

# ASPECTOS CONTROVERSOS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

## DISCIPLINARES:

### Reflexões sobre a (im)peessoalidade em Comissões Processantes<sup>1</sup>

Thainá Maria Fróis Coelho<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo tem por finalidade apresentar os possíveis óbices no entorno dos Processos Administrativos Disciplinares capazes de dificultar o exercício do poder punitivo da Administração Pública, trazendo reflexões acerca do processo de formação de Comissões Processantes e a repercussão do princípio da impessoalidade nesses procedimentos. Sendo assim, é questionado se a constituição das respectivas comissões, por membros lotados em mesmo órgão do acusado, é capaz de afetar o princípio da impessoalidade. Em resposta a tal questionamento, cabe a instituição de Comissões Processantes Permanentes, bem como o intercâmbio interinstitucional para a designação de membros de Comissões Sindicantes e Processantes para o exercício de tais funções administrativas. Assim, partiu-se de uma pesquisa de caráter exploratório, interdisciplinar, bibliográfico, documental, recorrendo à pesquisa de campo e ao uso de dados quali-quantitativos.

**Palavras-chave:** Poder disciplinar; princípio da impessoalidade; Processo Administrativo Disciplinar; comissões processantes.

## ABSTRACT

This article aims to present the possible obstacles in the area of Administrative Disciplinary Processes capable of hindering the exercise of punitive power of the Public Administration, bringing reflections on the process of formation of Processing Committees and the impact of the principle of impersonality in these procedures. Therefore, it is questioned whether the constitution of the respective commissions, by members placed in the same body as the accused, is capable of affecting the principle of impersonality. In response to such questioning, it is up to the establishment of Permanent Processing Committees, as well as the inter-institutional exchange for the appointment of members of Syndicate and Processing Commissions to exercise such administrative functions. Thus, it started with an exploratory, interdisciplinary, bibliographical, documentary research, using field research and the use of qualitative and quantitative data.

**Keywords:** Disciplinary power; principle of impersonality; Administrative Disciplinary Process; processing commissions.

---

<sup>1</sup>Artigo desenvolvido como Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, *Campus Avançado* de Governador Valadares, sob a orientação do prof. Pós-doutor Éder Marques de Azevedo.

<sup>2</sup>Acadêmica do 10º período do curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, *Campus Avançado* de Governador Valadares.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a importância do processo de formação das comissões disciplinares, com vistas a identificar os desafios da impessoalidade no âmbito interno da Administração Pública. Assim, ao apontar as dificuldades enfrentadas no exercício do poder disciplinar, na tentativa de afastar controvérsias suscitadas pela parte investigada, o ensaio se concentra no questionamento se a composição das Comissões Processantes, por membros lotados no mesmo órgão do servidor público investigado, depõe contra o princípio da impessoalidade. A esse respeito, tem-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, haja vista a necessidade de utilizar fontes documentais como a doutrina, legislações pertinentes à matéria, além da jurisprudência para explicação do tema, especialmente no primeiro tópico. Ademais, tem-se o emprego de pesquisa exploratória, em vista do levantamento de novas reflexões acerca da temática, que ainda demanda diversos apontamentos diante de seus inúmeros emblemas. Além disso, inclui-se pesquisa quantitativa no tocante aos dados obtidos dos processos disciplinares no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora, *Campus* Avançado de Governador Valadares (UFJF/GV). Também se inclui a pesquisa qualitativa, devido à análise de conteúdo realizada, envolvendo experiências de outras Instituições Públicas de Ensino Superior, como a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Ainda, a pesquisa se revela como interdisciplinar, tendo em vista as discussões envolvendo o Direito Administrativo, o Direito Constitucional, além da Filosofia do Direito.

Como marco teórico do presente artigo, tem-se que: I. No tocante à proposta de se ter cooperação interinstitucional, foram utilizadas as premissas de Andreas Krell (2008), que institui a ideia de cooperação intergovernamental, no qual um ente federativo colabora com o outro de maneira integrada para a execução de determinadas funções públicas, realizada através de convênio. II. Já no tocante à proposta da criação de Comissões Processantes de caráter permanente, tem-se as ideias de Bacellar Filho (2013), que considera importante o processo de formação das comissões disciplinares ser anterior aos fatos ocorridos, a fim de garantir que a autoridade administrativa não faça escolhas de servidores predispostos a julgar ou absolver com base em juízos de valor. Portanto, a partir disso, foram encontrados substratos à confirmação das hipóteses distintas levantadas, sendo que a solução do impasse de confrontar a impessoalidade para além das hipóteses de impedimento e suspeição, ao compor comissões disciplinares por servidores lotados em mesmos órgãos ou sede funcional que investigados ou acusados, face ao convívio institucional – interpessoal profissional, cabe a instituição de

Comissões Processantes Permanentes, bem como o intercâmbio interinstitucional para a designação de membros de Comissões Sindicantes e Comissões Processantes em processos disciplinares.

Nesse sentido, o presente artigo é dividido em três tópicos distintos. No primeiro deles, destacam-se as perspectivas da impessoalidade no âmbito da doutrina administrativista para a compreensão do alcance de sua exploração. Também se apresenta a forma de aplicação desse princípio no âmbito dos tribunais, a fim de conhecer as suas limitações. Já no segundo tópico, apontam-se elementos fundamentais para compreender os entraves por detrás dos procedimentos disciplinares, capazes de determinar a efetividade desses no exercício do poder disciplinar da Administração Pública. Partindo de um viés pragmático, considerando a elevada incidência de Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares no ambiente acadêmico, sobretudo em instituições públicas de ensino superior, este trabalho delimitou seu campo investigativo à prática vivenciada em universidades públicas. Sendo assim, foram observadas experiências do objeto de estudo junto à UFJF-GV, UNICAMP e UNIFESP. À vista disso, foi averiguada a eficiência dos processos disciplinares por meio de pesquisa de campo realizada na UFJF-GV – entrevista e amostragem de dados, compreendendo o período de 2015 e 2021. Por fim, o ensaio encerra a discussão pretendida ao dispor sobre as formas de minimizar as falhas procedimentais e alegações de impessoalidade através da criação de comissões processantes permanentes ou o intercâmbio interinstitucional, demonstrando experiências positivas da UNICAMP e da UNIFESP.

## **2 A DESMISTIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Este tópico se debruça à reflexão da aplicabilidade do princípio da impessoalidade tanto no âmbito doutrinário quanto jurisprudencial. Para tanto, em um primeiro momento, realiza-se levantamento bibliográfico com o fim de se verificar as perspectivas gerais de atuação do referido princípio na doutrina pátria. Em seguida, no tocante ao campo da jurisprudência, discute-se a leitura dos tribunais em relação à interpretação e tratativa da impessoalidade nos diferentes julgados a fim de compreender suas limitações.

## **2.1 Os *standards* da impessoalidade como princípio administrativo: reflexões à luz da dogmática brasileira**

O princípio da impessoalidade encontra-se previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput*, e, em conjunto a vários outros princípios, é responsável por orientar a atuação administrativa. No texto constitucional, várias são as referências estabelecidas para a aplicação de tal norma, o que permite a existência de diferentes interpretações por parte dos doutrinadores acerca do tema. Com efeito, não é raro observar que a impessoalidade tem sido compreendida no ambiente jurídico como um princípio subsidiário ou atrelado a outros, como a isonomia, finalidade, além do dever de imparcialidade<sup>3</sup>.

Dentre as perspectivas expressadas pelo princípio da impessoalidade, destaca-se a ideia de busca pela finalidade pública, em que todo e qualquer ato administrativo deverá visar à satisfação do interesse público, além de fazer cumprir as finalidades estabelecidas pela lei. Sendo assim, qualquer ato adverso desse objetivo ficará sujeito ao desvio de finalidade. Ademais, na relação entre a Administração Pública e os cidadãos administrados, não é permitida a prática de atos baseados em subjetivismos – como prática de favorecimentos –, e com vistas a garantir o interesse privado do gestor público, de modo a prejudicar o interesse da coletividade.

Cumprido ressaltar que o aludido princípio também se baseia na ideia de isonomia ao se voltar para o administrado, pois não haverá tratamento diferenciado a determinadas pessoas que se encontrem em posição jurídica e fática equivalentes, de modo a se garantir igualdade a todos e sem distinções. Entretanto, existe a possibilidade de exceção na aplicação desse princípio para conferir a igualdade material, através de discriminações positivas que se revelam em ações afirmativas. Uma das referências de isonomia está no artigo 37, inciso II, do Texto Constitucional, que dispõe da forma igualitária de concorrência para o ingresso em concurso público no provimento de cargo ou emprego público, o que torna impessoal essa relação. (BRASIL, 1988)

Além disso, o princípio da impessoalidade também faz referência aos primados da imparcialidade, como é o caso da aplicação de suspeição e impedimento, cujo objetivo é afastar agentes com posturas parciais face a prerrogativas públicas, em virtude de relações de amizade e inimizades que decorram suspeições e desconfianças, ou condições objetivas como grau de parentesco ou tratamento diante de cônjuge (no caso, impedimento). Para tanto, esses casos se

---

<sup>3</sup> Vide: MELLO, 2015, p. 117; DI PIETRO, 2020, p. 224.

apresentam no campo de contratos administrativos, na relação da Administração Pública com o particular, a fim de evitar contratações baseadas nas práticas de nepotismo e possam prejudicar os demais interessados participantes do processo. Outrossim, a imparcialidade, como desdobramento da impessoalidade, também merece apreço no campo do processo administrativo disciplinar, no sentido de assegurar ausência de juízos de valor em decisões das autoridades administrativas, comissões sindicantes ou processantes. É o que se observa na escolha de servidores públicos para serem designados à composição das respectivas comissões, com papel investigativo ou de apuração de infrações administrativas praticadas por agentes públicos.

Portanto, para além do interesse público e da isonomia, a imparcialidade se torna outro substrato extraído do conteúdo do princípio da impessoalidade, pois como exposto por Carvalho Filho (2013, p. 138), se o autor das decisões administrativas detiver um mínimo de imparcialidade, elas serão legitimadas. Desta feita, em âmbito de processos administrativos, segundo o autor, se não houver essa imparcialidade para conduzi-los, esse feito irá contra o interesse público. Esse entendimento também é corroborado por Di Pietro (2020, p. 226), pois essas hipóteses de impedimentos e suspeição são tentativas de repelir a parcialidade da autoridade administrativa em tomada de decisões.

