



**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito– FD**

**Processo Administrativo Disciplinar Eficiente - A aplicação do princípio da  
eficiência na apuração de ilícitos funcionais dos servidores públicos civis  
federais**

Brasília/DF

2018

**MURILO FERREIRA DE ARAUJO**

**Processo Administrativo Disciplinar Eficiente - A aplicação do princípio da eficiência na  
apuração de ilícitos funcionais dos servidores públicos civis federais**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título em bacharel em Direito.

Orientador: Mamede Said Maia Filho

Brasília/DF

2018

# **MURILO FERREIRA DE ARAUJO**

## **Processo Administrativo Disciplinar Eficiente - A aplicação do princípio da eficiência na apuração de ilícitos funcionais dos servidores públicos civis federais**

Monografia Avaliada, como requisito parcial para obtenção do título em bacharel em Direito pela seguinte banca examinadora:

---

Mamede Said Maia Filho  
Orientador

---

Anette Barata Figueiredo  
Examinadora

---

Natália Garcia Faustino Ayres Lopes  
Examinadora

---

Daniela Marques de Moraes  
Examinadora - suplente

Brasília/DF

2018

*Às quatro mulheres da minha vida: Geralda, Daniele, Fernanda e Estela.*

## **AGRADECIMENTOS**

Tenho que agradecer aos servidores da Corregedoria do IBAMA, por terem nos últimos 5 anos contribuído para minha formação profissional e acadêmica. Notadamente a nossa chefe, a corregedora Dra. Anette Barata Figueiredo que incansavelmente nos impõe um ritmo frenético de trabalho e aprendizado.

Agradeço com muita intensidade à minha esposa, Fernanda, por ter me apoiado em todas as etapas da minha vida, nos últimos 7 anos.

Agradeço, também, à minha pequena Estela, que nos últimos dois anos tornou a minha vida mais completa e feliz.

Agradeço à minha mãe e irmã, que de longe, lá das Minas Gerais, têm, com muita fé, torcido por minhas conquistas.

Agradeço a todos, que de alguma forma, me auxiliaram nesta minha nova jornada.

“Quem não vive para servir, não serve para viver.”

(Papa Francisco)

## RESUMO

O presente trabalho discorrerá sobre o princípio da eficiência no processo administrativo disciplinar (PAD) dos servidores civis federais. O processo administrativo disciplinar é o meio de apurar as irregularidades supostamente praticadas pelos servidores públicos, propiciando-os a ampla defesa e o contraditório. E em caso de confirmação sobre a autoria e materialidade do ilícito administrativo, o servidor público é penalizado nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O princípio da eficiência está disposto explicitamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, no qual impõe a obrigatoriedade da Administração Pública obedecer aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Este último foi incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. A atuação disciplinar, e conseqüentemente todos os procedimentos envolvidos devem ser vistos como geradores de resultados, não necessariamente punitivos, porém não se pode ter a apuração como um objetivo em si, ou seja, não se deve apurar por apurar, mas sim para atingir um interesse público. Com este olhar, de busca de resultados, evita-se apurar ilícitos insignificantes que podem ser manejados por um bom trabalho de gestão, notadamente na prevenção, tendo o máximo de eficiência se ao mesmo tempo que respeitar todos os direitos dos servidores acusados dos ilícitos funcionais, ser célere e menos oneroso para o erário.

Palavra-chave: processo administrativo disciplinar; eficiência; direitos; celeridade administrativa.

## ABSTRACT

The present paper will discuss the principle of efficiency in the disciplinary administrative process (PAD) of federal civil servants. The disciplinary administrative process is the means of ascertaining the irregularities supposedly practiced by the public servants, propitiating them the ample defense and the contradictory one. And in case of confirmation on the authorship and materiality of the administrative wrong, the public servant is penalized under the terms of Law No. 8,112 of December 11, 1990, a law that provides for the legal regime of servants of the Union, municipalities and foundations federal public authorities. The principle of efficiency is explicitly stated in the caput of article 37 of the Federal Constitution, in which it imposes the obligation of Public Administration to obey the principles of Legality, Impersonality, Morality, Advertising and Efficiency. The latter was included by Constitutional Amendment No. 19, 1998. The disciplinary action, and consequently all the procedures involved, should be seen as generating results, not necessarily punitive, but one can not have the calculation as an objective in itself, that is , it should not be ascertained to be ascertained, but rather to achieve a public interest. With this look of search of results, it is avoided to investigate insignificant illicit acts that can be handled by a good work of management, especially in the prevention, having the maximum of efficiency if at the same time to respect all the rights of the servants accused of the functional illicit ones , to be swift and less costly for the treasury.

Keyword: disciplinary administrative process; efficiency; rights; administrative speed.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CGU-PAD	Sistema de Gestão de Processos Disciplinares
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRG	Corregedoria-Geral da União
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TRF	Tribunal Regional Federal
SISCOR	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DOS SERVIDORES CIVIS FEDERAIS</b> .....	11
1.1 Os princípios do Direito Administrativo Disciplinar.....	14
1.1.1 Princípio da Legalidade.....	14
1.1.2 Princípio da Impessoalidade.....	15
1.1.3 Princípio da Moralidade.....	16
1.1.4 Princípio da Publicidade.....	16
1.1.5 Princípio da Eficiência.....	17
1.1.6 Princípio do Devido Processo Legal.....	20
1.1.7 Princípio da Ampla defesa e do Contraditório.....	21
1.1.8 Princípio da Verdade Real.....	22
1.1.9 Princípio da Motivação.....	22
1.1.10 Princípio da Insignificância.....	23
1.1.11 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.....	24
1.1.11 Princípio da Gratuidade.....	25
<b>2 OS CUSTOS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NA ESFERA FEDERAL</b> .....	27
2.1 Da duração do processo administrativo disciplinar.....	27
2.2 Dos custos do PAD nas fases de instauração e instrução.....	27
2.3 Custos do PAD na fase de julgamento.....	28
2.4 Custos do PAD relacionados às reintegrações.....	29
2.5 Estimativa do custo total um PAD.....	30
<b>3 INSTRUMENTOS DE EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE NA ATIVIDADE DISCIPLINAR</b> .....	35
3.1 Aprimoramento do juízo de admissibilidade.....	35
3.2 Termo Circunstanciado Administrativo – TCA.....	39
3.3 Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.....	41
3.4 Processos eletrônicos, Videoconferências e Teletrabalho.....	43
3.5 Dispensa do ponto.....	45
3.6 Estabelecimento de <i>accountability</i> forte nas unidades correcionais.....	46
<b>CONCLUSÃO</b> .....	47
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorrerá sobre o princípio da eficiência no processo administrativo disciplinar (PAD) dos servidores civis federais.

O processo administrativo disciplinar é o meio de apurar as irregularidades supostamente praticadas pelos servidores públicos, propiciando-os a ampla defesa e o contraditório. E em caso de confirmação sobre a autoria e materialidade do ilícito administrativo, o servidor é penalizado nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O princípio da eficiência está disposto explicitamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, no qual impõe a obrigatoriedade da Administração Pública obedecer aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Este último foi incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Obedecer ao princípio da eficiência na atuação do Estado nas apurações disciplinares implica à Administração apurar as faltas funcionais dos servidores com maior celeridade, qualidade, produtividade, com o menor custo possível e garantindo todos os direitos ao servidor acusado no procedimento disciplinar.

A apuração de ilícitos funcionais é realizada por meio do processo administrativo disciplinar (PAD) em que lhe seja assegurada a ampla defesa e o contraditório, quando acusado da prática de alguma irregularidade administrativa.

Os PADs, como regra, são desenvolvidos por uma comissão de 3 servidores estáveis, o que gera, logicamente, um alto custo para a Administração Federal.

O Executivo Federal regulamentou alguns instrumentos que possibilitaram uma redução dos custos envolvidos com a atividades disciplinar, tais como: em 2009<sup>1</sup>, a possibilidade de celebração de Termo Circunstanciado Administrativo - TCA, como uma alternativa para apuração disciplinar em hipóteses de dano ou extravio de bem público de pequeno valor; em 2011<sup>2</sup>, o uso da videoconferência para a realização de reuniões e diligências das comissões apuratórias; e em 2017, a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC para os servidores que cometerem infrações de menor potencial ofensivo.

---

<sup>1</sup> INSTRUÇÃO NORMATIVA CGU Nº 04, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2009, que regulamento o Termo Circunstanciado Administrativo – TCA. Disponível em <[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in\\_cgu\\_04\\_2009.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_04_2009.pdf)>. Acesso em 13/10/2018.

<sup>2</sup> INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 12, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2011, que regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, visando assegurar os direitos ao contraditório e à ampla defesa. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/instrucao-normativa-videoconferencia.pdf/view>, Acesso em 14/09/2018.

Em resumo, este trabalho irá percorrer a doutrina e a jurisprudência sobre os princípios da Administração Pública, notadamente o da eficiência, e os dados disponíveis do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) sobre custos da atividade disciplinar, com o objetivo de proporcionar um debate sobre possíveis práticas de boa administração, com vista a incrementar a eficiência na atuação disciplinar.

Posto isso não se tem o objetivo com o presente trabalho esgotar o assunto, mas sim contribuir com o estudo do direito administrativo, em especial do processo administrativo disciplinar.

## 1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DOS SERVIDORES CIVIS FEDERAIS

Ao Servidor Público é garantido o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em que lhe seja assegurada a ampla defesa, quando acusado da prática de alguma irregularidade administrativa.

Tal garantia é explicitada no artigo 41, § 1º, inciso II, da Constituição Federal:

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. (grifo meu)

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem fixado a tese de que é assegurado o PAD aos servidores não estáveis também, em que pese o Artigo 41 da Carta Magna ter explicitado tal garantia apenas aos servidores estáveis, como se aduz do RE 513.585 AgR., de relatoria do ministro Eros Grau, *in verbis*:

A jurisprudência desta Corte tem se fixado no sentido de que a ausência de processo administrativo ou a inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa tornam nulo o ato de demissão de servidor público, seja ele civil ou militar, estável ou não. RE 513.585 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 17-6-2008, 2ª T, DJE de 1º-8-2008.

Especificamente aos servidores públicos civis federais, as normas infraconstitucionais que regem o procedimento são as Leis nº 8.112/1990 e nº 9.784/1999.

A Lei nº 8.112/1990 é o Estatuto do servidor civil federal, pois esta norma dispõe sobre a investidura dos servidores nos cargos, afastamentos legais, direitos e deveres, e logicamente sobre o PAD.

A Lei nº 9.784/1999 trata-se de norma geral sobre os processos administrativos na Administração Pública Federal, e neste caso quando não houver previsão expressa sobre algum aspecto do processo disciplinar na lei específica (8.112/1990), esta será utilizada de forma subsidiária.

A irregularidade no serviço público federal praticada por servidor é apurada por Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), como preconiza o artigo 143, da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante **sindicância ou processo administrativo disciplinar**, assegurada ao acusado ampla defesa. (grifo meu)

As principais diferenças entre a Sindicância e o PAD, é que a primeira é utilizada pela Administração para apuração de irregularidades de menor potencial ofensivo, considerando que a penalidade possível de ser aplicada é de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, o que conseqüentemente tem um prazo de conclusão menor, e a segundo é o procedimento para

apuração de irregularidades graves, com possibilidade de aplicação de penalidade de advertência, suspensão até 90 (noventa) dias, e até a demissão.

No entanto a Lei nº 8.112/1990 não definiu um rito próprio para a Sindicância, sendo na prática evitada, considerando que ao final dos trabalhos de uma comissão sindicante que recomendasse uma penalidade superior ao permissivo legal, a autoridade seria obrigada a instaurar um PAD, designando uma nova comissão.

Ressalta-se que a Sindicância é um processo punitivo, e assim como o PAD, deve-se respeitar todos os direitos do servidor acusado de cometer a irregularidade funcional, notadamente o direito à ampla defesa e ao contraditório. A diferença entre a Sindicância e o PAD deve consistir apenas nos prazos processuais, que no primeiro caso é mais célere, e na possível penalidade aplicada, que na Sindicância só se permite a aplicação de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, enquanto que o PAD tem-se a permissivo legal de punir até mesmo com a pena expulsiva do serviço público (demissão ou destituição) ou, ainda, a cassação de aposentadoria.

Deste modo, por eficiência as autoridades têm instaurado, como regra, PADs para as infrações graves, evitando-se o uso da sindicância, principalmente após a possibilidade de celebração de Termos de Ajustamento de Condutas – TAC para condutas de menor potencial ofensivo, nos termos da Instrução Normativa da CGU nº 02/2017.

O PAD tem rito estabelecido, e em síntese é composto por três fases: (i) instauração; (ii) inquérito; e (iii) julgamento. Logicamente, há a possibilidade de apresentação de recurso pelo servidor após o julgamento, além da própria revisão do processo, não sendo estas fases objeto de interesse neste trabalho, pois não são fases obrigatórias.

