ao servidor, se tivesse o conhecimento direto da falta cometida (MEDAUAR, 2018, p. 311, ‘grifo nosso’). “O processo administrativo disciplinar é formado por uma conjugação de atos administrativos dotados de elementos e pressupostos materiais direcionados à concreção do escopo da persecução disciplinar” (DEZAN; CARMONA, 2017, p. 527). Corroborando com a ideia da dinâmica processual presente no PAD, afirma Rezende (2017, p. 239):

A processualidade, assim, é a lógica que opera para chegar a uma conclusão final, que, no caso do direito administrativo disciplinar, é a imposição de uma sanção ao servidor. É o requisito para a eficaz apuração dos fatos, os quais, uma vez corretamente apurados, subsumir-se-ão, ou não, a determinada conduta tipificada na lei.

Neste sentido, na seara da Administração Pública Federal a aplicação de penalidade ao servidor que comete alguma infração prevista em lei, será sempre precedida de um processo administrativo disciplinar, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 em seu Artigo nº 41, §1º, inciso II, *in verbis*:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

**II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;**

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988, **grifo nosso**).

Nota-se, na norma supra, que além da previsão da instauração do PAD, esse deverá assegurar a ampla defesa. Sendo assim, entende-se que os servidores públicos de todos os entes da federação estão sujeitos às sanções disciplinares regulamentadas pela legislação.

Em especial, os servidores públicos civis federais têm na Lei nº 8.112/90 a regulamentação dos seus direitos e deveres, bem como as sanções, em caso de cometimento de infrações disciplinares. Para que um servidor infrator possa cumprir a sanção designada deve-se primeiro instaurar um PAD, mediante uma comissão nomeada pelo gestor máximo do órgão, para



esse fim, momento que lhe será assegurado o direito de defesa, conforme a letra da lei no §3º do Artigo 143, combinado com o Artigo 149 (BRASIL-LEI Nº 8.112/90).

Conforme dito anteriormente na introdução do trabalho, as comissões processantes, que são nomeadas para a condução do PAD, são formadas por servidores públicos, utilizando como critérios para a escolha destes os estáveis, devendo ter o presidente da comissão cargo de nível superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, seguindo a norma do Artigo 149 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990). Nota-se que não há critérios para escolha de servidores com conhecimento técnico para condução de processo administrativo, mesmo esse tendo todas as garantias processuais de índole constitucional do processo judicial.

Para Haonat (2015) a CRFB/88 trouxe o rompimento de paradigmas para vários ramos do Direito. O Direito Administrativo foi um desses. Entretanto, ainda há muita coisa a ser compreendida e/ou mudada na forma da Administração Pública conduzir o processo administrativo, com destaque para o processo administrativo sancionador. Ainda segundo a autora, a Administração Pública coloca como prioritário às suas decisões o princípio da supremacia do interesse público sem levar em consideração que a Constituição garante ao administrado o *status* de sujeito de direito.

Na lição de Lamy (*apud* HAONAT, 2015, p. 80), na interpretação do Art. 268, 4, da Constituição Portuguesa, enfatiza que o processo administrativo deve ser justo:

[...] o particular deixou de ser entendido como administrado (um mero objeto de poder), para ser visto como um sujeito de direito que estabelece relações jurídicas com a Administração. Se o particular não é somente administrado, mas sujeito; o processo administrativo não é mero mecanismo de verificar a legalidade, mas um percurso que descobre os interesses de todos os envolvidos, procurando compatibilizá-los, harmonizá-los ou, se precisar estabelecer alguma preferência, garantir os direitos fundamentais.

Em relação ao direito de defesa assegurado pela Carta Magna para os processados administrativamente, cabe ressaltar que no PAD, é facultado ao servidor o direito de realizar uma defesa técnica por advogado, podendo também escolher fazer sua autodefesa, em observância ao que preceitua o Artigo 156 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990). Neste sentido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 07 de maio de 2008, aprovou sua Súmula Vinculante nº 5 com a seguinte redação: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

Para Lessa (2008) cabe ressaltar que a decisão do STF levou em consideração os argumentos apresentados pelo então Advogado Geral da União de que, caso não fosse esse o entendimento, muitos servidores públicos que foram demitidos a bem do serviço público em processos disciplinares, que não tiveram a defesa técnica feita por advogado, poderiam suscitar

anulação da demissão, bem como o pagamento de todos os salários pelo período que estiveram fora do serviço público. Entretanto, para Bacellar e Hachem (2010), interpretando a norma infraconstitucional pelos princípios da CRFB de 1988, a defesa tida como técnica é elemento indispensável da ampla defesa. A CRFB/88 não estabeleceu que fosse assegurado qualquer tipo de defesa, mas sim uma ampla defesa, para os acusados em processo administrativo. Para os autores, somente um advogado possui condições necessárias para uma defesa efetiva no PAD.

### ***2.3.1 O princípio da eficiência, processo administrativo e o PAD***

A eficiência na Administração Pública, conforme já discutido anteriormente, prevê processos menos morosos e com diminuição de gastos. O PAD é corolário do processo administrativo, que por sua vez é o meio legítimo da Administração Pública exercer a função administrativa.

Ao considerar que o processo administrativo se sujeita aos ditames constitucionais, compreende-se que a observância dos princípios administrativos, no que se refere à formalidade dos atos processuais, pode garantir o bom desenvolvimento dos procedimentos formais da Administração Pública. De acordo com essa perspectiva, com a observância de tais princípios, pode-se evitar que atos administrativos sejam anulados ou mesmo questionados pelo Poder Judiciário e até mesmo pela Administração Pública (CURY-MENDES, 2015).

A autora ainda pontua que, é importante a identificação de tais princípios para que os administradores públicos orientem a sua equipe de trabalho, a fim de evitar anulações dos processos administrativos, que tramitam nas repartições públicas. Sendo eles: legalidade, finalidade, motivação, ampla defesa e contraditório, razoável duração do processo, formalidade dos atos administrativos, formalismo moderado (CURY-MENDES, 2015).

Tratando-se ainda dos princípios processuais constitucionais, o constituinte visou assegurar a igualdade entre processo judicial e administrativo (Art. 5º inciso LV CFRB de 1988), sendo dever da Administração Pública seguir os ditames legais constitucionais. Bacellar Filho e Hachem (2010) esclarecem que, observando a escrita do art. 5º, LV da CFRB/88, não há diferença entre o processo administrativo e o judiciário, analisando especificamente a aplicação do contraditório e da ampla defesa. Os autores apontam ainda que, como não se estabelece distinção, deve-se aplicar a ambos o regime principiológico constitucional e também deve ser observado, para cada um deles, os direitos fundamentais aplicados aos cidadãos que são processados, sem nenhuma distinção das categorias processuais.

O princípio da eficiência, norteador da busca por melhores resultados pela Administração Pública, também tem sua influência no processo administrativo, inclusive na sua finalidade. Para Almeida Junior e Pinto (2015), uma das finalidades do processo administrativo é assegurar uma atuação da Administração Pública eficiente, por meio da disciplina dos meios utilizados para a tomada de decisões. Afirmam os autores que quando se apresenta previamente um caminho a ser seguido, garante-se uma economia processual, fator que pode ser comparado a segurança jurídica.

Seguindo essa mesma lógica, sendo o PAD um ramo do processo administrativo, deverão ser observados tanto os princípios administrativos quanto os princípios processuais constitucionais. Corroborando com esse pensamento, Bocchino *et al.*, (2016) esclarece que, em se tratando de PAD, para atuar de forma coerente com o princípio da eficiência, a Administração Pública deverá observar o trâmite do processo dentro do prazo estabelecido e o resultado justificado, além de resguardar todos os direitos ao servidor acusado no processo disciplinar.

### **2.3.2 Penalidades disciplinares**

Para os servidores públicos federais, as penalidades por cometimento de atos infracionais estão previstas no artigo 127 da Lei 8.112/90, nesta ordem: advertência; suspensão; demissão; cassação da aposentadoria ou disponibilidade; destituição do cargo em comissão; destituição da função comissionada. As penalidades serão aplicadas de acordo com a gravidade dos atos praticados, quando se enquadrarem nas proibições legais ou inobservância dos deveres funcionais.

A Lei n. 8.112, em seu art. 116, enumera um conjunto de deveres do servidor e no art. 117 faz um extenso rol de proibições. A transgressão deles dá margem à responsabilidade administrativa. Este último dispositivo é de grande importância, pois as penalidades disciplinares estão, em grande parte, reportadas à violação delas (MELLO, 2013, p. 327).

No que se refere aos artigos 116 e 117 da Lei 8.112/90, o Quadro 1 mostra um rol dos deveres e das proibições dos servidores públicos federais, de acordo com a Lei 8.112/90. Além dos deveres e proibições é importante trazer uma relação da mensuração das gravidades das infrações.

Quadro 1 – Dos deveres e das proibições dos servidores públicos

<b>Dos Deveres - Art. 116. São deveres do servidor:</b>
<p>I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;</p> <p>II - ser leal às instituições a que servir;</p> <p>III - observar as normas legais e regulamentares;</p> <p>IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;</p> <p>V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.</p> <p>VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;</p> <p>VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;</p> <p>VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;</p> <p>IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;</p> <p>X - ser assíduo e pontual ao serviço;</p> <p>XI - tratar com urbanidade as pessoas;</p> <p>XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.</p>
<b>Das Proibições - Art. 117. Ao servidor é proibido:</b>
<p>I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;</p> <p>II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;</p> <p>III - recusar fê a documentos públicos;</p> <p>IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;</p> <p>V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;</p> <p>VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;</p> <p>VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;</p> <p>VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;</p> <p>IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;</p> <p>X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;</p> <p>XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;</p> <p>XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;</p> <p>XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;</p> <p>XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;</p> <p>XV - proceder de forma desidiosa;</p> <p>XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;</p> <p>XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;</p> <p>XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;</p> <p>XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.</p>

Fonte: adaptado de Brasil (1990)

O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União (CGU, 2022), traz uma classificação, baseado na Lei nº 8.112/90, que estabelece as infrações como leves, médias, graves e gravíssimas.

- a) infrações leves: são aquelas que afrontam os deveres descritos no art. 116 ou configuram as proibições descritas no art. 117, incisos I a VIII e XIX, às quais são aplicáveis as penalidades de advertência ou suspensão;
- b) infrações médias: são aquelas puníveis exclusivamente com suspensão, encontram-se elencadas no art. 117, incisos XVII e XVIII e no art. 130, § 1º.
- c) infrações graves: são aquelas descritas no art. 117, incisos IX a XVI, e art. 132, incisos II, III, V, VII, IX e XII, sujeitas à penalidade de demissão; e
- d) infração gravíssima: são aquelas descritas no art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, às quais é aplicável a penalidade de demissão, sendo que a lei proíbe o servidor expulso de retornar ao serviço público federal (BRASIL, 2022, p. 194).

As penas de demissão e cassação de aposentadoria são penas expulsórias, ou seja, retiram o servidor dos quadros da Administração Pública. As consequências de um erro ao ministrar tais penas são gravosas e inestimáveis. Sendo assim, cabe maior cuidado no momento de avaliar se foram garantidas corretamente o contraditório, ampla defesa de forma irrestrita (LESSA, 2008).

Em relação à proibição de retornar ao serviço público federal sem estipular um prazo, alguns estudiosos consideram este dispositivo inconstitucional, pois nesse caso configura-se uma pena perpétua, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro (CARVALHO, 2017). Sobre o tema, Mello (2007) ensina que a aplicação de uma sanção permanente contraria ao princípio da proporcionalidade, ressaltando que a CRFB/88, em seu artigo 5º, XLVII, “b”, proíbe a imposição de medidas de caráter perpétuo. Segundo o autor, essa também é posição adotada pelo STF e o STJ.

Além das infrações por descumprimento dos deveres e proibições previstos na Lei 8.112/90, os servidores públicos federais também estão sujeitos àquelas prevista da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Esta Lei traz em seu texto os atos que, se praticados, configuram improbidade administrativa. As Seções I, II e III do Capítulo II intitulam as condutas que são puníveis por essa lei, respectivamente: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; Dos Atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao Erário; Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (BRASIL, 1992).

Como já mencionado anteriormente, a punição administrativa ao servidor que comete qualquer ato infracional somente será possível após apuração por PAD ou sindicância acusatória para apurar responsabilidade de menor potencial ofensivo, que lhe assegure ampla defesa, sendo aplicado também aos casos de improbidade administrativa.

Administração Pública pode apurar, de ofício ou mediante provocação, por meio de processo administrativo disciplinar (PAD), a ocorrência

da improbidade administrativa, aplicando as respectivas sanções aos seus servidores. Nesse caso, as regras procedimentais e as respectivas sanções encontram-se previstas nos respectivos estatutos funcionais dos entes federados (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 50).

Ressaltar que, em se tratando de atos de improbidade administrativa, alguns deles podem ser tipificados como crimes na esfera penal e infrações definidas nos Estatutos dos Servidores Públicos. Sendo assim, deverão ser apurados nas instâncias administrativa, civil e criminal. A regra geral que se segue nesses casos é a da independência entre as instâncias. As exceções à regra estão ligadas às decisões do Juízo Penal, que irão vincular à esfera administrativa quando estiver decidido sobre a existência do fato e o autor e quando houver absolvição por inexistência do fato ou da sua autoria. No primeiro caso, a Administração Pública não poderá decidir diferente, pois já foi reconhecida a autoria do fato, e no segundo caso não poderá haver condenação na esfera administrativa (DI PIETRO, 2019).

Alguns ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos que se enquadram como crimes não são apurados devidamente utilizando o PAD e a Sindicância. A Administração Pública tem sua atuação preterida, quando se trata de ilícitos dessa natureza pois, somente inicia a apuração após a Polícia e o Ministério Público investigar e denunciar (GOMES, 2014).

#### **2.4 Termo de Ajustamento de Conduta para as infrações disciplinares de menor potencial ofensivo como alternativa ao PAD**

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é uma ferramenta que poderá ser utilizada nos casos de infrações que, pela sua conduta, vão se enquadrar em situações que serão punidas pela advertência. Essa é a informação que se extrai do Art. 3º, Instrução Normativa da Controladoria Geral da União (IN CGU) nº 02/2017. A IN CGU nº 02, de 30 de maio de 2017, é o instrumento jurídico que inicialmente regulamentou o TAC para as infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, cometidas pelos servidores públicos federais.

Por meio do TAC evita-se a utilização, pela Administração Pública, de instrumentos como a Sindicância e o PAD, pois, parte-se para a solução dos conflitos de maneira consensual, e neste caso, confere-se mais eficiência e efetividade para a atividade correcional (PCPR, 2020). Através deste instrumento, o agente público reconhece o cometimento da infração e assume o compromisso de ajustar sua conduta à legislação vigente, em relação às proibições e deveres dos servidores públicos (BAZANA; BAZANA; PETRI, 2019).

No âmbito de incidência, na leitura atenta do Art. 1º da IN CGU nº 02/2017, pode-se

inferir que os órgãos que estão sujeitos ao sistema de correição do Poder Executivo Federal, sendo assim compreendida a Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Federal, poderão celebrar o TAC. Neste sentido, está legitimada a competência da CGU em editar a instrução normativa, pois é o Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo (BALINSKI, 2018).

Embora o TAC tenha sido regulamentado em 2017, o Art. 14 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre o controle da Administração Pública Federal, traz justificativa legal para a utilização, pela Administração Pública, de um instrumento que busque a procedimentos mais simplificados, racionalizados e que visem custos que não sejam superiores ao risco (BRASIL, 1967).

O TAC justifica-se também pelo princípio da eficiência pois, conforme nos esclarece Meirelles e Burlle Filho (2016), a partir da inserção deste na CRFB/88, como um dos princípios mais importantes para a Administração Pública, devendo ser observado em conjunto com os demais instrumentos jurídicos norteadores para as decisões administrativas.

Outro princípio que justifica o TAC é o da proporcionalidade, expresso no art. 2º, parágrafo único, inc. VI, da Lei nº 9784/99 (estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta): onde determina que, nos processos administrativos serão observados os critérios de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”(BRASIL, 1999).

O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social (MEDAUAR, 2018, p. 129).

Atualmente, a normativa que regulamenta o TAC é a IN CGU nº 04 de 21 de fevereiro de 2020. Esta normativa inclui, além da advertência, a sanção de suspensão de até 30 dias, como infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Aumenta de 5 para 10 dias o prazo para o servidor notificado da condição de acusado se manifestar pela celebração do TAC. O §2º do Art. 6º também inclui quais são as obrigações que o servidor poderá assumir com a celebração do TAC, sendo elas: reparação do dano causado; retratação do interessado; participação em cursos visando à correta compreensão dos seus deveres e proibições ou à melhoria da qualidade do serviço desempenhado; acordo relativo ao cumprimento de horário de trabalho e compensação de horas não trabalhadas; cumprimento de metas de desempenho; sujeição a controles específicos

relativos à conduta irregular praticada. Este rol não é taxativo (BRASIL, 2020).

As sanções que podem ser objeto de TAC são de gravidade leve e média. São penas que não preveem o banimento do servidor dos quadros da Administração Pública. Desta forma, essas sanções tem um caráter pedagógico, ou seja, pretendem disciplinar o servidor para que o mesmo se ajuste às normas e regulamentos, com a finalidade manter o serviço público dentro do padrão de qualidade que se espera, assim como manter o prestígio da Administração Pública perante a sociedade que é usuária dos seus serviços (NÓBREGA, 2015; COSTA, 2018).

