



**UNIVERSIDAD DE LA INTEGRACIÓN DE LAS AMÉRICAS
MAESTRIA EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**A CELERIDADE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DA
CORREGEDORIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO
PENITENCIÁRIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ, BRASIL**

GISELLE SOBRAL DE CARVALHO LIMA

CIUDAD DEL ESTE, PARAGUAY

2025

GISELLE SOBRAL DE CARVALHO LIMA

**A CELERIDADE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DA
CORREGEDORIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO
PENITENCIÁRIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ, BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidad de la Integración de las Américas, como exigência parcial para obtenção de título de Mestre em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Hoffmann Pieritz

Ciudad Del Este, Paraguay

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L732g LIMA, Giselle Sobral de Carvalho

A celeridade nos processos administrativos disciplinares da corregedoria da secretaria de estado de administração penitenciária do município do Rio de Janeiro/RJ, Brasil / Giselle Sobral de Carvalho Lima, 2025

151 fls

Tutor: Dr^a Prof.^a Vera Lúcia Hoffman Pieritz

Tese de mestrado em Ciências Jurídicas. Universidad de la Integración de las Américas, Ciudad del Este – República do Paraguai, 2025.

1. Administração Penitenciária
 2. Direito administrativo
 3. Processos administrativos disciplinares
- I. Pieritz, Vera Lúcia Hoffmann

CDU: 342.9

A CELERIDADE NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES DA
CORREGEDORIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO
PENITENCIÁRIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ, BRASIL

Esta tesis fue evaluada y aprobada en fecha ___ / ___ / _____. Para la obtención del título de Máster em Ciências Jurídicas.

Miembros de la Mesa Examinadora:

Nombre	Firma
Prof. _____
Prof. _____
Prof. _____

Ciudad Del Este, Paraguay

2025

A Deus, minha rocha e meu guia, toda honra e glória. Às minhas bebês, Helena e Heloísa, razões da minha evolução pessoal e profissional.

AGRADECIMENTOS

Dedico esta dissertação à minha família e amigos, que me acompanham nas mais diversas situações da vida. Toda trajetória não é fácil, mas pode ser menos dolorosa com aqueles que amamos ao nosso lado.

Ao meu marido, Frederico, aos meus pais, Janise e Jaime, à minha irmã Danielle, à minha cunhada Juliana Dias pelo carinho, cuidado e ajuda.

Agradeço aos amigos policiais penais integrantes e ex-integrantes da CPIA e Corregedoria, em especial: Gouveia, Adriano Neiva, Simone Barbosa e Ivan pelos ensinamentos e acolhimento no início da minha jornada como assessora na CPIA; à Aline Areias, Andréa, Constantino, Ana Carolina, Thiago França, Mendes e Nicoliche pela parceria e troca de conhecimentos durante a caminhada na 1ª CPIA; ao Diego Vieira, Manzini, Lourenço e Claudinei pela ajuda para a realização desta dissertação.

Agradeço às minhas amigas Policiais Penais, em especial: Adriana Lacerda, cuja amizade é um presente raro; Leila Ximenes e Gisele Lima pela lealdade e por incentivar a cursar o mestrado; Carla Rigueira, Rosângela Lorette e Patrícia Oliveira, pela atenção e carinho e em memória, à policial penal Sandra Martins e ao Mirinho pelas palavras de força e de credibilidade.

Ao IIEP, família que acolhe e transforma, assim como todos os professores da Universidade Unida; aos amigos de classe Vanessa Kathenin e Felipe Muniz pela parceria e carinho e à minha orientadora, Dra. Vera Pieritz, pela sabedoria, profissionalismo, ensinamentos, disponibilidade, sobretudo por todo cuidado e carinho, sem palavras para externar minha profunda gratidão e admiração.

À Divisão de Estudos, Pesquisa e Publicações pelo incentivo deste trabalho e à equipe Audivirt, pela compreensão e ajuda durante a minha gravidez.

À Corregedora Geral Roseli Felix pelo apoio e pela oportunidade de realização desta pesquisa, ao Subcorregedor João, pela generosidade e incentivo contínuo e à Assessora de Inquérito Bianca Santos pela liderança na gestão, que contribuiu para os resultados positivos desta pesquisa. À Secretária de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, Maria Rosa Lo Duca, pela autorização concedida para a realização desta pesquisa acadêmica na Corregedoria Geral da Pasta, evidenciando sua postura inovadora e flexível, voltada à promoção de avanços significativos e futuros contributos ao órgão correcional.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de Processos Administrativos Disciplinares, 2021-2023	17
Tabela 2 - Processo Administrativo Disciplinar federal	97
Tabela 3 - Processo Administrativo Disciplinar sumário federal: acumulação ilegal de cargos, abandono de cargos e inassiduidade habitual.....	97
Tabela 4 - Processo Administrativo Disciplinar estadual	97
Tabela 5 - Prazos totais dos PADs estaduais	98
Tabela 6 - Levantamento total de PADs e suas repercussões na Corregedoria Geral da SEAP/RJ, 2021 a 2023	123
Tabela 7 - Distribuição da penalidade de suspensão.....	126
Tabela 8 - Aplicação do TAC em penalidades de suspensão de até 30 dias.....	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma da Corregedoria Geral.....	105
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Arquivamento.....	117
Gráfico 2 - Penalidade: Advertência.....	118
Gráfico 3 - Penalidade: Repreensão	119
Gráfico 4 - Penalidade: Suspensão.....	120
Gráfico 5 - Penalidade: Demissão.....	121
Gráfico 6 - Penalidade: Cassação de Aposentadoria.....	122
Gráfico 7 - Processos administrativos disciplinares resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração - 2021	124
Gráfico 8 - Processos administrativos disciplinares resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração – 2022	125
Gráfico 9 - Processos administrativos disciplinares resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração - 2023	125

LISTA DE ABREVIATURAS

AGU	-	Advocacia Geral da União
ART	-	Artigo
CF	-	Constituição Federal
CGU	-	Corregedoria Geral da União
CNEP	-	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CP	-	Código Penal
CPC	-	Código de Processo Civil
CPIA	-	Comissão Permanente de Inquérito Administrativo
DESIPE	-	Departamento do Sistema Penitenciário
IPS	-	Investigação Preliminar Sumária
JAD	-	Juízo de Admissibilidade
JAPM	-	Julgamento Antecipado Parcial de Mérito
LINDB	-	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
PAD	-	Processo Administrativo Disciplinar
PADs	-	Processos Administrativos Disciplinares
PAR	-	Processo Administrativo de Responsabilização
PEN	-	Processo Eletrônico Nacional
RJ	-	Estado do Rio de Janeiro
SEAP	-	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
SEI	-	Sistema Eletrônico de Informações
SINPEN	-	Sistema de Inteligência Penitenciária
SINVE	-	Sindicância Investigativa ou Inquisitória
SISPATRI	-	Sistema de Controle de Bens Patrimoniais dos Agentes Públicos
STF	-	Supremo Tribunal Federal
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
TAC	-	Termo de Ajustamento de Conduta
TACs	-	Termos de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA	16
1.2	JUSTIFICATIVA	17
1.3	OBJETIVOS	20
1.3.1	Objetivo Geral	20
1.3.2	Objetivos Específicos	20
1.4	HIPÓTESES	20
2	MARCO TEÓRICO	22
2.1	DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	22
2.1.1	Origem e conceitos	24
2.1.2	Natureza jurídica do Direito Administrativo	30
2.1.3	Princípios do Direito Administrativo	31
2.2	DOS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES	36
2.2.1	Natureza jurídica do Processo Administrativo Disciplinar (PAD)	38
2.2.2	Obrigatoriedade da apuração	39
2.2.3	Poder disciplinar	41
2.2.4	Autoridade competente	43
2.2.5	Formas de noticiar irregularidades à administração	44
2.2.6	Juízo de admissibilidade	49
2.3	PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES.....	61
2.3.1	Procedimentos investigativos	61
2.3.2	Procedimentos acusatórios	69
2.3.4	Prescrição	89
2.4	SISTEMA DE CORREIÇÃO DA CORREGEDORIA DA SEAP-RJ	104
2.4.1	Nova estrutura da corregedoria e suas atribuições	105
3	MARCO METODOLÓGICO	109
3.1	TIPO DE PESQUISA	109
3.2	LOCAL DA PESQUISA.....	111
3.3	UNIVERSO E POPULAÇÃO	111
3.4	CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO.....	111
3.4.1	Critérios de inclusão	112

3.4.2 Critérios de exclusão	113
3.5 CRITÉRIOS ÉTICOS	113
3.6 INSTRUMENTO	114
3.7 COLETA DE DADOS	115
3.8 ANÁLISE DA COLETA DE DADOS	115
4 RESULTADOS DA PESQUISA	117
4.1 ESTIMAR O TEMPO DE DURAÇÃO DOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023	117
4.2 INVESTIGAR OS RESULTADOS DOS PAD'S INSTAURADOS	122
4.2.1 Levantamento total de PADs e suas repercussões na Corregedoria Geral da SEAP/RJ, 2021 a 2023	123
4.2.2 Análise dos PADs resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração	124
4.2.3 Análise dos PADs com punições de suspensão	126
4.3 QUANTIFICAR A APLICAÇÃO DO TAC NOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023	127
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	129
5.1 ESTIMAR O TEMPO DE DURAÇÃO DOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023	129
5.2 INVESTIGAR OS RESULTADOS DOS PAD'S INSTAURADOS	134
5.2.1 Levantamento total de PADs e suas repercussões na Corregedoria Geral da SEAP/RJ, 2021 a 2023	134
5.2.2 Análise dos PADs resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração	135
5.2.3 Análise dos PADs com punições de suspensão	136
5.3 QUANTIFICAR A APLICAÇÃO DO TAC NOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023	137
6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO	139
6.1 CONCLUSÃO	139
6.2 RECOMENDAÇÕES	141
REFERÊNCIAS	143
APÊNDICE	153
APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS	153

RESUMO

Uma das funções do Direito Administrativo é a organização interna da Administração Pública, o funcionamento dos seus serviços e das suas relações com os administrados. Portanto, será explorado o Direito Administrativo Disciplinar e necessariamente o processo administrativotisciplinar, que é a principal ferramenta para apurar irregularidades e infrações cometidas por servidores públicos. As autoridades que tiverem conhecimento dessas infrações possuem o dever de apurá-las. Para isso, existem instrumentos facilitadores que servem ao juízo de admissibilidade e subsidiam os processos administrativos, tornando-os mais ágeis. Desse modo, considerando as legislações vigentes que tratam do tema, as doutrinas, as jurisprudências, fontes já publicadas como artigos e revistas jurídicas/administrativas, realizar-se-á um estudo detalhado dos processos administrativos disciplinares, com análise dos seus princípios, requisitos, procedimentos, fases, instrumentos e encerramento, seja com punição, seja sem punição. Nesse sentido, esta dissertação de mestrado tem por objetivo geral analisar a Celeridade dos Processos Administrativos Disciplinares da Corregedoria da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Município do Rio de Janeiro/RJ, BRASIL, no período de 01/01/2021 a 31/12/2023 e seus reflexos na celeridade processual”. A abordagem torna-se necessária diante das elevadas dificuldades estruturais ocorridas dentro da Administração Pública de modo geral. Levantamentos prévios demonstraram que é recorrente a abertura de processos administrativos disciplinares (PADs) nesse lapso temporal, totalizando 578, dos quais somente 237 são instaurados e outros 258 são arquivados, além de 83 outras classificações, que colaboram para a incidência de atrasos na finalização dos processos. Enfim, o intuito do presente estudo é apresentar sugestões de instrumentos que sirvam de apoio aos encarregados na construção dos PADs, de forma que minimize os efeitos da demora na solução/finalização e o prejuízo à manutenção da disciplina na Corregedoria da SEAP-RJ. Metodologicamente, quanto ao tipo de pesquisa, trata-se de uma pesquisa aplicada. Em relação aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva e *ex-post-facto*, no que tange aos procedimentos, uma pesquisa bibliográfica e documental, e quanto à abordagem do problema, a pesquisa terá uma abordagem quantitativa, além de considerar em sua análise temporal, pode-se classificá-la como sendo um estudo transversal.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Administrativo Disciplinar. Processo Disciplinar

RESUMEN

Una de las funciones del Derecho Administrativo es la organización interna de la Administración Pública, el funcionamiento de sus servicios y sus relaciones con los administrados. Por lo tanto, se abordará el Derecho Administrativo Disciplinario y, necesariamente, el proceso administrativo disciplinario, que es la principal herramienta para investigar irregularidades e infracciones cometidas por servidores públicos. Las autoridades que tengan conocimiento de tales infracciones tienen el deber de investigarlas. Para ello, existen instrumentos que facilitan el juicio de admisibilidad y apoyan los procesos administrativos, haciéndolos más ágiles. De este modo, considerando la legislación vigente sobre el tema, las doctrinas, jurisprudencias, y fuentes ya publicadas como artículos y revistas jurídicas/administrativas, se realizará un estudio detallado de los procesos administrativos disciplinarios, con análisis de sus principios, requisitos, procedimientos, etapas, instrumentos y su conclusión, sea con sanción o no. En este sentido, esta tesis de maestría tiene como objetivo general analizar la celeridad de los Procesos Administrativos Disciplinarios de la Corregiduría de la Secretaría de Estado de Administración Penitenciaria del Municipio de Río de Janeiro/RJ, BRASIL, en el período del 01/01/2021 al 31/12/2023, y sus reflejos en la celeridad procesal. Esta aproximación se justifica ante las elevadas dificultades estructurales ocurridas dentro de la Administración Pública en general, y levantamientos previos demostraron que es recurrente la apertura de procesos administrativos disciplinarios (PAD) en este lapso temporal, totalizando 578, de los cuales solo 237 fueron instaurados, 258 archivados y otros 83 clasificados de distintas formas, lo que contribuye a los retrasos en la conclusión de los procesos. Finalmente, el propósito de este estudio es presentar sugerencias de instrumentos que sirvan de apoyo a los responsables de la elaboración de los PAD, de forma que se minimicen los efectos del retraso en su resolución/conclusión y el perjuicio a la preservación de la disciplina en la Corregiduría de la SEAP-RJ. Metodológicamente, en cuanto al tipo de investigación, se trata de una investigación aplicada; con relación a los objetivos, se clasifica como descriptiva y ex post facto; en cuanto a los procedimientos, es una investigación bibliográfica y documental; y respecto al enfoque del problema, la investigación tendrá un enfoque cuantitativo. Además, considerando su análisis temporal, puede clasificarse como un estudio transversal.

Palabras clave: Derecho Administrativo. Derecho Administrativo Disciplinario. Proceso Disciplinario.

ABSTRACT

One of the functions of Administrative Law is the internal organization of Public Administration, the operation of its services, and its relationship with the administered individuals. Therefore, this study will explore Disciplinary Administrative Law and, necessarily, the disciplinary administrative process, which is the main tool for investigating irregularities and infractions committed by public servants. Authorities who become aware of such infractions have the duty to investigate them. To this end, there are facilitating instruments that serve the admissibility assessment and support administrative procedures, making them more efficient. Thus, taking into account current legislation on the subject, legal doctrines, case law, and previously published sources such as articles and legal/administrative journals, a detailed study will be conducted on disciplinary administrative procedures, analyzing their principles, requirements, procedures, stages, instruments, and conclusions, whether they result in punishment or not. In this context, the general objective of this master's thesis is to analyze the speed of Disciplinary Administrative Procedures within the Internal Affairs Division of the State Secretariat of Penitentiary Administration of the Municipality of Rio de Janeiro/RJ, BRAZIL, during the period from January 1, 2021, to December 31, 2023, and its impacts on procedural efficiency. This approach is necessary in light of significant structural difficulties encountered throughout Public Administration in general, and preliminary data show that the initiation of disciplinary administrative procedures (PADs) is frequent during this timeframe—totaling 578 cases, of which only 237 were formally initiated, 258 were archived, and 83 were classified under other categories, all contributing to delays in case resolutions. Ultimately, the purpose of this study is to propose tools that may assist those responsible for preparing PADs, aiming to reduce delays in resolving/concluding cases and the resulting harm to maintaining discipline within the SEAP-RJ's Internal Affairs Division. Methodologically, regarding the type of research, this is applied research. Concerning its objectives, the research is classified as descriptive and ex post facto. As for the procedures, it is both bibliographic and documentary, and in terms of the problem approach, it adopts a quantitative methodology. Given its time-based analysis, it can also be classified as a cross-sectional study.

Keywords: Administrative Law. Disciplinary Administrative Law. Disciplinary Procedure.

1 INTRODUÇÃO

É percebido, através da historiografia acerca do Direito Administrativo brasileiro, que tal Direito não viveu o mesmo movimento de renovação pelo qual foi assistido pelo Direito Constitucional brasileiro, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Sendo levadas em consideração as constantes mudanças que o mundo pós-moderno passa, nesse viés se concentram as mudanças culturais, políticas, sociais e morais; mudam-se as ideias, mudam-se as normas e é visto todo o mudar de uma sociedade.