Ainda, o princípio da impessoalidade possui outro desdobramento, com previsão expressa no artigo 37, §1º, da CR/88. Trata-se da vedação de promoção pessoal da autoridade ou de servidores públicos, ou seja, não é permitido imputar as atividades da Administração Pública aos agentes que as realizaram, sobretudo com a inclusão de nomes, símbolos ou imagens que possam promovê-los de alguma forma. Portanto, Alexandrino (2020, p. 237) assevera que o objetivo desse princípio é justamente a proibição de possível vínculo ser estabelecido entre as práticas administrativas e à pessoa dos administradores, a fim de evitar a sua promoção mediante propagandas oficiais.

A partir desses sentidos extraídos, cada autor assume uma análise que visa a explicação na plenitude do princípio para aplicá-lo nas relações do Poder Público e administrados, como forma de garantir o alcance de interesse público, conforme exposto no quadro a seguir.

#### **Quadro 1: Princípio da impessoalidade na doutrina administrativista**

<b>Autor(a)</b>	<b>Posicionamento doutrinário</b>
DI PIETRO, 2020, p. 224-226	Na relação com os administrados, a impessoalidade se relaciona com a finalidade pública, pois ela norteia atividade administrativa. Além disso, na relação com a própria Administração, o princípio é tratado com a noção de que os atos praticados pelos funcionários públicos são imputados ao órgão e não aos agentes.

CARVALHO FILHO, 2020, p. 96-97	Como faceta do princípio da isonomia, a Administração deve tratar igualmente os administrados em situação idêntica, acrescentando o sistema de ações afirmativas para superar as desigualdades. Quando representa o princípio da finalidade, objetiva-se sempre o interesse público e não o privado, vedando-se favorecimento de determinados indivíduos em face de outros.
MEIRELLES, 2016, p. 97-98	Trata-se do próprio princípio da finalidade, porquanto se “impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal” (p. 96), sendo este o que a lei expressa, com a finalidade do interesse público. Também compreendido como vedação à promoção pessoal dos agentes públicos nas práticas administrativas, e ao princípio da igualdade, em que deve a “Administração Pública tratar igualmente a todos que estejam na mesma situação fática e jurídica” (p. 97) e desigualmente os que não se enquadram nessa distinção.
MELLO, 2015, p. 117	Considera-se como o próprio princípio da igualdade (ou isonomia), vez que a Administração, quando da sua atuação administrativa, tem o dever de tratar os administrados sem quaisquer discriminações, favoráveis ou desfavoráveis.
MOREIRA NETO, 2014, p. 167	Na primeira concepção é proibido a Administração “distinguir interesses onde a lei não o fizer” (p. 167). A segunda “proíbe a Administração de prosseguir interesses públicos secundários, delas próprios desvinculados dos interesses públicos primários.” (p. 167) E na terceira, proíbe-se que a Administração “dê precedência a quaisquer interesses outros, em detrimento dos finalísticos, ou seja, os da sociedade”. (p. 167)
OLIVEIRA, 2021, p. 105-106	O interesse público será atendido com o tratamento impessoal e isonômico entre os administrados, na concepção da igualdade (ou isonomia), salvo na concretização da igualdade material ao se tratar de modo diferenciado indivíduos desiguais em posição fática. Além disso, é proibida a promoção pessoal, em que as atividades administrativas não devem ser imputadas aos agentes públicos, já que estes atuam em nome da entidade administrativa.
GASPARINI, 2012, p. 54-55	Imposto ao Poder Público para a atividade administrativa ser destinada aos administrados, sem qualquer tipo de discriminação e benefícios a determinados indivíduos. Além disso, citam-se os ensinamentos de Mello (2004) e Meirelles (2004) para indicar que esse princípio tem acepções voltadas ao princípio da igualdade e finalidade, respectivamente.
MARINELA, 2018, p. 81-85	Pode ser analisado em relação “ao dever de atendimento ao interesse público, tendo o administrador a obrigação de agir de forma impessoal, abstrata, genérica, protegendo sempre a coletividade.” (p. 82) Ainda, que “a atividade administrativa exercida por um agente público seja imputada ao órgão ou entidade, e não ao próprio agente”. (p. 82)

**Fonte: Autoria própria, 2021**

Do levantamento doutrinário ora realizado, extrai-se o seguinte diagnóstico: i) há dissenso entre os doutrinadores administrativistas no tocante à leitura do princípio da impessoalidade, ficando evidenciada a ausência de parâmetros comuns interpretativos; ii) a repercussão da palavra ‘impessoalidade’ ultrapassa a dimensão de um simples vocábulo recorrente na linguagem jurídica, tratando-se de um signo com significantes, que exprimem significados diversos, a depender do lugar de fala<sup>4</sup>; é por esta razão que se nota a possibilidade

<sup>4</sup>Cada palavra (signo) aborda diferentes significantes que são as variáveis de sentidos, dentro de “jogos de linguagem”, que, segundo Wittgenstein, são formas de uso da linguagem de acordo com o contexto em que são empregadas, de modo a se escolher o significado mais adequado. Nesse sentido, a partir do uso das palavras é que

de cada autor interpretar esse princípio e explorá-lo de acordo com as suas próprias percepções; iii) não se tem observado um significado autônomo ao conceito de impessoalidade, como norma jurídica, pois, lado outro, sua compreensão tem sido associada a outros princípios norteadores da Administração Pública; iv) conseqüentemente, embora não seja assumido por nenhuma doutrina pesquisada, falta reconhecer autonomia normativa própria ao aludido princípio, fato que o reduz ao status de norma de caráter acessório; v) a doutrina administrativista vincula a impessoalidade à defesa do interesse público, à aplicação da igualdade e da imparcialidade, sendo, portanto, esses três princípios elementos integradores de seu conteúdo; vi) as concepções assumidas pela doutrina brasileira possuem uma visão unilateral, com enfoque voltado às relações externas, isto é, limitando-se a cobrar impessoalidade na relação estabelecida entre a Administração Pública e administrado.

Não obstante, a impessoalidade, como princípio, serve de suporte interpretativo para nortear o gestor público na tomada de decisões. Em verdade, é uma norma que atua como filtro decisório e com a capacidade de impedir abusos na atuação administrativa, visando a satisfação do interesse da coletividade. Trata-se de um princípio administrativo de natureza instrumental, não tendo, portanto, um fim em si mesmo, já que tutela as decisões da Administração Pública no alcance de fins últimos, como igualdade de tratamento e defesa do interesse público. No entanto, a doutrina tem explanado a impessoalidade de forma míope, sem expandir sua abrangência interpretativa, já que tal princípio tem tido sua aplicação restringida às relações entre Poder Público e seus administrados, na busca de conter possíveis abusos.

Com isso, evidencia-se uma visão limitada e incapaz de perceber a impessoalidade dentro de outras comunidades linguísticas – compondo seu próprio jogo de linguagem – o que significaria atingir relações existentes dentro da própria Administração Pública. Em outras palavras, cabe pensar que a impessoalidade é uma norma abrangente perfeitamente ajustável a dirimir relações internas instituídas exclusivamente entre agentes públicos, principalmente quando for necessário o exercício do poder disciplinar, sobretudo na utilização dos mecanismos de averiguação de irregularidades administrativas através de Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares.

---

os significados são apreendidos, haja vista a interpretação dos objetivos particulares de quem faz o seu uso e estabelecido pelas regras que o conduzem. Assim, uma mesma palavra possui significados diferentes ao ser utilizada em numerosas conjunturas, a depender do modo empregado e do contexto em que se refere (seu jogo de linguagem). A linguagem, portanto, é uma forma de vida, sendo esta construída e empregada por uma 'comunidade linguística' de acordo com as experiências e vivências dos indivíduos, exprimindo a pluralidade criada para os jogos de linguagem. (GLOCK, 1998, p. 225-229) Nesse sentido, o vocábulo "impessoalidade" é capaz de expressar concepções distintas de acordo com cada comunidade linguística, em decorrência das múltiplas situações em que fizer parte.

## **2.2 A leitura jurisprudencial da impessoalidade: uma breve amostra de sua interpretação principiológica no âmbito dos Tribunais**

Existem numerosos julgados no plano dos tribunais, cujo debate envolve a aplicação do princípio da impessoalidade em diferentes situações, como discussões acerca da improbidade administrativa, a reintegração de servidores públicos<sup>5</sup>, revisões judiciais envolvendo condenações em Processos Administrativos Disciplinares (PADs), implicando na análise de suspeição<sup>6</sup>, ou ainda em processos de remoção<sup>7</sup>. Assim, diante da violação desse princípio, é necessário analisar o modo com que é compreendido pelos tribunais, notadamente em casos de condenação. Desta feita, a seguinte pesquisa assumiu como critério de delimitação espacial o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF); e como delimitação temporal os julgados dos últimos cinco anos, padronizando a sua busca por “violação ao princípio da impessoalidade” e “improbidade administrativa” como indexador utilizado para a aferição de resultados. Para tanto, destaca-se que a investigação, a título elucidativo, é restrita à análise da improbidade administrativa por lesão ao princípio da impessoalidade, com vistas a ilustrar sua aplicação no âmbito dos tribunais, ponto de partida da pretensa amostragem.

Nessa perspectiva, iniciando pelo TJMG, foi obtido como resultado o total de 36 acórdãos. Assim, em razão da limitação temporal adotada, o número de julgados reduziu e abrangeu 11 processos, sendo que desses, apenas três não restaram configurada a improbidade administrativa em virtude da violação do referido princípio; e apenas a Apelação Cível nº 1.0569.13.003684-5/001 e a Apelação Cível nº 1.0515.13.005392-6/001 apresentaram condenações ocorridas autonomamente por violação ao princípio da impessoalidade, ambos pelo cometimento de promoção pessoal do gestor público no atendimento do seu próprio interesse, enquanto deveria ser responsável pelo atingimento do interesse da coletividade.

---

<sup>5</sup> Para este caso, com a Apelação Cível nº 1.0439.13.014260-7/002, o TJMG anulou o PAD que resultou a demissão do servidor público, e exigiu a sua reintegração ao cargo, pois as comissões processantes devem ser compostas por servidores públicos estáveis com o fim de alcançar o princípio da impessoalidade para resguardar a imparcialidade. (MINAS GERAIS, TJMG, julgado em: 06 out 2016).

<sup>6</sup> A decisão do TJMG, na Apelação Cível nº 1.0432.14.002801-5/007, demonstrou a violação ao princípio da impessoalidade pela suspeição de membro nomeada para compor a comissão processante do PAD, por se tratar da mesma pessoa que fizera a denúncia de possível irregularidade administrativa à autoridade competente, prejudicando, portanto, a imparcialidade da comissão. (MINAS GERAIS, TJMG, julgado em: 30 Out 2016)

<sup>7</sup> Neste caso, na Apelação Cível nº 1.0056.09.206094-8/005, o princípio da impessoalidade foi invocado para inviabilizar remoção de servidora pública para atendimento de interesses particulares. (MINAS GERAIS, TJMG, julgado em: 07 Abr 2016).