É sabido que a consequência da celebração de um acordo entre os interessados é evitar que se forme um litígio. No caso de um TAC, por infração disciplinar cometido por servidor público, evita-se a abertura de uma sindicância e/ou PAD. Seguindo essa mesma lógica, não haverá judicialização de um possível resultado desfavorável ao servidor quando se celebra o TAC. Além disso, com a celebração do TAC, a Administração Pública se amolda a práticas consideradas mais evoluídas e flexíveis, semelhantes as já praticadas, na esfera penal, pelo Ministério Público e autores de crimes considerados de menor repulsividade social, que evitam uma onerosa persecução criminal do Estado Brasileiro (TEIXEIRA, 2020).

Para Freire e Lacerda (2022) o TAC também é uma importantíssima ferramenta de gestão pública:

Além de diminuir o ônus com processos disciplinares longos e desgastantes e aptos a criar um clima organizacional com animosidades dos servidores em relação aos gestores, a Administração Pública pode potencializar o uso de recursos humanos que se encontram escassos, promovendo o devido aproveitamento funcional do servidor. Não se trata apenas de obrigar os servidores a realizarem cursos de capacitação duvidosos como mera formalidade para o atendimento de um TAC (FREIRE, LACERDA, 2022, p. 13).

A expansão do uso do TAC na Administração Pública Federal é um fato já registrado nos documentos oficiais. Conforme o relatório ‘Prestação de Contas do Presidente da República 2020 (PCPR)’ entre os anos de 2019 e 2020 a ampliação do uso do TAC passou de 29,8% no ano de 2019 para o percentual de 53,7% no ano de 2020 (PCPR, 2020). Para Freire e Lacerda (2022) para uma efetiva expansão da aplicabilidade de TAC na Administração Pública, ainda carece de diplomas legais mais adequados no tocante a dosimetria da pena, uniformização e impessoalidade, onde se busque mitigar as interpretações.

Com relação ao potencial econômico do TAC, conforme informação contida no sítio da CGU, o “Governo Federal formalizou, entre julho e dezembro de 2017, 140 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) junto a servidores que praticaram infrações disciplinares de menor potencial ofensivo”. A aplicação do TAC, ao invés de constituir Comissões para apuração da infração (Sindicância e/ou PAD), gerou uma economia potencial de 7 milhões de reais para os



cofres públicos (BRASIL-CGU, 2018). Conforme o relatório PCPR 2021, exclusivamente por meio do TAC celebrado com seus servidores, houve a devolução de R\$ 4,418 milhões para os cofres públicos, levando em consideração que se evitou a instauração de sindicância e/ou PAD (PCPR, 2021).

## **2.5 Controle jurisdicional do PAD**

No período hodierno, no serviço público, o direito nacional prevê o PAD como meio para apurar e punir faltas praticadas pelos servidores públicos, quer sejam municipais, estaduais ou federais. Contudo, essa previsão não desobriga o Poder Judiciário de realizar o controle jurisdicional sobre essas questões. Conseqüentemente, quando a Administração Pública aplica sanções que envolvam o direito disciplinar, estas devem ser tuteladas pelo controle externo, feito pelo Judiciário, pois assim serão resguardados os direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos, evitando riscos à legalidade e à segurança jurídica (NASCIMENTO, 2019).

Para os autores Dezan e Carmona, (2016, p. 26), mesmo que o direito brasileiro assegure os trâmites administrativos do processo, não se pode considerar uma jurisdição administrativa, devendo estar sujeito ao controle jurisdicional:

Sob a óptica ora expressa, por mais que o direito disciplinar apresente um importante papel de aplicação de faceta do direito punitivo a determinado grupo de indivíduos submetidos ao Estado por relação de sujeição especial, para a experiência brasileira não se encontra absolutamente alheio ao controle jurisdicional de seus atos, na medida em que, por opção de ideal epistemológico, caracteriza-se pela ausência de uma jurisdição administrativa.

O controle judicial da Administração Pública é também chamado de controle externo, pois se enquadra na modalidade de controle feito por órgão ou instituição exterior à estrutura interna da Administração (ANGIOLUCCI, 2014). Sobre a temática, Medauar (2018) lembra que a aplicabilidade do controle jurisdicional se situa como controle externo, ocorrendo como regra, a posteriori, e de modo repressivo ou corretivo, além disso, pode apresentar uma conotação de maneira preventiva. Esse controle jurisdicional desencadeia-se por provocação e deve ser efetuado por juízes que são dotados de independência.

Esse controle feito pelo Poder judiciário é o poder fiscalizatório que o Judiciário tem sobre os atos administrativos tanto do Executivo, do Legislativo quanto do próprio Judiciário. Destaca-se que o Judiciário pode fiscalizar os atos administrativos, independentemente de estes serem vinculados ou discricionários, pois o aspecto que será levado em conta é o da legalidade e

moralidade. Assim, pode-se considerar que um vício de motivação afeta o aspecto da legalidade do ato administrativo, devendo ser revisto pelo Judiciário (CAVALCANTE, 2022). “Se, em hipótese de discricionariedade, verificar o juiz que a opção do administrador não se achava entre as resguardadas legalmente, anulará o ato. Não se substituirá à Administração, suprindo-lhe a vontade defeituosa” (ARAÚJO, 2005, p. 134).

Este entendimento é corroborado pelo Judiciário, conforme decisão do STJ (REsp 429570/GO):

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. 1. Na atualidade, a Administração Pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo. 42 2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigir-la. 3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade. 4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la. 5. Recurso especial provido.

De acordo com os ensinamentos de Pereira (2007), quando se tratar de ato administrativo sancionador, ou seja, ato oriundo de um PAD, não se pode considerar qualquer limitação pela chamada “discricionariedade administrativa”, devendo o Judiciário examinar formal e materialmente as sanções que foram aplicadas aos servidores públicos, exercendo assim o controle judicial. Essa visão do autor se justifica pois, quando se trata de sanção/pena, os motivos são legais, não há espaço para o administrador escolher o motivo do ato praticado, deve-se pautar exclusivamente pelo que o legislador dispôs no documento legal.

Como todo ato administrativo, o PAD está sujeito ao controle jurisdicional. O Sistema judicial brasileiro tem como referência o modelo norte americano, neste caso se referindo à Jurisdição Una. Ou seja, somente ao Judiciário cabe a última palavra para os litígios, formando assim a coisa julgada, onde não cabe mais recurso. Sendo assim, ao Judiciário cabe a função de fazer esse controle em razão da inafastabilidade da tutela jurisdicional, assim entendido por força do inciso XXXV, do Art. 5º da CRFB de 1988. Desse modo, entende-se que o processo administrativo é aquele que será conduzido e onde será apresentada decisão pela Administração Pública, dentro do que a compete. No entanto, isso não afasta o Judiciário, no que diz respeito ao controle jurisdicional, sempre que provocado, devendo responder à sociedade sobre a legalidade do ato administrativo (NASCIMENTO, 2015; ALVES, 2019).

[...] não se afastará o julgador da sua função precípua, ao invalidar atos administrativos, ainda que decorrentes de apreciação discricionária, sempre que o agente público vier a: i) desconsiderar elementos ou pressupostos estabelecidos em lei, como ocorre na definição

da competência; ii) desgarrar-se da finalidade legal, em decorrência do mau uso da competência; ou iii) mal valorando os motivos do ato, adotar providência que não se contenha nos limites do razoável (CARVALHO NETO, 2013, p. 137).

O controle jurisdicional dos atos administrativos está fundamentado também no sistema de separação dos poderes que o Brasil adotou em seu ordenamento jurídico, pelo qual cabe ao Poder Legislativo criar as leis, ao Judiciário aplicar a lei e ao Executivo executar a lei. Se o administrador público ao executar o ato administrativo contrariar ou for além das normas que fundamentam o ato praticado, esse deverá ser invalidado (MARRARA, 2014). É imprescindível à legitimação da democracia, que os atos praticados pelo Poder Público estejam fielmente de acordo com o que está disposto no ordenamento jurídico, pois o legislador ao fazer a lei, ele a fez por representatividade dos detentores da soberania, o povo. Sendo assim, negar o ordenamento jurídico é negar a vontade do povo (MARRARA, 2014; MEDAUAR, 2018).

Dar a outro órgão o poder de fiscalizar é também uma forma de prevenção ao abuso de poder, como lecionado por Montesquieu na sua obra *O Espírito das Leis*, tendo afirmado que “a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder em mãos é tentado a abusar dele e assim irá seguindo até onde encontra limites [...] Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (MONTESQUIEU, 1995, p. 118).

Os limites do poder estão na Constituição. O julgador poderá utilizar das várias fontes jurídicas para aplicar a lei no caso concreto, porém, a mais importante é a Constituição. Para Freitas (2004) a interpretação jurídica deverá ser uma interpretação constitucional, pois é na Constituição que se encontram, de forma hierárquica, os princípios que servirão para a aplicação da racionalidade do ordenamento jurídico, e o encadeamento das ideias do mesmo. Para Dezan e Carmona (2017) é importante que os agentes públicos, em especial o Poder Judiciário, repensem o modo com o qual lidam com a nuances do processo administrativo:

O processo administrativo, assim como qualquer processo jurídico, compreende um complexo aberto ao exercício dialético da razão, em franco confronto com a aplicação direta e objetiva do direito material e nisso há de se repensar o modo como as autoridades administrativas e, sem embargo, as autoridades judiciais, têm encarado os fins, funções e finalidades do processo não só como uma mera forma de ritos, mas sim como, nomeadamente, dotado de substância à concreção de direitos fundamentais (DEZAN; CARMONA, 2017, p. 223).

O olhar da Carta Magna para a execução das leis infraconstitucionais é fundamental para a preservação da ordem jurídica brasileira. Mello (1983, p. 7) esclarece que deve-se fazer sempre a interpretação constitucional do processo e não ao contrário:

Por derradeiro, é importante ressaltar que exigências constitucionais não podem ficar submetidas à previsão (ou não) de vias processuais adrede concebidas para a defesa dos direitos em causa. Não se interpreta a Constituição processualmente. Pelo contrário,

interpretam-se as contingências processuais à luz das exigências da Constituição.

Neste sentido, a CRFB/88, considerada como a Constituição cidadã, trouxe vários elementos para salvaguardar os direitos dos cidadãos em virtude de possíveis abusos por parte do poder público. O constituinte deixou claro a posição da ordem política constitucional no capítulo dos direitos e garantias fundamentais e, por conseguinte, as garantias com relação à necessidade de revisão do Poder Judiciário dos atos da administração. Pode-se citar alguns desses elementos no artigo 5º: no inciso XXXV, garante que o judiciário apreciará lesão ou ameaça de lesão a direito; no inciso XXXVI, que não haverá prejuízo ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; no inciso XXXVII, a impossibilidade do órgão julgador se constituir em tribunal de exceção; no inciso LIII, a proibição da condução do processo e o julgamento por autoridade incompetente; no inciso LIV, a observância do devido processo legal; no inciso LV, a obrigatoriedade da observação do contraditório e à ampla defesa; no inciso LVI, a impossibilidade de aceitação de provas produzidas por meios ilícitos. No Artigo 37, quando a CRFB/88 volta o olhar especificamente para a Administração Pública, registra-se a obrigação de observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### ***2.5.1 Trâmites para ajuizamento de ação contra resultado do PAD***

O controle jurisdicional dos atos relativos a um processo administrativo deve ser realizado a partir do ajuizamento de ações, que devem observar todos os direitos e garantias individuais previstos na CRFB/88, como contraditório, a ampla defesa, bem como o juiz natural e a imparcialidade do juiz, além de outras. Com relação ao processo, este deve-se encerrar por sentença transitada em julgado, devidamente motivada, e por consequência, essa decisão estará com a autoridade da coisa julgada e, portanto, a Administração terá que acatá-la. Por fim, o patrocínio da ação deverá ser por advogado e com o pagamento das custas (MEDAUAR, 2018).

Quanto à atuação do magistrado, essa deve seguir alguns limites, não sendo razoável que, com base no controle jurisdicional, o juiz venha a substituir o administrador. Cabe ao administrador, quando da realização de um ato administrativo, a análise acerca da conveniência e oportunidade para a Administração, o que não pode ser substituído pela conveniência e oportunidade da análise do juiz, quando da apreciação da demanda. Contudo, o magistrado deve exercer o controle jurisdicional nos elementos do ato, tendo como base os princípios aplicados na atuação da Administração Pública (MEDAUAR, 2018; HUMBERT; LIBÓRIO, 2020).

Com relação à competência para julgar as ações em que a União, suas autarquias e

empresas públicas é ré, fica a cargo da Justiça Federal. É o que se extrai da dicção do inciso I, do Art. 109, da CRFB/88:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Em sede recursal, conforme o inciso II do Art. 108 da CRFB/88, cabe aos Tribunais Regionais Federais (TRF) julgar as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal, ou da área da jurisdição federal. A competência da justiça federal também abrange o julgamento dos mandados de segurança e *habeas data* contra ato de autoridade federal, e em sede de recurso cabe ao TRF julgar tais ações contra ato do próprio Tribunal e de juiz federal.

Quando a parte autora for o agente público (pessoa física), esse deverá ajuizar ação através de advogado, pois ação que envolve pedido de anulação ou cancelamento de ato administrativo, não compete ao Juizado Especial Cível.

Lei 10.259/01:

Art. 3º [...]

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

III - para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal;

IV - que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.

A Lei nº 10.259/01 (Lei do Juizado Especial Federal Cível e Criminal), permite que, nas causas de sua competência, a parte ajuíze ação pessoalmente (*jus postulandi*) ou por intermédio de advogado. Entretanto, como foi elucidado acima, ações para anulação e cancelamento de ato administrativo federal e para impugnação de pena de demissão imposta a servidores públicos, não são da competência dessa Lei, sendo assim, devem ser patrocinadas por profissional, o advogado.

Em se tratando de recurso contra decisão em primeira instância, a lei define que em qualquer hipótese haverá a obrigação da atuação de advogado para ingresso do referido instrumento. “Com base nesse mesmo critério pode-se afirmar que no âmbito dos Juizados Especiais Federais aplica-se a disposição contida no artigo 41, §2º, da Lei nº 9.099/95 que dispõe acerca da obrigatoriedade da representação por advogado ou defensor público na hipótese de interposição de recurso” (MENEGATTI, 2015, p. 32).



### 3 MATERIAIS E MÉTODOS APLICADOS NA PESQUISA

Entre os vários tipos de conhecimento relatados na literatura, o conhecimento científico é aquele que necessariamente precisa de um método para sua validação. Fazer ciência é essencialmente mostrar para a comunidade científica como o pesquisador chegou naquela conclusão, ou seja, demonstrar quais os caminhos o pesquisador percorreu até chegar aqueles resultados apresentados.

Para Gil (2008), o método é o caminho traçado para se atingir determinado fim. Existe uma diversidade de métodos aplicáveis ao ramo das ciências sociais. A abordagem de um ou de outro método depende de alguns fatores como a natureza do objeto, os recursos disponíveis, a abrangência do estudo, entre outros.

Desta forma, esta seção preocupa-se com a: caracterização do estudo e descrição da base de dados utilizada na análise dos PADs.

#### 3.1 Caracterização do estudo

Conforme ensinamentos de Vergara (2010), uma proposta metodológica deve considerar dois critérios básicos da pesquisa, e esses critérios referem-se aos fins e aos meios. Nesse contexto, a pesquisa, quanto aos fins, é descritiva, e com relação aos meios caracteriza-se como bibliográfica e documental.

A pesquisa descritiva tem um perfil mais aprofundado do que a pesquisa meramente exploratória. Na descritiva, o fenômeno será estudado em confrontação com dados apurados para esse fim. Pode-se estabelecer relação entre variáveis gerando informação importante que podem ajudar na compreensão do fenômeno estudado (VIEIRA, 2010).

A pesquisa bibliográfica é importante, pois permite ao pesquisador fazer um apanhado dos principais trabalhos publicados sobre o assunto pesquisado. A busca na literatura sobre trabalhos publicados do tema da pesquisa irá ajudar a planificação do trabalho, evitando alguns erros e ajudando na formulação de questões. Esta é uma etapa que deve ser realizada antes de ir em busca de dados que possam corroborar na pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Os recursos tecnológicos para as pesquisas científicas são essenciais na contemporaneidade. Estão disponíveis vários recursos para os pesquisadores, como banco de dados, *softwares* entre outros. A pesquisa bibliográfica neste contexto, não se limita aos textos impressos e que podem ser encontrados em uma biblioteca, sendo assim, boa parte do material

bibliográfico pesquisado está disponibilizado por meio digital (MATTAR, 2017).

Inicialmente procurou-se junto à literatura aplicada à matéria, publicações em periódicos digitais, dissertações de mestrado e teses de doutorado disponibilizadas eletronicamente, livros, manuais, resoluções e leis, físicos e digitais, estabelecer uma construção teórica sobre a evolução histórica da Administração Pública Brasileira, passando pelo grande destaque da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional N° 19 de 1998, que positivou o Princípio da Eficiência na CRFB/88. Seguindo nesta linha teórica, foi caracterizado o PAD, como ferramenta da gestão disciplinar da Administração Pública, e por fim, o Controle Jurisdicional do PAD, para assim ser possível o estudo dos PADs que foram submetidos ao controle do Poder Judiciário.

Foram utilizados muitos trabalhos publicados em meio eletrônico, para tanto, buscou-se publicações de grande relevância para a temática, e autores com estudos aprofundados em cada tema pesquisado. A pesquisa na internet exige do pesquisador um certo cuidado ao escolher as fontes e tipos de trabalhos que foram publicados. A publicação em meios eletrônicos é de fácil acesso em relação as impressas, sendo assim deve-se levar em consideração as formas de acesso, as fontes de informação, credenciais do autor (es) e as referências constantes na publicação, onde foi publicado. Neste sentido, os dispositivos de busca são de suma importância, pois utilizam de limitadores como data, assunto, idioma, relevância, entre outros (MATTAR, 2017).