No que tange à modernização, significa não aceitar as coisas como elas são, mas transformá-las em algo que consideramos melhor. Hoje não se tem uma forma definida que dure muito tempo. Isso é o mundo líquido. Essa “liquidez”, contudo, está resultando numa população mais atormentada por ansiedades e inseguranças.

Ao falar da disciplina de estudo, ou seja, o Direito Administrativo, elese apresenta de maneira não disciplinada, de forma sistemática e exaustiva pelo legislador. Observa-se que tal disciplina mostra em seus desdobramentos uma compilação de normas dispersas, de diferentes graus hierárquicos, proveniente de inúmeras entidades e órgãos de diferentes níveis da federação. Assim, cabe historicamente à doutrina e à jurisprudência o seu desenvolvimento científico.

Já o Direito Administrativo Disciplinar é um sub-ramo do Direito Administrativo, decorrente da competência de a Administração Pública impor formas comportamentais a seus agentes, objetivando manter a regularidade em sua estrutura interna, na execução e na prestação dos serviços públicos.

Nesse viés, o processo administrativo disciplinar é o instrumento legal, previsto para o exercício controlado e organizado da administração, podendo resultar em penalidade administrativa de seus servidores.

Diante do universo do direito disciplinar, a presente pesquisa tem como seu cerne a celeridade nos Processos Administrativos da Corregedoria Geral da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP/RJ). Assim, debruçará sobre a análise da celeridade processual e seus reflexos; da utilização dos instrumentos desburocratizantes e dos equipamentos modernos necessários para a cooperação da agilidade processual; da adesão/criação às

normas administrativas pertinentes e do tempo de duração dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs), a fim de investigar os resultados, assim como mostrar qual a realidade encontrada nos PADs.

1.1 PROBLEMA

O Processo Administrativo é uma relação jurídica que envolve sucessões dinâmicas e encadeadas de atos instrumentais, para a obtenção da decisão administrativa. Baseada na legislação, a qual reconhece que todos os entes federados possuem competência autônoma para legislar sobre processo administrativo, inexistente assim competência da União para legislar sobre normas gerais sobre suas matérias; averigua-se um arcabouço de falhas que não se findam, motivos pelos quais interferem negativamente no andamento processual, haja vista as dificuldades encontradas quando da aplicação das normas.

Isso nos faz precisar de “malabarismos”, ou seja, buscar aplicar a legislação da melhor forma e utilizar os instrumentos facilitadores existentes, para ocorrer o nascimento e a finalização dos PADs de forma mais célere.

Desse modo, entende-se que, apesar das legislações estaduais defasadas e retalhadas existentes a serem aplicadas no Direito Administrativo disciplinar, é importante trazer ao foco da discussão bibliográfica a pergunta norteadora: até que ponto é possível implantar mecanismos para aumentar a celeridade dos processos administrativos disciplinares na corregedoria, garantindo o equilíbrio entre eficiência e respeito às garantias processuais?

Por conseguinte, apresentam-se algumas indagações que motivaram este estudo:

1. Qual o tempo de duração dos PADs no ano de 2021/2023, em relação às penalidades de advertência, repreensão, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria?
2. Quantas prescrições ocorreram em 2021/2023?
3. Quantas punições de advertência, repreensão, demissão e cassação de aposentadorias foram aplicadas no ano de 2021/2023?
4. Quantos PADs foram arquivados no período 2021/2023?

5. Quantas punições de suspensão de até 30 dias ocorreram nos PADs no período de 2021 a 2023?
6. Quantas punições de suspensão superiores a 30 dias ocorreram nos PADs no período de 2021 a 2023?
7. Quantos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) foram aplicados nos anos 2021 a 2023?

1.2 JUSTIFICATIVA

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é um instrumento de grande influência para o funcionamento da Administração Pública, com o fim de manter a ordem, a disciplina e a integridade dentro do ambiente de trabalho entre os servidores que ali se encontram. Tal processo visa, sobretudo de forma preventiva, coibir os atos faltosos e, em sua forma repressiva, aplicar sanções disciplinares aos servidores públicos que por ventura cometam alguma infração destacada no estatuto no exercício de suas funções.

A primeira iniciativa de grande relevância da pesquisa que se firma foi a realização de um trabalho de levantamento prévio de dados na base da Coordenação de Análise e Instrução Processual, acerca do quantitativo de Processos Administrativos Disciplinares (PADs) da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro (SEAP/RJ), compreendido de 01 de janeiro de 2021 até 31 de dezembro de 2023, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de Processos Administrativos Disciplinares, 2021-2023

PADS	2021	2022	2023	TOTAL
Instaurados	64	95	78	237
Arquivados	99	116	43	258
Demissão	6	8	16	30
Suspensão	4	16	12	32
Repreensão	2	5	6	13
Advertência	0	3	1	4
Cassação de aposentadoria	1	0	3	4
TOTAL	176	243	159	578

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados levantados na Coordenação de Análise e Instrução Processual da Corregedoria Geral da SEAP-RJ (2024)

Notabiliza-se que é recorrente a abertura de PADs, totalizando 578 no período avaliado, dos quais somente 237 são instaurados e outros 258 foram arquivados, além de 83 outras classificações, no período de 2021/2023, que colaboram para a incidência de atrasos na finalização dos processos.

É rotineiro o saber acerca das dificuldades estruturais ocorridas dentro da Administração Pública. Assim, é importante o entendimento de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) sobre as deficiências em caráter estrutural no núcleo das Corregedorias. Vejamos:

Por vezes é relatado a dificuldade de formar equipes de funcionários para trabalhar nas corregedorias, pois muitos policiais tendem a percebê-las como órgãos cujo objetivo é “perseguir os policiais” (...). Em função disso, a seleção de pessoal para compor tais órgãos baseia-se, sobretudo, em redes pessoais e em convites feitos pelo corregedor. Entre outros problemas encontrados nas corregedorias nesse mesmo estudo, pode-se destacar: a falta de um treinamento específico para seus profissionais; uma demanda muito superior ao pessoal disponível; a carência de pessoal com perfil adequado; a alta rotatividade das equipes, dificultando a sequência das investigações; a falta de equipamentos (armas, gravadores, filmadoras e máquinas fotográficas); as restrições de espaço físico e outras dificuldades operacionais diversas (Lemgruber; Musumeci; Cano, 2003, p. 84).

Nessa perspectiva, tais lacunas e deficiências, por serem corriqueiras, verificarão as probabilidades das incidências na Corregedoria Geral da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, serão observadas e consideradas para a conclusão da pesquisa.

A presente pesquisa se justifica porque, sendo o principal meio de solução de conflitos, o PAD deve ser elaborado de forma completa, com a utilização de todas as ferramentas necessárias para a sua real efetividade e celeridade.

Ademais, também se justifica, especificamente, quando os servidores públicos que atuam na elaboração dos procedimentos administrativos empregam no momento do pré-processo os recursos necessários, com vistas à fundamentação da abertura de sindicância e/ou PAD, facilitando e contribuindo de forma significativa o trabalho dos sindicantes e membros das comissões disciplinares de inquérito, assim como para o desfecho processual justo, célere e efetivo.

A relevância da pesquisa se dá já que a maioria dos processos onera excessivamente os cofres públicos, quando não utilizam os instrumentos úteis e disponíveis, desperdiçando o tempo e/ou dinheiro dos servidores envolvidos e, principalmente, daqueles servidores acusados que se veem respondendo a um

processo acusatório ao qual não deram causa, causando-lhes transtornos físicos, psicológicos e financeiros.

Por essas razões, a fim de se evitar que os procedimentos/processos não atinjam a sua finalidade, é gerada a preocupação em torno de tudo o que foi exposto, além da questão da celeridade processual, motor dessa pesquisa, visto que diversas repercussões negativas são ocasionadas pela demora dos PADs, a saber:

1. A morosidade dos processos (insegurança jurídica);
2. O prolongamento do tempo de serviço dos servidores atuantes nos processos disciplinares, permitindo que eles possam se dedicar nas causas mais complexas, bem como evitar o risco de prescrição;
3. A oneração excessiva dos recursos financeiros e humanos do Estado, devido ao prolongado uso de material e força de trabalho no mesmo caso;
4. A exposição dos membros da corregedoria a maiores riscos de desgastes internos com o servidor (evitar abertura de sindicâncias e processos administrativos disciplinares desnecessários);
5. O desgaste dos servidores acusados com custos imateriais, pois sofrem psicologicamente com o processo administrativo em si (se o caso será analisado de forma justa ou injusta, se irão “manchar” seu histórico profissional etc.) e com o desgaste dos custos materiais (constituir advogado etc.);
6. Oportunidades para alegações de suposto abuso de autoridade e nulidades;
7. Percepção da ineficiência do serviço público;
8. Fomento da indevida percepção de impunidade administrativa.

A escolha do tema é importante por ser de relevante discussão no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar, na atualidade, o que o torna merecedor de análise, estudo e compreensão por parte dos servidores das Corregedorias, advogados, estudantes e demais operadores do direito, ou seja, para a sociedade em sua totalidade.

Por fim, tais questões são fundamentais para evitar a morosidade processual e compreender seus motivos, se for o caso, e assim, sugerir a elaboração de propostas/plano de ação para ajudar o setor correcional.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar a celeridade processual nos Processos Administrativos Disciplinares da SEAP do Município do Rio de Janeiro/RJ, Brasil, no período de 01/01/2021 a 31/12/2023.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para elucidar a problemática deste estudo, foram formulados os seguintes objetivos específicos:

- a) Estimar o tempo de abertura e durabilidade dos PADs na Corregedoria da SEAP-RJ.
- b) Investigar os resultados (arquivamento e penalidades) dos PADs na Corregedoria da SEAP-RJ.
- c) Quantificar a aplicação do Termo de Ajuste de Conduta nos PADs da Corregedoria da SEAP-RJ.

1.4 HIPÓTESES

Os Processos Administrativos Disciplinares (PADs) na Corregedoria da SEAP/RJ apresentam maior tempo de tramitação quando resultam em penalidades mais graves, enquanto os de menor gravidade tendem a ser concluídos mais rapidamente, ainda que com risco de prescrição. A instauração de PADs deve ser precedida de uma análise criteriosa, a fim de evitar a abertura de processos com baixa probabilidade de sanção, prevenindo arquivamentos desnecessários e o desperdício de tempo e recursos. Por fim, a aplicação do Termo de Ajuste de

Conduta deverá ser utilizada, quando possível, para contribuir com a celeridade processual.

Considerando as questões pertinentes à problemática deste estudo, têm-se as seguintes hipóteses para a pesquisa relativas à celeridade nos PADs da SEAP/RJ - Brasil, no período de 01/01/2021 a 31/12/2023 e seus reflexos na celeridade processual.

H1 – 70% dos PADs foram concluídos no tempo razoável.

H2 - 10% dos PADs no período de 2021/2023 prescreveram.

H3 – 80% dos PADs em 2021 resultaram em penalidades.

H4 – 80% dos PADs em 2022 resultaram em penalidades

H5 – 80% dos PADs em 2023 resultaram em penalidades

H6 – 20% dos PADs em 2021 instaurados resultaram em arquivamento

H7 – 20% dos PADs em 2022 instaurados resultaram em arquivamento

H8 – 20% dos PADs em 2023 instaurados resultaram em arquivamento

H9 - 80% das punições de suspensão resultaram em penalidades superiores a 30 dias

H10- 20% das punições de suspensão resultaram em penalidades até 30 dias

H11 – 50% de TACs foram aplicados nos PADs com suspensão de até 30 dias no período de 2021 a 2023

2 MARCO TEÓRICO

Este capítulo de revisão de literatura explora os fundamentos normativos, doutrinários e práticos relacionados à celeridade processual e ao devido processo legal, analisando propostas de otimização que possam contribuir para a melhoria da eficiência administrativa sem comprometer a justiça e a transparência das decisões disciplinares.

2.1 DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo enfrentou novos desafios devido à globalização, à rapidez tecnológica e aos modelos novos de governança no século XX e início do século XXI. Isso gerou uma grande preocupação com a transparência, prestação de contas e eficiência da Administração Pública, assim como surgiram novas regulamentações, como na área do Direito Administrativo, Ambiental e Digital.

Segundo Di Pietro (2025), a modernização do Estado e a ampliação do papel da Administração Pública demandam uma atuação mais eficiente e transparente, alinhada às exigências da sociedade contemporânea.

O Direito Administrativo disciplinar também passou por transformações, as quais refletiram nas estruturas administrativas e na construção sobre o papel do Estado e dos servidores na sociedade.

Nesse sentido, Mello (2021) ressalta que o Direito Administrativo deve acompanhar essas transformações para garantir que seus princípios fundamentais, como a legalidade e a moralidade, sejam resguardados.

Antigamente, as normas disciplinares eram arbitrárias, baseadas em critérios subjetivos. Além disso, a evolução do Estado de Direito, dos princípios, assim como a criação de regulamentos internos, códigos de ética e de conduta, o Direito Administrativo disciplinar transformou-se, ou seja, passou por uma fase de maior formalização e institucionalização.

Justen Filho (2025) também destaca que a governança pública tem sido fortemente influenciada por esses avanços, exigindo uma reinterpretação dos institutos tradicionais do Direito Administrativo.

Apesar dos procedimentos terem evoluído com o passar do tempo, a escassez dos textos, a ausência de precisão técnica e a desatualização constante da produção científica existentes sobre a matéria, atrapalham o operador do direito no momento da aplicação das reprimendas administrativas, assim como dificultam o impulsados processos administrativos, diante dos entraves encontrados no seu cotidiano.

Salienta-se que, existem inúmeros autores que tratam sobre o assunto Direito Administrativo, no entanto, poucos autores abordam o Direito Administrativo disciplinar em seus detalhes, principalmente em relação ao âmbito estadual, devido às lacunas, à falta de legislações abrangentes, à necessidade de reformas e atualização.

Desse modo, Mazza (2023) comenta que o Brasil está na fase da codificação parcial e menciona alguns argumentos de autores, a favor ou não da codificação. Os que são a favor entendem que a codificação favorece a segurança jurídica, cria maior transparência no processo decisório, aumenta a previsibilidade das decisões, beneficia a estabilidade social, facilita o acesso da população para conhecimento das regras vigentes, permite uma visão panorâmica do ramo e oferece melhores condições de controle da atuação estatal.

Entretanto, os que são contra entendem que pode haver risco de estagnação do Direito, gerar a constante desatualização do código diante da aprovação de posteriores leis extravagantes. A competência concorrente para legislar sobre Direito Administrativo impossibilitaria a codificação aplicável a todas as esferas federativas e a grande diversidade de temas, dificultando o trabalho de compilação.

Diante desse cenário de transformação e desafios no Direito Administrativo Disciplinar, percebe-se a necessidade de aprimoramento contínuo dos mecanismos normativos e institucionais que regem os processos administrativos disciplinares. A evolução da formalização e institucionalização desses processos trouxe avanços significativos, mas ainda enfrenta obstáculos como lacunas normativas, falta de imprecisão técnica e escassez de literatura especializada, especialmente no âmbito estadual.

Assim sendo, é inegável que a busca por maior transparência, eficiência e estabilidade nos procedimentos administrativos exige um olhar atento para reformas e atualizações que garantam a celeridade dos processos, sem comprometer as garantias fundamentais.

2.1.1 Origem e conceitos

A ideia do Direito Administrativo como um ramo independente da ciência jurídica surgiu com firmeza na França, quando se estabeleceu um regime jurídico próprio, baseado na formulação de princípios públicos específicos e na criação de regras legais destinadas diretamente a controlar a atuação dos administradores.

O ordenamento jurídico brasileiro tem suas bases nesse sistema francês, sendo a Revolução Francesa o marco mais destacado nesse processo. As políticas externas adotadas pelos Estados Unidos impactaram globalmente, levando os países do terceiro mundo, inclusive o Brasil, a seguirem as diretrizes internacionais.

O Direito Administrativo se consolidou como uma disciplina jurídica autônoma em um período relativamente recente. Antes da reforma política, decorrente da Revolução Francesa, não se poderia caracterizar a independência científica dos preceitos reguladores da atividade administrativa do Estado.

Medauar (2024) explica que, antes de se formar um conjunto sistematizado de normas para reger a atividade administrativa estatal, havia preceitos esparsos que não formavam um todo coeso e não podiam ser invocados pelos indivíduos contra a atuação da Administração, pois, em geral, eram voltados ao âmbito interno dos órgãos administrativos.