Destarte, restaram seis processos<sup>8</sup> com condenações que se basearam no princípio da impessoalidade somado a outros princípios constitucionais, tais como a moralidade e a legalidade. No entanto, é possível observar que, desses processos restantes, a temática envolve exatamente o cometimento de promoção pessoal por parte do agente público. Porém, mesmo tratando de casos concretos sob o mesmo contexto, os argumentos utilizados pelos desembargadores do retrocitado Tribunal, em suas decisões, não contemplaram o princípio da impessoalidade de maneira autônoma como constatado nos dois primeiros acórdãos supracitados, mas sim pela violação desse instituto associado a outros princípios.

Por outro lado, a pesquisa realizada no STJ com o mesmo indexador de busca, encontrou sete acórdãos na apreciação do referido tema. Assim, em decorrência da delimitação temporal empregada, reduziu-se ao total de quatro acórdãos. Desses, apenas o Agravo Interno no Agravo Interno em Recurso Especial nº 1.387.764/PE considerou a inobservância do princípio da impessoalidade como argumento autônomo para fins de condenação no afastamento à promoção pessoal do gestor público. Em contrapartida, os outros três acórdãos<sup>9</sup> associaram a fundamentação da decisão a outros princípios, como moralidade e legalidade, além de mencionar a lesão ao dever de isonomia na atuação administrativa, porquanto sejam vedados tratamentos diferenciados aos administrados por motivos pessoais, sejam eles por favorecimentos, sejam por perseguições, de modo a afastar o fim ao interesse público.

Finalmente, o STF apontou 14 julgados, reduzindo para o total de oito, em decorrência da delimitação temporal outrora citada. Não foram encontrados acórdãos, o que significa dizer que todos os processos se tratam de decisões monocráticas, no qual o Recurso Extraordinário nº 1.031.107/MT não restou configurada a violação ao princípio da impessoalidade, haja vista não ter sido comprovado o cometimento de autopromoção por parte do gestor público. Nos outros seis julgados<sup>10</sup>, esse princípio também foi associado a outros princípios jurídicos, tais como legalidade, moralidade e eficiência. Destarte, apenas o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.198.909/PR caracterizou a violação ao princípio da impessoalidade de maneira autônoma no enquadramento da improbidade administrativa cometida por agente público.

---

<sup>8</sup>TJMG, Apelação Cível nº 1.0145.13.060057-3/001; Apelação Cível nº 1.0123.10.039910-4/001; Apelação Cível nº 1.0144.12.005213-5/001; Apelação Cível nº 1.0056.08.169537-3/003; Apelação Cível nº 1.0209.10.004200-8/001; Apelação Cível nº 1.0479.12.010614-7/001.

<sup>9</sup>STJ, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.702.616/PR; Recurso Especial nº 1.797.780/SP; Recurso Especial nº 169.3167/CE.

<sup>10</sup>STF, Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.257.735/RJ; Reclamação nº 33.818/MG; Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.161.988/SP; Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.118.534/MS; Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.042.659/MG; Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº. 34.945/DF.

Salienta-se que são muitas as situações concretas que apreciam o emprego dos princípios no Poder Judiciário, sobretudo no que concerne ao princípio da impessoalidade, comprovando, então, não ser tão fácil esse encargo de julgar com base em princípios. Os princípios desempenham um papel muito importante no ordenamento jurídico brasileiro, e, por esse motivo, por influência do pós-positivismo, tratou-se de garantir valor normativo a eles no tocante à aplicação no caso concreto, deixando de lado as teorias positivistas que os elevavam a uma esfera subsidiária. Nesse cenário, Robert Alexy (2015) contribuiu fundamentalmente para a tradicional distinção estabelecida entre princípios e regras, sendo esses institutos considerados espécies de normas jurídicas, uma vez que ambos dizem o dever-ser, além de considerar tal diferenciação como uma base primordial da teoria dos direitos fundamentais.

Posto isso, ao tratar especificamente de princípios, compreende-se que eles “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2015, p. 90). Logo, mandamentos de otimização caracterizados pela utilização em graus diversos a depender da situação concreta apresentada. Nesse sentido, cabe ressaltar que não há que se falar em hierarquização existente entre regras e princípios, e também entre os próprios princípios, tendo em vista que as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto é que farão o escalonamento de valores de um princípio e outro, através da ponderação. Ou seja, não se pode falar na existência de um metaprincípio<sup>11</sup>, por ser o caso concreto responsável por justificar a utilização de um princípio sobre o outro.

Com efeito, um dos pontos principais do pós-positivismo foi o reconhecimento da força normativa dos princípios. No entanto, diante da análise jurisprudencial então proposta, cumpre ressaltar que os tribunais ainda não assumem todos os pressupostos do pós-positivismo jurídico nas suas condenações, pois se nota a existência de certa dificuldade quanto à aplicação efetiva do princípio da impessoalidade, ao evidenciar uma força normativa mais enfraquecida e com incapacidade de guiar fundamentos próprios nas decisões dos julgadores que os permitiriam apoiar-se somente a ele, por si só. Nota-se, também, que a aplicação desse atributo é realizada

---

<sup>11</sup>Sobre o debate acerca de metaprincípios, vale trazer à tona o caso clássico de arremesso de anões, cuja pauta girou em torno do peso atribuído à dignidade da pessoa naquele momento conferido. Segundo relata a literatura constitucional, alguns anões, por volta do ano de 1992, na França, eram arremessados pelos clientes de uma casa noturna até caírem sobre um colchão de ar, vencendo quem conseguisse lançar o anão na maior distância possível. Tal prática foi apreciada pelo Conselho de Estado Francês e passou a ser proibida por considerar violação da ordem pública e da dignidade humana. Entretanto, um dos anões alegou a violação do seu direito ao trabalho, à privacidade, à liberdade e também a um padrão de vida adequado, já que eles teriam o direito de decidir o modo de ganhar a vida. Contudo, permaneceu o entendimento de que esse princípio estaria acima da autonomia da vontade, corolário do princípio da liberdade, mantendo-se a proibição. Com efeito, trata-se de um clássico e intrigante exemplo do contexto de supremacia de um princípio sobre o outro bastante criticada, mediante o argumento de que a “dignidade como autonomia deveria ter orientado o resultado do caso fazendo prevalecer a vontade do anão”. (BARROSO, 2014, p. 92)

sempre através de um sistema composto por outros princípios, como se fosse por meio de blocos, de modo a afastar, portanto, a sua autonomia intrínseca com esse entrelace à moralidade, legalidade e outros presentes nas decisões.

Nessa linha, restam demonstradas as dificuldades de aplicação que circundam a temática e, assim como a doutrina administrativista tem como amparo outros princípios na tentativa de conceituar o princípio da impessoalidade, dividindo-o em diferentes acepções, os tribunais também, na maioria dos julgados, têm se apoiado a outros princípios constitucionais para condenações de gestores públicos que buscam a satisfação de interesses próprios ou de terceiros como finalidade, em vez de praticar atos administrativos revestidos de imparcialidade e objetividade. As condenações com o emprego autônomo da impessoalidade são poucas, de modo a concluir que não há o reconhecimento do mesmo peso normativo para os princípios, demonstrando ainda a existência de uma visão positivista no campo dos tribunais quando da interpretação de princípios administrativos, haja vista a necessidade de correlacioná-los a outros.

### **3 O DIAGNÓSTICO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: A FALIBILIDADE SANCIONATÓRIA NO ESTADO ADMINISTRATIVO**

A Administração Pública tem o poder-dever de apurar qualquer conduta contrária aos preceitos da legislação praticada pelos servidores públicos no desempenho de suas atribuições ou concernentes a elas. Isso constitui o exercício do poder disciplinar como controle de suas atividades, com vistas a assegurar o eficiente e bom funcionamento na prestação de serviços aos cidadãos administrados, além de uma atuação direcionada ao interesse da coletividade, garantindo que o servidor público que não cumprir com os seus deveres seja devidamente investigado e punido, caso comprovada a infração.

Para tanto, a fim de tutelar as atividades de seus agentes, a averiguação será realizada mediante a instauração do procedimento apropriado, como as Sindicâncias e os Processos Administrativos Disciplinares (PADs) que, em âmbito federal, encontram-se dispostos nos artigos 143 a 182 da Lei 8.112/1990, e se verifica a seguir:

**Quadro 2: Instrumentos formais do exercício do poder disciplinar**

	<b>Sindicância Investigatória</b>	<b>Sindicância Acusatória/contraditória/punitiva</b>	<b>Processo Administrativo Disciplinar</b>
--	-----------------------------------	--	--

<b>Base normativa</b>	Não está prevista na Lei 8.112/1990, portanto, não há rito específico, podendo observar as regras compatíveis da sindicância acusatória. Ainda, encontra-se disposta no art. 15 a 18 da Instrução Normativa nº 14/2018.	Regulamentada pelos artigos 143 e 145, II, da Lei 8.112/1990.	Em âmbito federal, esse mecanismo é regulamentado pela Lei 8.112/1990 e, subsidiariamente, pela Lei 9.784/1999.
<b>Finalidade</b>	Possui caráter unicamente investigatório, de apuração preliminar e produção de elementos de provas de existência ou não da infração administrativa, bem como sua autoria, não incidindo o princípio do contraditório e ampla defesa. Além disso, servirá de peça informativa para o processo administrativo principal. (OLIVEIRA, 2021, p. 601)	Meio de apuração mais indicado e célere para apurar as infrações funcionais consideradas de menor gravidade, devendo ser assegurados o contraditório e a ampla defesa ao servidor para juridicidade da sanção aplicada. (OLIVEIRA, 2021, p.601)	Trata-se de meio obrigatório para apurar condutas graves com punições mais rigorosas, que impliquem perda de cargo para funcionário estável (DI PIETRO, 2020, p. 1474). Destaca-se que esse procedimento também poderá aplicar penas brandas, uma vez que a apuração da conduta é que concluirá por sua gravidade. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1746)
<b>Composição</b>	A lei não estabelece procedimento para a sindicância, que poderá ser realizada por um servidor ou por comissão de servidores nomeados pela autoridade competente. (DI PIETRO, 2020, p. 1477)	A sindicância contraditória deverá ser composta por dois ou mais servidores estáveis. (art. 31, §1º, Instrução Normativa nº 14/2018)	Conduzido por comissão processante, permanente ou especial, composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, além de ter como presidente servidor ocupante de cargo efetivo superior ou do mesmo nível, ou nível de escolaridade igual ou superior ao do investigado. (art. 149 da Lei 8.112/1990)
<b>Sanções</b>	Poderá gerar o arquivamento do processo por não comprovação do suposto ilícito administrativo ou autoria dos fatos, bem como a instauração do processo administrativo disciplinar. (art. 145 da Lei 8.112/1990)	Casos que motivarem a aplicação das penalidades de advertência ou suspensão de até 30 dias.	Penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (art. 146 da Lei 8.112/1990)

**Fonte: Autoria própria, 2021**

Esses mecanismos fiscalizadores apresentados consistem na forma de viabilizar um resultado eficiente e adequado ao servidor público, além de justo, tendo em vista o alcance da legitimidade do processo devido à rigorosa obediência aos preceitos da lei e respeito aos princípios pertinentes à matéria. Assim, ao final, como garantia de sua validade, não se pode admitir a punição sem as devidas justificativas da autoridade, sendo necessário fundamentar a motivação da punição disciplinar para indicar a conformidade entre a pena correspondente e a

infração (MEIRELLES, 2016). Dito isso, para além das complexidades que envolvem ritos administrativos, há de se destacar alguns óbices enfrentados que, muitas vezes, repercutem no resultado final e dão ensejo a processos já predestinados ao arquivamento.