Na pesquisa bibliográfica, além da contribuição dos autores pesquisados, foi feita a interpretação dos dispositivos da legislação que tratam dos assuntos, especificamente da CRFB/88, do Estatuto dos Servidores Públicos e Civis da União, Lei Federal n°. 8.112 (BRASIL 1990), das Instruções normativas IN CGU n°. 02, de 30 de maio de 2017 e IN CGU n° 04 de 21 de fevereiro de 2020, instrumento jurídico que regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para as infrações disciplinares de menor potencial ofensivo, cometidas pelos servidores públicos federais, do Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre o controle da Administração Pública Federal, da Lei n° 9784/99, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, além da Jurisprudência dos Tribunais e da Advocacia Geral da União, entre outros autores que contribuíram para a pesquisa bibliográfica.

A pesquisa documental é diferente da bibliográfica pois a primeira busca matérias que ainda não receberam tratamento, fontes primárias, sendo elas escritas ou não. Desta feita, os dados da pesquisa documental ainda não receberam uma análise, o que deverá ser feito pelo pesquisador de acordo com os objetivos por ele traçados. A pesquisa documental pode ser baseada em diversas fontes como, arquivos públicos, arquivos particulares, fontes estatísticas entre outros (LAKATOS;



MARCONI, 2003; GIL, 2008). Para esse trabalho, como fonte da pesquisa documental, foram utilizados os dados do PADs judicializados registrados no sítio do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1). Essa base de dados será melhor detalhada na próxima seção.

### **3.2 Base de dados utilizada na análise dos PADs**

Para fins desse trabalho, foi abordado o estudo dos PADs na esfera federal que foram submetidos ao controle judicial, ou seja, ações judiciais em que um dos polos é um servidor público federal e outro a Administração Pública. Tendo em vista o duplo grau de jurisdição dos resultados processuais contrários à Administração Pública, onde obrigatoriamente os processos serão revistos por tribunais de segunda instância, os dados que foram utilizados são dos processos em segunda instância registrados no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), entre os anos de 2010 a 2021, que envolvem servidores públicos federais e PAD.

A escolha do TRF1 baseou-se no fato de que, esse tribunal, com sede em Brasília, no momento da realização da pesquisa, tinha a maior abrangência territorial, mais de 80% do território nacional, incluindo o Estado de Minas Gerais, que é o Estado sede da UFVJM instituição promotora deste programa de mestrado. O TRF1 é composto 14 unidades federativas, sendo elas os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e também o Distrito Federal. Sendo assim, os acórdãos do TRF1 abrangem as decisões em segunda instância de toda essa região.

Durante a elaboração desse trabalho foi sancionada a Lei 14.226/2021, que criou o Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6). Esse tribunal receberá os processos, em segunda instância, do Estado de Minas Gerais. Para fins desta pesquisa, a criação do TRF6 não é relevante, pois, os dados coletados se limitam ao ano de 2021 e a vigência do novo tribunal é a partir do ano de 2022.

A pesquisa na base de dados levou em consideração os critérios de busca apresentados na Figura 1.

Figura 1 – Página de pesquisa da base de dados

Fonte: disponível em TRF1 (2022)

Observando a Figura 1, destaca-se que o acesso aos acórdãos está disponível no *site* do TRF1 (<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>), na parte de jurisprudência do tribunal, onde foi realizada uma pesquisa utilizando os limitadores de pesquisa disponíveis na página (pesquisa livre, pesquisa avançada, data, tipo, fonte).

Na primeira etapa realizou-se uma busca na seção de jurisprudência do TRF1, utilizando os termos ‘servidor público federal’ e ‘processo administrativo disciplinar’ dentro do campo Pesquisa livre, e no campo Data (dd/mm/aaaa) as datas 01/01/2010 a 01/01/2022, selecionando os ‘Acórdãos’ tendo como fonte ‘TRF1’ foram encontrados 122 resultados. Em cada um desses processos listados encontram-se as seguintes informações: tipo, número, classe, reator (a), origem, órgão julgador, data da publicação, fonte da publicação, ementa (inteiro teor), e a decisão final proferida. Com a leitura da ementa, na maioria das vezes, é possível obter informações como, motivo do PAD, pena aplicada, motivo do recurso, dispositivo legal.

Na segunda etapa foi confeccionada uma planilha eletrônica onde foram colhidos os seguintes dados: número do processo, tipo de processo, distribuição, publicação do acórdão, tipo de penalidade, motivo do PAD, decisão, motivo do recurso, dispositivo legal e ementa. No campo ementa, foram selecionadas as ementas que tiveram um resultado de reversão, em alguns casos por erros cometidos pela gestão pública na condução do PAD e em outros casos, confirmando o bom trabalho da Administração Pública na aplicação da pena pela infração cometida. Os dados da pesquisa foram analisados quantitativa e qualitativamente, utilizando métodos apropriados, explicados em sequência.

Como disposto acima, foi realizada uma pesquisa no instrumento de busca do próprio sítio do TRF1, com os critérios mencionados, e obteve-se como resultado 122 registros, no

período entre 2010 a 2021. Passou-se então para a leitura minuciosa de cada ementa, com o fito de coletar os dados dos PADs judicializados. Na terceira etapa, foram selecionados 83 processos registrados no sítio do TRF1. Os outros 39 processos restantes foram descartados para esta pesquisa pois, não continham informações sobre o PAD, por se tratarem, em sua maioria, de processos que não foram apreciados o mérito. Nesse tipo de decisão, o Judiciário rejeita a ação por questões do procedimento judicial sem analisar e tampouco decidir sobre o objeto da ação.

Na etapa de análise quantitativa dos processos registrados no TRF1, essa foi baseada no método estatístico, onde foram trabalhados os dados para comprovar as relações dos fenômenos entre si, comparando uma variável com a outra, fornecendo uma descrição quantitativa dos dados estudados, e confrontando com a teoria trazida para esta pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003). Foram analisadas as seguintes variáveis: tipo de penalidade, motivo do PAD, decisão no recurso, grau da penalidade. Utilizou-se como ferramenta para essa análise o *software Jamovi* versão 2.3, que possibilitou a comparação das variáveis em percentual.

No processo de análise de dados qualitativos, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo. Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo visa obter indicadores que possam ser utilizados para inferir conhecimentos relativos à condição de produção das variáveis. Esse método também prevê procedimentos objetivos de descrição das variáveis. Para Vergara (1998) na análise de conteúdo é realizado o estudo de textos e documentos, podendo fazer inferências, deduções lógicas, categorias numéricas e até mesmo a prática da hermenêutica. Para essa análise foi utilizado o inteiro teor das 27 ementas selecionadas, conforme critério informado acima.

Na análise de conteúdo as 27 ementas foram explorados e analisadas com auxílio do *software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRaMuTeq), que usa a base do *software R*. Segundo Camargos e Justos (2013) este *software* oferece algumas vantagens para a comunidade de pesquisadores da área de ciências humanas e sociais como, rigor estatístico, várias ferramentas para realizar uma análise lexical, acesso gratuito do tipo *open source*, interface simples e compreensível e a possibilidade de analisar vários textos sem perder o contexto em que as palavras aparecem.

Ressalta-se que o *software* foi utilizado como ferramenta para uma análise de conteúdo, estudando de modo aprofundado as ementas selecionadas. Para esta análise foram utilizados os seguintes métodos: dendograma formado pela Classificação Hierárquica Descendente (CHD) da análise lexical feita pelo IRaMuTeq por meio do método de Reinert, Análise Fatorial de Correspondência (AFC), Associação por Frequência e Análise de Similitude, que foram considerados como de relevância para este estudo, incluindo a geração de gráficos. Após as figuras geradas, a análise foi realizada pelo pesquisador com base no conteúdo trazido

para este trabalho.

Na análise em Classificação Hierárquica Descendente (CHD), os seguimentos de textos são classificados pelos seus vocabulários, é um tipo de análise de conglomerado que faz uma categorização das palavras utilizando da frequência e da posição das mesmas dentro do texto (*corpus textual*), para isso utiliza de tabelas de contigência de palavras, ao utilizar esse método forma-se umas classes de seguimentos de texto, que apresentam um vocabulário semelhante entre si e diferente das outras classes (REINERT, 1990; CAMARGO, 2005). Feito essas análises o Software gera uma dendograma da CHD, que serve para ilustrar graficamente a formação das classes geradas pela análise CHD.

Após a feita a análise em CHD o Software permite uma outra forma de demonstrar as classes geradas, em Análise Fatorial de Correspondência (AFC). Na AFC é possível visualizar a proximidade das classes que foram geradas pela CHD. Também o Software, baseado nas classes geradas, e pela cor de cada classe, permite a identificação, no *corpus textual*, o destaque em cor dos seguimentos de texto que são característicos de cada classe.

As 27 ementas selecionadas (inteiro teor) foram inseridas no editor de texto *Word* de forma individualizadas e, no cabeçário de cada uma, o código que identifica, a sequência numérica, o tipo de penalidade, o motivo do PAD (infração cometida) e a decisão proferida. Exemplo: \*\*\*\* \*processo\_01 \*tp\_de \*mp\_ip \*dc\_c, representando respectivamente, ‘tp’ tipo de penalidade, ‘mp’ motivo do PAD e ‘dc’ qual a decisão proferida. Essa configuração possibilitou a identificação da relação entre as variáveis destacadas na linha do código, possibilitando a comparação entre elas e formando figuras que possibilitaram realizar uma análise.

### **3.2.1 Delimitação do estudo**

De modo geral, toda pesquisa possui delimitações, principalmente ligadas ao contexto que será realizada, podendo estas serem teóricas, tecnológicas, metodológicas e/ou práticas. Este estudo apresentou as seguintes delimitações:

- Utilização de uma base de dados, que tem como particularidade a judicialização do PAD apenas de servidores públicos federais, o TRF1;
- O período de estudo que compreende de 01/01/2010 a 01/01/2022, abrangendo 12 anos de análise. Dentro desse período ocorreu a escolha dos processos que relacionaram o PAD e o servidor público federal;
- Foram selecionados apenas os acórdãos (decisão colegiada) do TRF1.

## 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para essa análise, primeiramente foi utilizado o método quantitativo, onde foi apresentado de forma numérica os dados selecionados, considerados importantes para este estudo. Em um segundo momento, foi feita uma análise de conteúdo, utilizando um *Software* específico para este tipo de análise.

### 4.1 Análise quantitativa dos processos registrados no TRF1

Para a análise quantitativa foram utilizadas informações retiradas das ementas de 83 processos registrados no TRF1. As ementas utilizadas foram proferidas por turmas diferentes do TRF1, sendo assim, a forma de registrar as informações são características de cada turma, ocasionando que, em algumas ementas, não foram encontrados todos os dados selecionados para essa pesquisa. Posto isto, registra-se que haverá um quantitativo de dados que será identificado como ‘Não revelado’. A Tabela 1 de frequência por motivo do PAD, traz os tipos de irregularidades que foram atribuídas aos servidores ao final do PAD.

Tabela 1 – Frequência por motivo do PAD

MOTIVO DO PAD	N	% DO TOTAL	% ACUMULADA
Improbidade	15	18%	18.1 %
Abandono	5	6%	24%
Irregularidade Cargo	3	4%	28%
Advocacia Administrativa	2	2%	30%
Vantagem Ilícita	25	30%	60%
Falta Trabalho	1	1%	61%
Opor resistência injustificada	1	1%	63%
Não revelado	13	16%	78%
Desobediência	1	1%	80%
Falta de urbanidade	1	1%	81%
Inobservância da norma	2	2%	83%
Gerência sociedade privada	1	1%	84%
Falta de urbanidade	1	1%	86%
Desídia	7	8%	94%
Ofensa física	1	1%	95%
Conduta Escandalosa	1	1%	96%
Irregularidade pagamento	1	1%	98%
Recebimento de presentes	2	2%	100%

Fonte: elaborada pelo autor (2023)

As irregularidades contidas na Tabela 1 foram consideradas como o motivo do PAD, ou seja, o porquê de o servidor ter sido processado administrativamente e por consequência ter recebido uma sanção. Ressalta-se que as definições dos tipos de infrações foram feitas de forma resumida baseado estritamente no que está escrito nos documentos analisados e de acordo com as

infrações previstas nos artigos 116, 117 e 132 da Lei 8.112/90.

A Tabela 1 traz como destaque que a infração de ‘Vantagem Ilícita’ tem o maior percentual 30% do total, seguida da infração ‘Improbidade’ que obteve 18 % do total e em terceiro lugar na ordem decrescente está a infração ‘Desídia’, com 8% do total. Todas as três infrações têm como penalidade a demissão, no caso do servidor ativo, e cassação da aposentadoria ou disponibilidade para o afastado. Destaca-se ainda que a infração de Improbidade é considerada gravíssima e que, conforme previsto no parágrafo único do art. 137 da Lei nº 8.112/90, o servidor não poderá retornar ao serviço público federal.

Para as infrações de ‘Opor resistência injustificada’, ‘Inobservância da norma’, ‘Desobediência’, ‘Falta de urbanidade’ é prevista a aplicação da pena de suspensão ou advertência. Como já informado, na atualidade, a Administração Pública conta com a IN CGU nº 04/2020, que prevê que as infrações que são puníveis com advertência ou suspensão poderão ser objeto de um TAC.

Para a Tabela 2 de frequência por tipo de penalidade no PAD, foram identificadas as penalidades registradas nas ementas estudadas. Para infração de ‘Improbidade Administrativa’ além da penalidade de demissão, prevista na Lei 8.112/90, existem penalidades atribuídas pela Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), como: perda da função pública, perda dos direitos políticos, ressarcimento ao erário, multa, proibição de contratação com administração pública.

Tabela 2 – Frequência por Tipo de Penalidade no PAD

<b>TIPO DE PENALIDADE NO PAD</b>	<b>N</b>	<b>% DO TOTAL</b>	<b>% ACUMULADA</b>
Demissão	55	66.3 %	66.3 %
Suspensão	14	16.9 %	83.1 %
Não revelada	2	2.4 %	85.5 %
Desconto em folha	1	1.2 %	86.7 %
Perda da função pública	1	1.2 %	88.0 %
Não revelado	1	1.2 %	89.2 %
Demissão ou exoneração	1	1.2 %	90.4 %
Cassação de aposentadoria	1	1.2 %	91.6 %
Exoneração ex officio	1	1.2 %	92.8 %
Multa e proibição de contrato	2	2.4 %	95.2 %
Advertência e ressarcimento ao erário	1	1.2 %	96.4 %
Reposição ao Erário	1	1.2 %	97.6 %
Restituição ao Erário	1	1.2 %	98.8 %
Advertência	1	1.2 %	100.0 %

Fonte: elaborada pelo autor (2023)

Os dados da Tabela 2 corroboram com os dados do quadro anterior, pois, demonstram que a penalidade de demissão tem maior abrangência, com 66,3% do total. Pode-se inferir que o inconformismo com a decisão final no PAD tem maior frequência quando a pena é de demissão. Fato que pode ser justificado pelo tamanho do prejuízo que poderá ser causado na vida do servidor

quando recebe tal penalidade de forma indevida.

A Tabela 3 de frequências de motivo do PAD *versus* tipo de penalidade traz a relação encontrada entre as infrações e as penalidades aplicadas nos documentos analisados. Essa relação foi estabelecida utilizando os dados retirados de cada processo selecionado para essa pesquisa.

Tabela 3 – Frequências de Motivo do PAD x Tipo de Penalidade

MOTIVO DO PAD	TIPO DE PENALIDADE NO PAD	N	% DO TOTAL	% ACUMULADA
Improbidade	Demissão	12	14%	14.5 %
	Multa e proibição de contrato	2	2%	17%
	Reposição ao Erário	1	1%	18%
Abandono	Demissão	3	4%	22%
	Desconto em folha	1	1%	23%
	Exoneração ex officio	1	1%	24%
Irregularidade Cargo	Demissão	1	1%	25%
	Perda da função pública	1	1%	27%
	Cassação de aposentadoria	1	1%	28%
Advocacia Administrativa	Demissão	2	2%	30%
Vantagem Ilícita	Demissão	22	27%	57%
	Não revelada	2	2%	59%
	Demissão ou exoneração	1	1%	60%
Conduta Escandalosa	Suspensão	1	1%	61%
Falta Trabalho	Suspensão	1	1%	63%
Opor resistência injustificada	Suspensão	1	1%	64%
Não revelado	Demissão	5	6%	70%
	Suspensão	7	8%	78%
	Não revelado	1	1%	80%
Desobediência	Advertência	1	1%	81%
Falta de urbanidade	Suspensão	1	1%	82%
	Suspensão	1	1%	83%
Inobservância da norma	Advertência e ressarcimento ao erário	1	1%	84%
Gerência sociedade privada	Demissão	1	1%	86%
Falta de urbanidade	Suspensão	1	1%	87%
Desídia	Demissão	7	8%	95%
Recebimento de presentes	Suspensão	1	1%	96%
	Demissão	1	1%	98%
Ofensa física	Demissão	1	1%	99%
Irregularidade pagamento	Restituição ao Erário	1	1%	100%

Fonte: elaborada pelo autor

Na relação encontrada na Tabela 3, observa-se que para algumas infrações foram atribuídos tipos diferentes de penalidade, desse modo, infere-se que existe um grau de interpretação normativa na aplicação das penalidades, podendo haver excessos e até mesmo atenuação da pena de forma errada. Na lição de Nóbrega (2015) algumas vezes não é possível ter a clareza necessária para identificar quando uma infração disciplinar se amolda à pena de advertência ou demissão, pois pode-se ajustar a mais de uma proibição. Os parâmetros de dosimetria da penalidade estão dispostos no Art. 128 da Lei nº 8.112/90, *in verbis*: “Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que

dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”.