A partir de meados do século XIX, aproximadamente, o Direito Administrativo se consolidou como um conjunto sistemático de normas obrigatórias para autoridades de todos os níveis, reconhecendo os direitos dos particulares, protegidos por remédios jurisdicionais. No século XIX, o Direito Administrativo começou a ser reconhecido como um ramo independente, marcando o avanço do Estado de Direito, fundamentado nos princípios da legalidade e da divisão de poderes.

Destaca Medauar (2024) que:

Na segunda metade do século XIX foi se consolidando a sistematização do Direito Administrativo. Contribuíram para tal, principalmente, jurisprudência e obras de autores franceses, italianos e alemães. Formou-se um núcleo básico do Direito Administrativo, com os seguintes temas, principalmente: autoridade do Estado; personalidade jurídica do Estado; capacidade de direito público; ato administrativo unilateral e executório; direitos subjetivos públicos; jurisdição administrativa; poder discricionário; interesse público;

serviço público; poder de polícia; hierarquia; contratos administrativos (Medauar, 2024, p. 17).

O núcleo básico do Direito Administrativo formou-se, envolvendo temas como: autoridade do Estado, personalidade jurídica do Estado, capacidade de direito público, ato administrativo unilateral e executório, direitos subjetivos públicos, jurisdição administrativa, poder discricionário, interesse público, serviço público, poder de polícia, hierarquia e contratos administrativos.

O absolutismo monárquico foi primordial para o surgimento do Direito Administrativo, por ter a necessidade de regular a atividade estatal. Dessa forma, Meirelles (2025) comenta:

O impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito. Até então, o absolutismo reinante e o enfeixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição às ordens do Príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca, cristalizada na máxima romana "quod principi placuit leas habet vigorem", e subsequentemente na expressão egocentrista de Luís XIV: "L'État c'est moi" (Meirelles, 2025, p. 31).

Com o surgimento do Estado de Direito e das revoluções democráticas, como a Revolução Francesa, que teve grande impacto no desenvolvimento do Direito Administrativo, os princípios da legalidade, da proteção dos direitos individuais e da separação dos poderes influenciaram significativamente seu desenvolvimento. No entanto, o regime jurídico administrativo se desenvolveu de maneira diferente do modelo francês, devido à adoção da jurisdição administrativa na França, que surgiu para evitar a subordinação do Judiciário ao Executivo, uma preocupação da época.

Nesse seguimento, Medauar (2024, p.24) destaca que:

[...] a separação de poderes se apresenta como um dos pressupostos da existência do direito administrativo, pois, se a administração não estivesse separada dos outros poderes do estado, dificilmente poderia existir um direito específico que disciplinasse sua atuação.

No início, aplicavam-se as regras do Direito Privado, especialmente do Direito Civil, nas relações entre administradores e administrados. Com o tempo, as normas do Direito Privado foram sendo progressivamente expurgadas da esfera das relações administrativas, até que o Direito Administrativo se tornou um ramo autônomo da ciência jurídica, com princípios e regras próprias.

O sistema jurídico anglo-saxão, baseado na *common law*, desenvolveu seu Direito Administrativo de forma diferente dos países da Europa continental e esse desenvolvimento não impactou diretamente o direito brasileiro. Preleciona, nesse sentido, Medauar (2024) ao afirmar que o:

Direito Administrativo, que se originou, se sistematizou e se expandiu na Europa continental, costuma-se contrapor o chamado “*sistema do common law*”, vigente nos Estados Unidos e países da comunidade britânica. Nesse sistema, os preceitos norteadores da atividade da Administração Pública seriam os mesmos que regem as atividades de particulares, inexistindo, portanto, direito específico para aquela atuação (Medauar, 2024, p. 31).

Salienta-se que essa distinção entre os sistemas jurídicos reflete diferentes concepções sobre a relação entre o Estado e os cidadãos. Enquanto o Direito Administrativo europeu se caracteriza por um conjunto normativo específico voltado para a Administração Pública, o *common law* adota uma abordagem mais pragmática, aplicando os mesmos princípios que regem os particulares.

De acordo com Marques Neto e Freitas (2018), embora não existam modelos puros de *civil law* (base romanística) ou *common law*, o Direito Administrativo brasileiro é fruto de um sincretismo entre os dois sistemas. Esclarece-se que essa fusão não se deu de maneira uniforme, mas sim de forma adaptada às particularidades do Estado brasileiro. Nesse sentido, afirma Mazza (2023):

Entende que o Brasil nunca adotou o modelo francês de controle, mas nosso Direito Administrativo foi muito influenciado pelas decisões do contencioso da França. As causas de interesse da Administração cabem, não ao Poder Judiciário, mas a um conjunto independente de órgãos administrativos (contencioso administrativo) (Mazza, 2023, p. 71).

Essa construção histórica e influências múltiplas também explicam por que o Direito Administrativo brasileiro permanece como um ramo não codificado. Nessa mesma perspectiva, Medauar (2024) esclarece:

O Direito Administrativo é um direito não codificado. Ou seja, não tem suas normas englobadas num único texto, como ocorre com o direito civil e o direito penal, por exemplo. Entre fins do século XIX e meados do século XX houve muitos debates sobre a possibilidade e conveniência de codificar um ramo de formação recente, dotado de grande contingente de elaboração jurisprudencial. Os argumentos contrários à codificação centravam-se em alguns pontos: formação recente e incompleta; impossibilidade de codificar o direito público em geral; mutabilidade excessiva da legislação administrativa. A favor da codificação salientava-se o seguinte: estado de inferioridade científica decorrente da falta de um código; ausência de

clareza e certeza das normas; necessidade de trazer ordem à legislação administrativa, de torná-la mais conhecida, tolhendo os arbítrios. Surgiram posicionamentos intermediários, a favor de uma codificação parcial ou de uma codificação futura. Seguiu-se um período de quase ausência de atenção sobre o tema, como se houvesse anuência tácita sobre a não codificação (Medauar, 2024, p. 33).

Durante o século XIX e início do século XX, houve debates sobre a conveniência de codificar o Direito Administrativo, mas os argumentos contrários à codificação prevaleceram, destacando a formação recente e incompleta do ramo e a mutabilidade das legislações administrativas. Desse modo, no Brasil, o Direito Administrativo continua não codificado, com normas esparsas em diversas áreas, como licitações, contratos, direitos e deveres de servidores.

Com relação à codificação, Meirelles (2025) menciona três estágios que um ramo jurídico passa até a codificação. Veja-se:

Existem três estágios pelos quais um novo ramo jurídico passa rumo à codificação: 1º) Fase da legislação esparsa: nessa etapa as normas pertencentes ao ramo jurídico estão distribuídas em diplomas legislativos diversos, sem qualquer sentido de sistematização. É a situação atual do Direito Ambiental no Brasil. 2º) Fase da consolidação: após a fase da legislação esparsa, costuma-se avançar para a elaboração de codificações parciais, conferindo certa organização à disciplina normativa de temas pontuais dentro do ramo jurídico. Em momento seguinte, pode ocorrer de as leis mais importantes do ramo serem agrupadas em um diploma legislativo único chamado de “consolidação” ou “coletânea”. A consolidação não se caracteriza como um verdadeiro código, na medida em que lhe faltam a unidade lógica e a sistematização racional, impossíveis de se obter com a simples justaposição de leis distintas. Na fase da consolidação encontra-se, no Brasil, o Direito do Trabalho; 3º) Fase da codificação: finalmente, superadas as etapas da legislação esparsa e da consolidação, dá-se a codificação do Direito por meio da organização, em diploma legislativo único, dos princípios e regras mais relevantes para aquele ramo. É o caso, no Brasil, do Direito Civil, do Direito Processual Civil, do Direito Penal, entre outros (Meirelles, 2025, p. 42).

Cabe salientar que a Emenda Constitucional nº 45/2005 promoveu por meio do artigo 103-A da Constituição Federal a criação das súmulas vinculantes, o que modificou consideravelmente o sistema dos precedentes judiciais como fonte do Direito Administrativo:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade (Brasil, 1988).

É sabido que é de competência privativa da União legislar sobre o Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho, conforme o artigo 22, I, CF/88 (Brasil 1988) regulado por códigos.

Nota-se que esses temas são de responsabilidade exclusiva da União, resultando em legislação de alcance nacional. Isso contrasta com o Direito Administrativo em questões como, por exemplo, a dos servidores públicos, em que cada ente federativo tem autonomia para definir suas próprias normas. Isso é um reflexo da estrutura federativa do Estado, que assegura às suas unidades a capacidade de auto-organização, autogoverno, auto legislação e autoadministração.

Dentro desse contexto, a Constituição também estabelece que, quando um ato administrativo ou decisão judicial contrariar ou aplicar indevidamente uma súmula, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal. Se julgada procedente, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial contestada, determinando a prolação de uma nova decisão com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. Esse procedimento especial e urgente é o que de fato caracteriza o efeito vinculante, distinguindo-o do efeito normativo geral conferido às leis em geral.

Nesse sentido, Mazza (2023) observa que:

Antes da EC n. 45/2004, a jurisprudência era uma referência indicativa para o processo decisório da Administração, agora, por decisão de dois terços dos membros do STF, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, pode ser aprovada súmula com efeito vinculante em relação ao Judiciário e à Administração Pública direta e indireta (art. 103-A da CF). Com isso, as decisões judiciais, pelo menos aquelas condensadas em súmulas vinculantes, adquiriram força normativa cogente para a Administração Pública (Mazza, 2023, p. 70).

Desse modo, a reforma administrativa busca modernizar a Administração Pública, sendo fundamental para a garantias de princípios que são essenciais não apenas para atender às crescentes demandas da população. Na mesma esteira, Medauar (2024) destaca que a reforma administrativa deve ser guiada por princípios, como a eficiência, a celeridade e a publicidade, visando atender às necessidades da população e combater a corrupção.

Com relação ao conceito do Direito Administrativo, Mello (2021) afirma que se trata da disciplina que regula a função administrativa do Estado, não limitada ao Poder Executivo, mas também ao Legislativo e ao Judiciário, que desempenham funções administrativas de forma atípica.

Nesse contexto, a definição do Direito Administrativo vai além da gestão das atividades do Poder Executivo, envolvendo também o Legislativo e o Judiciário. Essa abrangência demonstra que a função administrativa no Estado não se limita a um único poder, mas envolve um conjunto de ações interligadas entre os diferentes segmentos do poder público.

Nas palavras de Meirelles (2025, p.35), o Direito Administrativo é:

Conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”, ou seja, não compete ao Direito Administrativo tratar da concepção do Estado, sua atividade legislativa, judicial ou social, objeto de estudo de outros ramos do Direito. Nesse sentido, sua função é a organização interna da Administração Pública, sua hierarquia, seu pessoal, o funcionamento dos seus serviços e suas relações com os administrados (Meirelles, 2025, p. 35).

Percebe-se que o Direito Administrativo é, portanto, um conjunto de princípios que regula o funcionamento dos órgãos, agentes e atividades públicas, com o intuito de garantir a consecução dos fins do Estado. Essa definição ampla evidencia a complexidade da disciplina e sua aplicação em diversos aspectos da Administração Pública.

Não obstante, Di Pietro (2025) acrescenta que o objeto do Direito Administrativo são os órgãos, agentes e pessoas jurídicas que integram a Administração Pública, além das atividades jurídicas não contenciosas que desempenham.

Com isso, o Direito Administrativo não se confunde com o Direito Penal ou com o Direito Civil, pois lida com questões administrativas, sendo regido por princípios próprios e com um regime distinto.

2.1.2 Natureza jurídica do Direito Administrativo

A natureza jurídica consiste em apontar a qual grande categoria do Direito o instituto pertence, ou seja, de forma resumida, classificá-lo como ramo do Direito Público ou do Direito Privado.

Segundo Mazza (2023), é óbvio que o Direito Administrativo é ramo do Direito Público, uma vez que seus princípios e regras regulam o exercício de atividades estatais, especialmente a função administrativa.

Além disso, a disciplina normativa do Estado é estudada pelos ramos do Direito Público, sendo eles: Administrativo, Tributário, Constitucional, Eleitoral, Penal, Urbanístico, Ambiental, Econômico, Financeiro, Internacional Público, Internacional Privado, Processo Civil, Processo Penal e Processo do Trabalho. Em contrapartida, os ramos direcionados à compreensão do regramento jurídico dos particulares são vinculados ao Direito Privado, quais sejam: o Direito Civil, o Empresarial e o do Trabalho.

Desse modo, é incontestável que o Direito Administrativo está intrinsecamente relacionado a diversos outros ramos jurídicos, mesmo sendo autônomo, realçando o vínculo profundo com o direito constitucional. A exemplo da relação do Direito Administrativo com o Direito Civil, Mazza (2023) menciona que:

O Direito Administrativo surgiu, nas decisões do contencioso administrativo francês, como um conjunto de regras e técnicas derogadoras do regime privado. Temas específicos, como atos da Administração e contratos estatais, até então disciplinados pelo Direito Civil, passaram a sujeitar-se a regras novas, compatíveis com o status privilegiado que o Poder Público gozava na condição de defensor dos interesses da coletividade. Assim, ao longo do século XIX, era construído o Direito Administrativo como um ramo autônomo em relação ao Direito Civil (à época, o direito comum). Essa circunstância histórica de passado em comum mantém o Direito Civil e o Direito Administrativo relacionados em diversos aspectos. Especialmente no que concerne à teoria do ato administrativo, contratos, pessoas da Administração indireta, servidão administrativa e bens públicos; o recurso a regras do Código Civil, para solução de problemas administrativos, é bastante frequente (Mazza, 2023, p. 107).

Assim como o Direito Civil, o Direito Processual Civil também estreitou sua relação com o Direito Administrativo, com a promulgação das Leis Federais n.º 9.784/99 (Brasil 1999a) e n.º 8.429/92 (Brasil 1992), que estabeleceram diretrizes para a proteção do cidadão frente à administração pública e os procedimentos da Fazenda Pública nos tribunais.

2.1.3 Princípios do Direito Administrativo

Os princípios são fontes essenciais para o Direito, disciplinando e guiando a aplicação dos institutos legais, nos casos reais e práticos atinentes às diferentes áreas, tal como o Direito Administrativo.

Nesse sentido, Teixeira (2010) justifica a aplicação dos princípios da seguinte forma:

Os princípios, independentemente de advirem do texto constitucional, de lei ou da doutrina, são mandamentos que dinamicamente se intercomunicam, seja por vezes para se reforçarem mutuamente, seja por vezes para que um atue como delimitador de outro. Nenhum princípio pode ser empregado de forma estanque e dissociada, em detrimento de toda a base principiológica, como se prevalecesse de forma absoluta sobre os demais, não comportando freios em seu emprego. A existência desse ajuste, dessa conformação entre os princípios é inquestionável, porém impossível de se modelar ou descrever, visto que o jogo de forças muda de acordo com cada situação, de forma que somente o caso concreto indica as necessárias delimitações no emprego dos princípios que nele cabem (Teixeira, 2010, p. 111).

Desse modo, a concepção de princípios, como meras diretrizes morais ou declarações de intenções, deve ser afastada, visto que os princípios são fontes de Direito, mesmo aqueles que não estão formalmente normatizados. Eles oferecem uma visão sistêmica do ordenamento jurídico, interpretando e integrando as lacunas ou ambiguidades presentes na legislação.

O artigo 37 da Constituição Federal dispõe acerca dos princípios do Direito Administrativo, uma vez que a Administração Pública, tanto direta quanto indireta, deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios visam assegurar que a gestão pública seja ética, transparente, imparcial e eficaz, sempre priorizando o interesse coletivo (Brasil, 1988).

O princípio da legalidade dispõe que a Administração Pública deve atuar estritamente conforme a lei, ao contrário dos cidadãos, que podem agir livremente, desde que não violem normas legais, impedindo, assim, arbitrariedades e assegurando que todos os atos administrativos tenham respaldo normativo. Com isso, nos processos administrativos disciplinares, a legalidade garante que a

condução das apurações seja justa e dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação vigente (Di Pietro, 2025).

O princípio da impessoalidade impõe que a Administração Pública atue sempre em prol do interesse coletivo, vedando favoritismos e perseguições. Dessa forma, os atos administrativos devem ser praticados com base em critérios objetivos, sem levar em conta preferências pessoais ou interesses particulares.

Nesse sentido, Meirelles (2025) entende que o princípio da impessoalidade se reflete em procedimentos, como concursos públicos e licitações, assegurando a igualdade de oportunidades e a imparcialidade na tomada de decisões.

O princípio da moralidade expressa que a atuação da Administração Pública deve ser moral, ou seja, condizente com os princípios éticos e de boa-fé. Um ato administrativo pode ser legal, mas, se contrariar valores como honestidade e justiça, será considerado inválido sob o prisma da moralidade administrativa.

Sobre o princípio da moralidade, Mello(2021)orienta tanto a conduta dos servidores quanto a fiscalização social sobre a gestão pública, permitindo a anulação de atos que violem a moralidade.