Inicialmente, para a condução de uma sindicância ou PAD, são designadas comissões sindicantes e processantes de caráter especial, compostas por membros nomeados pela autoridade competente e responsáveis por assegurar a imparcialidade na instrução do processo, ao passo que as comissões disciplinares sejam consideradas “um órgão estranho ao relacionamento entre o funcionário e o superior hierárquico” (DI PIETRO, 2020, p. 1474). Com isso, desde o processo de escolha desses membros, a atuação da figura do administrador público deverá ser impessoal, no sentido de agir com imparcialidade, sendo totalmente reprovável a criação de comissões com predisposição de condenar ou absolver o investigado, principalmente pelo fato de serem escolhas ocorridas de maneira discricionária, embora dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei. Ainda, quando não há planejamento da Administração Pública em realizar rotatividade de servidores, o ato designatório, pautado em critérios subjetivos e aleatórios erigidos pela autoridade administrativa, incorre no risco de ser guiado por suas pré-compreensões sobre o fato a ser investigado, tornando-se proposital a escolha específica dos agentes públicos que comporão as respectivas comissões<sup>12</sup>.

Outrossim, as complexidades que revestem esses procedimentos demandam das comissões o conhecimento jurídico necessário para a sua devida condução, pois envolve embasamento legal e decisões motivadas de todos os seus atos, a fim de se chegar ao resultado satisfatório. Contudo, a formação de comissões a cada processo específico facilitará a escolha de membros carentes de habilidades técnicas e jurídicas suficientes para conduzi-lo, tornando-os incapazes de operar em PADs ou Sindicâncias por ausência de capacitação formal e aperfeiçoamento que os permitiriam realizar as atividades com mais celeridade. Assim, como tentativa de contornar essa carência, os estudos e pesquisas são realizados no decorrer do procedimento, fazendo com que este demore ainda mais.

Com o fim de corroborar a influência desses fatores, Sousa (2015), em Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins, apontou, em sua pesquisa, pontos comuns na coleta de dados de servidores que atuaram nas comissões disciplinares a partir da experiência de cada

---

<sup>12</sup>Nesse caso, dentro da exigência legal, a formação das comissões disciplinares poderá estar maculada de vícios devido à possibilidade de uso do poder discricionário da autoridade administrativa, no processo de escolha de membros, tendente à escolha desses de acordo com os seus interesses próprios ou aos do investigado, repercutindo consideravelmente na elaboração do relatório final. (HEIDEMANN, 2014, p. 22)

membro envolvido. Assim, o estudo identificou que os resultados dos processos também se vinculam às capacitações realizadas pelos membros, e apesar da instituição promover cursos de capacitação, estes se tornam ainda insuficientes, pois a maior parte dos servidores não recebeu treinamentos para a correta condução dos processos, o que se tornou entrave para a sua efetividade. Em contrapartida, esses mesmos entraves foram superados por muitos desses servidores que apresentaram dificuldades em decorrência de estudos realizados por conta própria para o bom desenvolvimento dos trabalhos (SOUSA, 2015, p. 106).<sup>13</sup>

Cumprido ressaltar um fator igualmente responsável pela condução do processo ocorrer de maneira mais lenta, tal qual o acúmulo de funções públicas do servidor público membro da comissão. Embora o art. 152, §1º, da Lei 8.112/90 permita, sempre quando necessário, a dispensa dos membros da comissão para se dedicarem integralmente à realização dos trabalhos, pode não se tratar de uma prerrogativa viável, pois poderá prejudicar o exercício das tarefas administrativas habituais do cargo ocupado. Além disso, sua admissão fica à mercê do entendimento da autoridade administrativa sobre a necessidade desse afastamento. Para o Ministro Joaquim Barbosa, em voto proferido no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 25.105/DF (BRASIL, STF, julgado em: 23 Mai 2006), as atribuições dos membros da comissão não são de competência de cargo específico, mas conferidas às atribuições dos servidores estáveis, de forma excepcional, sendo que estes não se afastarão de suas funções ao comporem a comissão, vez que ser membro de comissão não se trata de cargo e nem função.

Portanto, como não se trata de uma obrigatoriedade de afastamento, não se tem dedicação exclusiva ao exercício das atividades desempenhadas pela comissão, já que, concomitantemente deverá realizar atividades inerentes às funções do cargo efetivo ocupado na instituição, propiciando a sua sobrecarga. Mais uma vez Sousa (2015) relata que, mesmo que a normativa legal priorize as atividades da comissão disciplinar, quando diante de instituições acadêmicas, estas sofrem com a participação de pesquisadores nos procedimentos disciplinares devido à realização de funções do cargo concomitantes às atividades das comissões. O tempo dedicado é um fator essencial para a condução do processo, pois promove maior oportunidade

---

<sup>13</sup>“[...] A falta de capacitação de membros pode ser considerada entraves para a efetividade na condução do procedimento disciplinar, conforme se constatou em relação aos entrevistados não terem participado de treinamentos [...]. Embora haja desconhecimento da realização de capacitações, a UFT realiza cursos para treinar membros de comissões disciplinares. Porém ainda é insuficiente para a produção em vista que a maioria ainda não foram capacitados e já estão sendo designados para conduzir processos disciplinares. [...] Embora a maioria dos entrevistados tenham apresentado dificuldades na condução de comissões disciplinares, alguns participantes não tiveram dificuldades, ou superaram os entraves com a prática, estudos e pesquisas realizados por conta própria [...]” (SOUSA, 2015, p. 105-106)

de apuração da conduta para elaboração do relatório final, conforme informado por um entrevistado no estudo de caso.

Além do mais, com a ausência de dedicação integral, também ficará deficitário pessoal de apoio para entrega de documentos, tais como notificações e citações. Inclusive, soma-se a falta de estrutura física comum aos membros, a qual dificulta a realização de reuniões da comissão, oitiva de testemunhas e outros atos processuais pertinentes. Por consequência disso, o desenvolvimento das atividades restará comprometido e impactará diretamente na eficiência da averiguação dos fatos. Sousa (2015) ainda relata nas entrevistas realizadas em sua pesquisa, que o espaço físico adequado para colher depoimentos e realizar audiências são também problemas que as comissões disciplinares enfrentam na condução dos processos.

Posto isso, é importante compreender que muitas instituições sofrem com esses fatores que podem influenciar o resultado de processos disciplinares. Em pesquisa documental realizada por Melo (2015, p. 65), em Dissertação de Mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Gestão de Processos Institucionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, foram apontados como barreiras durante a instrução de provas em PADs fatores como a ausência de maior dedicação no decorrer do procedimento em razão da realização de outras atividades na instituição; desconhecimento de práticas jurídicas e processuais dos servidores integrantes da comissão; além da carência de equipe de apoio para entregar documentos e fazer levantamento de provas.<sup>14</sup>

Por trás dessas ferramentas fiscalizadoras, movimenta-se toda uma estrutura administrativa para que os membros de um órgão julguem servidores lotados em outros ou até mesmo dentro do próprio órgão. Em princípio, com o fim de garantir a imparcialidade, foram estabelecidos os casos impeditivos determinados pela lei, como as hipóteses de natureza objetiva, ditos impedimentos, e as causas de caráter subjetivo, que são as suspeições envolvendo amizades e inimizades, previstos no art. 18 da Lei nº 9.784/1999. Em contrapartida, a lei não levou em consideração a existência dos relacionamentos profissionais entre os servidores no ambiente de trabalho – os chamados coleguismos – sobretudo quando coincidir a composição da comissão por membros lotados na mesma unidade, caracterizando a causa de conflitos e

---

<sup>14</sup>Esses entraves enfrentados pelas comissões processantes da instituição podem se relacionar com o prazo superior a 60 dias extrapolado, estabelecido no art. 152, da Lei 8.112/1990, para efeito de conclusão de grande parte dos processos (79%). A aludida pesquisa tratou de caracterizar o perfil dos servidores públicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; as condutas motivadoras da abertura de PADs; o desfecho dos processos por sugestão da comissão processante e o tempo para as suas respectivas conclusões. Com isso, também foi demonstrada alta taxa de arquivamento desses processos, sendo 76,7% dos 29 analisados do ano de 2013, em decorrência da perda do objeto em acúmulo de cargo após notificação e escolha, por parte do servidor, de um dos cargos ocupados ilegalmente. (MELO, 2015, p. 59-65)

indisposição *inter* ou intraorgânicos. Afinal, é nesse momento que, muitas vezes, o princípio da impessoalidade passa a ser invocado pela parte investigada como argumento para se falar de suspeição de membro vinculado ao mesmo órgão.

Assim sendo, o instrumento necessário para averiguar condutas, em vez de ser um fator disposto para ajustar e organizar as falhas dentro de determinada instituição, torna-se fator de desajuste, haja vista o agravamento de conflitos de um servidor com o outro, assim como um órgão e outro. Nessa perspectiva, com o fim de evitar o desgaste institucional entre os servidores de uma comissão, esses passam a adotar um comportamento tendente a arquivar os processos para evitar menos problemas pessoais e até mesmo no ambiente profissional, impedindo a busca efetiva do resultado concreto, justo e adequado de se condenar quando necessário. Por esse motivo, a comissão passa a não olhar para a situação singular do servidor investigado, mas sim, passa a atuar com subjetivismo comportamental de se eximir e não comprometer a relação interpessoal com aquele servidor, replicando essas atitudes ao longo do tempo e com a constituição de novas comissões na medida em que os fatos ocorrerem.