A instauração consiste em fazer publicar uma designação de uma comissão para realizar o inquérito sobre a possível irregularidade praticada por um ou mais servidores. Em cada instituição ou órgão há, como regra, uma ou mais autoridades com competência disciplinar para realizar tal ato.

A instauração de PAD deriva de um dever da autoridade de apurar a irregularidade que tiver conhecimento, conforme lavra do artigo 143 da Lei nº 8.112/1990:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Já o artigo 149 da citado Estatuto, dispõe sobre a formação de comissão que irá realizar o inquérito do PAD, sendo obrigatória a composição por três servidores estáveis, e um deste terá a função de presidência, e obrigatoriamente terá que ter um cargo efetivo igual ou superior ao, ou nível de escolaridade igual ou superior ao do servidor indiciado, conforme observa-se *in verbis*:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de **três servidores estáveis** designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. (grifo nosso).

Após a designação (instauração), a comissão inicia seus trabalhos do inquérito, que conforme o Estatuto possui três subfases: Instrução, defesa e relatório.

A Instrução é o momento processual de juntar aos autos todas as provas sobre os fatos apurados, tais como documentos, oitivas de testemunhas, perícias e interrogatórios dos servidores acusados.

Ao final da Instrução, a comissão poderá indiciar ou não o servidor acusado. Indiciar é especificar os fatos a ele imputados e das respectivas provas, concedendo ao servidor a oportunidade de apresentar uma defesa escrita, nos termos do artigo 161 do Estatuto:

Art. 161. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

Após a apreciação da defesa, a comissão elaborará um relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar sua convicção. Este relatório deve ser conclusivo quanto à inocência ou a à responsabilidade do servidor, conforme dispõe o artigo 165 da Lei nº 8.112/1990:

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.

Por fim, o relatório da comissão é submetido à autoridade que instaurou o processo para o julgamento, conforme previsão do artigo 166.

A duração dos trabalhos da comissão de PAD, segundo o artigo 152 da Lei nº 8.112/1990 deverá ser de 60 (sessenta) dias, contados do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual período, quando as circunstâncias o exigirem.

Já o prazo para o julgamento é de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo pela autoridade.

NÓBREGA e TABAK (2017), indagaram se estes prazos (60+20) seriam observados pela Administração Pública. A resposta dos autores, baseada no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), é que o tempo médio de um PAD foi de 395 dias, sendo 275 dias com a comissão e 120 dias para o julgamento.

## 1.1 Os princípios do Direito Administrativo Disciplinar

A base do ordenamento jurídico é a Constituição Federal, sendo esta a fonte primária do Direito Administrativo. Por isto, torna-se imperioso em qualquer estudo jurídico fazer remissão aos preceitos constitucionais. E na Carta Magna encontra-se dispositivos específicos sobre os servidores públicos, notadamente os princípios que permeiam a matéria administrativa ou que possam impactar nos direitos e garantias dos servidores públicos, notadamente quanto a sua dignidade humana.

Destaca-se os princípios estampados no *caput* do artigo 37 da Lei Maior, básicos para o Direito Administrativo Disciplinar, que são os pilares do Direito Administrativo no Estado Brasileiro, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar (BRASIL, 2017), na apuração de responsabilidade de servidores por atos irregulares, o Poder Público deve se atentar não somente aos princípios básicos da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), mas, também, os demais princípios acautelados.

A estes princípios explícitos na Carta Magana, somam-se os de caráter mais amplo, associados aos direitos individuais e aos processuais, a seguir destacados os de maior relevância.

### 1.1.1 Princípio da Legalidade

De acordo com MELLO (2009), no Estado de Direito, a Administração deve agir em obediência a lei, tendo como objetivo o fiel cumprimento das finalidades constantes no mandamento legal.

Ainda de acordo com este autor, é fato notório que o vínculo entre a Administração à Lei é mais restrito que o travado entre a lei e o comportamento dos particulares. Esmiuçando esta tese, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello assim dispõe:

“Com efeito, enquanto na atividade privada pode-se fazer tudo o que não é proibido, na atividade administrativa só se pode fazer o que é permitido. Em outras palavras, não basta a simples relação de não-contradição, posto que, demais disso, exige-se ainda uma relação de subsunção. Vale dizer, para a legitimidade de um ato administrativo é insuficiente o fato de não ser ofensivo à lei. Cumpre que seja praticado com embasamento em alguma norma permissiva que lhe sirva de supedâneo.” (MELLO, 2010)

Celso Antônio Bandeira de Mello exemplifica três dispositivos da Constituição Federal que respaldam tal assertiva (artigos 5º, inciso II, 37, e 84, inciso IV) a saber:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...



II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

...”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...”

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

...” . (MELLO, 2010)

Da leitura do artigo 5º, inciso II, da Constituição, tem-se que o particular pode fazer tudo que a lei não proíba; no entanto, conforme o caput do artigo 37, a Administração Pública, em todas as esferas de poder, se sujeitará ao princípio da Legalidade; já o artigo 84, inciso IV, dispõe que compete ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

De acordo com BACELLAR FILHO (2013), o princípio da legalidade impõe à formação da relação de legalidade entre os atos administrativos, de um lado; e o sistema jurídico, em uma concepção ampla, ou a lei em sentido formal, concepção restrita, do outro.

### **1.1.2 Princípio da Impessoalidade**

Este princípio estampado no caput do artigo 37 da Constituição, é uma garantia de que o Poder Público na condução de qualquer procedimento administrativo atue com imparcialidade e objetividade.

Nos termos do Manual de Treinamento em PAD (BRASIL, 2011), o processo administrativo detém uma inerente e indissociável desigualdade, pois a própria Administração atua como parte e como autoridade julgadora do caso, cabendo aos servidores públicos conduzirem os trabalhos com uma atuação isenta e que promova uma igualdade de condições aos interessados.

No PAD a observância deste princípio é crucial, pois os agentes públicos que atuam no procedimento (autoridade instauradora, comissão e autoridade julgadora) acumulam as funções persecutória e julgadora ao mesmo tempo, sendo que em muitos casos a autoridade instauradora é a mesma que irá julgar o processo.

BACELLAR FILHO (2013) leciona que o processo administrativo disciplinar deve ser guiado por regras objetivas e controláveis racionalmente. E dessa forma, continua o autor, acentua-se a funcionalidade do agir administrativo com a concretização do princípio da igualdade.

Ainda, segundo BACELLAR FILHO (2013), o PAD deve levar em consideração a “pessoa” do servidor e, com isso, não estará a Administração agindo contra a impessoalidade obrigatória, porque na aplicação da sanção disciplinar deve ser levado em conta os antecedentes funcionais do servidor, nos termos do artigo 128, da Lei nº 8.112/90:

Art. 128. 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.

Deste modo, a pessoalidade proibida, na lição de BACELLAR FILHO (2013), é aquela que move o exercício da competência disciplinar a fins subjetivos.

Por fim, a impessoalidade no processo administrativo disciplinar impõe a previsão de hipóteses de impedimentos e suspeições dos agentes envolvidos nos procedimentos disciplinares, devendo a autoridade ter atenção aos dispositivos do § 2º do Art. 149 da Lei nº 8.112/90; artigo 18 e ss. da Lei nº 9.784/99; e de forma subsidiária as hipóteses de impedimentos e suspensão previstas no Código de Processo Civil e Código de Processo Penal.

### **1.1.3 Princípio da Moralidade**

De acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (BRASIL, 2017), a validade do ato administrativo exige sua regularidade tanto formal (lei) quanto moral. Para um ato administrativo ser válido não basta atender a lei, pois a legalidade e a moralidade são princípios autônomos no próprio texto constitucional (artigo 37).

A moralidade aqui tratada não é a do senso comum, mas a moralidade administrativa, e de acordo com o manual supracitado, este princípio impõe ao agente público o dever de servir à Administração e à sociedade com honestidade, respeito, boa-fé e imparcialidade, assim como exercer suas atribuições sem se afastar da finalidade da lei e da isonomia.

De forma exemplificativa, tem-se que o agente público não deve se desviar da finalidade pública dos atos administrativos por ele praticados no exercício da sua função ou cargo público, jamais podendo buscar com sua atuação proveito indevido pessoal ou de outrem.

A Lei nº 9.784/1999, explicita este princípio, impondo ao agente público uma atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

### **1.1.4 Princípio da Publicidade**

De acordo com BACELLAR FILHO (2013), a gestão administrativa deve ser pública, garantido com isso o controle da sua validade e eficácia, porque a coisa administrada é pública.

O fundamento legal do princípio da publicidade está expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal

O Ministro Celso de Mello, observou que a publicidade preserva a administração do risco da corrupção, em suas palavras “o novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta – consagrou a publicidade dos atos e das atividades

estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o, com expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais”<sup>3</sup>.

De acordo com BACELLAR FILHO (2013), a publicidade em matéria de PAD, em um primeiro sentido visa garantir a informação através da obtenção de certidões, vista dos autos e intimação dos atos processuais aos servidores acusados ou investigados. A publicidade, neste sentido, decorre da garantia de publicidade adotada pela Constituição Federal.

Todavia, conforme BACELLAR FILHO (2013), a ampla publicidade é estabelecida constitucionalmente como regra geral, aceitando-se o sigilo de forma excepcional. O artigo 5º, LX<sup>4</sup>, da Constituição tem especial aplicação no processo disciplinar, considerando que o servidor somente será culpado após o julgamento do PAD, ou seja, enquanto o processo estiver em andamento, o servidor é presumido inocente, e a publicidade dos atos processuais poderá ser restringida por lei para a defesa da sua intimidade.

A Lei nº 8.112/90, em seu artigo 150 assegurou o sigilo necessário ao PAD à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da Administração, conforme se depreende do texto do citado artigo:

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

A Controladoria Geral da União editou o enunciado nº 14, em 31 de maio de 2016<sup>5</sup>, restringindo o acesso dos procedimentos disciplinares para terceiros até o julgamento. Ou seja, como regra os Processos Disciplinares são de amplo acesso aos servidores interessados (acusados e investigados), porém permanecem com acesso restrito a terceiros até o julgamento, com o objetivo de preservar a intimidade dos servidores envolvidos e o interesse da Administração na elucidação dos fatos.

### **1.1.5 Princípio da Eficiência**

O princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional, pela Emenda nº 19, de 1998, entre os princípios constitucionais da Administração Pública, no *caput* do artigo 37. Está previsto, também, na Lei nº 9.784/1999, no seu artigo 2º. De acordo com LIMA (2014), a Emenda Constitucional 19/1998 ficou conhecida como Emenda da Reforma Administrativa ou, ainda, “Emendão”.

---

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 284/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator do Acórdão: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. 22 nov. 1992.

<sup>4</sup>LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

<sup>5</sup> Enunciado CGU n.º 14 de 31 de maio de 2016. RESTRIÇÃO DE ACESSO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES (Publicado no DOU de 01/06/2016, Seção I, página 48).

Os procedimentos disciplinares têm acesso restrito para terceiros até o julgamento, nos termos do art. 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.527/2011, regulamentado pelo art. 20, caput, do Decreto nº 7.724/2012, sem prejuízo das demais hipóteses legais sobre informações sigilosas.

Ainda de segundo LIMA (2014), a origem do princípio na emenda foi a Mensagem Presidencial nº 886/1995, principalmente no que diz respeito ao aumento da eficiência dos órgãos estatais para a superação da crise fiscal e a retomada do desenvolvimento, como pode ser observado da Exposição de Motivos Interministerial nº 49/1995, anexa à citada mensagem:

[...] Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.

O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um **serviço público de melhor qualidade**. Além disso, o **aumento da eficiência do aparelho do Estado** é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios modelos e técnicos de gestão.

No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu **a proliferação de controle muitas vezes desnecessários**. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em **direção à eficiência e à qualidade** dos servidores prestados ao cidadão [...] (BRASIL, 2005). (grifo nosso)

Observa-se que o sentido de eficiência trazida na exposição de motivos nº 49/1995, é o econômico, que segundo LIMA (2014), implica em melhoria da capacidade de administração da coisa pública, de modo a possibilitar o desenvolvimento econômico e pôr fim à crise fiscal e financeira, que assolava o país na década de 1990, mas também com a pretensão de atingir objetivos sociais, notadamente, melhorar os serviços públicos ofertados à população.

Para LIMA (2014), o princípio da eficiência já encontrava guarida na legislação infraconstitucional desde 1967, quando da edição do Decreto-Lei nº 200, que em seus artigos 13, 14 e 25, dispõe sobre a obediência administrativa ao “controle de resultados”. Ainda para este autor, no art. 26, III, desse Decreto-Lei dispõe, igualmente, a respeito da supervisão ministerial de eficiência das entidades da Administração Indireta e seu artigo 25, VII, traz o chamado “sistema de mérito”, que seria um modelo para o funcionalismo público especializado.