O princípio da publicidade é fundamental para garantir o controle social sobre a Administração Pública. A regra geral é que todos os atos administrativos sejam acessíveis ao público, salvo exceções justificadas por segurança ou privacidade.

Na definição de Gasparini (2012),a publicidade fortalece a democracia ao possibilitar que a sociedade fiscalize e acompanhe a gestão dos recursos públicos, promovendo maior responsabilidade por parte dos gestores.

Introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, o princípio da eficiência determina que a Administração Pública deve atuar com celeridade, qualidade e economicidade. A prestação dos serviços deve ocorrer de forma ágil e com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Para atingir essa meta, são adotadas medidas como avaliação de desempenho, modernização administrativa e eliminação de burocracias excessivas, garantindo um serviço público mais eficaz (Alexandrino; Paulo, 2021).

Dessa maneira, os princípios constitucionais asseguram que a Administração Pública atue com responsabilidade, transparência, ética e eficiência, promovendo um serviço público de qualidade e alinhado aos interesses da coletividade.

2.1.3.1 Princípios do Processo Administrativo Disciplinar

Além dos princípios do Direito Administrativo, também existem os princípios do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) que desempenham um papel essencial na estruturação e organização do Direito Administrativo, sendo eles: devido processo legal, ampla defesa e contraditório, supremacia e indisponibilidade do interesse público, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, continuidade dos serviços públicos, formalismo moderado e economia processual.

O princípio do devido processo legal previsto no art. 5º, LIV da CF/88 (Brasil, 1988) envolve um encadeamento de garantias constitucionais direcionadas para a efetividade dos processos administrativos e jurisdicionais. O presente princípio é fundamental, pois assegura que nenhuma pessoa possa ser privada de seus direitos ou sofrer qualquer tipo de prejuízo, sem que lhe seja garantida a oportunidade de participar de um processo justo e equitativo.

Segundo Gasparini (2012, p. 1079), “é o princípio que impõe condutas formais e obrigatórias para a garantia dos acusados contra os arbítrios da Administração Pública, assegurando-lhes não só a oportunidade de defesa como a observância do rito legalmente estabelecido para o processo”. Em suma, sem a observância do devido processo legal, qualquer decisão ou medida adotada não terá efeito sobre o acusado, pois carecerá de validade e eficácia.

O princípio do contraditório e da ampla defesa dispõe que todas as partes envolvidas em um processo, seja ele judicial ou administrativo, têm o direito fundamental de serem ouvidas e de apresentarem suas argumentações de forma ampla e completa.

Especificamente, o contraditório refere-se ao direito das partes de serem informadas sobre todos os atos e decisões tomadas durante o processo, bem como de participar ativamente do debate e da produção de provas, a fim de promover a igualdade entre elas (Di Pietro, 2025).

Por sua vez, o princípio da ampla defesa preserva o direito do acusado de ser informado das acusações feitas a ele, ter acesso às provas dos autos, preparar sua defesa, bem como apresentar provas e nomear defensor, caso não possa custear as despesas. Sob a ótica de Gasparini (2012), o princípio da ampla defesa consiste em:

Reconhecer ao acusado o direito de saber o que está e porque está sendo processado; ter vista do processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa preliminar; de indicar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa; de ter advogado quando for economicamente insuficiente; de conhecer com antecedência a realização de diligências e atos instrutórios para acompanhá-los; de perguntar e reperguntar; de oferecer a defesa final; de recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação (Gasparini, 2012, p. 853).

Desse modo, é necessário avaliar se ao acusado ou à parte litigante foram concedidas oportunidades reais de defesa, que incluem o direito de ser ouvido, de apresentar argumentos, provas e de participar ativamente do desenvolvimento do procedimento.

O princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público dispõe que cada ação realizada pela Administração Pública deve ter como objetivo primordial o interesse público, priorizando os interesses da comunidade em vez de buscar vantagens individuais. Nesse sentido, Carvalho Filho (2024) ensina que:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. Caso não esteja presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade (Carvalho Filho, 2024, p. 34 - 35).

Diante disso, nota-se que existem situações em que os direitos individuais, embora fundamentados nos princípios constitucionais, podem ceder diante do interesse público. Isso ocorre porque o ordenamento permite e oferece à Administração Pública ferramentas para agir dessa maneira.

O princípio da segurança jurídica, por sua vez, possibilita a harmonia nas interações cotidianas, priorizando a garantia da certeza da aplicação justa da lei, conforme os ditames das normas. De acordo com Carvalho Filho (2024):

Este princípio busca abrandar o conflito existente entre o princípio da legalidade e a estabilidade das relações jurídicas. Se por um lado é necessário observar a lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam instáveis por um tempo indeterminado, o que causa incertezas e receios entre os indivíduos (Carvalho Filho, 2024, p. 37- 38).

Logo, o presente princípio exige que os atos ou situações jurídicas sejam desconstruídos, apenas quando baseados em fundamentações plausíveis, ainda

que tenha ocorrido alguma inadequação com o texto legal no decorrer de sua elaboração.

O princípio da razoabilidade e proporcionalidade, de acordo com Di Pietro (2025), dispõe que as condutas administrativas precisam estar dentro de padrões aceitáveis, evitando e repudiando condutas que ultrapassem os limites adequados, atuando a Administração Pública com equilíbrio.

O princípio da continuidade dos serviços públicos dispõe que os serviços públicos devem ser contínuos. Tal regra, contudo, não é absoluta, uma vez que o artigo 6º, §3º da Lei n.º 8.987/95 traz consigo uma exceção, veja-se:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

(...)

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - Motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações;

II - Por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (Brasil, 1995)

Logo, a continuidade do serviço público se traduz no dever de a Administração Pública continuar a agir no desempenho de suas atividades. É por isso que os agentes administrativos, submetidos ao dever de zelar pelo interesse público, não podem se furtar de seguir essa finalidade imperativa.

O princípio do formalismo moderado é chamado, por alguns autores, também de princípio do informalismo ou princípio da obediência à forma e aos procedimentos, e dispõe que deve ser seguida uma forma simples, mas que seja suficiente para garantir a segurança, a certeza e o respeito aos direitos das partes. Di Pietro (2025) complementa:

Informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas (Di Pietro, 2025, p. 502).

Logo, o objetivo da característica do princípio do formalismo moderado é acabar com obstáculos que interferem na busca pela verdade dos fatos, já que também dificultam o andamento processual.

Por fim, o princípio da economia processual dispõe que os procedimentos legais devem ser conduzidos para alcançar o melhor resultado com o menor esforço possível, para evitar desperdício de tempo e recursos financeiros. Em síntese, é o que significa o princípio da economia processual.

Conforme afirma Moreira (2002), o princípio da economia processual está intrinsecamente ligado à efetividade do processo, uma vez que querer que o processo seja efetivo é querer desempenhar com eficiência o papel que lhe compete na economia do ordenamento jurídico.

Desse modo, os princípios observados no PAD estão diretamente ligados aos objetivos legais e sociais do processo, com ênfase no cumprimento da legislação e na manutenção das boas práticas da sociedade. Estes princípios não apenas guiam a conduta dos agentes públicos, mas também direcionam os procedimentos administrativos, garantindo que as decisões tomadas estejam em plena consonância com o ordenamento jurídico e sejam executadas de forma justa e transparente.

2.2 DOS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

O PAD constitui uma modalidade específica do processo administrativo, voltado para a apuração de condutas supostamente ilícitas praticadas por servidores públicos, para assegurar a responsabilização disciplinar quando constatada a infração.

Nas palavras de Justen Filho (2025):

O processo administrativo é uma sucessão ordenada de atos jurídicos, praticados por órgãos da Administração Pública e pelos administrados, com a finalidade de produzir uma decisão administrativa. Trata-se de uma relação jurídica que pressupõe forma e ordem legalmente previstas, cuja inobservância pode comprometer sua validade (Justen Filho, 2025, p. 70).

A condução do PAD deve respeitar os princípios estabelecidos pela Lei Federal n.º 9.784/99 (Brasil 1999a), que disciplina o processo administrativo no Brasil. Entre esses princípios, destaca-se o devido processo legal, que impõe à comissão processante o cumprimento das formas previstas em lei e a fundamentação de suas decisões com base nas provas constantes dos autos. Além

disso, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser observados, garantindo que a sanção aplicada seja condizente com a gravidade da infração.

Nesse sentido, Di Pietro (2025) opina que:

O processo administrativo, que pode ser instaurado mediante provocação do interessado ou por iniciativa da própria Administração, estabelece uma relação bilateral, 'interpartes', ou seja, de um lado, o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro, estranho à controvérsia, mas como parte que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por lei provocada ou não pelo particular, a Administração atua no interesse da própria Administração e para atender a fins que lhe são específicos (Di Pietro, 2025, p. 676).

Logo, os procedimentos podem ser instaurados tanto por iniciativa da Administração quanto por provocação do interessado. Com isso, percebe-se uma relação bilateral entre a Administração e o servidor investigado, garantindo que a atuação administrativa esteja alinhada ao interesse público e aos limites legais vigentes.

Além disso, o objeto do Direito Administrativo disciplinar processual compreende os procedimentos formais adotados pela Administração Pública para a apuração de irregularidades cometidas por servidores, abrangendo desde a fase investigativa (sindicância) até a fase punitiva (PAD).

Segundo Di Pietro (2025, p. 677), "o processo administrativo disciplinar tem por objeto a apuração de infração praticada por servidor público no exercício de suas funções ou que, de algum modo, tenha relação com as atribuições do cargo". Desse modo, a finalidade do PAD é instituir uma etapa, na qual o servidor acusado possa exercer o contraditório e o direito à ampla defesa, contestando as alegações da Administração Pública.

Meirelles (2025) destaca que a função do processo administrativo é assegurar a responsabilidade e a punição dos servidores, seja por meios externos, seja por meios internos. Os que são conduzidos dentro da própria administração são denominados internos e os que envolvem processos criminais e cíveis são os externos, de competência exclusiva do judiciário, seja quando solicitados pela Administração (ações civis), seja pelo Ministério Público (ações criminais e ação civil pública).

Ressalta-se que o PAD também pode ser denominado como "inquérito administrativo" ou "procedimento administrativo disciplinar" e pode ser instaurado de

forma independente ou a partir dos elementos obtidos em uma sindicância preliminar.

Por fim, o Decreto Estadual n.º 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), em seu artigo 305, define infração disciplinar como qualquer ação ou omissão do servidor que comprometa a dignidade e o decoro da função pública, prejudique a eficiência do serviço ou cause danos à Administração Pública.

O art. 313 do mesmo decreto (Rio de Janeiro, 1979), por sua vez, estabelece que a sindicância pode apurar a responsabilidade do servidor por faltas puníveis com advertência, repreensão, suspensão de até trinta dias ou multa, tendo o principal objetivo de delimitar a materialidade e os indícios de autoria, elementos que fundamentam a abertura do PAD.

2.2.1 Natureza jurídica do Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

A natureza jurídica do PAD está diretamente relacionada ao poder disciplinar da Administração Pública, o qual decorre da própria supremacia do interesse público sobre o privado. Esse poder é intrínseco ao regime jurídico-administrativo e visa garantir a legalidade, a moralidade e a eficiência dos serviços públicos.

Nesse sentido, Meirelles (2025, p. 105) esclarece que “poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa”. Assim, enquanto o poder hierárquico se refere à estruturação interna dos órgãos administrativos e ao controle dos atos de seus agentes, o poder disciplinar recai sobre a responsabilidade dos servidores pelo exercício de suas funções.

O vínculo administrativo do servidor com a Administração Pública não se confunde com o vínculo existente nas relações de direito privado, pois sua origem está na investidura em cargo público, regida por normas específicas de Direito Administrativo. Dessa forma, a sujeição do servidor ao PAD não se trata de um contrato de trabalho nos moldes celetistas, mas de um regime jurídico estatutário ou especial, em conformidade com a legislação vigente.

Nesse contexto, o PAD é um instrumento de controle interno, essencial para a manutenção da disciplina funcional e para a responsabilização dos agentes públicos que transgridam os deveres e proibições impostas pelo ordenamento jurídico. Sua condução deve respeitar os princípios constitucionais do devido processo legal, do

contraditório e da ampla defesa, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Além disso, a Lei n.º 9.784/1999 (Brasil 1999a), que regula o processo administrativo no âmbito federal, reforça a necessidade de observância dos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade na condução dos procedimentos disciplinares.

A responsabilização disciplinar surge, portanto, como uma consequência direta do vínculo jurídico-administrativo, sendo inerente à função pública. O Decreto Estadual n.º 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), que regulamenta o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, dispõe sobre as infrações disciplinares e estabelece os procedimentos necessários para apuração e eventual aplicação de penalidades. O artigo 305 do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979) define infração disciplinar como “toda ação ou omissão do funcionário capaz de comprometer a dignidade e o decoro da função pública, ferir a disciplina e a hierarquia, prejudicar a eficiência do serviço ou causar dano à Administração Pública” (Rio de Janeiro, 1979).

Dessa maneira, a instauração de um PAD não configura mera faculdade da Administração, mas um dever sempre que houver indícios concretos de infração disciplinar, sob pena de caracterização da omissão administrativa. Esse entendimento decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração não pode se furtar à obrigação de zelar pelo adequado funcionamento do serviço público e pela conduta proba de seus agentes.

Por fim, a natureza jurídica do PAD e o vínculo administrativo que o justifica reforçam seu caráter preventivo e corretivo dentro da estrutura estatal. Ao garantir o cumprimento das normas e a responsabilização dos agentes públicos, o processo disciplinar fortalece a confiança da sociedade na Administração Pública e assegura a observância dos princípios que regem a atividade estatal.

2.2.2 Obrigatoriedade da apuração

A obrigação de investigar notícias de irregularidades configura-se como um dever irrenunciável, imposto pela própria natureza do sistema hierárquico que rege a Administração Pública. Quando surgem indícios de práticas inadequadas, a autoridade competente deve iniciar imediatamente o procedimento administrativo

disciplinar, sob pena de incorrer no crime de condescendência criminosa, conforme disposto no artigo 320 do Código Penal (CP) (Brasil, 1998).

Nota-se que essa exigência reforça a necessidade de um controle rigoroso sobre a conduta dos agentes públicos, garantindo a regularidade e a eficiência do serviço prestado.

A aplicação de penalidades disciplinares deve ocorrer em um prazo razoável, assegurando que os efeitos da sanção sejam alcançados conforme os objetivos estabelecidos. Caso haja morosidade na apuração, pode-se comprometer o efeito pedagógico, retributivo e neutralizador da medida disciplinar, prejudicando a eficácia da punição.

Carvalho Filho (2024, p. 719) explica que “a demora excessiva na conclusão do processo administrativo disciplinar pode esvaziar o caráter educativo e preventivo da sanção, além de gerar instabilidade e insegurança jurídica para o servidor e para a Administração”.

Conforme o Decreto Estadual n.º 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), a autoridade deve instaurar a sindicância ou o PAD sempre que houver indícios concretos de materialidade e autoria, garantindo assim a devida apuração dos fatos. Ao receber uma notícia de irregularidade contendo os elementos mínimos necessários, a autoridade competente deve proceder à averiguação imediata. Nesse sentido, a instauração de um processo disciplinar investigativo se torna essencial para fornecer subsídios à decisão administrativa.

O procedimento inicial tem por objetivo reunir provas e informações que possam justificar a abertura de uma sindicância acusatória ou de um PAD, assegurando o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa ao servidor envolvido. Ademais, a fundamentação desse processo não pode se basear exclusivamente em denúncias anônimas, devendo estar respaldada em elementos objetivos obtidos durante a apuração preliminar.

Conforme ensina Pinto (2021):

A apuração preliminar constitui medida preparatória voltada à coleta de informações mínimas que possam justificar a instauração de sindicância ou processo disciplinar. Não há, nesta fase, acusação formal nem necessidade de defesa, mas o procedimento deve observar a legalidade e buscar a objetividade, sob pena de nulidade do procedimento subsequente (Pinto, 2021, p. 128).

A providência sumária, também chamada de ação preparatória, constitui a primeira medida que a autoridade deve adotar ao ser notificada de uma conduta irregular. Nessa fase, inclusive, pode ser dispensada a formação de uma comissão, permitindo que qualquer servidor público seja designado para coletar as informações necessárias à decisão final da Administração. Conforme destaca a legislação vigente, essa decisão pode resultar no arquivamento da denúncia ou na instauração de um processo disciplinar formal, como uma sindicância acusatória ou um PAD.

Leciona ainda Pinto (2021) que:

A apuração preliminar é procedimento de natureza investigativa, destinado a levantar elementos mínimos sobre a irregularidade noticiada. Pode ser conduzida por servidor designado, sem necessidade de comissão, e ao final pode ensejar o arquivamento ou a instauração de procedimento disciplinar (Pinto, 2021, p. 127).