Em nova amostragem sobre os resultados auferidos em processos administrativos instaurados em instituições federais, foram coletados dados quantitativos<sup>15</sup> na Universidade Federal de Juiz de Fora, no *Campus* Avançado de Governador Valadares, no intuito de se realizar um levantamento sobre a eficiência de Sindicâncias e PADs, a partir de onde foram constatadas as seguintes impressões:

**Quadro 3: Processos apurados na Universidade Federal de Juiz de Fora –  
*Campus* Avançado de Governador Valadares entre o período de 2015 e 2021<sup>16</sup>**

Número do Processo	Procedimento	Instaurado	Julgado	Resultado
23071.001469/2015-12	Sindicância Investigativa	12/02/2015	21/02/2017	Arquivado por recomendação da comissão
23071.001467/2015-23	Sindicância Investigativa	12/02/2015	21/02/2017	Arquivado por recomendação da comissão
23071.001464/2015-90	Sindicância Investigativa	12/02/2015	16/02/2016	Arquivado por recomendação da comissão
23071.001460/2015-10	Sindicância Investigativa	12/02/2015	16/02/2016	Arquivado por recomendação da comissão
23071.001466/2015-89	Sindicância Investigativa	12/02/2015	21/02/2017	Arquivado por recomendação da comissão
23071.001463/2015-45	Sindicância Investigativa	12/02/2015	27/05/2015	Arquivado por recomendação da comissão
23071.019966/2014-96	Sindicância Investigativa	12/02/2015	20/03/2015	Encaminhado a Juiz de Fora para julgamento e encerramento, no âmbito da unidade

<sup>15</sup>O acesso à informação foi solicitado através do sítio eletrônico: <https://falabr.cgu.gov.br/>.

<sup>16</sup> Os processos fornecidos pelo *Campus* não incluem docentes da Unidade Instituto de Ciências da Vida.



23071.001867-2016-10	Rito Sumário	04/02/2016	05/04/2016	Anulado por Decisão Administrativa
23071.003692/2016-85	Sindicância Investigativa	16/03/2016	18/04/2016	Encaminhado para Diretor ICV/GV para providências e encerramento na unidade, no dia 10/10/2016
23071.017118/2016-12	Sindicância Investigativa	15/09/2016	10/01/2017	Arquivado por recomendação da comissão
23071.017117/2016-60	Sindicância Investigativa	15/09/2016	10/01/2017	Arquivado por recomendação da comissão
23071.020319/2017-70	Sindicância Investigativa	02/10/2017	13/03/2018	Arquivado por recomendação da comissão
23071.020321/2017-49	Sindicância Investigativa	02/10/2017	13/03/2018	Arquivado por recomendação da comissão
23071.020322/2017-93	Sindicância Investigativa	02/10/2017	13/03/2018	Arquivado por recomendação da comissão
23071.005667/2018-06	Sindicância Investigativa	07/05/2018	27/06/2018	Arquivado por recomendação da comissão
23071.010586/2018-10	Sindicância Investigativa	21/06/2018	Não encontrado	Arquivado por recomendação da comissão
23071.006720/2018-88	Sindicância Investigativa	26/04/2018	Não encontrado	Arquivado por recomendação da comissão
23071.016357/2018-17	Processo Administrativo Rito Ordinário	11/09/2018	18/01/2019	Arquivado por recomendação da comissão
23071.020877/2018-16	Sindicância Investigativa	08/11/2018	Não encontrado	Arquivado por recomendação da comissão
23071.019988/2019-61	Sindicância Investigativa	11/10/2019	09/03/2020	Arquivado por recomendação da comissão
23071.019986/2019-71	Sindicância Investigativa	11/10/2019	09/03/2020	Arquivado por recomendação da comissão
23071.020973/2019-45	Sindicância Investigativa	20/02/2020	25/08/2020	Arquivado por recomendação da comissão
23071.020975/2019-34	Sindicância Investigativa	20/02/2020	25/08/2020	Arquivado por recomendação da comissão
23071.900022/2020-66	Sindicância Investigativa	11/03/2020	Não encontrado	Arquivado por recomendação da comissão
23071.909310/2020-35	Sindicância Investigativa	07/07/2020	21/12/2020	Arquivado por recomendação da comissão
23071.903805/2020-66	Processo Administrativo Disciplinar	06/03/2020	Não encontrado	A decisão proferida pela Comissão do Processo Administrativo Disciplinar foi exculpar a servidora.
23071.915967/2020-37	Processo Administrativo Disciplinar	06/10/2020	Não encontrado	A decisão proferida pelo reitor foi aplicação da pena de demissão ao servidor.
23071.019317/2017-38	Sindicância Contraditória	11/04/2018	29/05/2019	Aplicação de suspensão do servidor por 30 dias.
23071.005078/2018-10	Processo Administrativo Disciplinar	26/04/2018	15/08/2018	Absolvição
23071.020561-2018-24	Processo de Investigação Preliminar	05/11/2018	12/03/2019	Arquivamento
23071.006343/2019-68	Sindicância investigativa	03/05/2019	06/04/2020	Decisão para abertura da sindicância acusatória.
23071.902646/2020-28	Sindicância acusatória	27/08/2020	01/02/2021	Arquivamento por prescrição.

23071.909464/2020-48	Processo administrativo disciplinar	09/07/2020	01/04/2021	Absolvição
----------------------	-------------------------------------	------------	------------	------------

**Fonte: Ofício/SEI nº 158/2021/CAMPUSGV-DIRETORIA e Ofício/SEI nº58/2021/CAMPUSGV-DIRETORIA**

Do levantamento realizado, foi possível analisar que, de todos os procedimentos instaurados e disponibilizados pelo *Campus* da citada autarquia federal, o índice de arquivamento é extremamente alto, com cerca de 72,72% dos 33 procedimentos, sendo 24 arquivamentos, duas condenações (suspensão de 30 dias e demissão), duas absolvições, uma recomendação para abertura de sindicância acusatória, uma anulação e dois encaminhamentos para providências. Além disso, os processos disponibilizados referentes a sindicâncias discentes foram excluídos por não se tratarem de indivíduos amparados pela Lei 8.112/90. Ainda, também foram excluídos os processos não concluídos no ano de 2021.

Em razão desse alto índice de arquivamento na instituição analisada, além da exposição de possíveis falhas, das quais poderão se encontrar presentes na fase de tramitação dos processos disciplinares, comuns a outras instituições outrora citadas, notam-se fatores que servem de indicativo para reflexão acerca da existência da falibilidade do poder disciplinar, quando necessária a atuação da Administração Pública na apuração de condutas de seus servidores públicos. Ora, tal constatação, muitas vezes, tende a influenciar a ideia negativa de tolerância às infrações cometidas por esses e também uma certa percepção de ineficiência dos procedimentos, sendo cada vez mais gradativo o descrédito social.<sup>17</sup>

Não obstante todos os entraves apresentados, há de se reconhecer a necessidade desses procedimentos para o controle interno da Administração Pública e o exercício da boa governança. Sendo assim, são mecanismos que devem ser vistos como fatores responsáveis pelo controle da atuação de agentes públicos (em especial os agentes administrativos), diante da apuração e punição de condutas administrativas irregulares. Ademais, servem de óbice à

<sup>17</sup>Com o fim de compreender o processo de apuração dos procedimentos, através da formação de comissões processantes, em entrevista realizada com ANDRADE (2021), Diretor Geral da UFJF/GV entre 05/2015 a 03/2021, algumas conclusões puderam ser aferidas. i) foi informado, como critério para designação de servidores para a composição de comissões, a formação em Direito por pelo menos um dos membros. Ora, por não se tratar de requisito obrigatório à admissão em concurso de servidores Técnicos-Administrativos em Educação, torna-se fator restritivo ao total de servidores públicos disponíveis para serem membros das comissões disciplinares; ii) em termos de capacitação, constatou-se a escassez de oferta de cursos destinados ao quadro de servidores, restrita a apenas um curso ao longo da vigência da gestão retrocitada. Portanto, se a busca de membros é por servidores capacitados, é questionável a real capacidade conferida ao corpo de agentes públicos lotados na aludida instituição e em que medida estariam efetivamente aptos a conduzirem processos disciplinares.

prática de outras condutas infracionais, transcendendo interesses individuais de gestores, de modo a garantir a prestação de serviços públicos voltada ao interesse da coletividade.

#### **4 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: ALTERNATIVAS PARA A SUPERAÇÃO DE SEUS ENTRAVERES**

Os meios de apuração de condutas irregulares praticadas pelos servidores públicos legitimam o exercício do poder disciplinar da Administração Pública, tratando-se de ferramentas fundamentais à prática do controle interno, visando, portanto, garantir a sua efetividade, a fim de promover a boa governança<sup>18</sup>. No entanto, quando instaurados sem a devida precaução, esses já não são capazes de cumprir a função de disciplinar agentes públicos.

Dessa maneira, as incorreções nesses procedimentos evidenciam a insuficiência da capacidade institucional da Administração Pública, pois, ao demonstrar precariedade no exercício da sua função de punir, abre-se vistas à possível intervenção judicial para a apreciação de decisões cujas matérias não se tratam, a princípio, da esfera de sua capacidade institucional. Com isso, surgem mais casos de anulação de Processos Administrativos Disciplinares (PADs), ora por lesão ao princípio da impessoalidade, ora por vícios de falhas procedimentais das próprias comissões. Assim, essa baixa capacidade institucional tende a gerar muitos resultados arquivados ou cada vez mais judicializados, em virtude de condenações ocorridas sem o devido zelo aos preceitos da lei.

Sendo assim, é necessário refletir sobre as formas de minimizar possíveis falhas que farão instrumentos fadados a injustiças desde a sua gênese, com problemas já no ato de formação das comissões disciplinares responsáveis pela sua condução. Com efeito, a fim de impossibilitar os altos índices de arquivamentos e insucessos em processos disciplinares, tem-se, como opção, a possibilidade da criação de Comissão Processante Permanente (CPP) para garantir mais expertise e fortalecimento na própria capacidade institucional da Administração Pública no exercício do poder disciplinar. Essa iniciativa tem como base o princípio da

---

<sup>18</sup>Para Juarez Freitas (2015), a boa administração pública “trata-se de direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade de princípios constitucionais e correspondentes prioridades.” (FREITAS, 2015, p. 198)

especialidade, em razão de setorizar e especializar a função de apurar e, com isso, melhorar o seu desempenho.<sup>19</sup>

A partir disso, Bacellar Filho (2013, p. 424) justifica a viabilidade de designar comissões de caráter permanente para possibilitar a seleção dos membros em momento anterior à ocorrência dos fatos, evitando escolhas por motivos subjetivos e já predestinadas a absolver ou punir o investigado de forma antecipada, devido ao julgamento pré-existente. Para ele, a previsão de comissões provisórias na Lei 8.112/90 tem sua constitucionalidade duvidosa, consubstanciando verdadeiro tribunal de exceção. Afinal de contas, tais comissões são formadas posteriormente aos fatos e de maneira discricionária pela autoridade competente. Nesse caso, devido ao momento de designação dos membros, uma CPP seria compatível com o juiz natural<sup>20</sup>, podendo, inclusive, reduzir alegações de impedimentos e suspeições na condução do processo.