Considerando este histórico, LIMA (2014) entende que o fato de a eficiência ter sido incluída na Constituição Federal como um princípio geral da Administração Pública apenas em 1998 não significa que alguma vez a Administração esteve autorizada a agir com ineficiência.

Segundo BACELLAR FILHO (2013), o princípio da eficiência deve ser interpretado e aplicado em observância ao núcleo constitucional integrante das cláusulas pétreas (art. 60, §4º, da CF). Ainda segundo este autor, deste raciocínio emergem duas consequências: (i) o princípio da eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação, a fim de evitar rupturas ou

fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental; (ii) respeitado o limite anterior, o princípio ao interagir com os demais princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade) participará do mecanismo das deslocações compressivas e da ponderação a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto.

Ainda segundo BACELLAR FILHO (2013), o princípio da eficiência no processo administrativo disciplinar pode ser focado em dois comandos genéricos, sendo que primeiro seria o fundamento de um sistema racional de distribuição de competência na administração pública, e em segundo, a eficiência é um dos critérios orientadores do procedimento administrativo (e não do processo) com o objetivo de dar simplicidade e celeridade.

LIMA (2014), ao estudar o conceito de eficiência apontou que este deve ser entendido tanto no modo de agir da Administração Pública — seu *modus operandi* — quanto no resultado, o qual deve ter utilidade ao cidadão. Ainda de acordo com este autor, a doutrina majoritária tende a considerar a eficiência como a “boa administração”, com ênfase no sentido econômico, ou seja, o melhor resultado com o menor custo.

Para MOREIRA NETO (2014), o conceito de eficiência foi elaborado fora da Ciência do Direito, na Revolução Industrial, ocasião em que se entendia como a *relação entre um produto útil e aquele teoricamente possível com os meios empregados*, passando a ser objeto de estudo da Economia, que aproximou o conceito de eficiência e produtividade, e até certo ponto se confundindo uma com a outra, ou seja, eficiência passa a ser, para a Economia, uma relação mensurável ou estimável entre produto e insumos, a ser observada pela administração privada e pública.

No entanto, este aspecto da eficiência (melhor resultado com o menor custo), como já observado por LIMA (2014), leva em conta apenas os serviços públicos prestados ao cidadão e pouco tem a nos dizer sobre a própria organização da Administração Pública. E no presente caso, menos ainda sobre o desempenho da Administração nos procedimentos disciplinares.

Então, neste trabalho, assim como fez LIMA (2014) ao analisar a eficiência no processo fiscal tributário, excluiremos a interpretação de eficiência ser somente o dever de a Administração Pública atuar apenas pelo modo menos oneroso sem considerar as outras qualidades da sua atuação.

Este raciocínio também é compartilhado por ÁVILA (2005), que afirma que a Administração Pública não tem o dever absoluto de escolher o meio que cause menos custo administrativo (*Verwaltungsaufwand*). A medida adotada pela administração pode ser a menos onerosa, e ao mesmo tempo menos eficiente.

Conforme ÁVILA (2005), para a Administração optar apenas pelo meio menos dispendioso, deveria ficar inalteradas (*ceteris paribus*) as restrições dos direitos dos administrados e o grau de realização dos fins almejados.

Neste ponto pondera-se que a Administração ao aplicar a eficiência na atuação disciplinar, deve levar em conta todos os efeitos dos atos administrativos, não só o efeito da economicidade ou menor custo. Nesta toada, aponta-se o magistério de Humberto Ávila:

(...) com efeito, de uma medida administrativa podem surgir efeitos relacionados a vários fins que a administração deve atingir, uns primários, outros secundários. A avaliação de todos os fins administrativos **afasta o dever de considerar o menor custo como excludente do exame de outros fins. O menor custo é, tão-só, um dos vários elementos a serem considerados.** (ÁVILA, 2005, p. 20) - grifo nosso

A atuação eficiente da Administração Pública, segundo MODESTO (2000), impõe três deveres a serem observados: (i) a ação ser idônea (ou seja, com eficácia no resultado pretendido); (ii) econômica (com o menor custo possível); (iii) satisfatória (deve ter a melhor qualidade possível).

Para MODESTO (2000), a eficiência quando observada os três deveres acima citados se aproxima do chamado princípio da “boa administração”. Nesta linha, o autor define eficiência como:

Diante do que vem sendo dito, pode-se definir o princípio da eficiência como: a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público. (MODESTO, 2000, p. 114)

Para este trabalho, adaptaremos o conceito acima, com ênfase na atuação do poder disciplinar. Desta feita, a eficiência nos processos disciplinares traduz-se na atuação idônea e econômica não só na apuração para uma possível penalidade aos servidores, mas também na obrigação de garantir a ampla defesa e o contraditório a estes agentes públicos, devendo a Administração promover a finalidade da apuração disciplinar (responsabilizar o servidor público que tenha cometido irregularidade) de modo satisfatório e com os menores gastos à Administração Pública.

### **1.1.6 Princípio do Devido Processo Legal**

O princípio do devido processo legal está explícito na Constituição de República no artigo 5º, inciso LIV, e é tido pela jurisprudência pátria como o princípio elementar de todo processo judicial ou administrativo. De acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar (BRASIL, 2017), é um princípio inerente a existência do Estado Democrático de Direito de que ninguém pode ser condenado sem que lhe seja garantido o direito de defesa em um processo previamente previsto lei.

Observa-se a apresentação do princípio do devido processo legal, também, no estatuto do servidor federal, da leitura do artigo 143 da lei, a saber:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

O direito ao devido processo legal é uma garantia do Estado Democrático de Direito, não podendo o Poder Público desobedecer ao rito processual previsto, visando uma maior eficiência ou economicidade do processo, ou ainda para atender a uma solicitação do servidor acusado no processo administrativo.

A Suprema Corte Brasileira já se pronunciou sobre o tema:

PROCESSO ADMINISTRATIVO - RESTRIÇÃO DE DIREITOS - OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS OF LAW" (CF, ART. 5º, LV)- REEXAME DE FATOS E PROVAS, EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW". - O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina. NÃO CABE REEXAME DE FATOS E DE PROVAS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AgI nº 241.201. Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 27/8/2002, publicado em 20/9/2002)

### **1.1.7 Princípio da Ampla defesa e do Contraditório**

De acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar (BRASIL, 2017), a Ampla defesa e o Contraditório é um dos pilares do devido processo legal, e está petrificado na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso LV, assim como no parágrafo único do artigo 2º, da Lei nº 9.784/1999, no qual é facultado ao acusado/indiciado durante todo o processo, a participação na apuração, com possibilidade de utilização de todos os meios de defesa admitidos pelo ordenamento jurídico.

A Lei nº 8.112/1990, em seu artigo 156 traz detalhes sobre como poderia ser exercida a ampla defesa no Processo Administrativo Disciplinar, a saber:

Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

O Superior Tribunal de Justiça, em sede de Mandado de Segurança, firmou o entendimento de que a ampla defesa e o contraditório é a possibilidade do acusado poder

produzir todos os meios e recursos inerentes à sua defesa nos autos do processos, conforme se segue:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PARTICIPAÇÃO OU GERÊNCIA EM EMPRESA PRIVADA. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O procedimento transcorreu em estrita obediência à ampla defesa e ao contraditório, com a comissão processante franqueando ao impetrante todos os meios e recursos inerentes à sua defesa. 2. É cediço que o acusado deve saber quais fatos lhe estão sendo imputados, ser notificado, ter acesso aos autos, ter possibilidade de apresentar razões e testemunhas, solicitar provas etc., o que ocorreu in casu. É de rigor assentar, todavia, isso não significa que todas as providências requeridas pelo acusado devem ser atendidas; ao revés, a produção de provas pode ser recusada, se protelatórias, inúteis ou desnecessárias. 3. "O princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo" (MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 203). 4. Alegações que exigem dilação probatória são insuscetíveis de ser examinadas neste juízo de cognição sumária, em que é imprescindível a prova pré-constituída dos fatos. 5. Mandado de segurança denegado. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 9.076/DF. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa, publicado em 26/10/2004

### **1.1.8 Princípio da Verdade Real**

Conhecido princípio do Direito Penal, nominado também como princípio da verdade material, indica que o PAD deve buscar a elucidação dos fatos irregulares de forma a identificar o que realmente teria ocorrido, não sendo tido como verdadeiros apenas as versões trazidas aos autos, pelos envolvidos.

Conforme o Manual de Processo Administrativo Disciplinar (BRASIL, 2017), no PAD não há a “verdade sabida”.

Ainda de acordo com o Manual da CGU, este princípio impõe a Administração o poder-dever de buscar a produção de provas a qualquer tempo, atuando de ofício ou mediante provocação, para que a convicção sobre a realidade dos fatos. Ainda que o servidor acusado não tenha solicitado a produção de uma prova determinada, a Administração, pela comissão de PAD, tem o dever de providenciar todas as provas necessárias, inclusive as provas que poderiam beneficiar o acusado.

### **1.1.9 Princípio da Motivação**

De acordo com o Manual de PAD (BRASIL, 2017), o princípio da motivação surgiu como um instrumento de garantia da Administração e dos administrados quanto ao atendimento do interesse público, fazendo transparecer a vontade da Administração estampada nos seus atos.



Ou seja, o fundamento de qualquer decisão administrativa que implique restrições a direitos dos administrados deve obrigatoriamente ser explicitados.

E de acordo com a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>:

*“...os atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada”*. – Grifo nosso.

Destaca-se o disposto no artigo 50, da Lei nº 9.784/99, que impõe a obrigação de motivação dos atos administrativos:

Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. – Grifo nosso.

### 1.1.10 Princípio da Insignificância

Trata-se de princípio típico da doutrina do direito penal, que segundo o Manual de PAD (BRASIL, 2011), o Direito Público punitivo somente deve se importar com condutas que, materialmente, exponham a perigo valores fundamentais da sociedade ou, em outras palavras, que contenham lesividade social.

De acordo com PINHO (2011), o alto custo do PAD para os cofres públicos, aliado ao fato que a Administração nem sempre conta com servidores treinados com aptidão para conduzirem processos disciplinares, o que implica em destacar mais recursos para treinar estes servidores, justificaria a aplicação do princípio da insignificância no direito disciplinar.

Cita-se trecho do julgamento proferido em sede do Mandado de Segurança nº 10.825/DF, em que se dá destaque à aplicação deste princípio pela Administração:

*“Na aplicação de penalidade, deve a Administração observar o princípio da proporcionalidade em sentido amplo: ‘exigência de adequação da medida restritiva ao fim ditado pela própria lei; necessidade da restrição para garantir a efetividade do direito e a proporcionalidade em sentido estrito, pela qual se pondera a relação entre a carga de restrição e o resultado’ (Suzana de Toledo Barros). Caso em que, não obstante as irregularidades praticadas no tocante à comprovação de despesas com passagens, para fins de percepção de auxílio - transporte, segundo apurado em*

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. Página 113.

processo disciplinar, a **baixa lesividade** ao erário, em razão da conduta do impetrante, conduz à necessidade de aplicação de penalidade menos gravosa. Precedente. Segurança Concedida em parte para anular a portaria de demissão e determinar sua reintegração ao cargo público, ressalvada à Administração a aplicação de penalidade de menor gravidade, pelos ilícitos administrativos já apurados”. (grifo nosso)

Observa-se, neste julgado do Superior Tribunal de Justiça, que um servidor demitido por irregularidade praticada na comprovação de despesas com passagens, teve sua demissão anulada utilizando-se dos princípios da insignificância e da proporcionalidade, determinado a aplicação de penalidade mais branda.

Por fim, como também apontada por PINHO (2011), a Administração deve se atentar ao princípio da insignificância no momento do juízo de admissibilidade para eventual instauração de PAD, haja vista a possibilidade de deixar de instaurar o procedimento quando a irregularidade se mostrar insignificante, ou celebrar o “Termo Circunstanciado Administrativo” quando envolver devolução de pequenos valores, ou o “Termo de Ajustamento de Conduta” quando a irregularidade praticada for de menor potencial ofensivo.

#### **1.1.11 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**

O interesse público abrange o interesse comum do conjunto de pessoas em coletividade, membros de uma sociedade, ou ainda decorrente de uma atividade que irá trazer benefícios para a sociedade.

Segundo lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o interesse público deve ser conceituado como o interesse que resulta do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.