Concluída a investigação preliminar e confirmados indícios suficientes de irregularidades, a autoridade tomará a decisão sobre a abertura da sindicância ou do PAD com base nas informações colhidas durante esse processo investigativo. Essa etapa reforça a necessidade de observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade, garantindo que a Administração Pública aja de forma eficiente e tempestiva na preservação da integridade e da ordem no serviço público.

Dessa forma, a condução adequada dessas apurações demonstra a responsabilidade da autoridade pública em não se omitir diante de possíveis infrações, promovendo a transparência e a legalidade na gestão administrativa.

2.2.3 Poder disciplinar

O poder disciplinar da Administração Pública consiste na prerrogativa conferida ao Estado para apurar infrações e aplicar sanções aos servidores que transgridam as normas e deveres funcionais. Ele deriva do princípio da supremacia do interesse público e da necessidade de manutenção da ordem e eficiência no serviço público.

Ressalta-se que o poder hierárquico e o poder disciplinar não se confundem. Conforme dispõe Meirelles (2025, p.105), o “poder hierárquico e poder disciplinar

não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa”.

Logo, o poder hierárquico abrange a organização e o controle interno da Administração, enquanto o poder disciplinar se manifesta de maneira mais específica, incidindo sobre a conduta dos servidores públicos. Dessa forma, a Administração exerce seu poder disciplinar quando investiga e, se necessário, sanciona atos que violem os deveres funcionais, sempre conforme com os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

No Brasil, o poder disciplinar encontra respaldo no ordenamento jurídico, especialmente na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), na Lei nº 8.112/1990 (Brasil, 1990), que rege o regime jurídico dos servidores públicos federais e na Lei nº 9.784/1999 (Brasil 1999a). No âmbito estadual, o Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979, p. 01) prevê em seu artigo 305 que constitui infração disciplinar “toda ação ou omissão do funcionário capaz de comprometer a dignidade e o decoro da função pública, ferir a disciplina e a hierarquia, prejudicar a eficiência do serviço ou causar dano à Administração Pública”.

Importante ressaltar que o exercício do poder disciplinar não é discricionário, mas vinculado, ou seja, sempre que houver indícios de irregularidade, a Administração Pública deve instaurar o devido procedimento investigativo, sob pena de omissão administrativa.

Além disso, o poder disciplinar deve ser exercido respeitando os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, conforme preconiza o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Isso significa que, antes da aplicação de qualquer penalidade, o servidor tem o direito de ser ouvido, apresentar provas e contestar as acusações feitas contra ele (Brasil, 1988).

Dessa forma, o poder disciplinar não tem apenas uma função repressiva, mas também pedagógica e preventiva, enquanto busca coibir condutas irregulares e garantir a ética e a eficiência na Administração Pública. Sua correta aplicação fortalece o serviço público e assegura que os servidores atuem conforme os princípios que regem a atividade estatal, promovendo a confiança da sociedade nas instituições públicas.

2.2.4 Autoridade competente

O princípio da legalidade estabelece que nenhum representante do Estado pode realizar um ato administrativo sem possuir a competência necessária, geralmente definida por normas infralegais ou pela lei. Esse princípio é fundamental para a Administração Pública, garantindo que todos os atos sejam praticados dentro dos limites legais.

Conforme dispõe Pinto (2021), a Administração Pública deve atuar estritamente conforme a lei, garantindo a legitimidade dos atos administrativos e o equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos. Desse modo, quando há indícios de irregularidade no serviço público, a Administração deve agir de forma imediata para apurar os fatos.

O artigo 306 do Regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 2.479/79) reforça essa obrigação ao determinar que "a autoridade que tiver ciência de qualquer irregularidade no serviço público é obrigada a promover a apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo disciplinar" (Rio de Janeiro, 1979, p. 01).

Nas lições de Meirelles (2025, p. 654), "todo chefe tem o poder e o dever de punir o subordinado que haja cometido infração administrativa, ou, se lhe faltar competência para a aplicação da pena, de levar o fato ao conhecimento da autoridade competente".

Da mesma forma, esse entendimento é reforçado pelo Decreto nº 40.013/2006 que, em seu artigo 26, inciso XIX, classifica como transgressão disciplinar a omissão na comunicação de irregularidades ao superior hierárquico (Rio de Janeiro, 2006a).

A responsabilidade pela apuração também está prevista na Lei Federal nº 8.112/90, que impõe ao servidor o dever de comunicar irregularidades de que tenha conhecimento, conforme seu artigo 116, incisos VI e XII (Brasil, 1990). Além disso, o artigo 143 da mesma lei estabelece que, ao tomarem conhecimento de uma irregularidade, as autoridades competentes devem investigá-la por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar (Brasil, 1990).

O Manual do Sindicante (Decreto Estadual nº 7.526/84) disciplina o procedimento a ser adotado após a conclusão da sindicância e seu artigo 21

determina que, se houver identificação do responsável, a autoridade competente deve aplicar a punição cabível ou encaminhar o caso para instâncias superiores (Rio de Janeiro, 1984). Caso a autoria não seja identificada, o processo pode ser encaminhado para abertura de inquérito administrativo. Se nenhuma irregularidade for constatada, a sindicância será arquivada, podendo ser reaberta caso surjam novos fatos.

A Lei nº 9.784/99(Brasil 1999a), que regulamenta o processo administrativo no âmbito federal, dispõe, em seu artigo 17, que "inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir" (Brasil, 1999^a, p. 01). Assim, na ausência de norma específica, cabe ao chefe da repartição onde ocorreu a irregularidade iniciar a investigação.

Com isso, a responsabilidade pela apuração de irregularidades no serviço público recai sobre as autoridades competentes, conforme determinado pelos regulamentos específicos de cada órgão. Sendo o dever de investigar irrenunciável e essencial para a manutenção da disciplina e da integridade da Administração Pública.

2.2.5 Formas de noticiar irregularidades à administração

Existem várias formas de comunicar à Administração Pública a existência de irregularidades envolvendo servidores públicos, quando do desempenho de suas funções, sendo as mais comuns: diretamente, por representação funcional, denúncia, notícias veiculadas pela mídia, denúncia anônima, representações oficiadas por outros órgãos (Ministérios Públicos federais e estaduais, Defensorias, Controladorias, Tribunais de Contas, Comissões de Ética, Departamento de Polícia, etc.), trabalhos de auditoria, resultado de investigação preliminar e de sindicância e constatações decorrentes do exercício do poder hierárquico.

De acordo com Di Pietro (2025), a denúncia deverá conter a identificação das partes, assim como a descrição da suposta irregularidade (relacionada ao exercício do cargo) e as provas já disponíveis, sendo vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas, conforme artigo 5º, parágrafo único da Lei Federal 9.784/99(Brasil, 1999a).

A Constituição Federal de 1988, precisamente no artigo 37, inciso III, também reforça a importância da participação da sociedade na fiscalização da Administração Pública, garantindo que qualquer cidadão possa apresentar denúncias e acompanhar a gestão dos órgãos públicos. A iniciativa se materializa na Ouvidoria Pública, canal que permite a formalização de reclamações, denúncias e sugestões sobre a atuação dos agentes públicos (Brasil, 1988).

Segundo Carvalho Filho (2024), a denúncia anônima gerou bastante polêmica, uma vez que permite que seja levada ao conhecimento da Administração a suposta irregularidade praticada no serviço público, preservando a imagem e/ou integridade do servidor público que não pretende expor a função ou cargo que está investido.

O artigo 5º, inciso IV, da Carta Constitucional dispõe: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (Brasil, 1988). É uma norma constitucional, que faz parte das chamadas liberdades públicas, integrante do núcleo intangível da Constituição por ser um dos direitos inerentes à cidadania e à personalidade.

Observa-se que o artigo 5º, inciso IV da Constituição Federal pareça não admitir denúncias anônimas (Brasil, 1988), no entanto, o artigo 144 da Lei nº 8.112/90 exige que a denúncia contenha identificação e endereço do denunciante, além de ser feita por escrito e com autenticidade confirmada (Brasil, 1990).

A falta dos requisitos contidos no artigo 144 da Lei Federal nº 8.112/90 levaria ao arquivamento imediato da denúncia, devido à violação das normas mencionadas anteriormente (Brasil, 1990). Portanto, a denúncia não poderia ser aceita, muito menos ser usada como um meio válido para iniciar a atividade correcional, que se concretiza com a abertura de um processo disciplinar formal (Medauar, 2024).

Frente ao Manual de Direito Administrativo apresentado pela Controladoria Geral da União (2021a), o entendimento exposto acima é ultrapassado, uma vez que a finalidade era:

Preservar a dignidade do serviço público contra denúncias vazias, infundadas, perseguições, agressões à honra perpetradas por desafetos ou por pessoa de má-fé, de modo a evitar que, sob o manto do anonimato, terceiros irresponsáveis viessem manchar a imagem e a distinção dos agentes públicos, zeladores da coisa pública (Brasil, 2021a, p. 38).

Reforça-se que não é imprescindível todos os requisitos da denúncia para iniciar uma averiguação, não importando se a autoridade pública tomou conhecimento do fato por denúncia formal ou por delação anônima. A negativa da denúncia será admitida se for vazia, descabida e com total ausência de indícios de autoria e materialidade.

Os reportados artigos 306 do Decreto Estadual 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), e o artigo 143 da Lei Federal nº 8.112/90 não fazem essa distinção, tão somente, determinam a apuração imediata dos fatos irregulares (Brasil, 1990). Todavia, é preciso ter cautela no momento da averiguação da peça anônima, quanto à plausibilidade, à pertinência da notícia e aos indícios mínimos de razoabilidade. O que demonstra a importância do juízo de admissibilidade (Di Pietro, 2025).

A Controladoria - Geral da União (CGU), em seu Enunciado nº 3, de 4 de maio de 2011, publicou: “Delação anônima. Instauração. A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem” (Brasil, 2011, p. 01).

Sem que haja qualquer dano, a denúncia precisa sempre apresentar sinais de verdade e procedência, os quais serão posteriormente examinados pela autoridade administrativa em seu próprio processo de averiguação. Portanto, independentemente da identidade do denunciante ser conhecida ou não, a investigação dos eventos não se baseará unicamente na denúncia anônima. Por conseguinte, é crucial ser realizada uma análise prévia para verificar a credibilidade da denúncia anônima.

A denúncia anônima é referida pela Instrução Normativa da CGU nº 14/2018, nos seguintes termos:

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correcional cabível.

(...)

Art. 11. Presentes indícios de autoria e materialidade, será determinada a instauração de procedimento correcional acusatório, sendo prescindível a existência de procedimento investigativo prévio. Parágrafo único. A informação anônima que noticie a ocorrência de suposta infração correcional poderá deflagrar procedimento correcional acusatório, desde que sejam colhidos outros elementos que a respaldem (Brasil, 2018a).

Desta forma, a denúncia anônima é um meio legítimo, assim como qualquer outro, para instigar a Administração Pública a investigar uma infração, não invalidando todo o processo.

A Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) dispõe que “desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração” (Brasil, 2018b). Ou seja, assegura que é possível iniciar um processo com base em uma denúncia anônima, desde que haja uma motivação adequada e respaldo em uma investigação ou sindicância.

É de suma importância avaliar com maior rigor a denúncia anônima por parte da Administração, reconhecendo sua relevância quando há correspondência entre o conteúdo da denúncia e a viabilidade dos fatos alegados. Nessa perspectiva, Toffoli, Advogado-Geral da União, à época, quando da aprovação do Despacho nº 396/2007, agregou importantes considerações, conforme disposto a seguir:

c) O Poder Público, provocado por delação anônima (disque-denúncia, por exemplo: pode adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discricção, sem formação de processo ou procedimento, destinadas a conferir a plausibilidade dos fatos nela denunciados. Acaso encontrados elementos de verossimilhança, poderá o Poder Público formalizar a abertura do processo ou procedimento cabível, desde que mantendo completa desvinculação desse procedimento estatal em relação à peça apócrifa, ou seja, desde que baseada nos elementos verificados pela ação preliminar do próprio Estado (Brasil, 2007).

É permitido iniciar um processo administrativo disciplinar com base em uma denúncia anônima, em razão do poder-dever de autotutela atribuído à Administração. Além disso, a jurisprudência do STJ e do STF recepciona a denúncia anônima:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DENÚNCIA ANÔNIMA. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O processo administrativo disciplinar não está fundamentado tão somente em denúncia anônima, sendo, ao contrário, baseado em elementos de provas colhidas em auditoria realizada no âmbito da Coordenação Regional da FUNASA, no Estado de Goiás, oportunidade na qual constatou-se a existência de diversas irregularidades. 2. A denúncia anônima é apta a deflagrar processo administrativo disciplinar, não havendo, portanto, qualquer ilegalidade na instauração deste com fundamento naquela, tendo em vista o poder-dever de autotutela imposto à Administração e, por conseguinte, o dever da autoridade de apurar a veracidade dos fatos que lhe são comunicados. Precedentes: MS 13.348/DF; EDcl no REsp 1096274/RJ; REsp 867.666/DF; e MS 12.385/DF. 3. Segurança denegada.

(STJ - MS: 10419 DF 2005/0020444-7, Relator: Ministra ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/PE), Data de Julgamento: 12/06/2013, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/06/2013).

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. AFASTAMENTO PREVENTIVO DE SERVIDOR ACT ATÉ A CONCLUSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO EM RAZÃO DE DENÚNCIA ANÔNIMA. PAD, QUANDO PAUTADO EM DENÚNCIA ANÔNIMA, DEVE SER PRECEDIDO DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR OU SINDICÂNCIA. SÚMULA 611/STJ. INSUFICIÊNCIA DA MOTIVAÇÃO PARA A MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. LIMINAR CONFIRMADA. ORDEM CONCEDIDA. "Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à administração" (Súmula 611/STJ). (TJ-SC - MSCIV: 50028910220198240000, Relator: Sandro Jose Neis, Data de Julgamento: 31/01/2023, Terceira Câmara de Direito Público).

Nesses moldes, predomina na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que não há falar em nulidade se a Administração toma o cuidado de instaurar previamente uma sindicância para apurar a consistência dessa denúncia, a exemplo da sindicância patrimonial que precede a abertura de processo administrativo disciplinar, por conta da acusação de enriquecimento ilícito de servidor público.

A descrição oficial de auditoria, conforme estabelecido como um mecanismo de controle na Instrução Normativa nº 1, de 06/04/01, da Secretaria Federal de Controle Interno encarregada de aprovar o Manual do Sistema de Controle Interno, do Poder Executivo Federal, explica:

1. A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.
2. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.
3. A auditoria tem por objetivo primordial o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.
4. A finalidade básica da auditoria é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das

unidades e das entidades da Administração Pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido (Brasil, 2001a).

Vale lembrar que a investigação preliminar oriunda de uma auditoria, como exemplo, a sindicância investigativa (não contraditória) é um meio que detecta irregularidades e contribui para o encaminhamento do resultado à autoridade competente, para que tome conhecimento da ocorrência de suposta irregularidade.

Alves (2005), ao abordar o tema de sindicância e auditoria, destaca:

Não se pode confundir sindicância com as apurações feitas por auditoria. A auditoria é um trabalho de verificação técnica, sem caráter processual. A sindicância, por sua vez, é expediente, em regra, preparatório de processo, como são os inquéritos. Todos os inquéritos, inquérito civil e inquérito policial buscam coletar elementos que, na maior parte das vezes, servem para dar sustentação a medidas judiciais. A sindicância exige o mesmo raciocínio. Tal qual o inquérito policial, por exemplo, a sindicância obedece às regras do Código de Processo Penal. Os procedimentos de investigação seguem o formato do CPP. Já uma auditoria não tem esse compromisso formal. As suas regras são próprias, traçadas nos modelos de contabilidade pública ou nos manuais de controle interno. A auditoria pode anteceder ou subsidiar uma sindicância, mas não a substitui (Alves, 2005, p. 20).

Sendo assim, a auditoria não deve ser confundida com um processo disciplinar, ela geralmente ocorre antes e pode fornecer informações para o procedimento disciplinar. Esse último é iniciado pontualmente e visa corrigir um determinado fato. Portanto, é crucial analisar cuidadosamente o procedimento disciplinar, garantindo que haja uma investigação justa e imparcial.

2.2.6 Juízo de admissibilidade

O juízo de admissibilidade (JAD) é um dos instrumentos cruciais para melhorar e agilizar as atividades correcionais, ou seja, dele dependem a celeridade, a eficácia e a eficiência. No entanto, antes de iniciar qualquer procedimento disciplinar, punitivo ou investigativo, é essencial submeter a denúncia de irregularidade a uma avaliação de admissibilidade, evitando assim o início indevido de procedimentos correcionais.

Para isso, deve-se verificar se há no relato evidências do cometimento de irregularidade, conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 02, de 19 de outubro de 2021b:

Art. 1º As denúncias, representações ou informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração (Brasil, 2021b).