Quando se tem o caráter permanente, as comissões podem apresentar composição e fluxo de trabalho diferentes, a depender da instituição e da viabilidade, presumindo maior imparcialidade e ausência da influência da autoridade administrativa. Desta feita, com o fim de elucidar a proposta, a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) instaurou a CPP<sup>21</sup> em seu sistema organizacional, cuja missão é assegurar segurança e imparcialidade na apuração de irregularidades administrativas. Assim, esta comissão é responsável por escolher membros de comissões sindicantes ou processantes (subcomissões) baseadas em critérios objetivos, elencados no Manual de Fluxos Técnicos da CPP<sup>22</sup>, afastando, portanto, a discricionariedade do gestor de realizar escolhas subjetivas. Além disso, os membros poderão se dedicar exclusivamente aos fatos do processo, eximindo-se de cumprir funções habituais do cargo até a entrega do relatório final.

Por se tratar de um órgão permanente e responsável por auxiliar subcomissões, tem-se preservada a melhor estrutura na condução dos procedimentos, sobretudo no decorrer do rito

---

<sup>19</sup>Moreira Neto (2014) destaca que a ampliação das atividades da Administração Pública demanda mais eficiência operativa, portanto, “o princípio da especialidade, de caráter substantivo, informa particularmente a distribuição de competências administrativas entre entidades, órgãos e agentes estatais, estando diretamente conotada ao princípio da eficiência e aos resultados da ação administrativa, atuando como seguro critério de distribuição funcional”. (MOREIRA NETO, 2014, p. 179)

<sup>20</sup>O autor tratou de explicar a incidência do princípio do juiz natural, consagrado na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, XXXVII e LIII, no PAD, pautado no entendimento de que não se diferencia o processo judicial ou administrativo. Assim, quando se importa esse conceito para o âmbito administrativo, tem-se a figura do administrador competente, que deverá ter uma atuação impessoal e imparcial. (BACELLAR FILHO, 2013, p. 395-455)

<sup>21</sup>Criada pela Portaria nº 775, de 06 de maio de 2010, a CPP tem como objetivo supervisionar as subcomissões disciplinares nos processos instaurados na UNIFESP, sistematizá-los, orientar trâmites administrativos para otimizar os fluxos de trabalho e controlar o cumprimento de prazos.

<sup>22</sup>Para saber mais, vide a regulação do processo de seleção de membros disponibilizado no Anexo 1.

processual administrativo, em virtude do desenvolvimento de manual de fluxos técnicos próprio, para auxílio acerca das atividades administrativas, além de orientações prestadas por agentes qualificados e habituados aos trâmites aos demais membros designados. Ademais, a garantia de se obter um processo disciplinar mais célere na apuração também decorre do controle e suporte ofertado pela CPP para garantir o devido respeito aos prazos determinados em lei específica.

Ainda, outra instituição que também instituiu a CPP<sup>23</sup> para apurar condutas disciplinares de seus servidores foi a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mas com a composição e fluxo diferentes da UNIFESP. No caso, a própria comissão selecionada apura os fatos, portanto, dentre os procedimentos administrativos adotados, só o fato de não serem compostas por indicações realizadas exclusivamente por uma autoridade administrativa, baseadas nas suas pré-compreensões, indica uma atuação mais impessoal e imparcial dos seus membros. Por conseguinte, a seleção dos membros que irão formar a comissão disciplinar será por meio de sorteio e na presença do investigado, mediante as opções compostas no corpo de jurados<sup>24</sup>, que é formado em momento oportuno, excluindo-se os casos dispostos no ato normativo, inclusive daqueles que pertençam à mesma unidade ou órgão do indiciado. Esses procedimentos operacionais encontram-se regulamentados pelo ato normativo responsável pela sua constituição<sup>25</sup>.

Em verdade, a proposta de constituir uma CPP para apurar faltas disciplinares em âmbito das instituições é capaz de intervir significativamente nas alegações de impessoalidade promovidas pelos servidores investigados, além de superar determinados comportamentos institucionais dos agentes públicos componentes de comissões disciplinares. Além disso, também viabiliza a condução de processos mais céleres e imparciais, cujas comissões seriam compostas por membros detentores de melhor capacidade interpretativa acerca da matéria disciplinar. Consequentemente, isso viabiliza o alcance a um resultado adequado e eficiente, no sentido de não serem as comissões utilizadas como instrumento de favorecimento ou punição de pessoas com base em interesses pessoais, afastando qualquer margem a questionamentos referentes a sua parcialidade.

---

<sup>23</sup>A UNICAMP dispõe de mais de uma CPP em virtude da necessidade de membros pertencentes à mesma carreira para a sua composição. Assim, na prática de conduta irregular cometida por docente, os membros serão docentes; mas se forem servidores pertencentes à carreira de profissionais de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, a conduta será apurada por servidores da mesma carreira. Ainda, a CPP é regulamentada no seu estatuto de servidores, instituída pela Portaria GR-167/1984, de 17 de agosto de 1984.

<sup>24</sup>O corpo de jurados, que exercerá mandato por dois anos, é constituído por servidores indicados pelas autoridades administrativas das diferentes unidades da instituição, havendo sorteio para a escolha de dois membros que comporão a comissão junto ao presidente. (RESOLUÇÃO nº 022/2018)

<sup>25</sup>Vide Resolução GR-022/2018, de 08 de março de 2018, no Anexo 2.

Não obstante, a depender do perfil da instituição, há de se pensar também na viabilidade de se promover o intercâmbio interinstitucional das comissões disciplinares, de acordo com a estrutura administrativa das instituições interessadas em dispor servidores responsáveis para este fim, como mais uma alternativa de romper as barreiras que obstaculizam o cumprimento das funções administrativas no entorno do exercício do poder disciplinar. Assim, para ser viável essa proposta, é necessário que seja firmado um convênio de cooperação mútua para gerir o serviço de apuração de condutas administrativas irregulares de maneira integrada, tornando-se estratégia fundamental dessa chamada cooperação interinstitucional.

Desse modo, no tocante à proposta de se ter um convênio como parceria desenvolvida para esse fim específico, Krell (2008) considera tal instrumento um meio alternativo de cooperação interinstitucional. Na sua concepção, que trabalha a ideia de cooperação intergovernamental, isto é, de um ente federativo colaborar com outro como forma de planejamento integrado na execução de certas funções públicas, as ferramentas de consórcios e convênios são capazes de aumentar a esfera de influência da democracia local (KRELL, 2008, p. 126). Para tanto, para fins dessa colaboração pretendida, em vez da própria comissão ser lotada no mesmo local onde o agente será investigado, avalia-se a possibilidade de realizar o ato de cessão recíproca de servidores devidamente capacitados para apuração dos processos disciplinares, ainda que de forma remota, podendo se limitar ao volume de procedimentos instaurados como termos do convênio firmado.

Pensando nisso, a proposta de cooperação interinstitucional trata-se de ferramenta capaz de estimular, inclusive, a concretização do princípio da eficiência da Administração Pública no exercício do controle disciplinar. Para Di Pietro (2020, p. 250), um dos aspectos desse princípio se relaciona à forma de organização, estruturação e disciplina da máquina administrativa, na busca ao interesse público, com vistas à prestação de serviços públicos que alcancem os melhores resultados. Portanto, a atuação em conjunto de instituições para o desenvolvimento desse tipo de função pública permite que a atividade administrativa seja desempenhada com mais presteza.

Destarte, o que determinará a proposta mais viável a ser adotada pela instituição será o seu perfil, além da sua própria estrutura administrativa de dispor seus servidores públicos para se encarregarem apenas para essa função. Em caso de convênios firmados entre as instituições, se o fluxo de processos disciplinares instaurados tiver um volume considerável em uma delas, ter uma Comissão Processante de caráter permanente tende a ser mais vantajoso, em decorrência do dispêndio de recursos para fins de firmar os convênios específicos. Por outro lado, instituir essas comissões permanentes dentro da própria instituição, incorre no risco de,

em algum momento, o agente público investigado se deparar com membros que demonstrem algum tipo de relacionamento interpessoal profissional, mas que não se enquadrem nas hipóteses de suspeição ou impedimentos propriamente ditos. Portanto, é a partir disso que se analisa a viabilidade de se firmar convênio para o intercâmbio interinstitucional, com o fim de promover a maior incidência da impessoalidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve a pretensão de mostrar as diferentes concepções do princípio da impessoalidade explorados pela doutrina, demonstrando sua visão unilateral, na qual se foca muito mais na relação entre Administração Pública e administrados, mas que se apresenta omissa e deficitária na tratativa da impessoalidade no seu âmbito interno, isto é, das relações entre os próprios agentes públicos. Assim, ao se revelar um princípio com diversos sentidos, não é possível reconhecê-lo da mesma forma entre os variados tipos de interlocutores.

Nessa perspectiva, em âmbito dos processos disciplinares, a impessoalidade pode ser retratada para além dos casos de impedimentos e suspeições, no qual um órgão poderá julgar o outro, propiciando conflitos internos e desgaste institucional, além da possibilidade do processo de escolha de membros para comporem as comissões ser eivado de vício, no sentido de designá-los ao intento de se condenar ou absolver. Com isso, a apresentação dos entraves por detrás desses procedimentos tende a refletir diretamente no resultado final da apuração de faltas disciplinares, enfraquecendo cada vez mais o poder punitivo da Administração Pública.

Portanto, com a pesquisa realizada as hipóteses foram confirmadas, pois esses entraves que circundam os procedimentos disciplinares poderão ser minimizados com a criação de Comissões Processantes Permanentes ou, a depender do perfil da instituição, promover a cooperação interinstitucional para o desempenho das atividades administrativas específicas e contribuir para a sua melhor condução, sobretudo pela superação ao problema da impessoalidade e de suas implicações aos comportamentos institucionais.

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 28. ed. São Paulo: Método, 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ANDRADE. P. M. O. **Entrevista TCC**. Destinatário: Thainá M<sup>a</sup> Fróis Coelho. Governador Valadares, 23 Ago 2021. 1 mensagem eletrônica.