De acordo com o Manual de PAD da CGU (BRASIL, 2011), o caráter público punitivo do regime administrativo disciplinar implica na obrigatoriedade da Administração exercer seu poder disciplinar apenas sobre o servidor que de fato comete uma infração. Este poder punitivo estatal sobre os servidores não detém aspecto de disponibilidade (comum em sede civil) sujeito à apreciação de conveniência e oportunidade por parte da autoridade competente, mas sim de um dever de ofício indisponível.

Em vista desta indisponibilidade do interesse público em se apurar as irregularidades praticadas por agentes estatais, a Administração tem o dever de apreciar toda e qualquer irregularidade que tiver conhecimento.

Isto não quer dizer que toda denúncia ou representação levada à autoridade competente deverá se tornar um PAD propriamente dito. A indisponibilidade do interesse público aqui se revela na obrigatoriedade de se realizar um juízo de admissibilidade técnico sobre o fato supostamente irregular.

No juízo de admissibilidade, assessorada por órgãos técnicos, a autoridade poderá deixar de instaurar o PAD, se não houver indícios mínimos sobre a materialidade do fato ou autoria, ou ainda se este for tido como insignificante, bastando para alguns casos a atuação do poder hierárquico, visando possíveis correções de erros procedimentais.

### 1.1.12 Princípio da Gratuidade

O princípio da gratuidade no processo disciplinar impõe uma proibição de cobranças de despesas processuais, e desta forma, os servidores que respondem estes processos administrativos não necessitam arcar com nenhuma parte do custo que a Administração tenha na condução de todo o procedimento disciplinar.

De acordo com o Manual de PAD da CGU (BRASIL, 2011), o princípio da gratuidade decorre do direito de ampla defesa e da impessoalidade, pois não cabe a Administração impor obstáculos ao exercício da ampla defesa pelo servidor, estipulando o pagamento de custas, de despesas processuais ou pagamento de honorários decorrentes de ônus de sucumbência, a menos que haja previsão legal.

De certo, a Administração não pode cobrar custas ou despesas processuais ao servidor acusado ou investigado em procedimento disciplinar como condição para a realização de determinado ato, pois a motivação do procedimento disciplinar é o interesse público (BRASIL, 2011).

No entanto, o servidor poderá, por vontade própria, incorrer em gastos no exercício de sua defesa, tais como a contratação de advogado, que não é obrigatório no processo disciplinar, ou pagamento de peritos, assessores técnicos ou consultores. Neste diapasão, o princípio é, em resumo, a ausência de custas e não de gratuidade propriamente dita, já que poderão ocorrer gastos decorrentes das escolhas e estratégias de defesa do servidor, ainda que no final este seja inocentado do PAD (BRASIL, 2011).

O princípio da gratuidade encontra guarida no artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, a saber:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

...

XI - **proibição de cobrança de despesas processuais**, ressalvadas as previstas em lei; (grifo nosso)

O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo, leciona que o princípio da gratuidade nos procedimentos restritivos ou ablativos de direito, é de observância obrigatória, tirando o fundamento do artigo 5º, LV<sup>7</sup>, que trata do direito de ampla

---

<sup>7</sup> LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

defesa e contraditório em processos administrativos e judiciais, pois, na visão do respeitado Professor, a ser de outro modo, haveria a restrição do direito de ampla defesa decorrente do devido processo legal. Ainda, de acordo com o Professor, o princípio da gratuidade não tem observância obrigatória nos procedimentos ampliativos de direito suscitados pelos interessados.

Martins Junior (2001) cita em seu trabalho que os professores Ferraz e Adilson Abreu Dallari admitem, em tese, a plausibilidade do estabelecimento de custos dos ônus impostos à Administração pelo exercício da via recursal, baseado na razoabilidade e proporcionalidade, advertindo a inconstitucionalidade da imposição do depósito do *quantum* (total ou parcial) envolvido na lide, seja por onerosidade excessiva, seja por inexistir qualquer liame entre o peso da tarefa recursal estatal e o valor pecuniário subjacente ao litígio, o que poderia configurar um meio coercitivo de cobrança dos créditos pela Administração Pública.

Ainda segundo Martins Junior (2001), considerando a previsão expressa da gratuidade nos processos administrativos (art. 2º, XI, da Lei nº 9.784/1999), e em uma visão sistemática do ordenamento jurídico, torna-se razoável a dispensa da exigência de caução sempre quando o processo administrativo manifestar algum poder sancionatório estatal ou envolver questão ou prerrogativa à cidadania.

No Direito Processual Penal já tem como pacificado na doutrina e jurisprudência a garantia de não cobrança de custas para o exercício da defesa, inclusive, cita-se a recente decisão do Conselho Nacional de Justiça- CNJ, em sede de Procedimento de Controle Administrativo sobre ato do Tribunal de Justiça da Bahia que impusera custas em procedimentos de relaxamento de prisão, revogação de prisão preventiva, pedidos de liberdade provisória, de fiança e de restituição de coisa apreendidas, bem como outros procedimentos e incidentes processuais, no qual o CNJ decidiu por:

“...suspender os efeitos do Item “3” do Ato Circular nº 003-C/2012, de modo que o TJ/BA se abstenha de exigir o pagamento prévio das custas quanto aos atos de relaxamento de prisão, revogação de prisão preventiva, pedidos de liberdade provisória, fiança e restituição de coisa apreendida, bem como outros procedimentos e incidentes processuais, até deliberação final sobre a matéria por parte deste Conselho Nacional de Justiça.” CNJ Classe: PCA - Procedimento de Controle Administrativo - Processo: 0002497-02.2009.2.00.0000 - Relator: FELIPE LOCKE CAVALCANTI. Brasília, 10 de novembro de 2015.

## **2 OS CUSTOS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NA ESFERA FEDERAL**

O levantamento mais atualizado sobre custos envolvidos nos processos administrativos disciplinares na esfera federal é de autoria de NÓBREGA e TABAK (2017), que no ilustre trabalho realizaram uma minuciosa análise dos dados do Sistema de Gestão dos Processos Disciplinares (CGU-PAD), administrado pela Controladoria-Geral da União, para estimar qual seria o custo médio de um PAD, da instauração até o julgamento, baseado numa amostragem de 22.737 processos registrados no citado sistema.

Os citados autores, delimitaram o estudo nos Processos envolvendo servidores estatutários do executivo federal, da Administração Direta e Indireta. O valor médio estimado para os PADs foi de R\$ 44.113,70 (quarenta e quatro mil, cento e treze reais e setenta centavos).

Para se chegar a este valor, os autores realizaram uma descrição detalhada dos componentes dos custos, com o objetivo de subsidiar futuras análises em busca soluções para aumentar a eficiência dos procedimentos e, logicamente, análises quantos a possíveis investimentos em medidas preventivas, considerando a possível redução de custos com processos repressivos.

### **2.1 Da duração do processo administrativo disciplinar**

A informação crucial para delimitar o custo envolvido com um PAD é definir qual a duração deste. A duração dos trabalhos da comissão de PAD, segundo o artigo 152 da Lei nº 8.112/1990 deverá ser de 60 (sessenta) dias, contados do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual período, quando as circunstâncias o exigirem.

Já o prazo para o julgamento é de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo pela autoridade.

Deste modo, o prazo ordinário de um PAD, considerando uma prorrogação seria de 140 dias (60+60+20).

Como já relatado no capítulo 1, no trabalho de NÓBREGA e TABAK (2017), constatou-se que os processos administrativos disciplinares no executivo federal têm duração média de 395 dias, sendo 275 dias com a comissão (instauração e inquérito), e 120 dias para o julgamento

### **2.2 Dos custos do PAD nas fases de instauração e instrução**

Com a estimativa de duração do PAD apontada no item anterior, NÓBREGA e TABAK (2017) se debruçaram sobre informações públicas das remunerações de servidores, tais como o Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais de fevereiro/2015, publicado pelo Ministério do Planejamento, no qual indica-se que a remuneração média dos servidores do executivo federal no ano de 2015 era de R\$ 9.723,00.

Inicialmente, calculou-se os custos envolvidos com a remuneração dos servidores durante a comissão de PAD (instauração e inquérito), que conforme já informado, tem duração média de 275 dias, ou 9,16 meses. Deste modo, cada servidor que compõe uma comissão de PAD custará aos cofres públicos um total de R\$ 89.062,68 (9.723,00 X 9,16).

Considerando que a comissão é formada por 3 servidores, tem-se um total de R\$ 267.188,04, como custo médio com a comissão de PAD pelos 275 dias, que é a média de prazo que a comissão utiliza até a apresentação do Relatório Final para o julgamento pela Autoridade, ou seja, o final da fase de inquérito.

No entanto, os servidores que atuam em comissões disciplinares, compõe mais de uma comissão ao mesmo tempo. Por isto, com o intuito de estabelecer em quantos PAD cada servidor atuava ao mesmo tempo, os autores NÓBREGA e TABAK (2017) delimitaram a análise apenas à Coordenação-Geral de Monitoramento de Processos Disciplinares, unidade criada pelo Decreto nº 8.109 10, de 17 de setembro de 2013, na estrutura da Controladoria-Geral da União, e que se dedica exclusivamente à condução de procedimentos correcionais. Naquela coordenação, com base nos dados do CGU-PAD, os servidores atuavam em 8,44 processos ao mesmo tempo, ora como presidente ou como membro das comissões.

Partindo do pressuposto que os servidores atuam em mais de uma comissão de PAD ao mesmo tempo, e no caso tomado como base pelos autores NÓBREGA e TABAK (2017), em um órgão da CGU era de 8,44 processos por servidor, tem-se um valor resultante desta operação (custo da comissão dividido pela quantidade de PAD simultâneos) de R\$ 31.657,40 (R\$ 267.188,04 /8,44).

### **2.3 Custos do PAD na fase de julgamento**

Passada a etapa do PAD com a comissão, o relatório da comissão é encaminhado à autoridade competente para o julgamento, nos termos do artigo 166 da Lei nº 8.112/1990.

Como rotina processual, as autoridades costumam submeter os relatórios à análise jurídica de órgãos de assessoramento, normalmente, procuradorias federais especializadas da Advocacia-Geral da União, para que sejam verificados os aspectos de conformidade legal dos procedimentos da comissão.

NÓBREGA e TABAK (2017), inferiram com base nas análises dos dados do CGU-PAD que o processo fica em sua quase totalidade do tempo para julgamento em posse dos órgãos de assessoramento jurídico das autoridades. Ainda com base no Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais de fevereiro/2015, os autores estimaram a remuneração média dos advogados públicos em R\$ 19.913,33. Desta feita, pode-se deduzir, segundo os mesmos autores, que a fase do julgamento custaria aos cofres públicos, em primeira análise, o valor de

R\$ 79.653,32 (para alcançar tal valor, multiplica-se a remuneração de R\$ 19.913,33 por 4, equivalente ao período de remuneração de 120 dias).

No entanto, NÓBREGA e TABAK (2017), avaliam que não seria razoável admitir-se que um servidor, da carreira jurídica, ficaria durante quatro meses analisando somente um PAD. Este significativo lapso temporal (120 dias) que é apontado nos registros do Sistema CGU-PAD, deve-se ao acúmulo de processos a serem analisados nas respectivas unidades jurídicas das autarquias e ministérios, e não ao tempo que é gasto, por cada servidor, ao se dedicar, com exclusividade, à análise de um único procedimento correcional.

Ainda conforme a dupla de autores supracitada, é mais que oportuno verificar-se qual deva ser, obrigatoriamente, o prazo médio esperado na análise jurídica de um processo disciplinar. Para tanto, deve-se recorrer a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal. Nos termos do art. 42 daquele diploma legal, o prazo para a elaboração de um parecer em processos administrativos é de quinze dias:

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

Desta maneira, o valor apropriada a ser estimado como custo do PAD na fase de julgamento, segundo NÓBREGA e TABAK (2017), é a remuneração média dos servidores da carreira da AGU (R\$ 19.913,33) dividida por 2, que equivale à remuneração destes servidores no período para a emissão do parecer, nos termos do artigo 42 da Lei nº 93784/1999, ou seja R\$ 9,956,60.

#### **2.4 Custos do PAD relacionados às reintegrações**

NÓBREGA e TABAK (2017), ao propor uma estimativa de custos de um PAD, fizeram reflexão sobre a necessidade de se computar os valores gastos pela a Administração com as reintegrações nos casos em que o servidor é desligado do serviço público, porém o Judiciário torna sem efeitos as penalidades expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão).

Com base nas informações do sistema CGU-PAD, assim como as publicações no Diário Oficial da União, NÓBREGA e TABAK (2017), estimaram que 0,83% das penalidades expulsivas de servidores são anuladas pelo poder judiciário.

Considerando que o valor dos custos do PAD, calculados até o momento, é da ordem de R\$ 41.614,00 (R\$ 31.657,40 + R\$ 9.956,60, da fase de instrução e julgamento, respectivamente), tem-se que que o custo das reintegrações pode ser incorporado ao custo médio, aplicando-se a este o índice de 0,83% (R\$ 41.614,00 X 0,83), o que gera um valor de R\$ 345,00 por PAD, conforme o estudo de NÓBREGA e TABAK (2017).