Estes parâmetros devem ser observados pela comissão julgadora e pela autoridade instauradora e, no caso de revisão pelo Judiciário, também serão analisados no exercício do controle jurisdicional. Essa informação corrobora com a importância da efetividade do Controle Jurisdicional do PAD e também com a perene necessidade de estudos nessa área para melhorar a atuação da Administração Pública.

Além disso, para Dezan e Carmona (2017) o processo administrativo deve ser encarado como uma concreção de direitos fundamentais e não só como um rito a ser seguido, pois é um procedimento de exercício da razão. Dessa forma, defendem Bacellar Filho e Hachem (2010) que é imprescindível para a ampla defesa que esta seja feita por profissional da área, ou seja, um advogado, o que, iria mitigar em muito, decisões contestadas na seara do Poder Judiciário.

Na tabela 4, as decisões foram separadas em três categorias de decisão: favorável, contrária e parcial. As decisões contrária e favorável referem-se à integralidade do pedido apresentado no recurso, sendo ele único ou múltiplo. Com relação a decisão parcial, geralmente ao fazer um recurso o recorrente apresenta mais de um pedido, o que justifica a decisão parcial no acórdão.

Tabela 4 – Frequências de Decisões

<b>DECISÃO</b>	<b>CONTAGENS</b>	<b>% DO TOTAL</b>	<b>% ACUMULADA</b>
Parcial	5	6.0 %	6.0 %
Contrária	61	73.5 %	79.5 %
Favorável	17	20.5 %	100.0 %

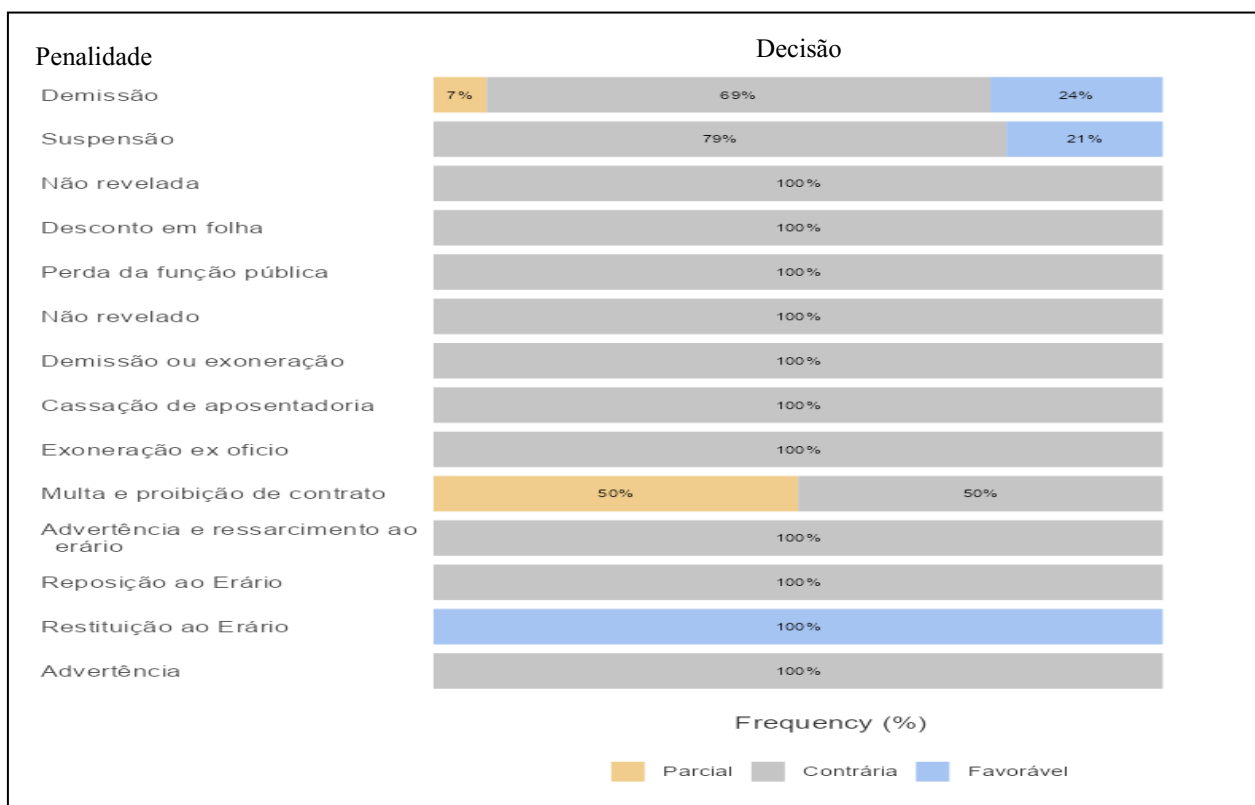
Fonte: elaborada pelo autor

Os dados da tabela 4 demonstraram, que na maioria das vezes, 73,5%, o tribunal de segunda instância confirmou a decisão da primeira instância integralmente, pois estas decisões são referentes ao recurso apresentado na primeira instância, sendo assim, a decisão contrária significa que o recurso foi rejeitado. Os dados revelaram que, as decisões contestadas em primeira instância da justiça federal, quando se trata de PAD, têm sido confirmadas integralmente em 73,5% dos casos.

A relação estabelecida na Figura 2 traz a informação de que a penalidade de demissão – que é a penalidade com maior frequência em conforme com a Tabela 2, 63,3% (55 processos) – tem o a maior índice de decisões favoráveis, 24%, só perdendo para restituição ao erário, que proporcionalmente é inferior por ser apenas 1 processo. Ou seja, apesar do índice bem favorável às decisões em primeira instância, 73,5% de decisões contrárias, existe uma percentagem considerável, 24%, quando se trata de processos que envolvem a penalidade de demissão.



Figura 2 – Tipo de Penalidade X Decisão no Recurso



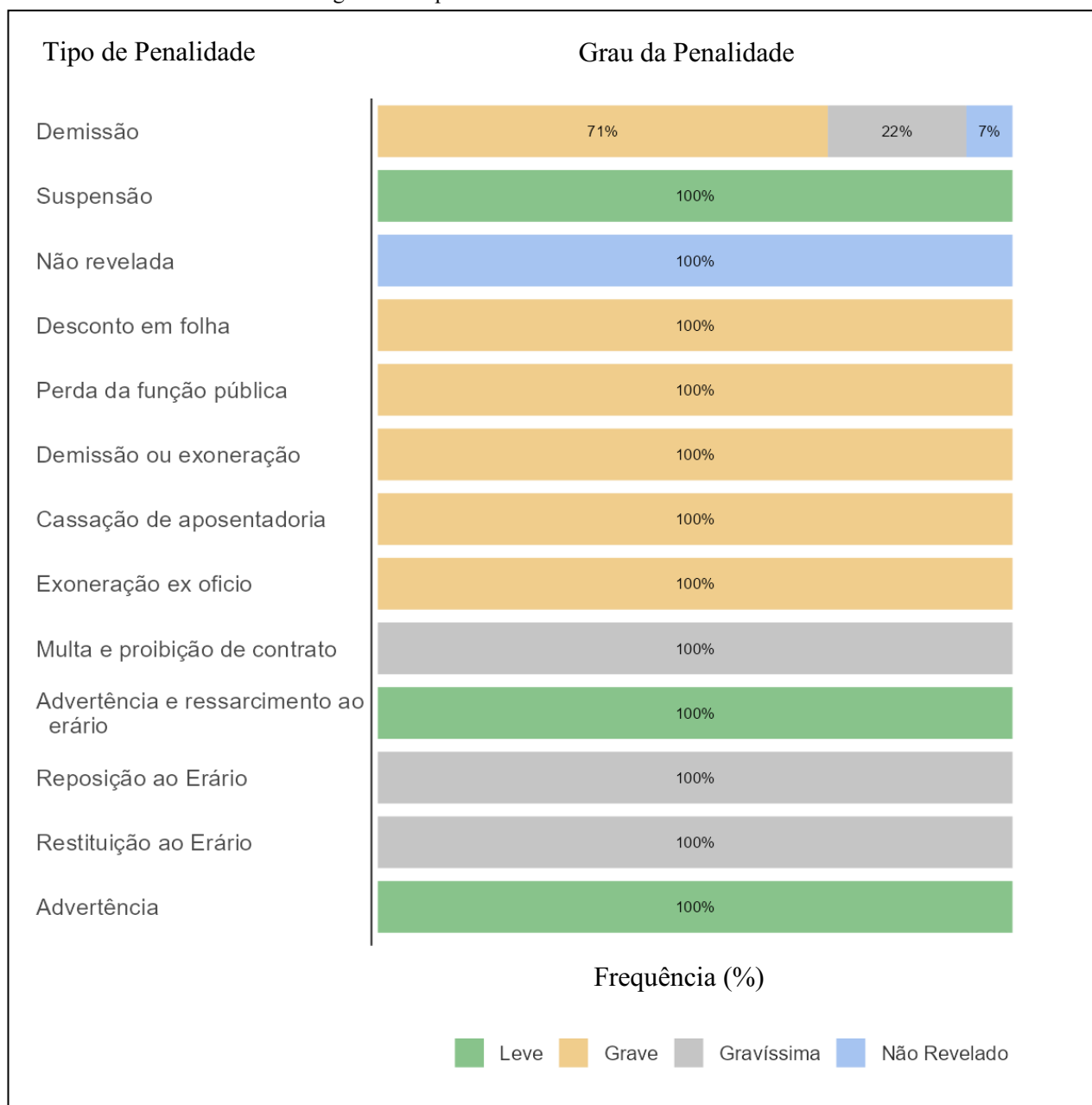
Fonte: elaborado pelo autor(2023)

Torna-se relevante considerar que decisões parciais pois, atendem parte dos pedidos apresentados, neste caso, houve 7% de decisões parciais quando a penalidade foi demissão. Desta forma, se somarmos aos 24% de decisões favoráveis aos 7% de decisões parciais, temos um percentual de 31% que logrou algum tipo de mudança nas decisões da primeira instância da justiça federal em processos que tem como objeto o PAD e que tiveram como pena a demissão, quando apresentado recurso. Neste ponto, considera-se que existe uma sinalização do Poder Judiciário no sentido de que a Administração Pública deve ter mais zelo ao analisar os PADs, quando a pena for demissão.

A Figura 3 traz a relação entre tipo de penalidade e o grau da penalidade. Esta relação foi estabelecida através da identificação, em cada processo selecionado, da tipificação da infração cometida pela legislação que define a punição cabível.

A relação estabelecida na Figura 3 traz como destaque que a pena de demissão foi proferida a 71% dos casos com infração tidas como grave, e apenas 22% como gravíssima. Outras penas que também são consideradas expulsórias como, cassação de aposentadoria, exoneração ex officio, demissão ou exoneração, tiveram em sua integralidade tipificadas como grave. Infere-se então que a maior parte das penas expulsórias são de infrações classificadas como grave.

Figura 3 – Tipo de Penalidade X Grau de Penalidade

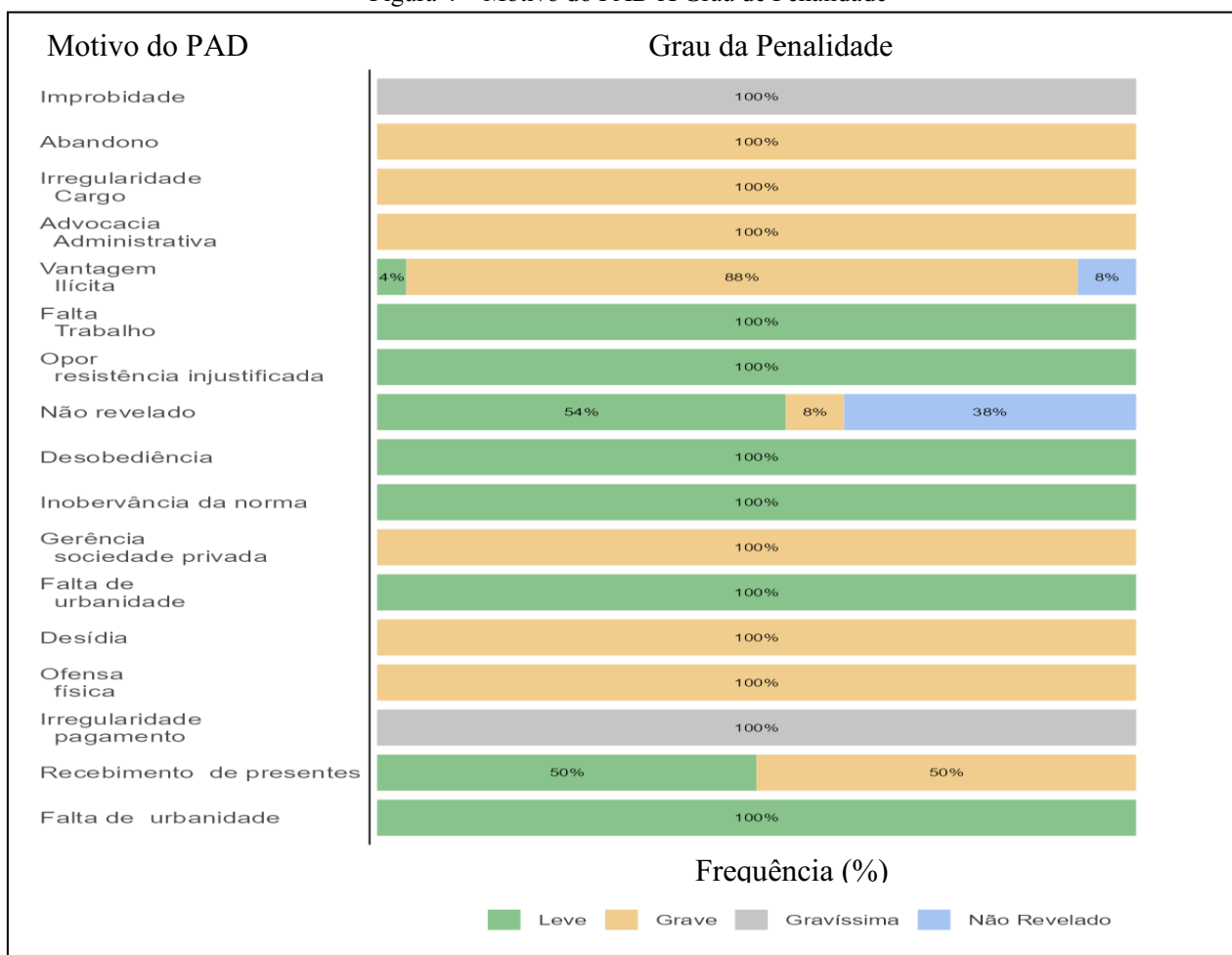


Fonte: elaborado pelo autor(2023)

As penas de advertência e suspensão que foram identificadas neste estudo, se enquadram como de grau leve. Essas penalidades de natureza leve são exatamente as que se amoldam às normas destinadas a evitar que se forme comissão de uma sindicância ou PAD para apurar as infrações cometidas, evitando que haja um desgaste desnecessário de recursos públicos e neste caso evitariam a judicialização da demanda após a conclusão do PAD.

A Figura 4 demonstra a relação entre o motivo do PAD (infração cometida) e o grau da penalidade. Assim como a figura 3 essa relação foi estabelecida analisando cada processo com a legislação pertinente.

Figura 4 – Motivo do PAD X Grau de Penalidade



Fonte: elaborado pelo autor(2023)

Na relação estabelecida na Figura 4 constata-se que, com relação à gravidade da pena, das 17 infrações registradas, somente duas têm penalidade gravíssima. As demais infrações tiveram penas tipificadas como leve e grave. Pode-se destacar que, com relação ao tipo de infração cometida, houve uma equivalência entre as que se enquadraram no grau de penalidade leve e grave. Ressalta-se mais uma vez que as infrações de natureza leve poderiam ser evitadas com a legislação atual.

Ao final dessa primeira parte da análise dos dados, tem-se que a análise estatística descritiva, possibilita visualizar de forma objetiva como o TRF1 está se manifestando em relação aos PADs judicializados. Entretanto, optou-se também para essa pesquisa, realizar uma análise qualitativa, com o intuito de buscar mais elementos para compreender aspectos relativos às decisões judiciais e à melhoria da gestão pública. Para isso, foram selecionadas 27 ementas, em seu inteiro teor, para análise de conteúdo. Para escolha dessas ementas levou-se em consideração decisões que reverteram o resultado final do PAD e outras que confirmaram o resultado apontando o bom trabalho da Administração Pública.

## 4.2 Análise de conteúdo das ementas selecionadas

Conforme esclarecido no capítulo da metodologia, a análise de conteúdo tem o escopo de obter indicadores que serão utilizados para inferir conhecimentos relativos à condição de produção das categorias de análise. Esse método também prevê procedimentos objetivos de descrição categorial. No intuito de trazer maior confiabilidade nesta análise, foi utilizado o *software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRaMuTeq), que usa a base do *software R*.

Dessa forma, a partir da legislação que rege o PAD, estabeleceu-se como categorias analíticas referente as fases que compõem o PAD e seus desdobramentos. Essa categorização tem por objetivo a sistematização para que se possa realizar inferências e apresentar elementos que manifestem no conteúdo analisado (veja Quadro 2).