Afinalidade do JAD constitui-se para que os procedimentos correccionais acusatórios sejam iniciados com maior segurança e confiança, realizados de forma direcionada e rápida, com a prévia identificação de possíveis responsáveis pelas condutas supostamente praticadas.

O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2021a) explica a análise prévia da notícia de irregularidade exigida de forma indireta pela Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990) e à subsequente decisão adotada pela autoridade competente, denominada juízo de admissibilidade, conceituado pela Instrução Normativa - CGU nº 14/2018 da seguinte forma:

Art. 9º O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correcional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade com repercussão não correcional, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a respectiva apuração, independentemente da decisão adotada no juízo de admissibilidade (Brasil, 2018a).

Na fase inicial da instauração do processo acusatório, geralmente, os possíveis responsáveis pelas infrações disciplinares em questão já são identificados. Nesse sentido, Mattos (2010) preleciona que:

No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela autoridade administrativa competente critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente improcedentes ou inoportunas (Mattos, 2010, p. 577).

Por outra vertente, é possível que a comissão processante, ao analisar os elementos informativos coletados durante o JAD ou mesmo no início da apresentação de provas sujeitas ao contraditório, discorde da lista de acusados apresentados na fase inicial, entendendo não ser autor da conduta irregular, um ou

alguns dos investigados, ou haver ausência de materialidade das condutas imputadas.

Salienta-se que, se chegar ao conhecimento da autoridade competente e for constatada a inexistência de infração disciplinar, não será obrigatória a apuração, uma vez que, após análise, nem todas as notícias de irregularidade são verdadeiras (Mattos, 2010).

Por outro lado, caso surjam dúvidas sobre a ocorrência de uma infração, a autoridade deve ordenar uma apuração. Nessa circunstância, a autoridade responsável deve reunir informações para verificar a veracidade da denúncia, ou seja, determinar se existem indícios que confirmem a infração disciplinar relatada, conforme estipulado no art. 306 do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979).

Segundo Costa (2022), as hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública, com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder -dever e da indisponibilidade do interesse público, deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial. Logo, a não aplicação da referida análise preliminar pode acarretar inúmeras consequências negativas, por isso, algumas legislações reforçam a necessidade.

A Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) estabelece limites à atuação de agentes públicos na instauração de procedimentos investigativos. Segundo o art. 27, constitui crime instaurar processo investigatório sem qualquer indício de infração penal, funcional ou administrativa — exceto quando se tratar de sindicância ou apuração preliminar justificada. Assim, o art. 30 criminaliza a persecução penal, civil ou administrativa, iniciada sem justa causa ou contra pessoa sabidamente inocente (Brasil, 2019).

A necessidade de distinguir a obrigatoriedade de apuração imediata de uma apuração precipitada. Quando a irregularidade não é detalhada e não há a indicação dos possíveis autores, deve-se promover, de pronto, uma investigação prévia do fato, por meio da qual se buscará materialidade (Mattos, 2010).

Percebe-se a importância de realizar uma análise prévia da notícia de irregularidade recebida, o que envolve a utilização, se necessário, de procedimentos investigativos para garantir que a decisão tomada seja apropriada. Essa decisão

pode seguir o que é estipulado no parágrafo único do artigo 144, da Lei Federal 8.112/90, que sugere arquivar a denúncia por falta de objeto (Brasil, 1990).

Também pode-se seguir o que está descrito no artigo 143, que indica a realização de uma sindicância acusatória/punitiva ou um processo administrativo disciplinar para investigar os fatos. Isso significa que, a menos que haja elementos plausíveis que demonstrem a existência tanto da materialidade quanto da autoria, a autoridade não deve recorrer imediatamente ao processo disciplinar contraditório, conforme estabelecido no Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979).

Antes disso, é crucial avaliar a relevância da denúncia da infração funcional e determinar se existem indicativos mínimos de credibilidade. Se não houver tais elementos, será necessário conduzir uma investigação que possa fornecer os indícios básicos, a partir dos quais poderá ser justificada a instauração do processo disciplinar.

Ressalta-se que, a atualização da estrutura do juízo de admissibilidade reflete avanços metodológicos, diferenciando-se do modelo tradicional por sua ênfase na fundamentação probatória, delimitação estratégica e objetividade documental (Mattos, 2010).

Do juízo de admissibilidade pode decorrer: (1) arquivamento sumário, quando não há indícios mínimos de autoria ou materialidade; (2) mediação de conflitos; (3) proposição de TAC, conforme os requisitos dispostos na Instrução Normativa nº 01, de 12 de março de 2021 da Secretaria Federal de Controle Interno; e (4) instauração de procedimento investigativo preliminar ou acusatório, temas que serão abordados nos tópicos seguintes (Brasil, 2001b).

Portanto, o juízo de admissibilidade configura uma etapa fundamental na estruturação do processo disciplinar, permitindo a adoção de medidas apropriadas para garantir a legalidade, economicidade e eficiência na condução das atividades correcionais. O de admissibilidade consiste em conferir maior segurança e direcionamento aos procedimentos correcionais acusatórios, permitindo sua condução de maneira célere e precisa, com a prévia identificação de eventuais responsáveis pelas condutas sob apuração.

2.2.6.1 Aplicação do juízo de admissibilidade no Código de Processo Civil, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no PAD

A comissão processante possui a prerrogativa de, inicialmente, concordar com a suposta autoria dos fatos imputados a determinado acusado e, posteriormente, durante a instrução processual, absolvê-lo, seja por negativa de autoria, seja pela ausência de materialidade, conforme anteriormente mencionado.

Nesse sentido, a CGU, por meio da Nota Técnica nº 1155/2022/CGUNE/CRG, apresenta a seguinte indagação:

Nesses casos é que surge a dúvida submetida à presente consulta: pode a comissão processante sugerir, à vista de elementos probatórios suficientes, a absolvição de um ou alguns dos acusados, antes de ultimada a fase instrutória, seguindo com o processo disciplinar somente quanto aos demais investigados, por aplicação do instituto de julgamento antecipado parcial de mérito do Código de Processo Civil? (Brasil, 2022a).

A discussão central reside na possibilidade de aplicação do instituto de julgamento antecipado parcial de mérito (JAPM), previsto nos arts. 355 e 356 do Código de Processo Civil (CPC) aos PADs.

Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

- I - não houver necessidade de produção de outras provas;
- II - o réu for revel, ocorrer o efeito previsto no art. 344 e não houver requerimento de prova, na forma do art. 349.

Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

- I - mostrar-se incontroverso;
- II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355 (Brasil, 2015).

O julgamento antecipado do mérito visa garantir eficiência e celeridade processual, permitindo a resolução parcial ou integral da lide quando não houver necessidade de outras provas. Dessa forma, o CPC estabelece a possibilidade de antecipar o julgamento nos casos em que não há controvérsia ou necessidade de instrução probatória.

Na definição de Donizetti (2021), o julgamento antecipado parcial ocorre quando determinados pedidos podem ser isolados e já estão aptos a serem decididos, seja por estarem incontroversos, seja por dispensa de produção probatória. O autor destaca que esse julgamento parcial se equipara a uma sentença autônoma, passível de agravo de instrumento, enquanto o julgamento final será objeto de apelação.

A possibilidade de julgamento antecipado parcial no âmbito judicial levanta questionamentos sobre sua aplicabilidade aos PADs, por isso surge a necessidade de avaliar se a antecipação de determinadas decisões seria compatível com os princípios da legalidade e do devido processo legal.

No entanto, a aplicação desse instituto ao PAD apresenta desafios. O julgamento administrativo disciplinar está disciplinado pela Lei Federal nº 8.112/1990, cujo art. 167 estabelece:

Art. 167: No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

§ 1º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.

§ 2º Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141.

§ 4º Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade (Brasil, 1990).

Nota-se que o julgamento no âmbito do PAD é único e global, não prevendo expressamente a possibilidade de decisões parciais. No entanto, a ausência de previsão normativa não significa que a absolvição antecipada de um servidor seja inviável.

O CPC em seu artigo 15 estabelece que suas disposições são aplicáveis supletiva e subsidiariamente a processos administrativos, na ausência de norma específica (Brasil, 2015). Além disso, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) determina, em seu artigo 4º, que, em caso de lacuna legislativa, o julgador deve decidir com base na analogia, nos costumes e nos princípios gerais do direito.

Assim, a viabilidade da aplicação do JAPM ao PAD deve ser analisada com base nos princípios da celeridade processual, razoabilidade e proporcionalidade. No âmbito disciplinar, a revelia não produz os mesmos efeitos que no processo civil, pois a ausência de defesa não implica presunção de veracidade dos fatos imputados ao acusado.

No entanto, quando houver elementos probatórios suficientes para excluir determinado servidor da autoria de infração, a comissão processante pode deliberar pelo arquivamento parcial da investigação, registrando sua decisão em ata e encaminhando-a à autoridade instauradora. Essa, por sua vez, pode decidir pelo arquivamento imediato ou aguardar a conclusão do PAD para deliberar sobre a matéria.

Dessa forma, ainda que não haja previsão expressa para o julgamento antecipado parcial de mérito no PAD, a interpretação sistêmica das normas permite sua aplicação em situações que demandem maior eficácia e celeridade, desde que resguardados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

2.2.6.2 Má execução do juízo de admissibilidade e seus reflexos na Lei de Abuso de Autoridade - Lei nº 13.869/2019

A condução de processos disciplinares deve estar em conformidade com os princípios da boa-fé objetiva e da lealdade processual, evitando-se a instauração de procedimentos infundados contra servidores que não cometeram irregularidades.

Segundo Badaró e Breda (2020), a Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade) (Brasil, 2019) estabelece diretrizes claras para coibir a persecução administrativa injustificada, visando garantir a legalidade e a imparcialidade dos atos administrativos. O artigo 27 da referida legislação define como crime a instauração de investigação sem qualquer indício de ilicitude, prevendo pena de detenção de seis meses a dois anos, além de multa (Brasil, 2019). No entanto, o parágrafo único do dispositivo legal exige de responsabilização aqueles que, de forma justificada, realizam sindicâncias ou investigações preliminares sumárias.

Ademais, o artigo 30 da mesma norma tipifica como crime a continuidade da persecução administrativa contra indivíduo sabidamente inocente, cominando pena de detenção de um a quatro anos, além de multa (Brasil, 2019). Esse dispositivo veda a instauração direta do processo contraditório-sancionatório sem a prévia realização de investigação preliminar ou sindicância investigativa, nos casos em que não houver elementos suficientes para atestar a materialidade do fato. Também impede a reabertura indevida de procedimentos arquivados sem fundamentação idônea.

O supramencionado artigo se refere a iniciar o processo contraditório/sancionatório diretamente sem investigação preliminar ou sindicância investigativa, nos casos em que os elementos não configuram fundamentalmente a materialidade ou menor potencial ou contrariem decisão de arquivamento de procedimento preparatório sem justificação ou motivação (Brasil, 2019).

No mesmo sentido, o artigo 31 da Lei de Abuso de Autoridade criminaliza a extensão injustificada de investigações, quando tal dilatação resultar em prejuízo ao investigado ou fiscalizado (Brasil, 2019). A pena prevista é de detenção de seis meses a dois anos, além de multa. Assim como o parágrafo único da norma ainda estabelece que, mesmo na ausência de prazos preestabelecidos para a conclusão do procedimento, sua prorrogação imotivada também se configura como crime.

A referida legislação visa coibir a prática de abuso por parte de agentes públicos, exigindo que qualquer investigação tenha propósitos lícitos e seja conduzida com fundamento sólido. Conforme disposto no artigo 1º, § 1º da Lei nº 13.869/2019, para que uma conduta seja tipificada como abuso de autoridade, deve ser comprovado que o agente agiu com a intenção de prejudicar outra pessoa, beneficiar-se ou favorecer terceiros, ou ainda por mero capricho, ou satisfação pessoal (Brasil, 2019). Ademais, o § 2º do mesmo artigo ressalta que eventuais divergências na interpretação da lei ou na análise de provas não caracterizam abuso de autoridade.

Dessa forma, a previsão contida na Lei nº 13.869/2019 é fundamental para impedir que seu próprio escopo seja desvirtuado e utilizado como instrumento de perseguição ou intimidação (Brasil, 2019). O objetivo principal é assegurar que a atuação estatal ocorra dentro dos limites legais, resguardando os direitos individuais e prevenindo o uso arbitrário do poder público.

2.2.6.3 Revisão do Processo Administrativo Disciplinar

A revisão do PAD representa uma questão significativa de relevância no contexto da Administração Pública, especialmente quando se verifica a existência de vícios ou irregularidades na condução do procedimento. A autotutela administrativa surge, nesse sentido, como um princípio fundamental, permitindo que a Administração reveja seus atos para corrigir ilegalidades, desde que respeitados os direitos fundamentais dos servidores envolvidos.

Nesse contexto, Di Pietro (2025) destaca que o princípio da autotutela confere à Administração a prerrogativa de anular seus próprios atos ilegais, ao mesmo tempo em que impõe a obrigação de respeitar os direitos adquiridos e o devido processo legal.

Um aspecto crucial a ser considerado é a possibilidade de anulação de um ato administrativo que tenha julgado um PAD já concluído e arquivado, sobretudo quando há decisões controversas que resultaram na absolvição do acusado (Dezan, 2021). Tal situação se torna ainda mais problemática quando a autoridade disciplinar desconsidera reiteradamente decisões e recomendações do Tribunal de Contas em relação à acumulação ilegal de cargos públicos.

Para Caramelo (2020), embora a Administração detenha o poder-dever de rever atos viciados, tal revisão deve observar os limites da coisa julgada administrativa, quando existente, os princípios da razoabilidade e da segurança jurídica.

A título de exemplo, pode-se citar a sentença que conclui: a acumulação de cargos efetivos é ilegal. No entanto, a comissão de processo administrativo disciplinar e a autoridade responsável pelo julgamento, por razões obscuras ou por simples descaso, ignoram ou não cumprem a decisão do Poder Judiciário sobre o assunto em questão, absolvendo o servidor com o arquivamento do feito, devidamente publicado no diário oficial (quanto à não ser técnico o cargo acumulado com o de professor, art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Segundo Mello (2021), a desobediência a decisões judiciais no âmbito administrativo compromete a legalidade e afronta o princípio da supremacia do interesse público, enquanto torna inefetivas as determinações do Judiciário. Diante desse cenário, emerge um questionamento central: seria possível exercer a autotutela e instaurar novo processo administrativo para reavaliar os mesmos fatos, mesmo após um julgamento absolutório controverso e o consequente arquivamento do PAD?

Segundo Nucci (2023), embora não se trate de lide penal, o princípio do "ne bis in idem" pode ser invocado como garantia mínima ao administrado, impedindo que seja submetido reiteradamente às sanções pelos mesmos fatos sem novos elementos concretos.

A questão polêmica reside na capacidade de autotutela da Administração Pública sobre um processo administrativo disciplinar já concluído e julgado. A dúvida

é se deve ser seguido estritamente ou não o disposto no art. 182, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.112/1990 ou se seria aplicável o art. 114 dessa mesma lei (Brasil, 1990). Conforme leciona Mazza (2023), a compatibilização entre os dispositivos legais deve ser feita com base na lógica do sistema e na efetividade das garantias fundamentais, evitando interpretações que resultem em insegurança jurídica ou retrocesso nos direitos dos servidores públicos.

Nesse raciocínio, poderia ser feita uma interpretação sistemática do texto do Estatuto dos Servidores Públicos da União – Lei nº 8112/90, levando em consideração a regra do seu artigo 114: "a administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade" (Brasil, 1990), em conjunto com o que está estabelecido no artigo 182, parágrafo único.

Carvalho(2021) entende que de fato merece nota o vetor pretoriano de que se impõe diferenciar o exercício da autotutela de situações de revisão do processo disciplinar, ou seja, o entendimento de que seria caso de aplicação do disposto no art. 114, da Lei Federal nº 8.112/1990 e não a regra do art. 182, parágrafo único, que proíbe a revisão *in pejus*: "Art. 114: "Administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade" (Brasil, 1990).

Por via reflexa, pode-se afirmar que a jurisprudência reconhece a possibilidade de a Administração Pública exercer a autotutela, anulando julgamentos de processos administrativos disciplinares que já foram concluídos, em casos onde existam graves vícios. Esse exercício do poder de autotutela é distinto da revisão do processo disciplinar.

O respeitável Supremo Tribunal Federal decidiu que a aplicação incorreta de uma penalidade de suspensão, em desacordo com a lei expressa, pode ser corrigida de ofício pela Administração Pública. Vejamos:

Previsão legal da pena de demissão. Aplicação errônea da pena de suspensão. A hipótese não é de revisão para beneficiar (art. 174 da Lei 8.112/90) mas de ato da Administração Pública proferido contra expressa letra da lei e passível de correção ex officio. Inaplicabilidade da Súmula 19 do STF. Precedente: MS 23.146. Nenhuma mácula ocorre com relação ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, se preservada toda a matéria produzida nos autos do processo administrativo onde esses princípios foram observados. Agravo improvido (STF - MS: 24308 DF, Relator.: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 18/03/2003, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 25-04-2003 PP-00040 EMENT VOL-02107-02 PP-00248).