Por fim, os autores supracitados ressaltam que ao ocorrer uma reintegração os servidores, nesta condição, têm o direito de receber todas as remunerações pelo período em que estiveram de fato sobre a sanção expulsiva. Deste modo, ainda conforme o estudo destes autores, o tempo médio para a reintegração é de 2,2 anos (803 dias ou 26,7 meses). Ou seja, quando ocorre uma reintegração, o erário arca, em média, com pagamento equivalente a 26,7 meses de remuneração, sem contrapartida de tempo trabalhado.

Ainda segundo o raciocínio da dupla de autores supracitada, e tendo em vista a remuneração média do servidor público federal (R\$ 9.723,00) e o percentual dos casos de anulação (0,83%), o valor médio gasto pelos cofres públicos, com as reintegrações é de R\$ 2.154,71 por PAD (R\$ 9.723,00 x 26,7 meses x 0.0083). Por consequência aritmética, pode-se estimar que o custo direto das reintegrações é de R\$ 2.499,70 (R\$ 345,00 + R\$ 2.154,71).

### 2.5 Estimativa do custo total de um PAD

Diante deste quadro de estimativas de custos, NÓBREGA e TABAK (2017) estimaram o valor médio de R\$ 44.113,70 para os PADs no executivo federal, conforme se observa na descrição da tabela abaixo:

<b>Componente do custo do PAD</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Remuneração dos servidores na fase de instrução	31.657,40
Remuneração dos servidores na fase de julgamento	9.956,60
Reintegrações	2.499,70
<b>Valor Total</b>	<b>44.113,70</b>

Adaptada de NÓBREGA e TABAK (2017)

A literatura é escassa em levantamentos sobre os custos dos PADs. Em destaque, tem-se o trabalho de NÓBREGA e TABAK (2017), que de forma detalhada indicou um custo médio de R\$ 44.113,70.

Porém merece menção, a estimativa apresentada no II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal, realizado no ano de 2012<sup>8</sup>, promovido pela CGU, que apontou um valor de R\$ 153.970,43, conforme tabela a seguir.

<b>Valor esperado para cada etapa do PAD (R\$)</b>	
<u>Mobilização</u> (estimativa de custos com diárias e passagens dos membros da comissão)	26.820,46
<u>Instrução</u> (estimativa de custos com remuneração dos membros da comissão e dos servidores acusados, além de possíveis perícias)	87.927,39

<sup>8</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Oficina IV – Juízo de Admissibilidade e a Escolha do Procedimento Disciplinar Cabível. Brasília – 2012. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2012/encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/apresentacao-oficinaiv-rafael-e-gustavo.pdf>>. Acesso em 20/11/2018.



<b>Valor esperado para cada etapa do PAD (R\$)</b>	
<u>Defesa e relatório</u> (Custos com a remuneração de possíveis defensores dativos, nos casos da ocorrência de revelia)	13.603,09
<u>Parecer e julgamento</u> (Custos com a remuneração dos servidores dos órgãos de assessoramento jurídico, considerando 15 dias para a elaboração do parecer)	5.660,79
<u>Reintegração</u> (Custos das remunerações dos servidores que são reintegrados, considerando um percentual de 11%)	19.958,71
<b>Custo total médio unitário</b>	<b>153.970,43</b>

Adaptada da Oficina IV do II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal - CGU (BRASIL, 2012)

Observa-se, pela tabela adaptada da apresentação da CGU, que no valor de R\$ 153.970,43, teria sido incluído uma estimativa de gastos com passagens e diárias, perícias, custos com defensores dativos, além de uma estimativa de 11% de reintegrações dos servidores demitidos.

Obviamente, o custo de um PAD, em determinadas situações pode chegar a valores muito superiores aos estimados tanto pela CGU (R\$ 153.970,43), como por NÓBREGA e TABAK (2017), R\$ 44.113,70. Pois, considerando que o tempo médio que uma comissão leva para concluir a fase de inquérito do PAD é de 275 dias, e que a diária do executivo federal para cidades de interior é de R\$ 177,00<sup>9</sup>, teríamos um gasto só com diárias, caso a comissão permanecesse por todo este tempo fora da sua lotação, no montante de R\$ 146.025,00.

Logicamente, deve-se destacar que o valor de R\$ 44.113,70, levantado por NÓBREGA e TABAK (2017), não leva em conta alguns gastos que a Administração poderia ter no caso concreto, tais como diárias e passagens para o deslocamento dos servidores; afastamentos preventivos dos servidores acusados, com o consequente pagamento das remunerações sem a contraprestação do serviço; defensores dativos; perícias; gastos eventuais com correspondências ou telefonemas, etc.

Contudo, NÓBREGA e TABAK (2017), ao se deparar com tais questionamentos, afirmam que não há dados disponíveis tanto no CGU-PAD, como na própria Controladoria-Geral da União que permitisse avaliar com precisão os custos decorrentes destas outras despesas. Ainda, segundo estes autores, pode-se estimar que estas despesas dificilmente representaria um percentual considerável do custo total de um procedimento disciplinar.

<sup>9</sup> Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm)>. Acesso em 20/10/2018.

Os gastos com diárias e passagens não foram considerados no estudo de NÓBREGA e TABAK (2017) por duas razões.

Em primeiro lugar, segundo os autores, é entendido, por boa parte da Administração Pública, que a instauração do PAD deve ser determinada no órgão ou entidade onde ocorreram os fatos, com o intuito de facilitar a coleta das provas, evitando-se, assim, o deslocamento dos membros da comissão.

Tal entendimento é corroborado no Manual de PAD da CGU, que assim dispõe:

No aspecto espacial, o processo disciplinar será instaurado, preferencialmente, no âmbito do órgão ou instituição em que supostamente tenha sido praticado o ato antijurídico. Essa regra geral tem o propósito de facilitar a coleta de provas e a realização de diligências necessárias à elucidação dos fatos controversos. (BRASIL, 2017, p. 80)

Cita-se, também, o julgado realizado pelo STJ no qual assentou-se a tese que não há vício formal na instauração de PAD em local diverso da lotação do servidor indiciado:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. IRREGULARIDADES. INOCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA. I - A legislação prevê (Lei n. 8.112/90, art. 173, I) a hipótese de o processo administrativo ter curso em local diverso da repartição do servidor indiciado. No caso, o PAD foi instaurado no local onde os fatos ocorreram, inexistindo qualquer vício nesse aspecto. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, MS no 13111/DF – 2007/0230465-5. Relator: Ministro Félix Fischer, julgado em 27/2/2008, publicado em 30/4/2008)

No entanto, não há impedimento da Administração ao designar uma comissão de PAD, por conveniência escolha servidores de local diverso da ocorrência do fato e até mesmo da lotação do servidor acusado, como se observa no Agravo de Instrumento nº 64934-PE interposto perante o TRF da 5ª Região que rejeitou a alegação de que o PAD estaria eivado de vício, visto que a comissão disciplinar veio a ser formada por servidores de outros Estado da Federação:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. COMISSÃO DISCIPLINAR. FORMAÇÃO. SERVIDORES DE OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO. LEGALIDADE. INQUIRIRÇÃO DE TESTEMUNHAS EM OUTRO ESTADO. PAGAMENTO DE DIÁRIAS E DESPESAS AO INVESTIGADO E SEU DEFENSOR. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AMPLA DEFESA. DENEGAÇÃO DE OITIVA DE TESTEMUNHA ARROLADA PELA DEFESA. NÃO OFENSA AO CONTRADITÓRIO. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PAD. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. 1. Nos termos do art. 143, § 3o, e 149 da Lei no 8.112/90, os requisitos para a regularidade da formação da comissão processante são apenas a (i) estabilidade dos seus membros, (ii) a compatibilidade do seu grau de escolaridade e (iii) a sua designação pela autoridade competente, podendo os fatos a serem investigados ter ocorrido tanto no próprio Estado em que trabalham ou quanto em outro Estado em que o órgão ou entidade tenha representação. 2. Não há qualquer ilegalidade na designação de comissão disciplinar de outro Estado, ainda que exista no lugar do processo administrativo disciplinar comissão permanente designada para esse fim, ao contrário com essa designação prestigia-se ainda mais o disposto no art. 150 da Lei no 8.112/90 (imparcialidade dos membros). (...) (TRF 5a Região – AI 64934-PE, 2005.05.00.036436-8, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data Julgamento: 17.03.2009).

A segunda razão para não se computar nos custos médios dos PADs, o pagamento de diárias e passagens, se deve a possibilidade de utilização do sistema de videoconferência em todo o Poder Executivo Federal, no qual pode-se realizar audiências para oitiva de testemunhas e para o interrogatório do acusado sem a necessidade de que ocorram gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado, existindo a Instrução Normativa da CGU nº 12/2011, sobre a utilização destas videoconferências<sup>10</sup>.

Quanto aos custos envolvidos com o afastamento administrativo dos servidores indiciados no PAD, tem-se que tal medida somente ocorre nas situações previstas na legislação, notadamente no artigo 147 da Lei nº 8.112/1999, que assim dispõe:

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor **não venha a influir na apuração da irregularidade**, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo. afastamentos preventivos dos servidores acusados, **com o consequente pagamento das remunerações sem a contraprestação do serviço**; (grifo nosso)

Extrai-se do artigo 147 da Lei nº 8.112/1990 que o afastamento preventivo é ato de competência da autoridade instauradora, quando solicitada pela Comissão de PAD, ou de ofício. Como regra, este afastamento só ocorrerá quando se vislumbrar que o servidor acusado, caso mantido seu livre acesso à repartição, poderá trazer qualquer prejuízo à apuração, destruindo provas ou coagindo testemunhas ou a própria comissão.

Na prática processual, tem-se que os afastamentos administrativos são exceção em um PAD, e deste modo, os custos envolvidos com estes afastamentos não influenciam, significativamente, no custo médio estimado dos PADs no estudo realizado por NÓBREGA e TABAK (2017).

Em relação aos custos envolvidos com a nomeação de defensor dativo, tem-se que este somente é nomeado no caso de revelia do acusado, e deverá atuar apenas na defesa escrita do mesmo, ou seja, não acompanhará a instrução dos trabalhos, o que indica um custo relativamente baixo, somente a remuneração do servidor no período de 10 (dez) ou 20 (vinte) dias, a depender do caso, nos termos da artigo 161 da Lei nº 8.112/1990.

O defensor dativo inicia sua atuação no PAD após a citação frustrada do servidor acusado, ou seja, após a declaração de revelia, não cabendo ao defensor requerer à comissão o refazimento de atos, conforme orientação constante no Manual de PAD da CGU:

Sobre a possibilidade de atuação do defensor, cabe ressaltar que deverá assumir o processo no estado em que está, ou seja, **não caberá a este requerer à comissão o refazimento de atos**, e sua atuação se **encerrará com a entrega da defesa**, não lhe

<sup>10</sup> INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 12, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/instrucao-normativa-videoconferencia.pdf/view>> acesso em 12/10/2018.

competindo qualquer solicitação ou pedido a favor do revel a partir da fase de elaboração do Relatório Final. Por exemplo, não caberá ao defensor solicitar que uma testemunha seja reinquirida ou que seja realizado novo interrogatório do indiciado, tampouco poderá solicitar cópia do Relatório Final da Comissão ou recorrer em favor do revel.

Embora não possa solicitar o refazimento de ato, poderá indicar nulidade praticada em qualquer fase do processo. Por exemplo, a ausência de oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa, no caso de depoimento de testemunha promovido pela comissão, em que não houve a notificação do indiciado sobre a sua data e horário. Nesta hipótese, seria recomendável que a comissão refizesse o ato. (BRASIL, 2017, P. 272-273). (grifo nosso)

Quanto aos possíveis custos relacionados às perícias, tem-se, de acordo NÓBREGA e TABAK (2017), que tais diligências ocorrem de modo residual, somente nas hipóteses em que as provas produzidas não sejam suficientes para demonstrar a ocorrência ou não da irregularidade, e quando a opinião técnica dos membros da comissão não se mostre bastante e suficiente para esclarecer os fatos.

Com o objetivo de evitar a realização de perícias desnecessárias, é fundamental que a escolha dos membros de uma comissão seja realizada de forma criteriosa pela autoridade competente, designando servidores com perfis adequados ao caso a ser apurado. De acordo com TEIXEIRA (2018), o ideal é que se tenha pelo menos um integrante que seja experiente na matéria correcional e outro integrante que seja conhecedor da área técnica em questão no PAD.