Quadro 2 – Categorias de análise e características

CATEGORIAS DE ANÁLISE	CARACTERÍSTICAS
Procedimentos do PAD	Dentro do PAD existem fases que devem ser observadas. O PAD pode iniciar com uma sindicância e se transformar em PAD, passando assim para fase de instauração, depois inquérito administrativo e por fim julgamento.
Trabalho da Comissão	A comissão processante analisa os fatos denunciados e seu enquadramento com a legislação do PAD, devendo sempre observar as garantias processuais ao acusado, principalmente com relação a ampla defesa e o contraditório. No Relatório Final deverá sugerir a pena a ser aplicada com base no que foi apurado. O trabalho da comissão se encerra no Relatório Final, cabendo a aplicação da punição à autoridade instauradora.
Elementos da Apelação	A apelação judicial no intuito de anular o PAD terá como base os prejuízos insanáveis do PAD, principalmente referente ao cerceamento de defesa. Deve-se provar que houve prejuízo a defesa do acusado em algum ato cometido pela comissão. Com relação as penas expulsórias, deve-se buscar falhas na dosimetria da pena, pois neste caso o dolo é necessário para aplicar a pena expulsória.

Fonte: desenvolvido pelo autor(2023)

O *corpus* textual foi constituído de 27 textos com 507 segmentos de texto (unidade de sentido – US), tendo sido aproveitado 371 dos 507 segmentos para a análise, o que representa 73,18%, estando dentro do limite aceitável de 70% de aproveitamento.

O dendograma da Figura 5 é formado pela Classificação Hierárquica Descendente (CHD) da análise lexical feita pelo IRaMuTeq por meio do método de Reinert. Houve a formação de 3 classes em que é possível identificar os estágios principais referente a judicialização do PAD, com as classes 1 e 2 interconectadas e a classe 3 que, embora apresente uma relação, não se encontra no mesmo grupo de associação de unidade de sentido. A classe 1 tem 39,1% do total, a classe 2 com 26,1% e a classe 3 com 34,6%.

Na Figura 5, analisando o dendograma de classificação hierárquica na visão vertical, observa-se as palavras com maior frequência que se destacam em cada classe reconhecida pelo IRaMuTeq. Com a leitura atenta das palavras e levando em consideração o contexto ao qual elas estão, é possível inferir categorias a que pertençam.

Figura 5 – Dendograma de classificação hierárquica descendente (CHD)



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq (2023)

A classe 3 (Categoria: Trabalho da comissão) – essa classe é destacada na cor azul no dendograma, as palavras são relativas a elementos dos trabalhos das Comissão de PAD, bem como a sua manifestação (opinião). Na leitura do *corpus* textual, verifica-se que esta categoria trouxe o trabalho da comissão processante, elencado a importância do trabalho da comissão. Todas as palavras contidas na classe fazem referência ao conteúdo apurado pelas comissões processantes que foram utilizados nas ementas para promover uma linha de raciocínio para a decisão final (acórdão). É função da comissão trazer elementos de prova colhidos na fase de instrução para embasar a possível pena a ser aplicada ao servidor acusado, na fase de julgamento.

Art. 155. Na fase do inquérito, 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. 165. 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.

§ 1º O relatório será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor.

§ 2º Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento (BRASIL-LEI Nº 8.112/90).

Um dos destaques no *corpus* textual é quando a comissão apresenta os motivos que embasam a indicação ou não de penalidade, e a posição da comissão é contrariada pela autoridade instauradora, na fase de julgamento, no momento da aplicação da penalidade. Essa atitude da autoridade julgadora deve-se ao fato de que o gestor público, ao tomar decisões, exerce o poder discricionário, conforme abaixo:

[...] portanto caso a autoridade julgadora tão somente discorde do relatório final elaborado pela comissão inclusive e especialmente por considerar que o relatório contrariou as provas dos autos deverá optar por agravar abrandar a pena ou isentar o servidor de responsabilidade [...] (PROCESSO 01)

[...] portanto não há razoabilidade em se sobrepor ao relatório da polícia judiciária a conclusão obtida pela comissão administrativa disciplinar pois se trata de um colegiado reunido *ad hoc* formado por servidores que não possuem via de regra expertise em investigação [...] (PROCESSO 08)

Entretanto, existem limites claros ao exercício do poder discricionário. “Se, em hipótese de discricionariedade, verificar o juiz que a opção do administrador não se achava entre as resguardadas legalmente, anulará o ato. Não se substituirá à Administração, suprimindo-lhe a vontade defeituosa” (ARAÚJO, 2005, p. 134). Neste sentido, Carvalho Neto (2013) ressalta que o administrador terá seu poder discricionário mitigado quando desconsiderar elementos estabelecidos em lei, não observar a finalidade legal e extrapolar os limites do razoável. Além disso, quando se tratar de ato administrativo sancionador, não se pode considerar a discricionariedade administrativa como facilmente aplicável (PEREIRA, 2007).

Quando se tratar de penas expulsórias (demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade), estando comprovada pelos fatos apurados que a conduta do acusado se enquadra nas ilicitudes apenadas por tais penas, a jurisprudência é pacífica em afirmar que a autoridade julgadora não poderá atribuir outra pena. “A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990” (BRASIL, STJ. Súmula 650 do Superior Tribunal de Justiça, 2021).

Outro destaque no *corpus* textual da classe 3 é referente à conduta dolosa. Fica evidente que ao se considerar a aplicação da pena máxima (expulsória) é fundamental a

caracterização da intenção do acusado em cometer aquela infração. A conduta dolosa ou má fé, é *conditio sine qua non* para que o Judiciário não reverta uma decisão que causou a demissão de um servidor. Situação que consolida a importância de a comissão julgadora estar bem instruída para a realização de um trabalho dessa complexidade, conforme texto abaixo:

[...] são indispensáveis o dolo a vantagem oriunda de um comportamento ilegal e o nexo de causalidade entre a ilicitude do proveito obtido e o exercício funcional do servidor público [...] (PROCESSO 07).

[...] no presente caso não há provas que autorizaria a tipificação da conduta do demandante no art 117 ix que exige inegável dolo em praticá-la e alcançar o resultado consistente no proveito econômico de outras pessoas [...] (PROCESSO 26).

Neste sentido, esclarece Gomes (2014) que na maioria das vezes, os membros das comissões não possuem condições técnicas ou psicológicas para conduzirem um processo administrativo. Pode-se dizer que a legislação nesse ponto está obsoleta, pois apenas prevê que os membros da Comissão sejam servidores estáveis e que o presidente ocupe cargo do mesmo nível ou superior ao do acusado (BRASIL-LEI Nº 8.112/90).

Apesar dos documentos analisados não terem como prioridade relatar de forma detalhada os elementos trazidos pela comissão julgadora, por se tratar de uma ementa de acórdão, fica caracterizado que as tentativas de reversão das decisões nos PADs atacam, principalmente, os trabalhos da comissão.

A classe 2 (Categoria: elementos da apelação) – sendo essa classe representada na cor verde no dendograma, em que se tem a manifestação sobre os recursos advindos da insatisfação da decisão em primeira instância. Ressalta-se aqui que a União tem a prerrogativa do duplo grau de jurisdição. Essa classe traz palavras ligadas diretamente à parte processual do recurso, acolhimento ou não da sentença de primeira instância, bem como os reflexos da decisão final. São elementos mais técnicos, relacionados à tramitação recursal, em especial o recurso em segunda instância que é objeto do estudo. Destaca-se que, como fundamentado alhures, os recursos judiciais onde um dos polos é a União e outro um servidor público federal, somente poderão ser impetrados por advogado.

Como um dos destaques do *corpus* textual da classe 2 tem-se o recorrente pedido de dano moral e material, pois, comprovado o erro da Administração Pública na imputação da pena, ela deverá compensar financeiramente ao servidor. Entretanto, o que se pode inferir, que para o tribunal, é necessário a comprovação do nexo de causalidade entre o ato administrativo e os eventuais danos sofridos. “O nexo de causalidade pode ser descrito como sendo um dos elementos mais importantes na relação que define a real necessidade da reparação de danos pretendida, na maioria dos casos, perante o Poder Judiciário” (IMPERATORI *et al.*, p. 212), conforme descrições

a seguir

[...] não há portanto nexos de causalidade entre o ato da administração e os alegados danos morais e materiais requisito sem o qual não há responsabilidade a justificar a condenação do réu ao pagamento de indenizações à autora [...] (PROCESSO 06).

[...] o pedido de dano moral foi acolhido apenas em face da união porque seus consultores jurídicos levaram o ministro da previdência social a aplicar a penalidade de demissão ato tido como lesivo à autora não obstante sua discricionariedade quanto ao acatamento do parecer da agu [...] (PROCESSO 07).

[...] o caso em comento não configura hipótese de dano moral capaz de ensejar indenização fundada na responsabilidade civil objetiva do estado cf 88 [...] (PROCESSO 23).

Os recorrentes pedidos de indenização por danos morais e materiais indicam o quanto é prejudicial ao servidor quando sofre uma reprimenda injusta, e neste caso cabe ao controle jurisdicional a reparação deste erro. Para o autor Nascimento (2019) quando a Administração Pública aplica sanções é fundamental que estas possam ser revistas pelo controle externo (Poder Judiciário), evitando assim riscos à legalidade e à segurança jurídica.

Outro destaque no *corpus* textual da classe 2 está relacionado à garantia do direito aos vencimentos e vantagens (pagamento dos reflexos financeiros) quando da reversão da decisão oriunda do PAD, principalmente quando esta se refere ao retorno do servidor aos quadros do serviço público. Esta decisão reflete também na negativa de danos materiais, já que deverão ser pagos os vencimentos atualizados do período em que o servidor ficou sem remuneração, de acordo com as descrições abaixo:

[...] bem como a condenação da parte adversa ao pagamento integral dos vencimentos e vantagens não percebidos durante o tempo de afastamento da administração pública [...] (PROCESSO 06).

[...] a jurisprudência do stj firmou se no sentido de que o servidor público reintegrado ao cargo em virtude da declaração judicial de nulidade do ato de demissão tem direito aos vencimentos e às vantagens que lhe seriam pagos durante o período de afastamento [...] (PROCESSO 07).

[...] apelação provida para julgar procedente o pedido determinando a reintegração do autor ao cargo com direito ao pagamento de todos os reflexos financeiros relativos ao período de indevido afastamento atualizados segundo o manual de cálculos da justiça federal em sua versão mais atualizada [...] (PROCESSO 08).

O deferimento dos reflexos financeiros e as indenizações por danos morais e materiais, em decorrência do erro da Administração Pública em PAD, configuram a importância do controle jurisdicional, principalmente em relação à segurança jurídica.

Então, vem a tempo gizar, em arremate, que na aplicação das normas disciplinares, é real valia a plena observância do princípio da segurança jurídica expressado no art. 2º, caput, parágrafo único, inc. VIII, da Lei nº 9.784/99, de aplicação subsidiária ao processo administrativo disciplinar ex vi do art. 69 (LESSA, 2008, p. 67).



A classe 1 (Categoria: Procedimentos do PAD) – destacada na cor vermelha no dendograma, trata-se dos elementos do PAD, que envolvem a pena, o servidor, a infração e os fatos. O PAD tem rito (sumário e ordinário), fases (instauração, instrução e julgamento), e tudo isso gera um linguajar próprio para que se possa entender a marcha processual.

Como já aventado anteriormente, o processo administrativo é equiparado ao processo judicial, consequentemente o primeiro também deverá seguir os princípios processuais constitucionais, e isso se aplica ao PAD. Neste sentido, é destaque no *corpus* textual da classe 1 a evocação de alguns princípios processuais, tais como, proporcionalidade, razoabilidade e legalidade, para posteriormente justificar decisões finais. Para Menezes (2017) guardando as devidas proporções, os princípios constitucionais de índole processual, devem ser observados pelas comissões processantes, incluindo neste caso as pessoas que irão analisar o julgamento final, conforme textos processuais decritos abaixo:

[...] o art 128 da lei 8.112/90 é expresso na adoção do princípio da proporcionalidade quando se trata do poder sancionatório disciplinar da administração pública [...] (PROCESSO 09).

[...] administrativo servidor público federal processo administrativo disciplinar ação anulatória do ato de demissão com pedido de reintegração ao cargo exame judicial da sanção pelo aspecto da proporcionalidade e razoabilidade possibilidade absolvição em processo penal por falta de provas [...] (PROCESSO 11).

[...] é sabido que em tema de controle judicial dos atos administrativos a razoabilidade assim como a proporcionalidade fundadas no devido processo legal decorrem da legalidade por isso que podem e devem ser analisadas pelo poder judiciário quando provocado a fazê-lo superior tribunal de justiça [...] (PROCESSO 12).

As penas, penalidades e sanções também são destaques na classe 1. É característica do PAD a aplicação de uma sanção proporcional à infração cometida. Ressalta-se que as penas e/ou sanções têm caráter pedagógico, ou seja, essa é uma ferramenta para a gestão fazer com que o trabalho volte à normalidade dentro do que se espera no serviço público, pois, com exceção das sanções de natureza expulsiva (demissão e cassação de aposentadora), as outras buscam a educação ou reeducação do servidor apenado (COSTA, 2008), essas evidências são apresentadas a seguir.

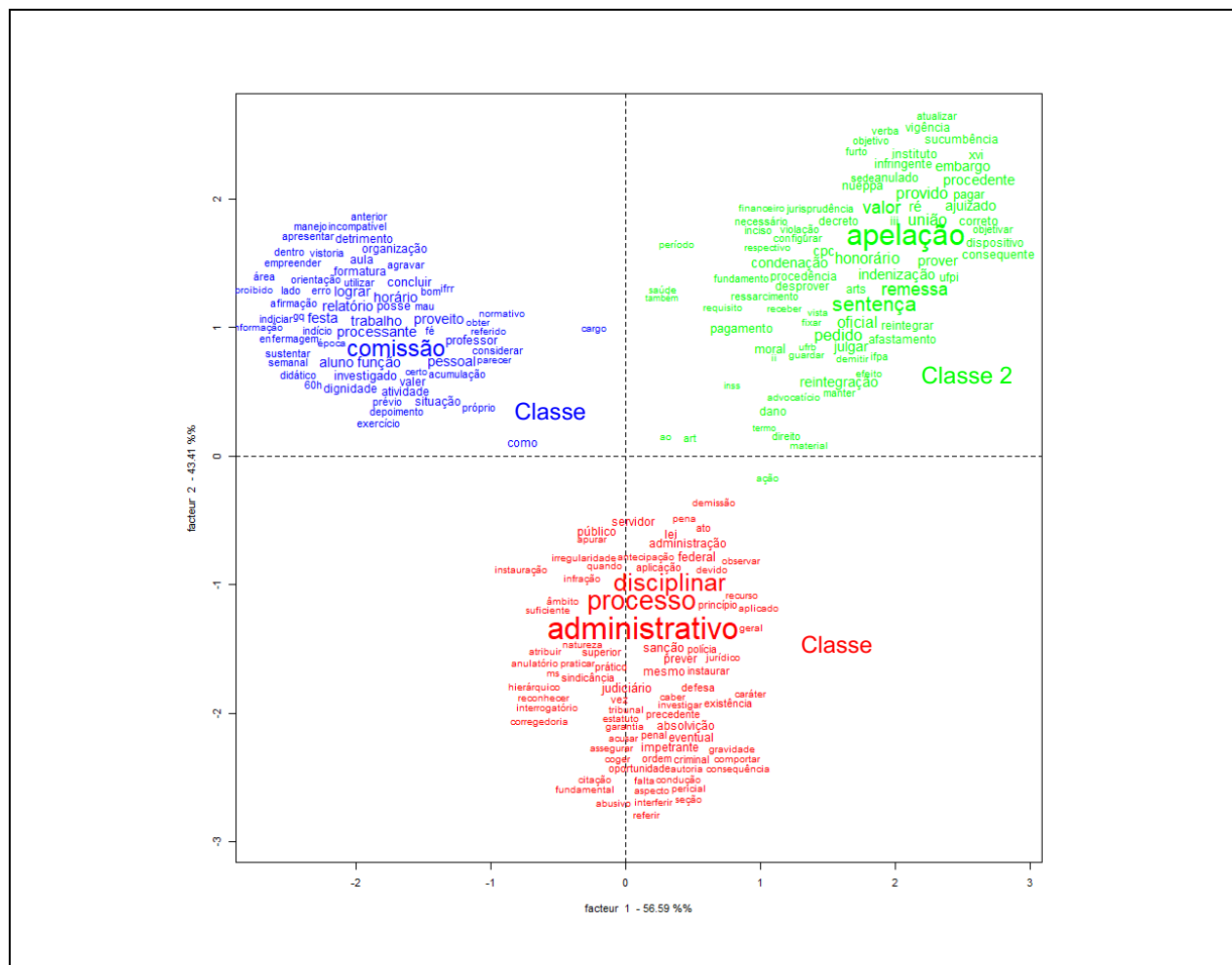
[...] a princípio a sanção a ser aplicada seria a demissão, mas com a concessão de aposentadoria à servidora no curso do processo administrativo aplicou-se-lhe a pena de cassação de aposentadoria com fulcro no 6 do art [...] (PROCESSO 06).

[...] caso a agu não houvesse sugerido a aplicação da sanção de demissão certamente a autora teria contra si a imposição da pena de suspensão disso se colhe que a sanção disciplinar teria ocorrido de qualquer maneira [...] (PROCESSO 07).

[...] todavia seguindo as manifestações do núcleo de disciplina e da coordenação de disciplina da corregedoria geral de polícia federal o corregedor geral decidiu aplicar a pena sugerida de 11 onze dias de suspensão [...] (PROCESSO 14).