Nota-se que essa correção não se enquadra nas restrições de dupla penalização (*bis in idem*), vedadas pela Súmula 19 do STF, já que houve a anulação da penalidade errônea de suspensão para a correção da penalidade de demissão.

Nessa linha, ensina Alexandrino e Paulo (2021) que a revisão de sanção disciplinar previamente imposta não caracteriza *bis in idem* quando houver identificação de ilegalidade ou erro material, desde que sejam garantidos o contraditório e a ampla defesa. O que se proíbe é a aplicação de duas penalidades pelo mesmo fato, e não a retificação de um ato punitivo viciado.

Sob outro enfoque, o colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Mandado de Segurança Nº 14.937 - DF (2009/0250245-7), sob a relatoria do Ministro Sebastião Reis Júnior, afirmou que um servidor demitido após a anulação do julgamento de um primeiro processo administrativo disciplinar, mesmo que em razão de um pedido de revisão do processo, está sujeito ao exercício da autotutela pela Administração Pública. No entanto, o tribunal reconheceu um vício no procedimento, ao constatar que o impetrante não teve a oportunidade de se manifestar previamente ao ato de anulação.

Nesse sentido, destaca Mello (2021) que, mesmo diante do poder de autotutela, a Administração jamais pode prescindir do contraditório, sobretudo em decisões que afetem diretamente a esfera jurídica do servidor.

A autotutela administrativa representa não apenas uma prerrogativa, mas um verdadeiro dever da Administração Pública de revisar seus próprios atos, corrigindo eventuais ilegalidades ou reavaliando decisões por razões de conveniência. Esse princípio está expressamente reconhecido nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo as quais “a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos” (Brasil, 2025a) e “pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência, ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos” (Brasil, 2025b).

De acordo com Gasparini (2012), tais enunciados consagram a ideia de que a Administração deve manter um sistema de controle interno permanente sobre a validade de seus atos, sem ignorar os limites impostos pelos direitos fundamentais dos administrados.

Uma vez finalizado o processo e cumprida a pena, é devido a uma irregularidade pela qual o servidor não foi responsável e que, ao fim, nem sequer foi determinante para o resultado do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), a

Administração Pública possa ignorar o cumprimento da sanção, realizar um novo julgamento e agravar a situação do servidor público, desrespeitando os princípios da segurança jurídica e da proteção à boa-fé.

No plano legal, o art. 53 da Lei nº 9.784/1999(Brasil, 1999a) reforça essa diretriz ao estabelecer que “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos” (Brasil, 1999a). Trata-se, portanto, de um mecanismo de controle interno que visa garantir a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativa, sem desrespeitar as garantias do administrado.

Como salienta Motta (2023), o art. 53 da Lei nº 9.784/1999(Brasil ,1999a) deve ser interpretado à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, como o devido processo legal, a ampla defesa e a segurança jurídica, que funcionam como balizas intransponíveis à atuação estatal.

Sob esses vértices referenciais, constata-se o seguinte: 1) A anulação do ato de julgamento de um processo administrativo disciplinar só é justificada em casos de vício insanável e grave e não deve ocorrer sob pretextos ou motivos ardilosos, maliciosos ou que sejam incompatíveis com a boa-fé, que deve reger a atividade da Administração Pública; e 2) Em casos justificados de exercício do poder de autotutela da Administração Pública sobre atos decisórios finais disciplinares, é necessário respeitar o direito de audiência prévia e contraditório por parte do servidor que será afetado pela medida.

Segundo Justen Filho (2025), o contraditório no processo administrativo não pode ser tratado como mera formalidade, mas como pressuposto indispensável para a legitimidade dos atos decisórios, sobretudo quando há restrição a direitos dos administrados.

Por conseguinte, o julgamento não pode ser anulado sumariamente e uma nova penalidade ser imposta diretamente, pois é obrigatório instaurar um processo administrativo corretor que garanta ao acusado todas as garantias constitucionais.

2.3 PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

O processo serve como uma salvaguarda para o servidor, assegurando que qualquer investigação de irregularidades será conduzida de maneira imparcial e conforme os preceitos legais. Contudo, para iniciar um processo administrativo, é necessário que exista uma razão válida, conhecida como "justa causa", que envolva a demonstração da existência de materialidade e indícios de autoria quando à Administração ainda não possui todos os requisitos necessários para iniciar um processo, é possível utilizar procedimentos preliminares para obtê-los.

Nesse sentido, Oliveira (2020) destaca que a "justa causa" funciona como condição de procedibilidade para a instauração do PAD, evitando a abertura de processos infundados ou baseados em meras conjecturas, o que comprometeria a legalidade e a moralidade administrativa.

Na prática, a ferramenta mais comumente utilizada é a sindicância investigativa. No entanto, em algumas situações específicas, outros procedimentos preliminares podem ser mais eficientes e apropriados. De acordo com Motta (2023), a sindicância investigativa tem caráter inquisitório e visa reunir elementos mínimos que justifiquem a instauração do processo disciplinar formal, mas seu uso deve ser ponderado conforme a natureza e complexidade dos fatos.

Na sindicância, o juízo de admissibilidade já foi superado, dando início a um procedimento formal. No entanto, em casos onde a materialidade não está claramente estabelecida, é crucial verificar essa questão antes de avançar para a esfera disciplinar. Conforme ensina Gasparini (2012), a verificação prévia da materialidade é essencial para que o processo não seja contaminado por vícios de origem, garantindo maior segurança jurídica tanto à Administração quanto ao servidor envolvido.

Por fim, vale mencionar que para essa finalidade, além da sindicância investigativa, a Administração dispõe de outras ferramentas como auditoria, sindicância patrimonial, investigação preliminar e averiguação.

2.3.1 Procedimentos investigativos

A análise do juízo de admissibilidade realizado pela autoridade competente é essencial para avaliar os indícios da alegada irregularidade e determinar a

conveniência e a necessidade de iniciar o processo disciplinar. Para tal, a autoridade tem a opção de recorrer à averiguação ou à investigação preliminar.

De acordo com Carvalho Filho (2024), esses procedimentos preliminares servem como mecanismos auxiliares à formação do convencimento da autoridade instauradora, viabilizando a coleta de informações básicas antes da deflagração de medidas mais gravosas.

A obrigação de investigar as supostas irregularidades no serviço público, conforme descrito no artigo 143 da Lei n.º 8.112/90, é através de sindicância ou processo disciplinar, devendo ser interpretada em conjunto com o artigo 144 do mesmo diploma (Brasil, 1990). Esse artigo estabelece um juízo de admissibilidade da denúncia ou representação, que pode levar ao arquivamento da denúncia inicial por falta de elementos suficientes, caso não sejam apresentados indícios mínimos de materialidade ou autoria, conforme explicado nos artigos subsequentes.

Nesse sentido, Di Pietro (2025) destaca que os dispositivos legais devem ser analisados sistematicamente, respeitando o princípio da legalidade e o dever-poder da Administração Pública de apurar desvios funcionais de seus agentes, sem prescindir do respeito às garantias processuais.

O referido artigo estabelece um juízo de admissibilidade da denúncia ou representação, que pode levar ao arquivamento da denúncia inicial por falta de elementos suficientes, caso não sejam apresentados indícios mínimos de materialidade ou autoria, conforme explicado nos artigos subsequentes.

Teixeira (2010) discute a lacuna na legislação que deixa sem regulamentação a obrigação de investigar denúncias ou representações de irregularidades e quando essa investigação deve ser admitida:

A rigor, como já se viu, o legislador não previu e não regulou de forma expressa a sede de admissibilidade e, em consequência, muito menos estabeleceu sua base principiológica, tendo se restringido tão-somente a discorrer sobre o processo disciplinar em si, para o qual estabeleceu, de forma inequívoca, a necessidade de se atender ao princípio do contraditório. Não obstante, se, por um lado, o emprego de uma fase de investigação preliminar não encontra expressa previsão legal, por outro lado, em nada afronta a citada Lei, uma vez que o parágrafo único do seu art. 144 excepciona o mandamento apriorístico do seu antecedente art. 143 (de instaurar sede disciplinar), quando, no caso concreto, não há elementos de materialidade e autoria. Decerto, da expressa e imediata leitura da Lei n.º 8.112, de 11/12/90, não se extrai a obrigatoriedade de rito contraditório em sede de admissibilidade (Teixeira, 2010, p. 44).

O Decreto Estadual n.º 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979) não dispõe de artigo similar ao artigo 144 da Lei 8.112/90 (Brasil, 1990), no que se refere à falta de objeto e do conseqüente arquivamento.

Na definição de Teixeira (2010), a investigação preliminar amplia sua aplicação para toda a esfera da Administração Pública Federal:

Trazendo tal conceituação para o âmbito exclusivo de cada órgão público federal, a investigação preliminar poderia ser compreendida como o procedimento administrativo sigiloso, realizado de ofício ou à vista de representação ou denúncia (inclusive anônima), quando não se justificasse nem a imediata instauração de rito disciplinar e nem o arquivamento liminar. Esta investigação preliminar teria rito inquisitorial, pois não haveria a quem se garantir prerrogativas de defesa, e visaria a coletar elementos para subsidiar a decisão de instaurar ou não processo disciplinar (Teixeira, 2010, p. 44).

O procedimento da investigação preliminar sumária (IPS) tem o objetivo de reunir informações sobre uma possível irregularidade no serviço público, permitindo à autoridade competente decidir se instaurará ou não um processo disciplinar formal. O parágrafo único do artigo 27 da Lei n.º 13.869/2019 estabelece que não há crime quando se tratar de uma investigação preliminar sumária devidamente fundamentada, assegurando a legalidade e a transparência do processo (Brasil, 2019).

De acordo com Mello (2021), a Investigação Preliminar Sumária (IPS) é uma etapa essencial para evitar que a Administração Pública tome decisões precipitadas, garantindo a análise prévia de denúncias antes da abertura de um procedimento formal, o que reflete o respeito ao princípio da eficiência.

Verifica-se que a importância da IPS reside em sua capacidade de garantir uma análise mais detalhada dos fatos antes da decisão sobre a instauração do processo disciplinar. Esse procedimento é conduzido pela unidade de correição e os atos instrutórios podem ser realizados por um ou mais servidores, de acordo com sua qualificação na área específica.

Conforme observa Barreto (2018), a definição clara da responsabilidade pela condução dos atos instrutórios da IPS é fundamental para garantir a imparcialidade e a adequação técnica dos procedimentos, assegurando a eficácia e a justiça do processo.

A Portaria Normativa da CGU n.º 27/2022 conceitua a IPS como um procedimento administrativo preliminar, informal, não contraditório, não punitivo e de

acesso limitado (Brasil, 2022b). Seu objetivo é reunir informações sobre a autoria e a materialidade de uma possível irregularidade na Administração Pública, fornecendo elementos para a autoridade competente decidir sobre a abertura de um processo correccional formal.

De acordo com Costa (2022), a definição dessa portaria reflete a natureza cautelar e exploratória da IPS, onde a fase inicial de coleta de informações não visa penalizar, mas fundamentar a tomada de decisões pela autoridade responsável.

Os atos instrutórios da IPS incluem: (a) o exame inicial das informações e provas existentes; (b) a coleta de evidências e informações para averiguar a procedência da denúncia; e (c) a manifestação conclusiva, fundamentada sobre a necessidade de instaurar o processo disciplinar, celebrar um TAC ou arquivar a denúncia. A autoridade responsável pela instauração supervisiona esses atos instrutórios, garantindo que os prazos e métodos de coleta de provas sejam seguidos corretamente.

Como afirma Almeida (2021), a supervisão rigorosa dos atos instrutórios é essencial para que a Administração Pública cumpra suas obrigações legais, mantendo a confiança pública e assegurando a integridade do processo administrativo. Nesse contexto, a apuração preliminar cumpre importante função preventiva e gerencial dentro da Administração Pública, permitindo avaliar, com base em indícios mínimos, a necessidade de instauração de um procedimento disciplinar mais robusto. Como bem observa Pinto (2021, p. 183), "a fase investigativa preliminar não visa punir, mas reunir elementos que justifiquem ou não a deflagração de um processo administrativo disciplinar, evitando a instauração de procedimentos desnecessários ou infundados". Assim, a correta condução dessa etapa inicial resguarda os princípios da eficiência, economicidade e devido processo legal, protegendo tanto a Administração quanto os servidores eventualmente envolvidos.

O procedimento de IPS, ao ser devidamente regulamentado, orienta à Administração Pública sobre a obrigação de investigar as denúncias, inclusive aquelas anônimas ou representações que chegam ao seu conhecimento. Esse processo reforça o juízo de admissibilidade e assegura que a Administração apure as irregularidades de forma justa e imparcial. Além disso, a fase preliminar da investigação é conduzida de maneira inquisitiva, sem a possibilidade de aplicar penalidades, já que não há acusados até esse momento. O sigilo durante essa fase

é fundamental para garantir a imparcialidade da investigação, evitando prejuízo para os envolvidos e para a própria Administração.

Em resumo, a IPS desempenha um papel crucial no processo administrativo disciplinar, servindo como um mecanismo para reunir as informações iniciais e permitir que a autoridade competente tome uma decisão informada sobre a continuidade do processo.

Por sua vez, a sindicância é tradicionalmente utilizada para investigar qualquer fato que supostamente envolva interesses da Administração Pública, sem necessariamente resultar em um processo administrativo disciplinar.

A sindicância investigativa (SINVE) trata dos procedimentos formais que a Administração Pública deve seguir para investigar irregularidades cometidas por seus servidores. Nesse sentido, Teixeira (2010) preleciona que a sindicância é uma ferramenta que ajuda o gestor público, não apenas na preparação para uma sindicância contraditória ou um processo disciplinar, mas também em outras situações que exigem a manutenção da regularidade do serviço público e na adoção de medidas que previnam ou dificultem a ocorrência de novas infrações administrativas, dentre outros ensinamentos:

A sindicância inquisitorial, além de poder servir como meio preparatório para a sindicância contraditória ou o processo administrativo disciplinar (mas não necessário), pode ser aplicada em qualquer outra circunstância que comprometa a regularidade do serviço público. Assim, o seu relatório tanto pode recomendar instauração de rito disciplinar, como também pode esclarecer fatos, orientar a autoridade sobre falhas e lacunas normativas ou operacionais, propor alteração ou rescisão de contratos de terceirizados e de prestadores e serviços em geral, instauração de tomada de contas especial... recomendar medidas de gestão de pessoal ou de gerência administrativa, alteração do ordenamento e criação ou aperfeiçoamento de rotinas e de sistemas internos de controle (Teixeira, 2010, p. 128-129).

De igual modo, a investigação preliminar de irregularidades por meio de sindicância, além de promover a eficiência administrativa, ao esclarecer claramente os fatos e coletar as evidências necessárias para determinar a autoria e a materialidade das infrações disciplinares, contribui para preservar a honra e a dignidade dos servidores públicos. Isso ocorre porque evita a instauração precipitada de um processo administrativo disciplinar, sem que a acusação inicial tenha sido completamente fundamentada com o conhecimento adequado dos fatos relacionados às supostas transgressões investigadas.

Com relação à origem do conceito de sindicância, Di Pietro (2025) relata que:

No idioma de origem, os elementos componentes da palavra sindicância, de origem grega, são o prefixo syn (junto, com, juntamente com) e dic (mostrar, fazer ver, por em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo deiknymi, cuja acepção é mostrar, fazer ver. Assim, sindicância significa, em português, à letra, a operação cuja finalidade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo, que se acha oculto (Di Pietro, 2025, p. 695).

Vale mencionar que na sindicância meramente investigativa ou preparatória, o procedimento pode ser conduzido por um único servidor efetivo ou empregado público, ou por comissão composta por dois ou mais servidores efetivos, ou empregados públicos, atribuindo-se a presidência a um de seus membros no ato instaurador.

De acordo com Carvalho Filho (2024), a sindicância investigativa caracteriza-se pela flexibilidade procedimental e pela ausência de formalidades rígidas, justamente por seu caráter prévio e não punitivo, permitindo à Administração melhor avaliar a necessidade de um processo disciplinar.

A Sindicância Investigativa (SINVE), prevista no art. 46 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, é um procedimento preliminar, sigiloso e não punitivo, utilizado pela Administração Pública para apurar possíveis faltas disciplinares quando ainda não houver elementos suficientes que justifiquem a instauração imediata de um processo disciplinar formal. Trata-se de uma medida inquisitória e preparatória sem contraditório, que visa aprofundar a análise de indícios de autoria e materialidade.