### **3 INSTRUMENTOS DE INCREMENTO NA EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE DISCIPLINAR**

O investimento no aumento da eficiência na atividade disciplinar deve ser prioridade para a Administração Pública, considerando os escassos recursos disponíveis, assim como a crescente cobrança e controle dos administrados sobre os resultados das atividades estatais.

O aumento de eficiência nos processos disciplinares deve sempre ser amparado no respeito ao cumprimento da lei, notadamente garantido o respeito aos direitos dos servidores acusados nos PADs.

Este incremento na eficiência pode ser realizado de inúmeras formas, tais como: (i) o aperfeiçoamento do juízo de admissibilidade para a instauração dos PADs; (ii) o incentivo à celebração de Termos Circunstanciados Administrativos - TCA aos ilícitos funcionais em hipóteses de dano ou extravio de bem público de pequeno valor; (iii) o incentivo à celebração de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC de servidores que cometerem infrações de menor potencial ofensivo; (iv) a elaboração de documentos e diligências em plataformas digitais, nos chamados processos eletrônicos, com uso de videoconferências para a realização das reuniões e diligências; (v) a dispensa do ponto dos servidores que compõe as comissões de PADs, aplicando técnicas de teletrabalho; e (vi) estabelecimento de *accountability* forte nas unidades correcionais.

#### **3.1 Aprimoramento do juízo de admissibilidade**

A autoridade que tiver ciência de alguma irregularidade no serviço público deve promover a sua apuração, conforme dispõe o artigo 143 da Lei nº 8.112/1990:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

A imediata apuração só ocorrerá se ao realizar uma análise prévia da denúncia, a autoridade entender que o fato é realmente uma irregularidade. Para ter esta convicção, deve-se realizar o juízo de admissibilidade.

Segundo o Manual de PAD da CGU (BRASIL, 2017), o juízo de admissibilidade consiste em uma análise prévia da notícia de irregularidade funcional, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar açodadamente o procedimento disciplinar propriamente dito, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade.

Ainda segundo o citado Manual da CGU, colocada a questão da obrigatoriedade de apuração da irregularidade que chegar ao conhecimento da autoridade competente, conforme determinação do artigo 143 da Lei nº 8.112/1990, é importante observar que tal obrigação não é absoluta, já que nem todas as notícias de irregularidade, após a devida análise, levarão a

aludida autoridade a concluir pela existência de infração disciplinarmente censurável. Por outro lado, impende destacar que, havendo dúvida quanto a tal existência, deverá a autoridade determinar a apuração dos fatos. Aplica-se, portanto, neste caso, a máxima *'in dubio, pro societate'*.

Esta análise da denúncia, deve ser realizada pela Autoridade Instauradora do procedimento disciplinar, e nos órgãos públicos que apresentarem Corregedorias, por estas, devido a especialização destes órgãos na matéria correcional. O Manual de PAD exemplifica algumas situações que se enquadram em arquivamento sumário, tais como:

“[...]uma denúncia ser muito vaga, como aquela que se refira ao órgão ou entidade como um “lugar onde impera a corrupção”, ou mesmo não ser objeto de apuração disciplinar, como a relativa à conduta que determinado servidor tenha adotado fora do horário de expediente e sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público que ocupe.” (BRASIL, 2017).

Este tipo de arquivamento é expressamente previsto no parágrafo único do artigo 144 da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado **não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal**, a denúncia será arquivada, por falta de objeto. (grifo nosso)

De outra banda, é comum que as denúncias venham incompletas, requerendo da autoridade a realização de diligências de aprofundamento com o intuito de delimitar a irregularidade e os possíveis autores. Estas diligências são fundamentais para que a autoridade possa verificar a plausibilidade da denúncia, e assim determinar a medida administrativa adequada.

Em muitas ocasiões, a denúncia não implica em uma apuração disciplinar, porém pode fornecer indícios de falhas ou erros de gestão, que propiciará à autoridade competente o caminho para possíveis correções.

Desta forma, de acordo com o Manual de PAD da CGU (BRASIL, 2017), é indispensável fazer uma análise prévia da notícia de irregularidade, utilizando-se, caso necessário, de procedimentos investigativos, para que só então possa ser tomada a decisão adequada: arquivar a denúncia, nos termos do parágrafo único do artigo 144, ou apurar por processo disciplinar, nos termos do artigo 143, ambos da lei nº 8.112/1990.

Em sede de juízo de admissibilidade, a autoridade pode se deparar com uma irregularidade que tenha ocorrido a prescrição da pretensão punitiva estatal, neste caso haveria de ser avaliada a existência ou não de interesse público para esta apuração prescrita.

Tal tema foi objeto de um enunciado, que tem objetivo de unificar os entendimentos sobre matérias disciplinares no executivo federal, a saber:

**PRESCRIÇÃO. INSTAURAÇÃO.** A Administração Pública pode, motivadamente, **deixar de deflagrar procedimento disciplinar**, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso. Enunciado CGU no 4, publicado no DOU de 5/5/11, seção 1, página 22. (grifo nosso)

A CGU indica, neste enunciado, que caberá à autoridade competente ponderar, caso a caso, a utilidade e a importância de se decidir pela instauração ou não do procedimento disciplinar para apurar irregularidade funcional já prescrita, ou seja, aquela que a Administração não pode mais punir o servidor que a tenha cometido em razão do término do prazo legal estabelecido para tanto. Observe-se que o Enunciado da CGU nº 04/2011 não alcança as circunstâncias em que a prescrição venha a ocorrer durante o andamento do PAD que, neste caso, deve ser conduzido normalmente até o seu término (BRASIL, 2017).

Deste modo, realizar um juízo de admissibilidade eficiente é crucial para se evitar a instauração de procedimentos disciplinares inócuos. Neste raciocínio, tem-se que o dever de apurar estampado no artigo 143 da Lei nº 8.112/1990 não pode ser considerando um fim em si próprio, ou seja a Administração não pode ter como objetivo da atuação correcional apenas a apuração de possíveis ilícitos funcionais sem que haja um objetivo maior, que será sempre o interesse público em ter agentes públicos cumpridores da Lei no exercício de suas atribuições. A apuração do ilícito é meio para garantir este interesse público, porém esta deve ser pautada em uma racionalidade mínima a ponto dos custos não serem superiores aos riscos envolvidos.

Esta racionalidade no controle dos atos administrativos, já é objeto de trabalho do legislador ordinário há muito tempo, cita-se o artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, que ao dispor sobre a organização da Administração Federal, assim determinou:

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de **controles** que se evidenciarem como puramente formais ou cujo **custo seja evidentemente superior ao risco.** (grifo nosso)

Esta racionalidade e economicidade no juízo de admissibilidade, nada mais é que atender ao dever de eficiência na atuação disciplinar. A CGU ao enunciar que a Administração pode motivadamente deixar de instaurar procedimento disciplinar, ao constatar a prescrição antes da instauração, positivou este entendimento de racionalidade, haja vista que o poder de dissuasão de se submeter um servidor a um processo já fadado a impossibilidade de aplicação de penalidade é praticamente nula.

O aprimoramento do juízo de admissibilidade dos procedimentos disciplinares depende de certas medidas administrativas que o Autoridade do órgão ou entidade deve adotar, tais como: (i) estruturar as corregedorias ou órgãos correcionais; (ii) normatizar elementos mínimos de análise que o juízo de admissibilidade deve conter; (iii) utilizar os juízos de admissibilidade já realizados como parâmetros ou precedentes administrativos; (iv) utilizar as informações coletadas no juízo de admissibilidade como instrumento para se evitar o cometimento de erros

ou falhas de gestão, assim como contribuir para a adoção de medidas com o objetivo de evitar as irregularidades recorrentes, ou também chamadas de demandas repetitivas.

Toda a Administração Pública Federal tem na sua estrutura uma corregedoria ou órgão com a competência de exercer atividades relacionais a prevenção e apuração de irregularidades disciplinares. O presidente da República, em 2005, editou o Decreto nº 5.480/2005, que criou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal – SISCOR. Este sistema é integrado pela própria CGU, assim como as unidades de correição dos ministérios e suas autarquias.

Estas unidades de correição, doravante denominadas apenas como Corregedorias, devem ter uma estrutura mínima para garantir uma atuação eficiente. Especificamente, para a realização de um juízo de admissibilidade aprimorado, deve-se ter na Corregedoria um corpo técnico especializado em quantitativo suficiente para a demanda apresentada pelo órgão ou entidade, além é claro, de um constante aperfeiçoamento das técnicas aplicadas nas análises realizadas.

Outro fator facilitador de um juízo de admissibilidade mais eficiente, é a existência de orientações ou normatizações sobre os elementos mínimos que uma análise deve conter. A título de exemplo, o juízo de admissibilidade deve perpassar o fato narrado como irregular na denúncia ou representação em busca de elementos para subsidiar a decisão da autoridade, tais como a data do conhecimento do fato (que tem influência direta na prescrição), a delimitação clara de qual é a irregularidade de fato narrada, quais os possíveis servidores estão envolvidos, e quais as consequências o fato tido como irregular gerou para o poder público.

No âmbito das apurações disciplinares na CGU, já existe normatização sobre o juízo de admissibilidade, cita-se a PORTARIA CRG nº 52, de 08 de janeiro de 2015, que indicou que uma análise de juízo de admissibilidade deve ter alguns indicativos mínimos, tais como: a delimitação da materialidade do ato irregular; os servidores envolvidos; a conduta de cada servidor envolvido; as providências Administrativas adotadas após o ilícito; a possível prescrição da conduta; e o grau de prioridade do caso, considerando a sua relevância para a Administração.

A administração deve, também, utilizar os juízos de admissibilidade já realizados como parâmetros ou precedentes administrativos. Isto não quer dizer, engessar a administração, inviabilizando mudanças de interpretação sobre a ilicitude de certas condutas, o que se propõe é que em situações semelhantes, e em pouco tempo entre uma e outra, a Administração não adote decisões diametralmente opostas. Esta uniformização de entendimentos, que, com todas as escusas técnicas denominaremos como precedentes em juízo de admissibilidade, poderá fornecer ao órgão correcional condições de análises céleres e com maior segurança jurídica para



a posterior decisão administrativa, tanto para o arquivamento da denúncia, como para a instauração do procedimento disciplinar.

Algo semelhante já é há muito tempo adotado pela Receita Federal, que por iniciativa do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, Marcos Salles Teixeira tem publicado a obra “Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar”, que tem servido de baliza para todos servidores que atuam no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Por fim, não menos importante para o aprimoramento do juízo de admissibilidade, é utilizar as informações coletadas nos juízos de admissibilidade antecedentes como instrumento para se evitar o cometimento de erros ou falhas de gestão, assim como contribuir para a adoção de medidas com o objetivo de evitar as irregularidades recorrentes, ou também chamadas de demandas repetitivas.

Por muitas vezes a Administração tem a oportunidade de compilar informações cruciais para a tomada de decisão, porém, geralmente, não há uma cultura de guardar a chamada “memória institucional”, ou seja, um armazenamento de informações sobre os principais erros, principais ilícitos cometidos e as vulnerabilidades dos processos e procedimentos. Estas informações quando sistematicamente compiladas podem servir ao gestor para pensar estratégias com o objetivo de evitar estes erros e ilícitos, assim como reduzir vulnerabilidades.

Nesta linha, tem-se a importância que se deve dar ao bom juízo de admissibilidade como catalisador da eficiência na atuação disciplinar do Estado. O juízo de admissibilidade bem feito indicará o arquivamento de uma denúncia inócua, ou a instauração de um procedimento disciplinar robusto de indícios da irregularidade e autoria, e que certamente terá uma contribuição para a dissuasão de futuros ilícitos funcionais, passando para os servidores e para toda a sociedade a mensagem que o procedimento foi aberto por um motivo relevante, e caso não venha a ocorrer nenhuma penalidade é porque, os servidores envolvidos realmente eram inocentes.

### **3.2 Termo Circunstanciado Administrativo - TCA**

Ao realizar o juízo de admissibilidade sobre a ocorrência de uma irregularidade praticada por um servidor que envolva um dano ou extravio de bem público que tenha causado prejuízo de pequeno valor, a Administração Executiva Federal pode apurar tal conduta por meio do Termo Circunstanciado Administrativo – TCA, nos termos da Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009.

O prejuízo de pequeno valor que enseja a possível celebração do TCA deve ser igual ou inferior ao limite legal para dispensa de licitação, conforme o art. 24, II da Lei nº 8.666/1993.

O TCA consiste em um processo célere no qual o servidor que tenha causado este prejuízo de pequeno valor, terá a oportunidade de se manifestar sobre o fato imputado a ele, em

cinco dias, e ao final se a autoridade competente entender que o dano foi decorrente de uma conduta culposa do servidor e este concorde com o ressarcimento ao erário, o processo será encerrado no próprio TCA.