Nota-se que alguns dos PADs ajuizados tiveram como pena suspensão ou até mesmo advertência. Conforme legislação do TAC, essas sanções poderiam ter sido convertidas em acordo, evitando assim que fossem levadas ao controle externo pelo Poder Judiciário, entretanto, ressalta-se que muitas delas devem ter sido aplicadas antes da legislação do TAC. A Figura 6 mostra a análise fatorial de correspondência de associação das categorias analíticas.

Figura 6 – Análise Fatorial de Correspondência de associação das categorias analíticas



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq (2023)

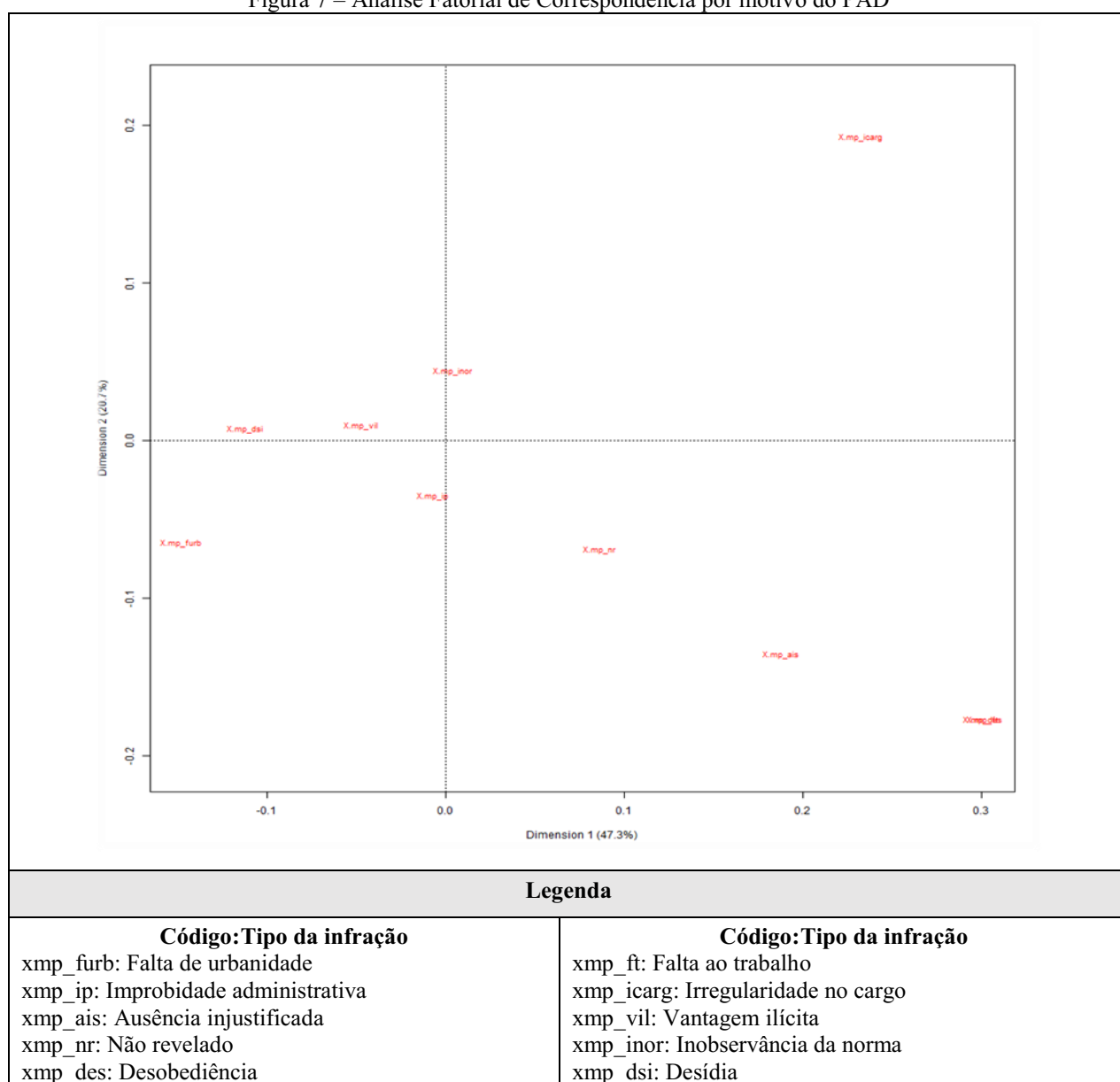
O plano fatorial demonstra que na dimensão 1 os fatos e atos que envolvem as fases do PAD representam 56,59% do conteúdo analisado e oposição aos conteúdos relativos à apelação e os trabalhos da comissão. Na dimensão 2 observa-se que a fase de procedimentos do PAD representa 43,41 do conteúdo analisado em oposição a fases de recurso.

Nota-se que as palavras das três classes identificadas não estão convergindo. Esta situação corrobora com a marcha processual pois, na apelação, os argumentos são um contraponto aos fatos apresentados pela Comissão Processante. Então argumenta-se que a análise fatorial reconheceu um tipo de tríade processual, de um lado o trabalho da comissão, do outro os

argumentos da apelação e finalizando a pirâmide, o objeto dos dois que é o PAD.

A classe 1, que são os elementos do PAD, ocupou a maior parte do quadrante e ficou bem centralizada quando analisada na horizontal. Sendo o PAD objeto principal dos documentos analisados, essa representação gráfica não fugiu ao esperado, pois, tanto o trabalho da comissão quanto os argumentos da apelação têm ligação direta com ele. Também pode-se destacar que a apelação é uma tentativa de reversão ao resultado da sentença em primeira instância, quer seja total ou parcial, sendo assim, justifica a oposição dos quadrantes tanto na vertical quanto na horizontal. A Figura 7, refere-se a análise fatorial de correspondência por motivo do PAD.

Figura 7 – Análise Fatorial de Correspondência por motivo do PAD



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq

Na análise fatorial de correspondência por motivo do PAD, foi identificada em cada

ementa analisada, qual foi a infração atribuída ao servidor na conclusão do PAD, foram criados códigos para identificar os tipos de penalidades atribuídas a cada faixa de texto (ementas) que compuseram o *corpus* textual para que o *software* pudesse gerar a Figura 7. Neste estudo associou-se a infração cometida como sendo o motivo que gerou o processo, ou seja, o PAD.

Pode-se perceber que as infrações ‘Vantagem Ilícita’ e ‘Improbidade Administrativa’ estão mais próximas do centro, caracterizando assim uma maior frequência desse tipo de infração. Isso se justifica pois, tanto uma quanto a outra têm como penalidade a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, que são penas expulsórias. Como já relatado, as penas expulsórias são consideradas penas capitais, ou seja, é o que de mais grave a Administração Pública pode determinar. Seguindo esse raciocínio, é mais provável que o servidor que sofra tais penalidades recorra ao controle jurisdicional.

Na mesma linha horizontal, porém com menos frequência, que a infração de Vantagem Ilícita, está a Desídia. Essa infração também deverá ser punida com demissão. Entretanto, em relação à indicação do dispositivo legal transgredido, pode-se inferir que é mais fácil reconhecer quando o servidor obteve uma vantagem ilícita, para si ou para outrem, do que caracterizar o comportamento desidioso. A Lei nº 8.112/90, não traz exemplos, tampouco apresenta mais características que possam ajudar as comissões processantes na caracterização desse tipo de comportamento, sendo assim, fica mais complicado para a comissão indicar essa transgressão.

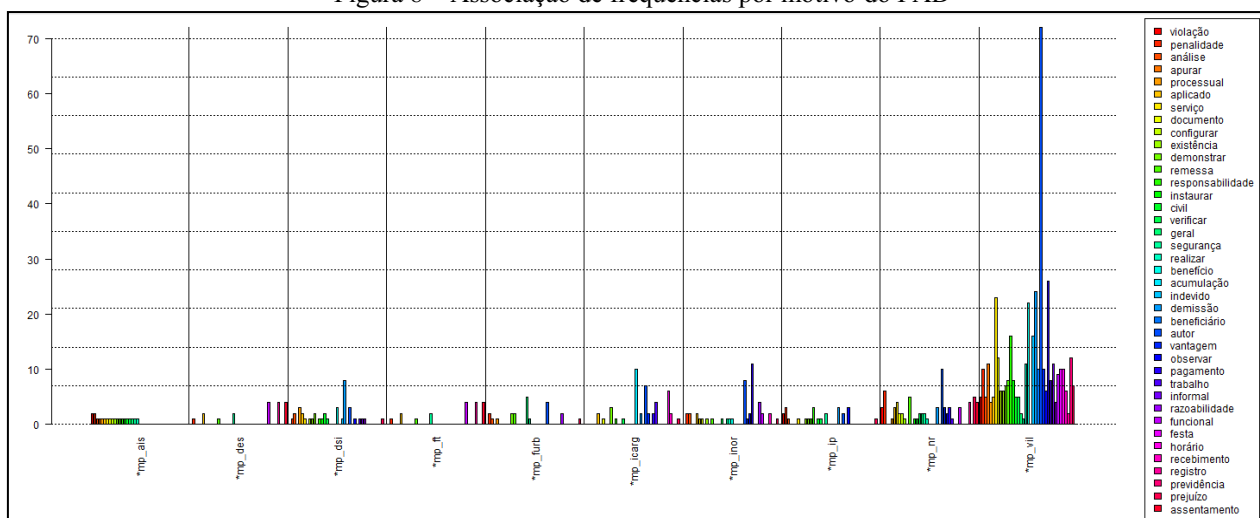
[...] nem sempre é possível verificar com clareza se determinado ilícito se amolda em um tipo legal apto a gerar advertência ou demissão, tendo em vista a possibilidade de se ajustar em uma ou mais proibições previstas em lei. Tal asserção será de grande valia para o raciocínio apresentado adiante, quando se discutirá o aumento dos custos decorrentes da necessidade de um juízo de admissibilidade mais acurado por parte da autoridade instauradora (NÓBREGA, 2015, p. 21).

As infrações de Ausência Injustificada, Desobediência e Irregularidade no Cargo, tiveram menos frequência dentro dos documentos analisados. As duas primeiras são infrações puníveis com advertência ou suspensão. Na atualidade, por força da IN CGU nº 04/2020, essas infrações seriam objeto de um TAC (BRASIL – IN CGU, 2020). Já na infração de Irregularidade no Cargo, sendo detectado o acúmulo ilegal de cargos, conforme o que preconiza o Art. 133, Lei 8.112/90, a administração primeiramente notificará o servidor para apresentar opção, caso o servidor não se manifeste, será instaurado o PAD (BRASIL – LEI 8.112/90). Portanto, levando em consideração os dados analisados, essa não é uma situação corriqueira.

A Figura 8 traz a associação de frequência das palavras por motivo do PAD (infração). As informações complementam a análise anterior, trazendo as palavras utilizadas com maior

frequência relacionadas a cada tipo de infração.

Figura 8 – Associação de frequências por motivo do PAD



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq (2023)

A Figura 8 também utiliza de códigos para cada infração identificada nas ementas que compõem o *corpus* textual. Esses códigos seguem a mesma codificação apresentada na legenda utilizada para a Figura 7. No lado direito estão representadas em cores as palavras que têm representatividade em cada tipo de infração.

Pode-se perceber que existe uma grande representatividade das palavras dentro do quadrante da infração Vantagem Ilícita, algumas com maior frequência que outras. A palavra ‘autor’ tem maior destaque com mais de 70 ocorrências. Também tem destaque nesse quadrante as palavras ‘pagamento’ e ‘demissão’ ambas com mais de 20 ocorrências.

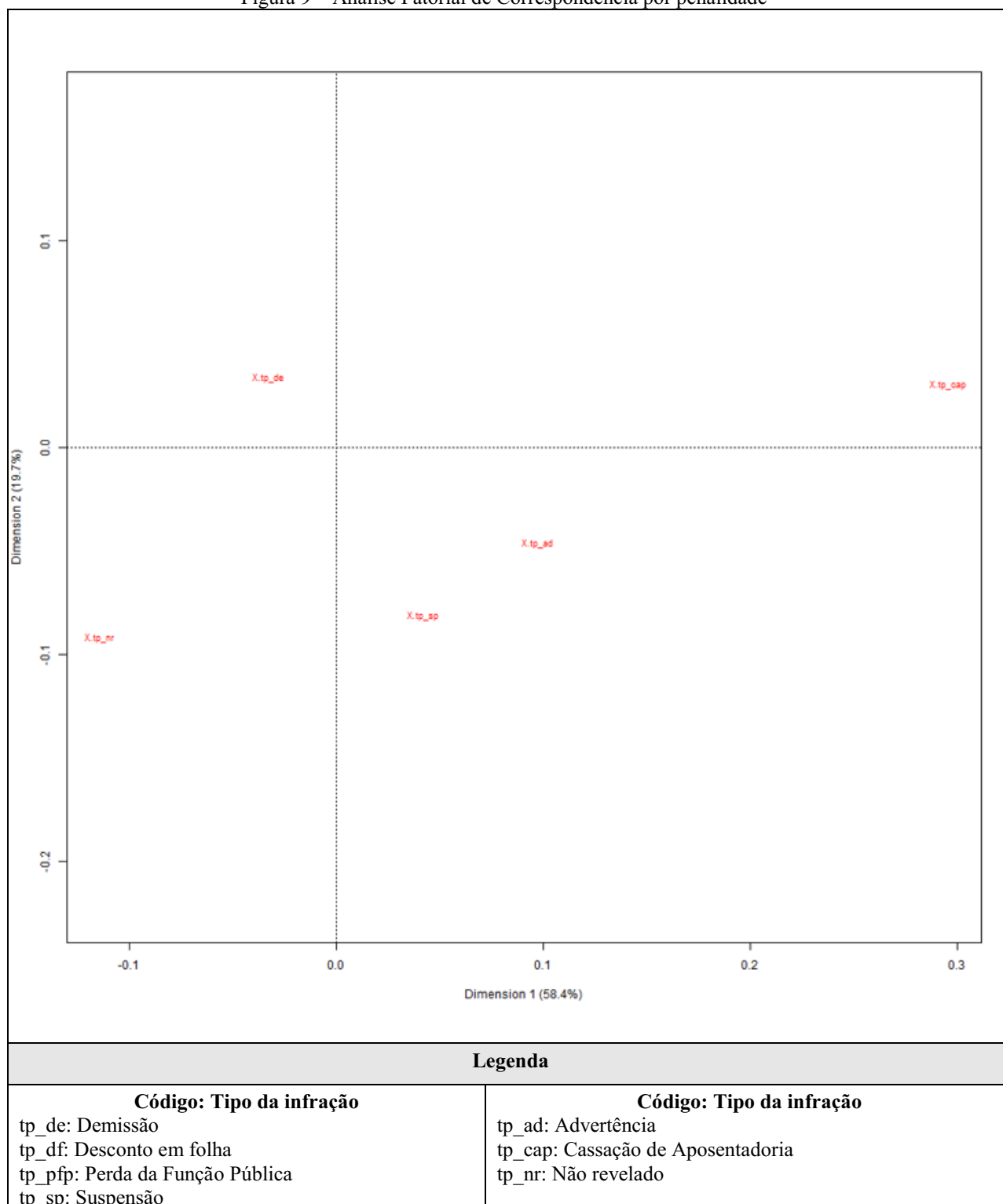
As palavras nessa ordem fazem sentido pois, como já visto anteriormente, a infração de recebimento de vantagem ilícita é considerada grave, punível com demissão, sendo que neste caso a Administração Pública não poderá escolher uma penalidade diferente, sob pena de nulidade. Deste modo, como se trata de um recurso (apelação), na maioria das vezes o pedido é de reversão da penalidade de demissão, e como já foi explicitado, o recorrente geralmente faz também o pedido de pagamento dos reflexos financeiros. A palavra ‘autor’ é a mais usada por questões processuais e isso faz com que essa palavra mantenha esse destaque na maioria das infrações identificadas.

A Figura 9 traz a análise fatorial de correspondência por tipo de penalidade previstas no Art. 127 da Lei 8112/90 sendo: advertência; suspensão; demissão; cassação da aposentadoria ou disponibilidade; destituição do cargo em comissão; destituição da função comissionada.

Para essa análise foram criados códigos para cada tipo de penalidade e identificado em cada ementa que compõe o *corpus* textual, para que o software pudesse reconhecer e analisar. Os

códigos estão descritos na Figura 9.