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

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. 3. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa n. 14, de 14 de novembro de 2018**. Regulamenta a Atividade Correccional no sistema de Correição do poder Executivo Federal de que trata o Decreto n.º. 5.840, de 30 de junho de 2005. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367). Acesso em: 21 Jul 2021.

BRASIL. **Lei Federal 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das autarquias e das fundações públicas. Brasília – DF: Presidente da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 18 Jul 2021.

BRASIL. **Lei Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília – DF: Presidente da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 20 Jul 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0145.13.060057-3/001**. Relator: Des. Moacyr Lobato. Julgado em: 06 Dez 2018. Publicado em: 12 Dez 2018. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1014513060057300120181444470>. Acesso em: 21 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0123.10.039910-4/001**. Relator: Des. Versiani Penna. Julgado em: 22 Nov 2018. Publicado em: 29 Nov 2018. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1012310039910400120181389129>. Acesso em: 24 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0144.12.005213-5/001**. Relator: Des. Audebert Delage. Julgado em: 05 Set 2017. Publicado em: 15 Set 2017. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1014412005213500120171014866>. Acesso em: 21 Mai 2021



BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0056.08.169537-3/003**. Relator: Des. Geraldo Augusto. Julgado em: 22 Mar 2017. Publicado em: 31 Mar 2017. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=100560816953730032017298047>. Acesso em: 21 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0209.10.004200-8/001**. Relator: Des. Edgard Penna Amorim. Julgado em: 17 Mar 2017. Publicado em: 27 Mar 2017. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1020910004200800120161270575>. Acesso em: 21 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0479.12.010614-7/001**. Relator: Des (a) Áurea Brasil. Julgado em: 16 Fev 2017. Publicado em: 24 Fev 2017. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=104791201061470012017146389>. Acesso em: 21 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0569.13.003684-5/001**. Relator: Des. Renato Dresch. Julgado em: 08 Nov 2018. Publicado em: 13 Nov 2018. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1056913003684500120181324837>. Acesso em: 24 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0515.13.005392-6/001**. Relator: Des. Corrêa Júnior. Julgado em: 22 Mai 2018. Publicado em: 30 Mai 2018. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=105151300539260012018557017>. Acesso em: 24 Mai 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0432.14.002801/001**. Relator: Des. Wilson Benevides. Julgado em: 30 Out 2018. Publicado em: 07 Nov 2018. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1043214002801500120181283766>. Acesso em: 08 Jul 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0439.13.014260-7/002**. Relator: Des. Gilson Soares Lemes. Julgado em: 06 Out 2016. Publicado em: 18 Out 2016. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1043913014260700220161284471>. Acesso em: 08 Jul 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0056.09.206094-8/005**. Relator: Caetano Levi Lopes. Julgado em: 07 Abr 2016. Publicado em: 18 Abr 2016. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=100560920609480052016405838>. Acesso em: 12 Jul 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo Interno em Recurso Especial nº 1387764/PE**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Julgado em: 08 Mar 2021. Publicado em: 11 Mar 2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201802816581&dt\\_publicacao=11/03/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802816581&dt_publicacao=11/03/2021). Acesso em: 24 Mai 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1702616/PR**. Relator: Min (a). Assusete Magalhães. Julgado em: 29 Mar 2021. Publicado em: 06 Abr 2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202001148090&dt\\_publicacao=06/04/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001148090&dt_publicacao=06/04/2021). Acesso em: 24 Mai 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1797780/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 11 Jun 2019. Publicado em: 01 Jul 2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900043708&dt\\_publicacao=01/07/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900043708&dt_publicacao=01/07/2019). Acesso em: 25 Mai 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1693167/CE**. Relator: Min.(a) Regina Helena Costa. Julgado em: 04 Dez 2018. Publicado em: 12 Dez 2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201701558731&dt\\_publicacao=12/12/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701558731&dt_publicacao=12/12/2018). Acesso em: 25 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 33.818/MG**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 01 Abr 2019. Publicado em: 05 Abr 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339865679&ext=.pdf>. Acesso em: 28 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.031.107/MT**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 08 Ago 2017. Publicado em: 14 Ago 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312396699&ext=.pdf>. Acesso em: 28 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.257.735/RJ**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 09 Mar 2020. Publicado em: 13 Mar 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342623797&ext=.pdf>. Acesso em: 28 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.161.988/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 12 Mar 2019. Publicado em: 15 Mar 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339706939&ext=.pdf>. Acesso em: 29 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.118.534/MS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 04 Abr 2018. Publicado em: 16 Abr 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314092465&ext=.pdf>. Acesso em: 29 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo em Recurso Especial nº 1.042.659/MG**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 30 Jun 2017. Publicado em: 02 Ago 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312133722&ext=.pdf>. Acesso em: 29 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 34.945/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 12 Dez 2018. Publicado em: 13 Dez 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339240566&ext=.pdf>. Acesso em: 29 Mai 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 25.105-4/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 23 Mai 2006. Publicado em: 20 Out 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=370271>. Acesso em: 05 Ago 2021.  
CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.35, n.1, 2015, p. 195-217. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21688>. Acesso em: 23 Ago 2021.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atualizado por Fabrício Motta. São Paulo, Saraiva, 2012.  
GLOCK, Hans-Johann. **Dicionário Wittgenstein**. trad. Helena Martins. rev. técnica Luiz Carlos Pereira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

HEIDEMANN, Patrícia. **Comissão Permanente versus Comissão Especial em Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública**. Revista Jus Navegandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31858>. Acesso em: 15 Ago 2021.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELO, Regina Gonçalves de. **A Eficácia do Processo Administrativo Disciplinar no Âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2015. 144f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/20364>. Acesso em: 03 Ago 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

SOUSA, Josean Pereira de. **Processo Administrativo Disciplinar e os Instrumentos de Economicidade e Apoio a Gestão Público**. 2015. 122f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Palmas, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/71>. Acesso em: 03 Ago 2021.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Gabinete do Reitor. **Resolução nº 022, de 08 de março de 2018**. Regulamenta dispositivos do Estatuto dos Servidores da Unicamp relativos à constituição das Comissões Processantes Permanentes. Campinas: Gabinete do Reitor, 2018. Disponível em: <https://www.pg.unicamp.br/norma/10283/0>. Acesso em: 17 Mai 2021.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Gabinete do Reitor. **Portaria nº 167, de 17 de agosto de 1984**. Dispõe sobre o processo administrativo disciplinar e os meios sumários de apuração de faltas, responsabilização e punições de servidores técnicos e administrativos. Campinas: Gabinete do Reitor, 1984. Disponível em: <https://www.pg.unicamp.br/norma/252/0>. Acesso em: 17 Mai 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. Reitoria. **Manual de Fluxos Gerenciais da Comissão Processante Permanente da UNIFESP**. São Paulo: Reitoria, 2017. Disponível em: [https://www.unifesp.br/reitoria/cpp/images/Cpp/documento/2017/Novos/ago-17\\_2/Manual%20de%20Fluxos%20Gerenciais%20CPP%20Unifesp.pdf](https://www.unifesp.br/reitoria/cpp/images/Cpp/documento/2017/Novos/ago-17_2/Manual%20de%20Fluxos%20Gerenciais%20CPP%20Unifesp.pdf). Acesso em: 26 Ago 2021.

## **7 APÉNDICE**



**Acadêmica:** Thainá Maria Fróis Coelho

**Matrícula:** 201604504GV

**Tema:** Aspectos controversos em Processos Administrativos Disciplinares: Reflexões sobre a (im)personalidade em Comissões Processantes

**Nome:** Peterson Marco O. Andrade – **Data da resposta:** 23/08/2021 – 16:50.

**Período da Gestão:** Período total – 22 de maio de 2015 até 29 de março de 2021.

Períodos divididos em: 1- *pro tempore* – 22/05/15 até julho de 2016. 2- Período eleito entre 30 de agosto de 2016 e 30 de agosto de 2020. E novo período *pro tempore* entre 01/09/2020 até 29/03/2021.

- 1) Qual o critério para escolha de servidores para fins de composição de Sindicâncias ou Processos Administrativos Disciplinares, além da exigência legal de quadro efetivo e estabilidade?

O critério prioritário era a formação em direito administrativo por pelo menos um dos integrantes, quando possível, e servidor estável da mesma categoria funcional do servidor investigado, nível E entre os TAEs, por exemplo. Além disso, a disponibilidade e existência de conflito de interesse era consultada com os indicados. Considerando que os professores não são vinculados à Direção Geral, as indicações eram solicitadas para os chefes de departamento ou direções de unidade acadêmica.

- 2) É exigido algum tipo de qualificação específica?

Buscamos sempre os servidores da área do direito com formação em direito administrativo ou servidores capacitados nos cursos internos.

- 3) Há programas de capacitação de servidores para este fim ou oferta de capacitações esporádicas?



Sim, as capacitações foram ofertadas pela PROGEPE e Diretoria de Integridade Institucional do Campus Sede em diferentes momentos. Segue o link de divulgação de alguns dos cursos ministrados:

<https://www2.ufjf.br/noticias/2018/11/26/progepe-oferece-curso-de-capacitacao-sobre-processo-administrativo-disciplinar/>

<https://www2.ufjf.br/progepe/wp-content/uploads/sites/28/2011/02/CURSOS-DE-CAPACITAÇÃO-PRIMEIRO-SEMESTRE-DE-2018-04-04-2018.pdf>

- 4) Há adoção de alguma forma de rodízio para a designação de comissões ou o critério é meramente discricionário?

O critério usado era baseado na articulação entre a formação, conhecimento, experiência, disponibilidade e declaração de existência conflito de interesse para a participação nas comissões. Não havia um rodízio formal, mas a disponibilidade, interesse e capacitação sempre foram questões respeitadas. Além disso, quando o indicado sinalizava conflito de interesse, o mesmo era imediatamente substituído.

## **8 ANEXOS**



## 8.2 Anexo 1



The header banner features the UNIFESP logo on the left, which includes the text 'UNIFESP' above a stylized building icon and 'UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO' below it. To the right of the logo are navigation links: 'Vestibular', 'Concurso', 'Fale Conosco', 'Ouvidoria', 'Transparência e Prestação de Contas', and 'Imprensa'. Further right are social media icons for 'SEI', 'Webmail', and 'Intranet'. A search bar with the placeholder text 'Pesquisar...' and a magnifying glass icon is positioned on the right side. Below the banner is a secondary navigation bar with links: 'PÁGINA INICIAL', 'INSTITUCIONAL', 'ENSINO', 'PESQUISA', 'EXTENSÃO E CULTURA', 'SERVIÇOS', 'FOREIGN VISITOR' (with a UK flag icon), and 'ACESSO À INFORMAÇÃO'.