A vantagem do TCA é que não se exige maiores formalidades, tais como instauração de uma comissão por meio de uma publicação, ou até mesmo a existência de uma comissão, considerando que o próprio responsável pelo almoxarifado ou o órgão que detinha a responsabilidade sobre o bem poderá celebrar o TCA com o servidor.

O TCA é uma forma célere de se resolver irregularidades que os servidores de forma culposa podem praticar como esquecer equipamentos de trabalho em veículos automotores abertos, sendo estes furtados; deixar equipamento se danificar com quedas; utilizar com imperícia alguma ferramenta, etc.

Para situações como estas, seria desrazoável a Administração instaurar um PAD, com o seu custo elevado, pois estaria contrariando a uma só monta a economicidade imposta pelo artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, assim como o princípio constitucional da eficiência, estampado no artigo 37 da Carta Magna.

Deve-se ressaltar que a celebração do TCA deve ocorrer de forma voluntária pelo servidor, com o consequente ressarcimento ao erário do prejuízo causado. E caso o servidor se recuse a celebrar o termo, a Administração se ver obrigada a instaurar o procedimento disciplinar.

Logicamente, a premissa para a celebração do TCA, além do prejuízo de pequeno valor, é a conduta ser culposa. Pois, de acordo com o Manual de PAD da CGU (BRASIL, 2017), caso a Administração constatar que o prejuízo decorreu de conduta dolosa do servidor, o TC não poderá ser assinado, devendo o servidor ser submetido a um processo disciplinar.

E como o TCA pode ser utilizado como forma de aumentar a eficiência na atuação disciplinar?

A Administração deve fornecer ao servidor, que tenha cometido a conduta culposa que causou o dano de pequeno valor, as informações com maior detalhamento possível para que este saiba das consequências imediatas do não firmamento do TCA. A Administração não obrigará ao servidor celebrar o TCA, porém caso este se recuse a fazer deverá ter em mente as consequências, que será logicamente responder a um processo disciplinar, que para ter um caráter de maior dissuasão deverá ser instaurado imediatamente após a recusa do servidor em celebrar o TCA.

Porém deve ser enaltecido, que o TCA só será proposto após um minucioso juízo de admissibilidade, que logicamente instruirá o processo com elementos suficientes para subsidiar

tanto a posição da Administração pelo TCA, bem como do próprio servidor possivelmente interessado.

Aliado ao aprimoramento das tratativas envolvendo o TCA, a Administração deve investir em campanhas informativas sobre o uso adequado de equipamentos e ferramentas, que, em regra, são os principais bens que são extraviados ou danificados, dando ensejo ao TCA. Estas campanhas informativas, possibilitarão uma redução das ocorrências, e consequentemente o prejuízo.

### **3.3 Termo de Ajustamento de Conduta - TAC**

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é um instrumento previsto na Instrução Normativa CGU nº 02/2017, no qual permite aos servidores que tenham cometido alguma irregularidade de menor potencial ofensivo celebrar um compromisso com a Administração Executiva Federal propondo-se a ajustar sua conduta.

A irregularidade de menor potencial ofensivo deve ser entendida como aquela que ensejaria uma penalidade de advertência, caso o servidor fosse submetido a um PAD.

De acordo com TEIXEIRA (2018), a introdução do TAC como ferramenta disponível para a atuação disciplinar das corregedorias ou unidades correcionais supriu uma lacuna que sempre foi objeto de indagações dos operadores do Direito Disciplinar, e de acordo com este autor havia na Administração Pública uma impossibilidade de ponderar a sua atuação perante a ilícitos funcionais de menor grau de repulsividade.

[...] pois, até então, em contrapartida à evolução e à flexibilidade já experimentadas pela sede penal com o emprego da celebração de acordos entre membros do Ministério Público e autores confessos de delitos de menor grau de repulsividade social para poupar a onerosa persecução criminal, a Administração ainda se via inflexível e indistintamente vinculada a processar servidor que cometesse qualquer ilícito disciplinar, sem nenhuma diferenciação ou ponderação desta vinculação, a despeito do grande espectro de variação de gravidade das condutas enquadráveis como infracionais.” (TEIXEIRA, 2018. página 285)

TEIXEIRA (2018), ressalta que o TAC pode até ser objeto de oferta ao servidor, mas jamais lhe é imposto. As duas possibilidades de celebração do acordo, ainda segundo o mesmo autor, igualmente passam pela concordância do servidor: ou a oferta de ofício ao fim da fase do juízo de admissibilidade deve ser aceita ou já advém de pedido do próprio servidor interessado, formulado antes da instauração do processo disciplinar ou na sua sequência.

Segundo TEIXEIRA (2018), a utilização do TAC não pode ser banalizada, pois em situações que o juízo de admissibilidade ensejaria um liminar arquivamento com base apenas em uma análise jurídico principiológica, não haveria de se tornar um TAC, agora com a possibilidade de tal feita. O TAC deve ser utilizado apenas nas situações residuais, em que anteriormente seria alvo de um processo disciplinar, com seus custos elevados. Ou seja, o TAC

não veio para substituir as decisões de arquivamento, e sim as de instauração de PAD com possíveis penalidades de advertência.

O TAC, também, deve ser utilizado como instrumento para aumentar a eficiência na atuação disciplinar do poder público. Isto se deve a celeridade do procedimento, assim como a possibilidade de uma solução consensual da responsabilização do servidor público que tenha praticado alguma conduta irregular de menor potencial ofensivo.

Para que o instrumento seja eficaz, a Administração deve fornecer ao servidor, que tenha cometido a conduta de menor potencial ofensivo, as informações com maior detalhamento possível para que este saiba das consequências imediatas da não celebração do termo. A Administração não obrigará ao servidor celebrar o TAC, porém caso este se recuse a fazer deverá ter pleno entendimento da consequência, que será, logicamente, responder a um PAD, que para ter um caráter de maior dissuasão deverá ser instaurado imediatamente após a recusa do servidor em celebrar o TAC.

Ressalta-se, também, que o TAC só deve ser proposto após um minucioso juízo de admissibilidade, ou ainda, caso o PAD já tenha sido instaurado, porém a instrução ainda esteja no início.

Ao mesmo tempo, em que a Administração deve utilizar o TAC para cumprir o dever de responsabilização dos servidores que tenham cometido irregularidades de menor potencial ofensivo, deve, também, adotar medidas de prevenção destes ilícitos, pois certas condições de má-gestão favorecem a prática destas condutas.

Cita-se por exemplo, casos de irregularidades envolvendo o não cumprimento de jornada de trabalho, como já muito divulgado pela imprensa, no qual em certos órgãos públicos alguns servidores iriam à repartição apenas para registrar a frequência, ou se ausentariam sem autorização da chefia. Neste exemplo, medidas simples poderiam evitar estas condutas, tais como avaliação de desempenho criteriosa, distribuição de tarefas ao servidor com cronograma de execução, controle biométrico de frequência, etc.

De todo modo, caso a conduta tenha sido praticada e se enquadre nos termos da legislação como de menor potencial ofensivo, a Administração deve celebrar o TAC, pois considerando que a penalidade a ser aplicada seria a de advertência, e o prazo prescricional é de 180 (cento e oitenta dias), nos termos do artigo 142, III, da Lei nº 8.112/1990, e que a média de duração de um PAD é de 395 dias, restaria prescrita a penalidade para o caso, ou seja o processo não teria cumprido a sua função, que é a responsabilização do servidor pelo seu ato.

Em que pese a Instrução Normativa da CGU nº 02/2017 dispor do TAC como uma possibilidade aos gestores, na prática, caso não se tenha condições de instaurar o PAD com

plena previsibilidade de julgamento sem incorrer na prescrição punitiva, a autoridade deve propor o TAC ao servidor, em respeito ao princípio da eficiência e a finalidade do procedimento.

### **3.4 Processos eletrônicos e videoconferência**

Com a evolução da informática, os procedimentos administrativos até então realizados por meio analógico, como os PADs em papel, passaram a ser realizados e armazenados em computadores, os chamados processos eletrônicos.

A Administração Federal, notadamente, o poder executivo, tem implantado em diversos órgãos e entidades sistemas de elaboração e gerenciamento de documentos eletrônicos, geralmente com autenticações destes expedientes por assinaturas digitais.

Dentro desta conjuntura de modernização de procedimentos, não há que se falar em manter a realização de PAD em procedimentos formados por documentos impressos em papel, também denominados processo físicos, pois estes são um grande entrave para a celeridade processual e para o exercício da ampla defesa.

O processo em papel impossibilita, como regra, que os membros da comissão de PAD possam trabalhar em locais distintos, pois, a menos que se faça cópias do processo para que cada membro faça suas análises e providências, a comissão deverá se reunir em uma mesma localidade, e os documentos deverão ser compartilhados com os membros.

O processo eletrônico quebra com esta lógica, pois sendo um arquivo digital, este pode ser compartilhado ou acessado por todos os interessados ao mesmo tempo, consistindo em um verdadeiro “PAD eletrônico”.

Neste ponto, o processo eletrônico se mostra como um facilitador para o exercício da ampla defesa, pois o servidor acusado terá imediato acesso aos autos, quando disponibilizados pela comissão, sem necessidade de arcar com custos envolvidos com a reprografia necessária, quando o processo é em papel.

Outro fator que deve ser ressaltado é a possibilidade de os atos poderem ser realizados estando os membros em localidades diferentes, e isto vale até mesmo para o servidor acusado. Pois os documentos podem ser elaborados pela rede mundial de computadores, considerando que o sistema que o órgão ou entidade utilize é integrado com a internet, e as reuniões, oitivas e interrogatório podem ser realizados por videoconferência, que nada mais é que uma transmissão eletrônica de som e imagem de um local para outro.

A videoconferência é, em nossos dias, um dos meios de comunicação mais utilizado pela sociedade, sendo realizadas em equipamentos de alto custo ou até mesmo em telefones móveis de baixo custo, chamados de *smartphones*.

Como regra, os órgãos públicos possuem estes equipamentos, e há inclusive normatização da CGU sobre a utilização de videoconferência nos procedimentos

disciplinares<sup>11</sup>. Deste modo, a utilização massiva de videoconferência possibilitará formar equipes que possam trabalhar em localidades diferentes, com a produção de documentos em processos eletrônicos, assim como as oitivas e interrogatório serem realizadas sem necessidade de deslocamentos, e possibilidade de maior segurança para os servidores envolvidos.

O uso do processo eletrônico associado com a videoconferência para a realizadas das reuniões e oitivas possibilita uma redução drástica dos custos envolvidos com o PAD, pois haverá maior celeridade, assim como a desnecessidade de gastos com passagens e diárias dos servidores envolvidos, que em alguns casos tem um impacto considerável no custo total de um procedimento, haja vista que algumas comissões necessitam permanecer reunidas por longos períodos, e caso o local dos trabalhos não seja o mesmo da lotação dos membros, todos receberão a indenização em forma de diárias.

O próximo passo, na modernização do procedimento disciplinar é a utilização da inteligência artificial como catalisadora da análise das informações colhidas pela comissão na fase de instrução, com vista ao descobrimento da verdade sobre os fatos investigados. Recentemente, em junho de 2018, com ampla divulgação na mídia nacional, a Corregedoria do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC divulgou um projeto daquele órgão denominado “Corregedoria Digital” que seria um ambiente informatizado que integra todos os membros da corregedoria e conseqüentemente das comissões de PAD, com a opção de gravação de videoconferência das reuniões e oitivas, e inserção destas, juntamente com todas as provas colhidas na instrução processual para uma transformação dos dados de vídeos, áudios, documentos, manuscritos e imagens, em informações estruturadas e pesquisáveis, sendo esta transformação realizada através dos recursos da inteligência Artificial e Computação Cognitiva<sup>12</sup>.

Logicamente, esta experiência MDIC deve ser ampliada para toda a Administração Pública, ainda mais considerando as inúmeras possibilidades de análise de dados que uma máquina poderá auxiliar na convicção sobre os fatos apurados por uma comissão de PAD.

Com o uso de processo eletrônico e videoconferência, abre-se inúmeras possibilidades de aumento de produtividade, ora pela celeridade dos procedimentos, ora pelo incremento da mão de obra, tão escassa em matéria disciplinar.

Ao utilizar os meios eletrônicos de produção, as unidades correcionais poderão contar com a mão de obra de servidores que até não tinham interesse com a matéria, muitas vezes por

---

<sup>11</sup>Instrução Normativa CGU nº 12, de 1º de novembro de 2011. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/instrucao-normativa-videoconferencia.pdf/view>> acesso em 18/10/2018

<sup>12</sup>Lançamento da Corregedoria Digital, em 13 de junho de 2018. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/3357-marcos-jorge-lanca-o-projeto-corregedoria-digital>>. Acesso em 18/10/2018.

receio envolvendo segurança, ou por impossibilidade de realizar grandes deslocamentos para diligências, oitivas e interrogatórios.