Figura 9 – Análise Fatorial de Correspondência por penalidade



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq (2023)

Com relação à Figura 9 pode-se verificar que as penalidades de Advertência e Suspensão estão no mesmo quadrante, significando que existe uma proximidade entre elas. Tendo

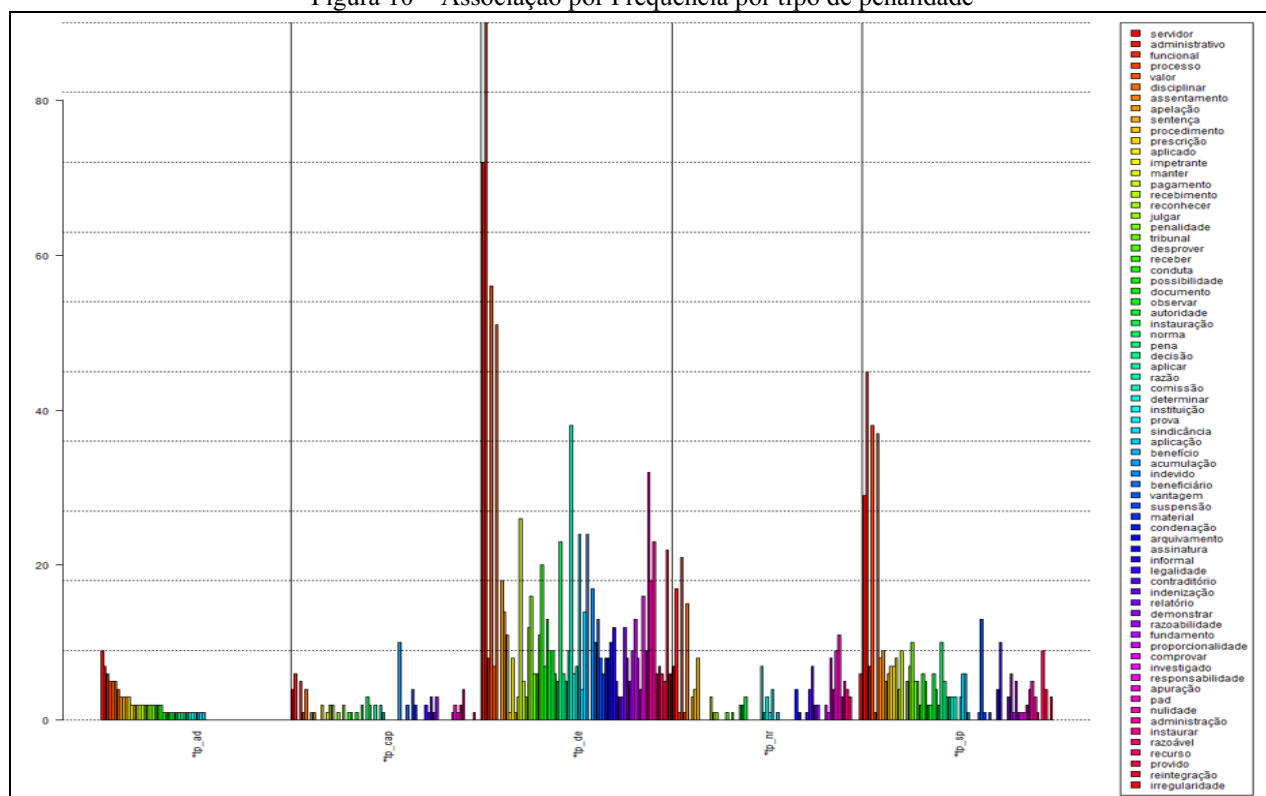
em vista que as duas punições são consideradas de leve a média na classificação das penas, faz sentido a proximidade. Apesar do recorte feito para o estudo de análise de conteúdo, as penalidades de advertência e suspensão são destaque na análise. Neste ponto, reforça-se a importância das normativas, que autorizam a Administração Pública realizar acordos através do TAC.

A pena de Demissão está em um quadrante separado e mais próxima ao centro, o que demonstra a maior frequência da penalidade e que sua caracterização é diferente das penalidades de advertência e suspensão. A Demissão pode se enquadrar em grave ou gravíssima na classificação das penas, conforme o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2022).

Na mesma linha horizontal da pena de demissão está a Cassação de Aposentadoria, sendo que esta última está bem distante do centro. Isso demonstra que a pena de cassação de aposentadoria tem uma frequência bem menor dentre os documentos estudados, porém tem um grau de semelhança com a pena de demissão. Pode-se considerar o fato de que ambas as penas são expulsórias, ou seja, tiram o servidor do quadro da Administração Pública.

A Figura 10 traz a associação de frequência das palavras por penalidade. As informações dessa figura contribuem para o entendimento da figura anterior pois apresentam os termos que se destacam em cada penalidade.

Figura 10 – Associação por Frequência por tipo de penalidade



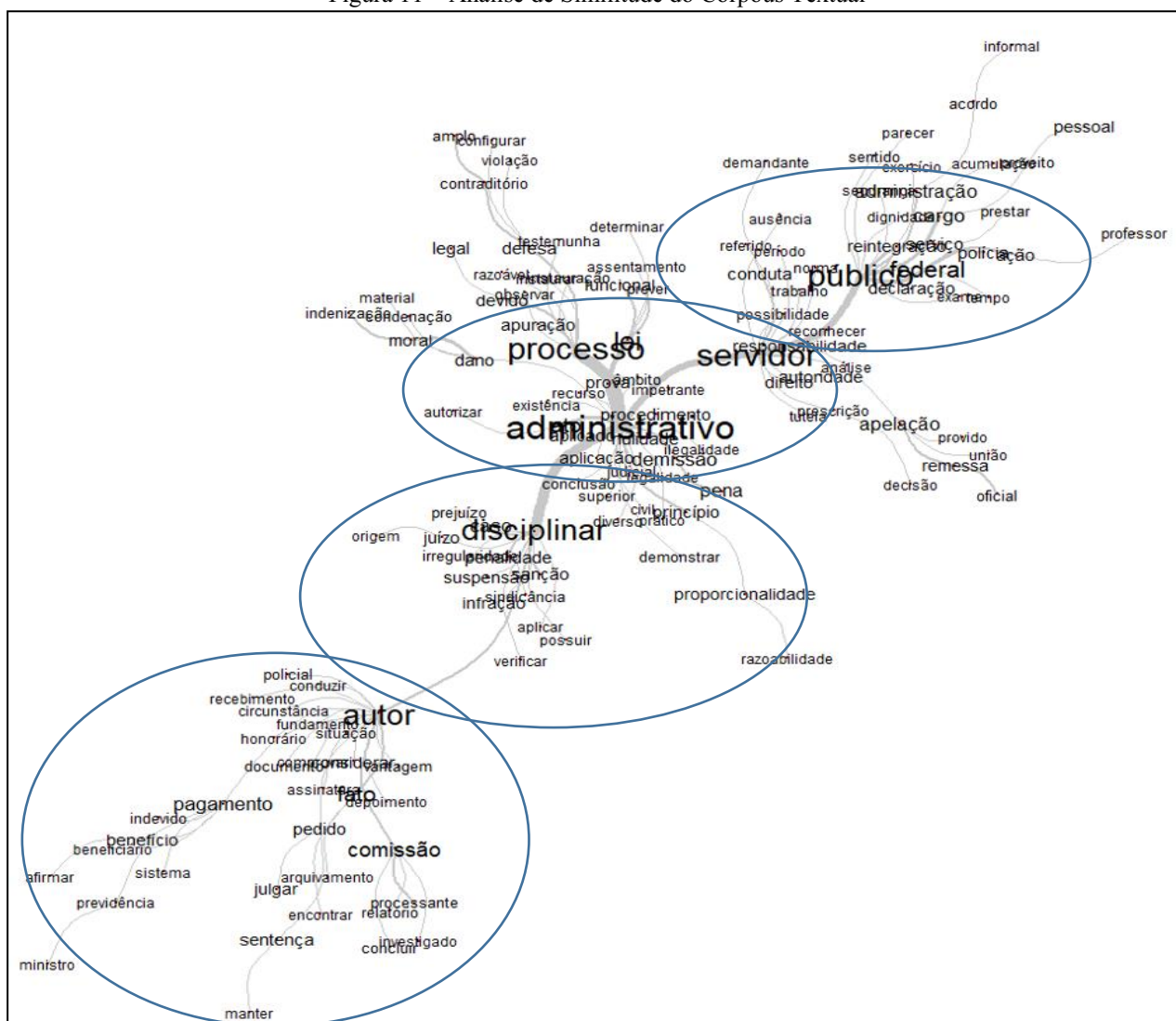
Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq (2023)

Na Figura 10 a pena de demissão tem o maior destaque apresentando um grande número de palavras com algum tipo de representatividade na categoria. A palavra ‘administrativo’ apresenta o maior número de ocorrências passando de 90. Na sequência, observa-se os destaques das palavras ‘servidor’, com aproximadamente 70 ocorrências e ‘processo’, com quase 60 ocorrências.

Tais destaques se justificam pois, como ficou esclarecido nos quadros anteriores, a pena de demissão é a que tem mais recorrências entre os documentos analisados, e as palavras administrativo, servidor e processo, são oriundas dos parâmetros utilizados no buscador dentro do site do TRF1.

A Figura 11 refere-se a análise de similitude do *corpus* textual.

Figura 11 – Análise de Similitude do Corpus Textual



Fonte: desenvolvido pelo autor a partir do *corpus* textual do IRaMuTeq (2023)

Esse tipo de análise permite a identificação de correlações e conexões entre palavras e



formam uma estrutura da representação. Para esta análise de similitude, foram utilizadas 829 palavras que, após a aplicação do primeiro filtro, definiu-se a utilização de palavras com frequência igual ou superior a 10. No segundo filtro foram excluídas palavras tais como: não, de, ao, entre outras palavras, que não denotavam compreensão a unidade de sentido, restando 721 palavras na composição a análise de similitude.

A representação gráfica da Figura 11 é bem fidedigna dos principais assuntos buscados nas ementas pesquisadas. Como foi informado, na pesquisa realizada entre os acórdãos publicados no site do TRF1 foram utilizados os termos ‘servidor público federal’ e ‘processo administrativo disciplinar’. Observando a figura, essas palavras ganharam bastante destaque no grafo formado, sendo que cada uma delas se desdobra em várias ramificações. A palavra ‘autor’ também está em destaque com um grande número de ramificações, o que se justifica por ser a figura central de qualquer processo judicial.

As palavras ‘Processo’, ‘Administrativo’, ‘Disciplinar’, integram o tronco central da figura. O que faz retornar ao objeto do estudo, o PAD, demonstrando que os documentos estudados servem como fonte de pesquisa para compreender melhor o controle judicial no PAD e, por conseguinte ajudar a gestão pública. Cabe aqui reforçar a função pedagógica da gestão disciplinar pois, com a promoção da devida apuração dos fatos, com aplicação ou não da pena, seguindo todos os trâmites legalmente estabelecidos, a Administração Pública cria uma situação de observância das normas que regulamentam as condutas dos servidores (NÓBREGA, 2015).

Entre as ramificações, pode-se destacar que das palavras centrais ‘processo administrativo’, originam palavras definidoras dos princípios processuais como: ‘proporcionalidade’, ‘razoabilidade’, ‘contraditório’, ‘legalidade’. Para Cury-Mendes (2015) cabe a Administração Pública a identificação dos princípios constitucionais de índole processual para orientar sua equipe de trabalho no momento da realização do PAD, a fim de evitar os questionamentos pelo Poder Judiciário e da própria administração, de que processos administrativos possam estar maculados por vícios insanáveis, levando à anulação dos mesmos.

Denota-se dos dados analisados, ficou evidenciado que o princípio da eficiência não é utilizado para a fundamentação das decisões do tribunal, tampouco das apelações. Infere-se então que ao exercer o controle jurisdicional, o Poder Judiciário não leva em consideração se a Administração Pública agiu com a maior celeridade, qualidade, produtividade, com menor custo possível (BOCCHINO *et al.*, 2016; DEZAN; CARMONA, 2017 ). Vale destacar que, o magistrado deve exercer o controle jurisdicional nos elementos do ato, tendo como base os princípios aplicados na atuação da Administração Pública (MEDAUAR, 2018; HUMBERTO; LIBÓRIO, 2020).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do PAD e controle jurisdicional, com a finalidade de melhoria da Gestão Pública, se mostra uma necessidade para os parâmetros atuais da Administração Pública. A gestão disciplinar é uma ferramenta importantíssima para manter o serviço público dentro da qualidade, zelo e presteza que se almeja pela nova ordem administrativa estabelecida após a promulgação da CRFB/88 e consequente positivação do princípio da eficiência pela EC 19/98.

Este trabalho trouxe em seu referencial teórico as principais mudanças ocorridas na Administração Pública brasileira desde a era Vargas (1930 a 1945) até o governo Lula (2003 a 2010), com destaque na promulgação da CRFB/88, considerada a constituição cidadã, e também a positivação do princípio da eficiência, e apresentando ao leitor, de uma forma resumida, como devem ser interpretadas, atualmente, as ações de gestão frente ao ordenamento jurídico estabelecido, informando que, há uma constante busca por processos mais eficientes de gestão pública.

Seguindo, apresentou-se algumas definições sobre eficiência no serviço público, PAD e TAC. Por fim, ainda no referencial teórico, foi tratado do controle judicial dos atos administrativos, em específico, o controle externo realizado no PAD. Tais definições vêm ao encontro da atual ordem constitucional, apresentando a importância da gestão disciplinar no contexto da melhoria do serviço público.

Durante a pesquisa algumas premissas foram estabelecidas pelos autores estudados e que serviram como norteadores para o estudo. Uma delas é que após a Constituição de 88 o processo administrativo foi promovido ao mesmo patamar do processo judicial, devendo nele serem observadas todas as garantidas processuais. Com relação ao PAD especificamente, que é corolário de processo administrativo, deve-se ater que o resultado do PAD, em caso de condenação, é uma sanção (pena), que poderá ser a expulsão do servidor dos quadros da Administração Pública.

Outra premissa bastante recorrente é que a partir da positivação do princípio da eficiência na CRFB/88, a Administração Pública tem que apreciar todos os seus atos não somente pela legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade, mas também com eficiência, sendo este considerado o mais moderno princípio da administração Pública. Levando em consideração o PAD neste contexto, deve-se apurar os fatos com a maior celeridade, qualidade, produtividade, com o menor custo possível e garantindo todos os direitos ao servidor acusado.

Também ficou contextualizado neste trabalho que o PAD é uma ferramenta de gestão

disciplinar, que se utilizada corretamente garante que o serviço público ocorra dentro dos padrões de normalidade que se espera da Administração Pública, pois a maior parte de suas punições tem caráter pedagógico, com a intenção de reeducar o servidor. Nele também se estabelece o direito do servidor de se defender e provar, se for o caso, que agiu de acordo com as normas estabelecidas.

Neste sentido e dentro das nuances do princípio da eficiência, está a justificativa da Administração Pública em procurar realizar acordos (TAC) ao iniciar a apuração de possíveis faltas cometidas pelo servidor, buscando um processo mais célere e com menos custos, sem deixar de garantir a lisura do serviço público. O TAC é um instrumento moderno, baseado na eficiência e também na proporcionalidade.

Tanto a Lei N° 9.784/99, a IN CGU n° 02/2017 e a IN CGU n° 04/2020, trazem instruções para aplicar um instrumento mais efetivo e menos oneroso na punição de infrações que não são consideradas graves ou gravíssimas, estando de acordo com a atual ordem constitucional, que prima por um serviço público mais eficiente e menos oneroso para os cofres públicos. Para o gestor público também é muito importante um instrumento mais efetivo para o controle disciplinar dos servidores, evitando a sobrecarga de serviço no efetivo atual e o impacto negativo na vida do servidor que poderá optar pelo TAC.

Os dados coletados para a realização do trabalho foram dos processos judiciais em segunda instância (acórdãos) registrados no site do TRF1, na parte de jurisprudência, entre os anos de 2010 e 2021, selecionados a partir do buscador do próprio site. Como filtro para o assunto pesquisado entre os processos, foram utilizadas as frases ‘processo administrativo disciplinar’ e ‘servidor público federal’. Essa busca resultou em 122 processos, no entanto, foram analisados os dados retirados de 83 processos, pois o restante não continha informações dos PADs. Foi feita uma análise quantitativa e qualitativa.

Como justificativa para a escolha dos processos registrados no site do TRF1, estão os fatos de que este tribunal é considerado o maior do país, ter uma grande abrangência territorial, sendo 13 estados e o Distrito Federal, por estar sediado na capital do país e por sua imensa demanda de processos. Com a sanção da Lei n° 14.226/21, foi criado o TRF6 que passa a ser responsável pelos processos em segunda instância do estado de Minas Gerais. Para fins desse trabalho não houve alteração na pesquisa pois o início das atividades do TRF6 aconteceram no ano de 2022.

Com relação à análise quantitativa, esta trouxe informações importantes para o estudo. A primeira delas é que maioria dos PADs judicializados tem como pena a demissão, 66,3% das vezes. Outra, que traz uma ligação a esta última, é que a decisões que confirmaram o resultado da primeira instância foram 73,5% do total. Porém, com relação aos processos que tiveram como

pena a demissão, 31% deles tiveram algum tipo de reversão da decisão. Pode-se considerar que, essa constatação serve de alerta a gestão pública na condução de processos que podem gerar demissão. Cabe aqui ressaltar que, pela legislação atual, a Administração Pública não está autorizada a celebrar TAC em caso de infração punível com demissão.

Os processos que tiveram como pena a suspensão e advertência somados foram 18,1% do total, com 21% de reversão da decisão da primeira instância. Um percentual considerado relevante levando em consideração que poderiam ter sido evitados. Com relação às infrações registradas, o destaque foi o recebimento de vantagem ilícita, com 30% do total, seguida da improbidade administrativa com 18% do total, formando juntos 48%. São infrações consideradas grave e gravíssima, respectivamente, não podendo assim ser objeto de TAC. Entretanto, considerando os 66,3 % de demissão, restam 18,3% que não se enquadram nas infrações de vantagem ilícita e improbidade.

Em relação à análise qualitativa, esta foi realizada através de uma análise de conteúdo, utilizando o *software IRaMuTeq*. Como registrado alhures, essa técnica permite a formação de categorias para analisar os dados. Nesta análise foi possível a identificação de três categorias distintas, sendo elas: procedimentos do PAD, elementos da apelação e trabalho da comissão. Essas três categorias são bem fidedignas ao tipo de dados selecionados para a pesquisa, pois buscou-se contribuições do controle judicial para a gestão pública. Esse fato traz maior confiabilidade sobre o tipo de dados utilizados para o fim proposto. Essa análise trouxe várias informações importantes, já relatadas no capítulo de análise e discussão dos dados. Nesta parte final irei apresentar alguns destaques.