Home / Institucionais / CPP - Comissão Processante Permanente

# CPP - Comissão Processante Permanente

## 1. APRESENTAÇÃO

A Comissão Processante Permanente - CPP, constitui um órgão de apuração permanente criada pela portaria nº 775 de 06 de maio de 2010, é um órgão da Reitoria da Universidade Federal de São Paulo, encarregado de sistematizar e supervisionar as sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Universidade, conforme estabelece o artigo 130 do Estatuto da Universidade Federal de São Paulo. Está localizada na Rua Sena Madureira, 1.500, 5º andar no Prédio da Reitoria

## 2. COMPETE A COMISSÃO PROCESSANTE PERMANENTE

Sistematizar os processos, supervisionar os trabalhos das Subcomissões, administrar o vencimento dos prazos das portarias, fazer a guarda dos processos, responder aos questionamentos dos órgãos de controles referente aos processos em andamentos nesta comissão.

## 3. MISSÃO

Proporcionar segurança e imparcialidade na apuração de eventuais irregularidades cometidas pelos servidores da Unifesp no exercício de suas funções. Orientar o trâmite administrativo às subcomissões, apoiando e controlando os prazos das portarias, visando dar maior celeridade e eficácia nas apurações das sindicâncias e processos administrativos disciplinares de acordo com as leis 8.112/90, 8.429/92, 9.784/99, e decretos nº 5.480/05 e 5.483/05.

## 4. VISÃO

Reduzir o tempo de apuração nas sindicâncias e processos administrativos disciplinares por meio de otimização dos fluxos de trabalho das subcomissões, evitando o retrabalho. Ocupando na estrutura organizacional um espaço como órgão produtivo, respeitado e não temido, pois o processo administrativo disciplinar não somente é o meio legal para a aplicação de penalidade administrativa, mas deve ser compreendido como instrumento de prova da inocência do servidor, pois objetiva esclarecer a verdade dos fatos constantes da representação ou denúncia associadas, direta ou indiretamente, a exercício do cargo, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor.

## 5. VALORES

A Comissão Processante Permanente, tem como princípio o agir com ética, honestidade, respeito, lealdade, moralidade e imparcialidade na realização dos trabalhos, prestando a UNIFESP, um trabalho com qualidade, eficiência e competência.



#### Procedimentos Operacionais CPP

Procedimento Técnico CPP 3 – Seleção de Membros das Comissões de Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância

##### 1) Objetivo

Selecionar servidores para compor as Comissões de Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância e proceder a investigação de fato prejudicial à Unifesp.

O exercício da função de membro de CPAD constitui encargo de natureza obrigatória, a menos que se verifiquem impedimentos objetivos ou suspeição, tratados em procedimento específico.

Os trabalhos da Comissão de Procedimento Administrativo Disciplinar / Sindicância têm prioridade sobre as demais atividades do servidor, havendo a possibilidade de membros designados ficarem dispensados do ponto até a entrega do relatório final.

##### 2) Procedimento

A equipe CPP selecionará os membros da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância de acordo com o Tipo de Processo, sendo que o número de membros varia com o Tipo de Processo, como segue:

Tipo de Processo	Membros da Comissão	
	Regimento Unifesp	Lei 8.112 / Decreto nº 5483 / Portaria CGU nº 335/2006
Sindicância Investigativa	2 membros	1 membro, no mínimo
Sindicância Patrimonial	2 membros	2 membros, no mínimo
Sindicância Punitiva ou Acusatória	3 membros	2 membros, no mínimo
Processo Administrativo Disciplinar Rito Ordinário	3 membros	3 membros, no mínimo
Processo Administrativo Disciplinar Rito Sumário	2 membros	2 membros, no mínimo

Os servidores nomeados para participarem das Comissões de Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância não devem:

- Estar respondendo Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância.
- Ter férias previstas para o período de apuração.
- Estar em licença médica.
- Estar fora do País.

Para participação em Comissões de Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância Punitiva, os servidores devem ser efetivos estáveis; já para participação em Comissões de Sindicância Investigativa ou Patrimonial, podem estar em período de estágio probatório.

Não podem participar de Comissões servidores com cargo exclusivo em comissão ou CLT.



Membros e Presidente da Comissão devem ser selecionados de um mesmo Campus para facilitar as reuniões e trabalhos, sendo que o Campus escolhido deve ser diferente do Campus sede da apuração. Deve-se alternar os Campi de escolha.

Segundo a lei, o Presidente da Comissão de PAD / Sindicância Punitiva deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do investigado, mas não se manifesta quanto a estabilidade do Presidente das Comissões Investigativas e Patrimoniais.

Atualmente, a CPP Unifesp adota o critério de sempre selecionar um livre docente ou docente como Presidente de Comissão de Processo Administrativo / Sindicância, se possível com conhecimento na área relacionada ao fato.

Não existe hierarquia na Comissão: os dois membros têm a mesma importância do Presidente, cabendo a este último apenas o ônus de praticar atos exclusivos.

Uma vez selecionados os membros pelo caminho Intranet Unifesp > Unifesp > Dados cadastrais Procuradoria / Auditoria e site Unifesp, seguem-se os passos abaixo:

- a) preenchimento do formulário **"Nomeação de Servidores para compor CPADs"**
- b) os nomes devem ser incluídos no Sistema de Controle CPP através do movimento "Escolha dos Membros da Comissão", usando o nome ou o registro funcional (RF) de cada membro
- c) o servidor designado como Presidente da Comissão deve ser incluído no Sistema de Controle CPP através do movimento "Presidente da Comissão". **(MELHORIA EM IMPLANTAÇÃO)**
- d) o formulário "Nomeação de Servidores para compor CPADs" deve ser impresso e entregue para a pessoa na equipe CPP responsável por elaborar a portaria de designação para arquivamento no processo ao final da etapa de elaboração / assinatura da Portaria

Fica estabelecido prazo de carência de 2 anos para que servidores sejam novamente designados como Membros de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância, a contar da data de julgamento do processo pela Autoridade Máxima Competente. Esta carência pode ser desconsiderada caso a expertise do servidor seja considerada necessária para apuração de processos subsequentes. Access CPP Unifesp, bem como consulta de funcionários por processos ativos e inativos no Sistema de Controle CPP devem ser consultados.

## 8.1 Anexo 2

### **Resolução GR-022/2018, de 08/03/2018**

**Reitor:** Marcelo Knobel

*Regulamenta dispositivos do Estatuto dos Servidores da Unicamp relativos à constituição das Comissões Processantes Permanentes.*

O Reitor da Universidade Estadual de Campinas, no uso de suas atribuições legais e estatutárias e considerando o previsto no Estatuto dos Servidores da UNICAMP (ESUNICAMP), resolve:

**Artigo 1º** - As Comissões Processantes Permanentes (CPP), previstas no Estatuto do Servidor da Unicamp, vinculadas administrativamente à Procuradoria Geral, serão constituídas, em cada caso, por um Procurador de Universidade, que a Presidirá, e outros dois servidores escolhidos mediante sorteio de um corpo de jurados de servidores docentes, no caso da CPP I, e de um corpo de jurados de servidores não docentes, no caso da CPP II.

**Artigo 2º** - Por indicação do Procurador de Universidade Chefe o Reitor designará até quatro Procuradores de Universidade para exercerem, suas funções na CPP, sem prejuízo das demais atividades realizadas na Procuradoria Geral.

§ 1º - Os processos administrativos disciplinares das Comissões Processantes Permanentes serão distribuídos a cada um dos Procuradores designados, em forma de rodízio, que os presidirá até sua conclusão, cabendo-lhes:

- I** – Instaurar e presidir os processos administrativos disciplinares, cuja abertura foi determinada pela autoridade universitária competente;
- II** – Elaborar a Portaria de Enquadramento Inicial e efetuar o enquadramento inicial dos indicados;
- III** - constituir a comissão nos limites desta Resolução.

§ 2º - A cada ano, em forma de rodízio, um dos Procuradores designados exercerá também a Presidência Geral das Comissões Processantes Permanentes, ficando incumbido da sua organização administrativa, cabendo-lhe:

- I** - Coordenar e dirigir as secretarias permanentes das CPP's;
- II** - Encaminhar à Procuradoria Geral relatório semestral de atividades das CPP's.

**Artigo 3º** - Os dois corpos de jurados exercerão seus mandatos por 2 (dois) anos e serão constituídos por servidores de reconhecida prudência, idoneidade e rigor no cumprimento de suas obrigações, a partir das indicações feitas da seguinte forma:

**I** - Para o corpo de jurados da CPP I serão indicados ao Reitor pelos diretores dos Institutos e Faculdades os nomes de 3 (três) docentes de sua unidade, sendo do nível MS-6 pelo menos um deles e os demais dos níveis MS-3 e MS-5;

**II** - Para o corpo de jurados da CPP II, os nomes de servidores enquadrados no segmento superior serão indicados:

**a)** 2 (dois), pelo diretor de cada um dos Institutos e Faculdades;

**b)** 8 (oito), pelo responsável de cada um dos seguintes órgãos:

**1.** Diretoria Geral de Recursos Humanos (DGRH);

**2.** Diretoria Geral da Administração (DGA);

**3.** Prefeitura da Cidade Universitária;

**4.** Superintendência do Hospital de Clínicas.

§ 1º - As indicações a que se referem este artigo serão feitas até 30 (trinta) dias antes do término do mandato dos membros do corpo de jurados.

§ 2º - Considerando as indicações feitas, por Portaria o Reitor designará os membros para comporem o corpo de jurados da CPP I e CPP II.

**Artigo 4º** - O sorteio do nome dos dois servidores que comporão, com o procurador, a comissão processante será feito pelo Presidente da CPP em audiência de citação inicial, presentes o secretário da CPP, o indiciado e seu advogado, se houver.

§ 1º - Serão excluídos do sorteio:

**1.** os jurados que sejam cônjuge ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até terceiro grau do servidor indiciado ou, se for o caso, do denunciante;

**2.** os que sejam de nível funcional inferior ao do indiciado;

**3.** os que pertençam à mesma Unidade ou Órgão do indiciado;

**4.** os que tenham sido membro de comissão processante no período de seis meses anterior ao sorteio.

**5.** os que tenham sido indiciados em processos administrativos disciplinares nos últimos cinco anos;

§ 2º - Fica delegada ao Presidente da CPP a competência para designar, na própria ata do sorteio, os membros da Comissão Processante instaurada, indicados na forma deste artigo.

§ 3º - O Reitor poderá, em casos excepcionais, designar os membros de uma comissão especial processante.

**Artigo 5º** - Esta resolução entra em vigor a partir da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Resolução GR-016/2009.

**Publicada no D.O.E. em 10/03/2018. Pág. 77.**