Abre-se com isto, a possibilidade de se ter servidores atuando em procedimentos disciplinares em regime de teletrabalho, também denominado “*home office*”, o que possibilita um ganho de produtividade aliado ao bem-estar do servidor, pois este reduzirá seus custos com transporte até a repartição, além do tempo com estes deslocamentos.

Esta possibilidade de atuar em procedimentos disciplinares por meio de processos eletrônicos e com reuniões, diligências, oitivas e interrogatórios por videoconferência aumentará a celeridade dos processos, e, provavelmente, favorecerá o recrutamento de novos servidores para a unidades de correição e corregedorias.

### 3.5 Dispensa do ponto

A dispensa do ponto aos membros de comissões de processo disciplinar no executivo federal, está prevista no parágrafo primeiro do artigo 152, da Lei nº 8.112/1990, a saber:

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

§ 1º Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, **ficando seus membros dispensados do ponto**, até a entrega do relatório final.

[...] (grifo nosso)

O artigo impõe como regra, que a comissão deverá dedicar tempo integral aos trabalhos apuratórios, e quando necessário ficariam dispensados os membros do registro de frequência.

Esta dispensa do ponto, ou seja, os servidores que compõe a comissão de PAD não necessitam registrar a jornada de trabalho na folha de frequência até a conclusão dos trabalhos, se deve ao fato de que em muitas situações a jornada de trabalho da comissão não se adequar ao funcionamento da repartição pública, e, também, em algumas ocasiões a dispensa do ponto se deve ao fato de a comissão de PAD apurar condutas praticadas por chefias de alguns dos membros, o que poderia gerar possíveis embaraços ao trabalho apuratório.

A previsão de dispensa do ponto, aliado a modernização dos procedimentos (PAD eletrônico), propiciará um ganho significativo de produtividade.

Porém a Administração deve ter cautela na dispensa do ponto, principalmente para evitar possíveis abusos dos membros das comissões, o que poderá prejudicar a celeridade dos procedimentos.

De certo, a Administração por meio dos seus órgãos de correição ou Corregedorias deve exigir das comissões, antes da dispensa do ponto, a apresentação de um cronograma de trabalho, com a previsão de entrega do relatório final ou parcial. Este cronograma será o parâmetro de controle da atividade da comissão, mas também um instrumento para que a comissão tenha o apoio técnico e operacional necessário para a execução das suas atividades.

Por outro lado, o cronograma será um guia para a análise da produtividade dos trabalhos, e um parâmetro para possível avaliação de desempenho dos membros da comissão.

O planejamento dos trabalhos de uma comissão gera, também, o fortalecimento do exercício do direito de defesa dos servidores acusados, pois estes terão uma maior segurança jurídica e previsibilidade de atuação na instrução processual.

Deve-se alertar que a dispensa do ponto não se confunde com o teletrabalho ou “*home office*”, na primeira situação (dispensa do ponto), a comissão, não necessariamente, trabalhará a distância, podendo, por conveniência instalar os trabalhos em qualquer unidade do órgão, ou até mesmo em outras instituições, quando por qualquer motivo for conveniente e oportuno. O segundo (teletrabalho), a comissão realiza os trabalhos a distância, por meio de reuniões por videoconferência, e uso do PAD eletrônico.

A Administração deve associar a dispensa do ponto ao teletrabalho, sempre com a apresentação prévia, pela comissão, de cronogramas e planejamentos de trabalhos, e logicamente, com a obrigatória elaboração de relatórios finais ou parciais com o fim do prazo regulamentar dos trabalhos, antes de uma possível designação de continuidade, caso ainda tenha alguma atividade a ser desenvolvida, situação em que ensejaria a apresentação prévia do relatório parcial.

### **3.6 Estabelecimento de *accountability* forte nas unidades correcionais**

Em sucinta análise, TOMIO e ROBL FILHO (2013) definiram *accountability* como a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição, de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo sofrer sanções caso ocorra alguma irregularidade no exercício das suas atividades.

Ou seja, *accountability* possui basicamente três faces a ser seguida pela pessoa ou órgão detentor de uma atribuição delegada: (i) prestar informações; (ii) justificar suas ações e resultados; e (iii) submeter-se a uma possível penalidade, quando agir em desconformidade com os preceitos estabelecidos.

Quando o agente público ou instituição tem em seu *modus operandi*, uma cultura de *accountability*, o interesse público é fortemente respeitado, e conseqüentemente a eficiência é atendida.

A possibilidade de sofrer penalidades é crucial para se instalar uma cultura de *accountability*, caso não haja este aspecto de coação constrói-se dentro da organização uma forma fraca *accountability*, conforme é ensinamento de TOMIO e ROBL FILHO (2013).

Ainda de acordo com TOMIO e ROBL FILHO (2013), a existência de *accountability* forte, perpassa por ter a organização *accountable*: (i) o dever de prestar informações sobre as suas ações ao mandante e a outros agentes com competência para exigir a informação; (ii) obrigação



de justificar suas atitudes e ações; e (iii) pode ser sancionada ou premiada pelo mandante e pelos agentes com competência para tanto.

No contexto de corregedorias, estas seriam as organizações *accountable*, ou seja, a organização que tem o dever de apresentar informações sobre os procedimentos disciplinares e seus resultados, justificando as ações adotadas, tais como juízos de admissibilidade ou arquivamentos das apurações, e logicamente, em caso de alguma irregularidade serem as corregedorias e seus agentes submetidos a um processo de sanção, porém em caso de aumento de produtividade ou superação de metas, podendo, também, serem premiadas por tais êxitos.

Criar uma cultura de *accountability* forte nas Corregedorias é atender ao princípio da eficiência na atuação disciplinar, além de possibilitar uma maior transparência dos trabalhos desenvolvidos por estas unidades. Esta questão já é muito discutida em órgãos de controle ou de exercício do poder de polícia estatal, como nas organizações policiais, nas agências reguladoras, e no trabalho de TOMIO e ROBL FILHO (2013), no poder judiciário.

Considerando que as unidades de correição ou corregedorias são os “vigias” do trabalho dos agentes públicos, pode-se adaptar ao caso a pergunta de obra de MCKENZIE (2003), “Quem vigia os vigias”, para indicar a necessidade de se ter uma cultura de *accountability* forte dentro destas unidades.

O órgão que apura os ilícitos tem a obrigação de ser o exemplo de eficiência, e esta eficiência só é atingida em plenitude, se nesta organização existir a responsividade, a prestação de contas, ou mais amplamente entendido na doutrina o *accountability* forte.

Há uma grande externalidade positiva na aplicação de uma cultura de *accountability* na atuação das corregedorias, pois estas ao informar, quando solicitadas, e mais relevante prestar estas informações de forma ativa, sobre as ações desenvolvidas, como exemplo a divulgação das penalidades que os servidores tiveram, ou as principais irregularidades praticas, ou até mesmo, os entendimentos que a corregedoria adota sobre certas condutas, certamente influenciará em uma maior dissuasão de futuros ilícitos, aumentando com isto o efeito de prevenção geral dos procedimentos disciplinares.

## CONCLUSÃO

A aplicação do princípio da eficiência nos processos administrativos disciplinares é dever da Administração, por ser este um princípio constitucional. Porém este dever de eficiência não pode ser entendido como uma simples análise de custo benefício, ou melhor, que se deve “fazer com o menor custo”, mas sim, que a Administração ao exercer o poder disciplinar sobre os seus servidores atue com eficácia para o atingimento da finalidade dos procedimentos disciplinares, mantendo sempre a promoção dos direitos fundamentais dos servidores envolvidos.

Para se atingir tal propósito, deve-se buscar: (i) o aprimoramento do juízo de admissibilidade, notadamente estruturando as corregedorias, tornando-as órgãos técnicos por excelência; (ii) estimular a apuração de ilícitos de menor potencial ofensivo por meio de soluções consensuais, com o TAC e o TC; (iii) aumentar a produtividade dos trabalhos das corregedorias pelo uso de processos eletrônicos, videoconferências e teletrabalho; (iv) dispensar o ponto dos servidores, sempre que necessário, porém com a necessária apresentação de cronogramas de trabalho, e apresentação de relatórios parciais, quando couber; e (iv) estabelecer uma cultura de *accountability* forte nas corregedorias, para que esta sirva como instrumento de controle para o sistema correcional, e ao mesmo tempo pela divulgação das informações, o *accountability* produza uma externalidade positiva de dissuasão e prevenção geral para novos ilícitos funcionais.

E considerando que os recursos são escassos, a Administração Pública deve priorizar medidas de prevenção de ilícitos funcionais, utilizando-se de técnicas de boa gestão e o exercício adequado do poder hierárquico, principalmente incentivando o servidor público a aumentar sua produtividade e comprometimento com a missão institucional da sua organização ou entidade, sempre com estrita obediência aos parâmetros éticos estabelecidos na legislação e na prática administrativa.

Deste modo, priorizando o exercício do poder hierárquico, a Administração deixará à atuação disciplinar como *ultima ratio*, instaurando procedimentos disciplinares apenas aos casos em que apresentem indícios da efetiva lesão ao bem jurídico tutelado pela legislação.

Aos casos que a conduta do servidor tenha gerado lesão insignificante ao bem jurídico tutelado, a Administração deve adotar medidas preventivas, notadamente de gestão de pessoas, sempre com a participação ativa das chefias dos servidores envolvidos, dando ênfase a responsabilidade do poder hierárquico.

A atuação disciplinar deve ser vista como geradora de resultados, não necessariamente punitivos, porém não se pode ter a apuração como um objetivo em si, ou seja, não se deve apurar por apurar, mas sim para atingir o interesse público.

Com este olhar, de busca de resultados, evita-se apurar ilícitos insignificantes que podem ser manejados por um bom trabalho de gestão, notadamente na prevenção.

Por fim, o processo administrativo disciplinar terá o máximo de eficiência se ao mesmo tempo que respeitar todos os direitos dos servidores acusados dos ilícitos funcionais, ser célere e menos oneroso para o erário.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 4, p. 1-25, out.-dez., 2005. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/19814065/avila-humberto-moralidade-razoabilidade-e-eficiencia-na-adm-publica>>. Acesso em 19/10/2018.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 27/06/2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 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: 19/10/2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm)>. Acesso em: 14/10/2018.

\_\_\_\_\_. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 49, de 18 de agosto de 1995, da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 19/10/2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm)>. Acesso em: 27/06/2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 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: 27/06/2018.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in\\_cgu\\_04\\_2009.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in_cgu_04_2009.pdf)>. Acesso em: 14/10/2018.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa CGU nº 02, de 31 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/in-2-30-de-maio-de-2017.pdf>>. Acesso em: 14/10/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União - Corregedoria Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-dezembro-2017.pdf/view> acesso em 24/09/2018.

\_\_\_\_\_. Manual de Treinamento em processo administrativo disciplinar - formação de membros de comissões. CGU/ESAF, 2011.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Oficina IV – Juízo de Admissibilidade e a Escolha do Procedimento Disciplinar Cabível. Brasília – 2012. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2012/encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/apresentacao-oficinaiv-rafael-e-gustavo.pdf>>. Acesso em 20/11/2018

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. MS nº. 10.825 - DF. Terceira Seção. Impetrante: Edson de Oliveira Santos. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Brasília, 24 de maio de 2006. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200501182614&dt\\_publicacao=04/06/2007](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200501182614&dt_publicacao=04/06/2007)>. Acesso em: 04/10/2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo administrativo disciplinar. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MCKENZIE, Karen. Controle externo da polícia: a experiência sul - africana. In: LEMGRUBER, J; MUSUMECI, L; CANO, I. Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. O Mandado de Segurança e o Direito Administrativo. Revista do Advogado (São Paulo), São Paulo, v. 64, p. 102-110, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 105-119, abr.-jun. 2000. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>>. Acesso em 19/10/2018.

LIMA, L. A APLICAÇÃO DO DEVER DE EFICIÊNCIA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA E SUA RELAÇÃO COM A MORAL TRIBUTÁRIA DOS CONTRIBUINTES. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 1, p. 273-292, 8 dez. 2014. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/85176>>. Acesso em 19/10/2018.

NÓBREGA, A. C. V.; TABAK, B. M. CUSTOS DA ATIVIDADE DISCIPLINAR NO PODER EXECUTIVO FEDERAL. RVMD, Brasília, V. 11 , nº 2 , p. 212 - 234 , Dez. 2017.

PINHO, Alessandra Lopes de. O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar. Revista da CGU Edição Especial - Correição / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

TEIXEIRA, M. S. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar. Receita Federal do Brasil, 2018. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividadedisciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-Pad2018.pdf>>. Acesso em 12/10/2018.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 21, n. 45, p. 29-46, Mar. 2013 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20/10/2018.