Assim como foi constatado na análise quantitativa, a pena de demissão é a grande maioria. A caracterização da conduta dolosa, onde deve-se deixar clara a intenção do servidor de cometer aquele tipo de infração, é primordial para se aplicar uma pena do tipo expulsória. Algumas das vezes isso não foi observado pela comissão processante e autoridade julgadora, gerando assim reversão do resultado do PAD. A interpretação errônea da discricionariedade administrativa também ficou caracterizada.

As penalidades de suspensão e advertência estão representadas nessa análise, apesar de terem sido utilizados somente dados de 27 processos. Nas figuras onde há um posicionamento gráfico em análise fatorial, as duas penalidades se aproximam, demonstrando semelhança entre elas. Mais uma vez cabe destacar a importância das normativas que autorizam, em caso de infração punível com advertência ou suspensão, a realização do TAC, situação que evitaria o grande custo financeiro e de pessoal nessa jornada que é a judicialização do PAD.

Com relação aos princípios aplicados no controle jurisdicional, foram constatados o da

legalidade, proporcionalidade, contraditório e razoabilidade. Sendo assim, ficou caracterizado que, os resultados da análise conteúdo não evidenciaram, de forma explícita, o princípio da eficiência, no controle jurisdicional do PAD.

Como todo trabalho científico, partiu-se de uma pergunta problema para o início da pesquisa, traçando limites específicos para a realização de um trabalho de qualidade. No intuito de investigar as contribuições do controle jurisdicional, a partir do estudo dos PADs judicializados na justiça federal, para a gestão pública, surgiu o seguinte questionamento: **Quais as principais contribuições do Controle Jurisdicional do PAD envolvendo servidores públicos federais, para a gestão pública?**

Em resposta a este problema de pesquisa, em conformidade com os autores pesquisados e a análise dos dados, apresenta-se algumas contribuições do controle jurisdicional do PAD para a gestão pública:

– Em relação as penas aplicadas, foi possível constatar que a pena de demissão teve o grande destaque, inclusive na reversão do resultado da primeira instância e que a conduta dolosa é *condition sine qua non* para caracterização dessa punição. Isto posto, a Gestão Pública, na pessoa da comissão processante, deve fazer uma análise mais cuidadosa, buscando todos os elementos para caracterizar, não só a infração cometida, mas também a conduta dolosa. Deve-se aqui ressaltar que cabe a Administração Pública promover a formação dos seus agentes, com o fito de melhorar o desempenho das suas funções.

– A autoridade instauradora, no momento da aplicação da pena, deve ater-se ao fato de que, por se tratar de um procedimento punitivo, a discricionariedade é quase inexistente. Desse modo, a decretação da pena deve ser vinculada aos elementos trazidos no processo pela comissão julgadora, e normas aplicáveis a matéria, referentes à dosimetria da pena.

– As penas de advertência e suspensão compuseram um total de 18,1 % dos processos analisados. Dessa forma, no caso de infrações puníveis com essas penalidades, cabe à autoridade instauradora, antes de instaurar um PAD, utilizar de instrumento disciplinar mais eficiente para a infração cometida, evitando gasto desnecessário, tanto dos recursos financeiros quanto de pessoal da Administração Pública. Para este trabalho identificou-se que, após a publicação das INs CGU 04/2017 e 02/2020, o TAC tem se mostrado uma ferramenta importantíssima para a gestão pública e coerente com uma atuação mais eficiente sem deixar de observar a legalidade e a lisura aplicada a matéria.

Após as contribuições apresentadas, sugere-se, como produto da análise realizada, que seja feita uma atualização legislativa, no sentido de incluir, em legislação infraconstitucional, a obrigação de, tanto a Administração Pública quanto o Poder Judiciário, no exercício do controle

jurisdicional, a observação explícita do princípio da eficiência quando da instrumentalização do PAD e posterior realização do controle externo.

### **5.1 Propostas para trabalhos futuros**

Sugere-se para pesquisas futuras, aumentar o leque de informações, incluindo outros dados, como os resultados de outros processos em nível estadual ou até mesmo municipal, fazendo um comparativo com os de nível federal.

Outro ponto que foi trabalhado na pesquisa é a possibilidade de realização de acordos de ajustamento de conduta com os servidores da Administração Pública Federal. Sugere-se um aprofundamento no assunto, realizando uma pesquisa exclusivamente sobre os TACs realizados pelos vários órgãos públicos, incluindo, neste caso, os de delação premiada realizados pelo Ministério Público, a fim de verificar a real efetividade desses acordos para o bem da sociedade brasileira.

Neste trabalho foram apontadas algumas contribuições do controle jurisdicional para a gestão pública, entretanto, não foi objeto verificar quais as ações que a Administração Pública tem realizado no sentido de melhoria da gestão disciplinar dos servidores. Isto posto, sugere-se, como complementação desse trabalho, realizar uma pesquisa para identificar as atuais ações da Administração Pública para melhoria da gestão disciplinar.





## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Administração Pública**, vol. Edição Esp, p. 67–86, 2007. <https://doi.org/10.5301/RU.2011.8768>.
- AGUIAR, Julio Cesar; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, no. 70, p. 257–280, 2017. <https://doi.org/10.21056/aec.v17i70>.
- ALMEIDA JUNIOR, Estanislau Correira; PINTO, Márcio Alexandre da Silva. Direito de petição e o processo administrativo como instrumento de salvaguarda da cidadania e da dignidade da pessoa humana. **Horizonte Científico**, vol. 9, no. 2, p. 1–25, 2015.
- ANGIOLUCCI, Maria de Lurdes Aparecida Trujillo. **O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS E A JURISPRUDÊNCIA**. 2014. 1–187 f. USP, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082017-153306/publico/dissertacaomestradosusp6.pdf>
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculantes no 5 do STF. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, no. 39, p. 27–64, 2010.
- BALINSKI, Ricardo. **O Termo de Ajustamento de Conduta no Processo Administrativo Disciplinar**. 2018. 1–81 f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Direito, 2018.
- BAZANA, Frederico Andres; BAZANA, Maysa Eichner Da Silva; PETRI, Cristiele Aparecida. O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: O CASO DA IMPLANTAÇÃO DA CORREGEDORIA NO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE. **XIX COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA - UFSC**, vol. 53, no. 9, p. 1689–1699, 2019. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 123, de 14 jul. 2022. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 24 jun. 2022.
- BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa CGU n. 02, de 30 de maio de 2017**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividadedisciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-dosiscor/arquivos/in-2-30-de-maio-de-2017.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa CGU n. 04, de 21 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>>. Acesso em: 06 de jul. 2022

BRASIL. CGU. **Governo firma 140 ajustes de conduta com servidores que cometeram infrações leves**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/ptbr/assuntos/noticias/2018/02/governo-firma-140-ajustes-de-conduta-com-servidores-quecometeram-infracoes-leves>>. Acesso em 24 junho 2022.

BRASIL. CGU. **Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) do exercício de 2020**. disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulgaprestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/pcpr-2020.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2022

BRASIL. CGU. **Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) do exercício de 2021**. disponível em: <[https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/04/cgu-divulgaprestacao-de-contas-dopresidente-da-republica-de-2021/livro\\_pcpr\\_2021.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/04/cgu-divulgaprestacao-de-contas-dopresidente-da-republica-de-2021/livro_pcpr_2021.pdf)> Acesso em: 20 dez.2022

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/8/Manual\\_PAD%20\\_2022.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/8/Manual_PAD%20_2022.pdf)>. Acesso em: 27.junho 2022.

BRASIL. **Súmula 650 do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Primeira-Secao-aprovasumula-sobre-aplicacao-de-pena-de-demissao-a-servidor-publico.aspx>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**.

2.Ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 576 p.

BOCCHINO, Leslie de Oliviera; MARQUES, Sylvia Bitencourt Valle; MENDES, Camila Capucho Cury; FILHO, José Rank. **Processos apuratórios relativos à conduta de servidor público federal**. Curitiba: Editora UTFPR, 2016.

CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia M. S. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG- Centro de Ensino Superior de Catalão**, vol. 16, no. 28, p. 133–145, 2013.

CAMARGO, Brigido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em psicologia**, 21(2), 513-518, 2013. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.9788/TP2013.2-16>.

CAMARGO, Brigido Vizeu (2005). ALCESTE: Um programa informático de análise quantitativa de dados textuais. In Moreira, A. S. P.; Camargo, B. V.; Jesuíno, J. C.; Nóbrega, S. M. (Eds.) **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais** (pp. 511-539). João Pessoa: Editora da UFPB

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4ª ed. Salvador: [s. n.], 2017.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Controle jurisdicional da Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**, no. 199, p. 121–141, 2013. <https://doi.org/10.21056/aec.v0i0.748>.

CAVALCANTE, Caio Nelson Silva. A possibilidade de controle judicial de atos administrativos eivados de inconsistência Lógico-Argumentativa. **Revista do MPC-PR**, , p. 183–203, 2022.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; MENDES, Ireneu de Oliveira; SILVA, Sara Raquel dos Santos Rodrigues Manaia da. A percepção de justiça na avaliação do desempenho na Administração Pública e a produtividade. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, vol. 37, p. 31–54, 2019. <https://doi.org/10.21747/08723419/soc37a2>.

COSTA, José Armando. **Direito. Disciplinar – temas substantivos e processuais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

CURY-MENDES, Camila Capucho. PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL E A FORMALIDADE DOS ATOS PROCESSUAIS: UMA DISCUSSÃO COM FOCO NO DESENVOLVIMENTO. **Revista ESMAT**, vol. 4, no. 41, p. 132–147, 2015.

DEZAN, Sandro Lucio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A “atividade-ação” punitivodisciplinar. Interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas (Online)**, vol. 6, no. 2, p. 22–36, 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/29734949/Vol\\_6\\_n\\_2\\_2016\\_pdf?auto=download&email\\_work\\_card=download-paper](https://www.academia.edu/29734949/Vol_6_n_2_2016_pdf?auto=download&email_work_card=download-paper).

DEZAN, Sandro Lucio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. O Processo Administrativo Disciplinar E Os Pressupostos Processuais Sob a Égide Da Nova Processualidade Civilista (Lei 13.105/2015). **Revista Eletrônica de Direito Processual**, vol. 18, no. 2, p. 516–545, 2017. <https://doi.org/10.12957/redp.2017.25178>.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A Ilusória Amorfa do Processo Administrativo Sancionador: o Princípio da Instrumentalidade das Formas vs. as Finalidades do Processo, sob o Amparo da Ética, da Moral e da Complexidade / The Illusory Formlessness Administrative Proceedings Sanctioning: th. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, no. 50, p. 208, 232, 2017. <https://doi.org/10.17808/des.50.690>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. DIREITO ADMINISTRATIVO. 32a. Rio de Janeiro: Forense, 2019. FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3º ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREIRE, Eduardo Nunes; LACERDA, Gilberto Sathler Ribeiro. **Termo de Ajustamento de Conduta em Processo Administrativo Disciplinar: Há espaço para a ampliação de solução negociada no âmbito da Administração Pública Federal?** Artigo - Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, 2022. 40 f. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68899/3/Artigo\\_TAC\\_2022.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68899/3/Artigo_TAC_2022.pdf)> Acesso em 23 jan.2023.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa e; SÓRIA, Sidartha. CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO : O CASO DO GOVERNO LULA. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 20, no. 42, p. 167–181, 2012.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. Responsabilidade Administrativa do Servidor Público na Administração Pública Federal. **Prisma Jurídico**, vol. 13, no. 1, p. 193–212, 2014. <https://doi.org/10.5585/prismaj.v13n1.4534>.

HAONAT, Angela Issa. Processo Administrativo e Garantias Constitucionais. **Revista ESMAT**, no. 9, p. 65–85, 2015.

HUMBERT, Georges Louis Hage; LIBORIO, N. **Atos normativos infralegais e os parâmetros do controle judicial das políticas públicas de saúde no tocante ao fornecimento de medicamentos**. In: Fabricio Motta; Emerson Gabardo. (Org.). DESENVOLVIMENTO NACIONAL: por uma agenda propositiva e inclusiva. 1ed.Belo Horizonte: Fórum, 2020, v. 1, p. 167-183.

IMPERATORI, T.; KONRAD, A. C.; DE SOUZA, V.; KONRAD, O. A Responsabilidade Objetiva do Estado versus o ato Realizado por seu Agente Público e sua Consequente Responsabilização na Área Cível. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**, [S. l.], v. 11, n. 3, 2017. DOI: 10.22456/2317-8558.66300. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/66300>. Acesso em: 3 dez. 2022

LESSA, Sebastião José. **Direito administrativo disciplinar interpretado pelos tribunais**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 214 p. ISBN 9784-85-7700-183-5. LIMA, Leandro Manoel Matias de. A Aplicação do Dever de Eficiência À Administração Pública Tributária e sua Relação Com a Moral Tributária Dos Contribuintes. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 2, no. 1, p. 273–292, 2015. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p273-292>.

LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o

Estado (in) suficiente. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 273, p. 287, 2016.  
<https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66664>.

MAFFINI, Rafael. (2009). **Direito Administrativo**. 3 ed. Revista e Atualizada. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo.

MARCONI, Maria; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas SA, 2003. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>.

MARRARA, Thiago. Fontes do Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 1, no. 1, p. 23–51, 2014.

MATTAR, João. **Metodologia Científica na era digital**. 4o Edição. São Paulo: [s. n.], 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21a. Belo Horizonte: [s. n.], 2018. vol. 2, . <https://doi.org/10.12660/rda.v2.1945.8205>.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42a Ed. São Paulo: Malheiros: [s. n.], 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30a. São Paulo: Malheiros: [s. n.], 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS CELSO. **Revista Direito Administrativo**, , p. 1–15, 1983.

MELLO, Rafael Munhoz de. **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: As Sanções Administrativas à Luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENEGATTI, Christiano Augusto. **O JUS POSTULANDI E O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO A JUSTIÇA**. 2015. 161 f. Faculdade de Direito de Vitória, 2015. Disponível em: [http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/174/1/CHRISTIANO\\_AUGUSTO\\_MENEGATTI.pdf](http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/174/1/CHRISTIANO_AUGUSTO_MENEGATTI.pdf).  
MENEZES, Alex. A incidência do Código de Processo Civil e de princípios constitucionais de processo civil nos processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, vol. 15, no. 1, p. 223–253, 2017.  
<https://doi.org/10.32586/rcda.v15i1.359>.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O espírito das leis, tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues**, Brasília: UnB, 1995

MORAES, Alexandre de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 243, p. 13, 2015.  
<https://doi.org/10.12660/rda.v243.2006.42538>.

NASCIMENTO, SANDALO BUENO DO. **O CONTROLE JUDICIAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DA INOBESERVÂNCIA DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS**. 2015. 116 f. Universidade Federal do Tocantins. PalmasTO, 2015. Disponível em: [http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/103/1/Sandalo\\_Bueno\\_do\\_Nascimento\\_-\\_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/103/1/Sandalo_Bueno_do_Nascimento_-_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf).

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 6a. Rio de Janeiro, 2018.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A EFICIÊNCIA ECONÔMICA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES**. Dissertação - Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, 2015. 87 f. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2091>

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 212 p.

PINTO, Juliana de Fátima; BEHR, Ricardo Roberto. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 13, no. 4, p. 795–820, 2015. <https://doi.org/10.1590/1679-395132365>.  
 REZENDE, M. C. de S. (2017). Mecanismos Inquisitivos do Processo Administrativo Disciplinar (Lei Federal 8.118/90). **Revista de Direito Administrativo**, 274(2017), 235-272.  
 Doi:10.12660/rda.v274.2017.68748

REINERT, M. (1990). ALCESTE, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurélia de G. de Nerval. *Bulletin de méthodologie sociologique*, (28) 24-54

ROCHA, D. J. (2018). Responsabilidade administrativa do servidor público por atos praticados na vida privada: limites ao processo administrativo disciplinar. **Revista Projeção Direito e Sociedade**, 9(2), 2018. 11-21.  
<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/1151/981>

SARAVIA, Enrique Jeronimo. Administração Pública e Administração de Empresas : Quem Inspira a Quem ? **Revista ADM. Made**, vol. 14, no. 10, p. 1–8, 2010.

SILVA, Rogério Spanhe da. O controle judicial do princípio da eficiência administrativa. **Revista de Direito da ASVOCEF**, no. 12, p. 149–181, 2011.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Governança do estado e o direito(dever) à boa administração pública: a regra da observância aos preceitos constitucionais. **Revista Argumentum**, vol. 18, no. 3, p. 665–678, 2017. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/208/240>.

SOUZA, J.P. (2015). **Processo Administrativo disciplinar e os Instrumentos de economicidade à gestão pública**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Tocantins, TO, Brasil. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 429.570/GO**. 2ª Turma. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Publicado no DJ em 22/03/2004, p. 277. Brasília, DF.

THE JAMOVI PROJECT (2022). jamovi. (Version 2.3) [Computer Software]. Retrieved from <https://www.jamovi.org>.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Edição de agosto de 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-contenido/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/AnotacoesPAD\\_06-06-2022.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-contenido/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/AnotacoesPAD_06-06-2022.pdf)> Acesso em 23 jan. 2023

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. **Jurisprudência TRF1**. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>>. Acesso em: 14 out. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Conheça o Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/portaltarf1/comunicacaosocial/imprensa/videos-institucionais/conheca-o-tribunal-regional-federal-da-1-regiao.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 4 ed. São Paulo, Atlas2010, p. 35.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo, 1998. Disponível em: [http://www.worldcat.org/title/projetos-e-relatorios-de-pesquisa-emadministracao/oclc/685253421&referer=brief\\_results](http://www.worldcat.org/title/projetos-e-relatorios-de-pesquisa-emadministracao/oclc/685253421&referer=brief_results).

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia da Pesquisa Científica na Prática**. Curitiba: Editora Fael, 2010



**UFVJM**