O Supremo Tribunal Federal, na decisão do Mandado de Segurança n.º 22.971 (Brasil, 1995b), confirmou a natureza inquisitorial da sindicância investigativa, ressaltando que sua função é reunir os elementos necessários para imputar uma falta ao servidor em um processo disciplinar subsequente. Vejamos:

SERVIDOR PÚBLICO. Pena. Demissão. Penalidade aplicada ao cabo de processo administrativo regular. Suposto cerceamento da ampla defesa e do contraditório na sindicância. Irrelevância teórica. Procedimento preparatório inquisitivo e unilateral. Não ocorrência, ademais. Servidor ouvido em condição diversa da testemunhal. Nulidade processual inexistente. Mandado de segurança denegado. Interpretação dos arts 143, 145, II, 146, 148, 151, II, 154, 156 e 159, § 2º, todos da Lei federal nº 8.112/90. A estrita reverência aos princípios do contraditório e da ampla defesa só é exigida, como requisito essencial de validade, assim no processo administrativo disciplinar, como na sindicância especial que lhe faz as vezes como procedimento ordenado à aplicação daquelas duas penas mais brandas, que são a advertência e a suspensão por prazo não superior a trinta dias. Nunca, na sindicância que funcione apenas como investigação preliminar tendente a coligir, de maneira inquisitorial, elementos bastantes à imputação de falta ao servidor, em processo disciplinar subsequente (STF -

MS: 22791 MS, Relator: CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 13/11/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-2003 PP-00050 EMENT VOL-02137-02 PP-00308).

Já o Superior Tribunal de Justiça, em Mandado de Segurança, pronunciou-se sobre a sindicância da seguinte forma:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VÍCIOS FORMAIS. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. DESPROPORCIONALIDADE CONFIGURADA NA ESPÉCIE. SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE. 1. A autoridade administrativa, ciente da prática de qualquer irregularidade no serviço público, deve, de ofício, por mandamento legal, determinar a apuração dos fatos imediatamente, assegurada ao acusado a ampla defesa. Inteligência do art. 143 da Lei n. 8.112/90. 2. A sindicância, que visa apurar a ocorrência de infrações administrativas, sem estar dirigida, desde logo, à aplicação de sanção, prescinde da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento inquisitorial, prévio à acusação e anterior ao processo administrativo disciplinar, ainda sem a presença obrigatória de acusados. 3. A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica em afirmar que o excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não conduz à nulidade deste. 4. O mandado de segurança somente se viabiliza quando o alegado direito líquido e certo, que se visa proteger, vier comprovado de plano, aferindo-se sua existência apenas com as provas trazidas com a impetração, nos limites do procedimento sumário, característico dos remédios constitucionais. 5. A autoridade julgadora pode acatar o parecer de sua Consultoria Jurídica, servindo aquele como elemento integrante do ato demissionário, sem que isso vicie o procedimento administrativo. 6. A punição administrativa há de se nortear, porém, segundo o princípio da proporcionalidade, não se ajustando à espécie a pena de demissão, ante a insignificância da conduta do agente, consideradas as peculiaridades verificadas. 7. Segurança concedida em parte para o fim específico de anular-se a Portaria n. 469, de 29 de março de 2005, que demitiu o impetrante do cargo de Policial do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo de eventual apenamento menos gravoso, pelas infrações disciplinares detectadas, a partir do procedimento administrativo disciplinar instaurado. (STF - MS: 10827 MS, Relator: HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, Data de Julgamento: 14/12/2005, Terceira Seção, Data de Publicação: DJ 06/02/2006).

Nesse aspecto, Teixeira (2010) explica que a abertura da sindicância investigativa/inquisitorial não interrompe a prescrição prevista no § 3º do art. 142 da Lei n.º 8.112/90, pelo fato de não haver um rito procedimental próprio, podendo-se adotarem qualquer sindicância, de forma extensiva, no que forem compatíveis.

Enfim, consiste em um procedimento administrativo investigativo e preparatório, discricionário, pois não possui um procedimento estabelecido em lei. Não é obrigatório seguir o devido processo legal, tornando-se um procedimento de natureza inquisitorial, já que não há acusado a quem se deva garantir ampla defesa e contraditório.

Por fim, a sindicância patrimonial configura-se como um relevante instrumento de investigação da Administração Pública, sendo utilizada para averiguar a existência de possível incompatibilidade entre a evolução patrimonial de servidores públicos e seus rendimentos declarados.

Conforme destaca Gasparini (2012), o controle da evolução patrimonial é uma das formas mais eficazes de prevenção e combate à corrupção, especialmente porque evidencia situações que podem não ser detectadas em auditorias convencionais.

O seu fundamento normativo é encontrado no Decreto Federal n.º 10.571/2020, que regulamenta a Lei de Improbidade Administrativa e estabelece diretrizes para a apuração de atos que possam configurar enriquecimento ilícito (Brasil, 2020b). Segundo Di Pietro (2025), a normatização de mecanismos, como a sindicância patrimonial, fortalece o sistema de responsabilização administrativa, assegurando maior transparência e efetividade nas apurações.

O artigo 11 do supramencionado decreto atribui à CGU a responsabilidade pela análise da evolução patrimonial dos agentes públicos federais, facultando à Comissão de Ética Pública a utilização dessas informações para instrução de processos administrativos no âmbito de sua competência (Brasil, 2020b). Caso sejam identificados indícios concretos de incompatibilidade entre o patrimônio e os rendimentos do servidor, poderá ser instaurada uma sindicância patrimonial ou dependendo da gravidade do caso, um processo administrativo disciplinar, conforme disposto no artigo 13 também do referido diploma.

Para Carvalho Filho (2024), o tratamento técnico e sigiloso desses dados é imprescindível para preservar tanto os direitos do servidor quanto o interesse público na elucidação de possíveis ilícitos.

A natureza sigilosa e não punitiva da sindicância patrimonial é reforçada pelo artigo 14 do Decreto n.º 10.571/2020, que a define como um procedimento administrativo destinado exclusivamente à investigação de indícios de enriquecimento ilícito (Brasil, 2020b). Esse dispositivo também estabelece um prazo de 30 dias para a conclusão do procedimento, prorrogável pela autoridade instauradora. Ao término da investigação, a comissão encarregada deve elaborar um relatório conclusivo, recomendando o arquivamento dos autos ou a instauração de um processo administrativo disciplinar, caso sejam identificados elementos suficientes para tanto.

Como assinala Freitas (2022), a sindicância patrimonial deve ser entendida como etapa prévia de averiguação, não como meio de punição, mas como salvaguarda da responsabilidade objetiva do agente público.

Dessa forma, a Lei nº 8.429/1992(Brasil, 1992), alterada pela Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2021c), também contempla a sindicância patrimonial ao dispor, em seu artigo 9º, inciso VII, que constitui ato de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito de agentes públicos, especialmente quando se verifica a aquisição de bens de valor desproporcional à sua renda, sem a devida comprovação da licitude da origem desses recursos.

Segundo Mello (2021), a responsabilização patrimonial do agente público, além de constituir imperativo ético, é instrumento de proteção ao erário e de manutenção da moralidade administrativa.

É importante informar que, na esfera estadual, o Decreto nº 49.005 de 12 de março de 2024 regulamenta o Sistema de Controle de Bens Patrimoniais dos Agentes Públicos – SISPATRI (Rio de Janeiro, 2024). Dessa forma, a sindicância patrimonial assume papel essencial para assegurar a integridade e a ética na Administração Pública, promovendo a transparência e a moralidade na gestão dos recursos.

2.3.2 Procedimentos acusatórios

Os procedimentos acusatórios podem ser divididos em três, sendo eles: sindicância punitiva, processo administrativo disciplinar sumário e processo administrativo disciplinar.

2.3.2.1 Sindicância punitiva ou acusatória

A sindicância punitiva ou acusatória é um procedimento legal instituído para apurar infrações disciplinares cometidas por servidores públicos. Ela é utilizada, principalmente, para tratar de faltas de menor gravidade, sendo um meio ágil e objetivo de investigação.

De acordo com Gasparini (2012), esse tipo de sindicância é uma das formas de exercício do poder disciplinar da Administração, sendo adotada em situações nas quais se busca a responsabilização por infrações funcionais menos complexas.

A característica principal é garantir o direito de defesa prévia do acusado, bem como observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e individualização da pena, conforme determinado pelo artigo 145 da Lei nº 8.112/90 que estabelece: “da sindicância poderá resultar [...] II - Aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias” (Brasil, 1990).

A sindicância acusatória, punitiva ou contraditória pode ser conceituada como um procedimento legal instaurado para investigar responsabilidades de menor potencial ofensivo. Nesse processo, é fundamental respeitar a regra do devido processo legal, garantindo a ampla defesa, o contraditório e a produção de todos os meios de prova permitidos pelo direito.

Para Carvalho Filho (2024), o respeito ao devido processo legal é o que confere validade ao ato punitivo estatal, mesmo no âmbito administrativo, sendo inadmissível a imposição de penalidades sem esse cuidado formal e material.

As diferenças entre a sindicância investigativa e a sindicância acusatória são essenciais para a fase instrutória do procedimento e, por consequência, para o desfecho adequado do processo, quando a comissão apresenta seu relatório final. Meirelles (2025) ressalta que o correto enquadramento do tipo de sindicância garante maior efetividade e segurança jurídica à apuração, prevenindo nulidades e garantindo a responsabilização adequada do servidor.

A sindicância investigativa não exige a definição prévia de autoria e materialidade, não requer a observância do contraditório e da ampla defesa. Ela pode ser realizada por um ou mais sindicantes e não segue etapas pré-definidas. Trata-se de um procedimento preparatório para a abertura de um processo administrativo disciplinar ou de uma sindicância acusatória, caso se identifiquem materialidade e possível autoria. Alternativamente, pode levar à proposta de arquivamento da denúncia se não houver indícios de irregularidades ou se não for possível identificar suspeitos.

Nesse contexto, Borges (2019) observa que a sindicância investigativa exerce função análoga à de uma investigação preliminar e sua informalidade possibilita à Administração formar juízo de valor prévio sobre a viabilidade de prosseguir com a persecução disciplinar.

Noutra vertente, a sindicância acusatória deve ser conduzida por uma comissão formada por no mínimo dois servidores estáveis e deve seguir as etapas do rito ordinário do processo administrativo disciplinar. Essas etapas incluem a instauração, o inquérito administrativo (composto por instrução, defesa e relatório) e o julgamento. Lopes Júnior (2015) enfatiza que a composição da comissão processante e o cumprimento das fases processuais são garantias institucionais de imparcialidade e de lisura no julgamento das infrações administrativas.

Destaca-se que o STF, ao julgar o RMS n.º 22.789/DF, identificou duas modalidades de sindicância: a preparatória, que serve como base para o processo administrativo disciplinar, e a instrutória (também chamada de acusatória). Essa última pode resultar em punição para os agentes, desde que respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa (Brasil, 1999b).

De acordo com Araújo (2022), o reconhecimento da sindicância acusatória pelo STF, como mecanismo legítimo de responsabilização, reforça a importância de garantir a integridade do processo, sem prescindir da eficiência na apuração.

Em algumas situações, o processo administrativo disciplinar é iniciado com base nas informações obtidas inicialmente na sindicância. Nesses casos, é importante notar que eventuais falhas ocorridas na sindicância não comprometem a imposição posterior de pena ao servidor, pois essa será fundamentada exclusivamente nas provas obtidas durante o inquérito do processo administrativo disciplinar. Segundo Freitas (2022), isso demonstra que a sindicância não vincula o julgamento posterior, mas serve como peça informativa, não substituindo as garantias formais do processo disciplinar propriamente dito.

Além disso, a legalidade do processo disciplinar não depende da validade da sindicância que o precede, conforme o art. 154 da Lei n.º 8.112/1990, os autos da sindicância têm caráter meramente informativo e podem ser incorporados à fase de instrução do processo administrativo disciplinar (Brasil, 1990).

Para Mazza (2023), o valor da sindicância reside na sua utilidade como etapa preparatória, jamais como substitutiva do processo disciplinar, cujo julgamento deve basear-se em provas produzidas sob o crivo do contraditório.

É importante diferenciar as formas como as informações obtidas nas sindicâncias devem ser tratadas no processo administrativo disciplinar. Nas sindicâncias investigativas ou patrimoniais que resultarem na instauração do PAD, todos os atos de instrução probatória devem ser refeitos, pois inicialmente não

houve a observância do contraditório e da ampla defesa. No caso de sindicância acusatória, se todos os princípios previstos no inciso LV, do art. 5º, da Constituição Federal, tiverem sido observados, a comissão pode ratificar os atos produzidos ou refazê-los. (Brasil, 1988)

De acordo com Oliveira (2020), esse cuidado se justifica porque, no sistema jurídico brasileiro, a ampla defesa não pode ser presumida, devendo ser efetiva e concreta, o que exige a participação do acusado em todos os atos probatórios.

As provas exclusivamente documentais obtidas durante uma sindicância prévia, investigativa ou acusatória, geralmente, possuem validade integral no Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Elas devem ser simplesmente anexadas aos novos autos e disponibilizadas para que o acusado possa acessá-las. Ensina Cunha e Machado (2021), a documentação produzida em fase preliminar tem valor técnico, desde que acessível à defesa, pois o contraditório não se confunde com a repetição formal de atos, mas com a garantia de ciência e manifestação das partes.

No entanto, se forem utilizadas provas testemunhais ou outras que exijam a participação do acusado em sua produção (como perícias e exames) para fundamentar uma eventual acusação, o colegiado deverá determinar a repetição do ato que não foi originalmente produzido com respeito ao contraditório. Esse é o caso, por exemplo, de depoimentos prestados em uma sindicância meramente investigativa.

Segundo Lima (2020), as provas produzidas sem a presença do acusado em sindicância investigativa possuem caráter instrutório, mas carecem de valor probante se não forem ratificadas sob contraditório.

No âmbito estadual, o Decreto-Lei n.º 220/75 prevê, em seu artigo 63, que se durante a apuração sumária forem identificadas faltas mais graves, o responsável deverá comunicar o fato à autoridade superior para ser solicitada a instauração de inquérito administrativo (Rio de Janeiro, 1975).

Por último, salienta-se que, ao instaurar a sindicância, a comissão deve seguir o tipo de instrumento escolhido, seja investigativo, seja acusatório. No caso da sindicância acusatória, é imprescindível que a comissão observe os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Caso contrário, a sindicância pode ser considerada inválida e, eventualmente, ser declarada nula pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário.

2.3.2.2 Processo administrativo disciplinar sumário

O rito sumário, inicialmente ausente na redação original da Lei n.º 8.112/90 (Brasil, 1990), foi introduzido pela Lei n.º 9.527/97 (Brasil, 1997), trazendo uma nova sistematização para a apuração de determinadas infrações disciplinares. Esse rito simplificado aplica-se exclusivamente às situações de acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo e inassiduidade habitual.

De acordo com Gilmara (2015, p. 34), “a inserção desse procedimento visou a conferir maior celeridade e eficiência na resolução de infrações que demandam um tratamento mais ágil, sem prejuízo da legalidade e dos direitos do servidor.”

A partir dessa modificação legislativa, o processo administrativo disciplinar passou a ser estruturado em três modalidades distintas: sindicância acusatória, conforme previsto no artigo 145, inciso II, o processo disciplinar ordinário, estabelecido pelo artigo 146 e o processo disciplinar sumário, regulamentado pelos artigos 133 e 140 da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990).

Conforme observa Silva (2018a, p. 50), a criação do rito sumário visou a simplificação e a redução de prazos, tratando de infrações que não exigem a tramitação completa do processo disciplinar ordinário, mas que devem ainda assim ser apuradas de forma diligente.

No caso da acumulação ilegal de cargos, o artigo 133 da Lei n.º 8.112/90 determina que, ao ser constatada essa irregularidade, a autoridade competente deve notificar o servidor para que ele apresente sua opção em um prazo improrrogável de dez dias. Caso o servidor não se manifeste dentro desse prazo, inicia-se o procedimento sumário para regularização da situação, com a possibilidade de aplicação da pena de demissão nos casos em que for comprovada a má-fé. Ademais, a decisão da autoridade julgadora deve ser proferida em um prazo de cinco dias após o recebimento do processo, garantindo a celeridade na apuração e resolução do caso.

Segundo Almeida (2021), a previsão de prazos tão curtos é fundamental para que a Administração Pública não se veja imersa em uma morosidade que prejudique tanto os servidores quanto a própria eficiência do serviço público.

Para o abandono de cargo e a inassiduidade habitual, o artigo 140 da Lei n.º 8.112/90 disciplina a aplicação do rito sumário, estabelecendo que a comprovação da materialidade da infração ocorre mediante a indicação precisa do período de

ausência intencional superior a trinta dias, no caso de abandono de cargo, ou pela comprovação de sessenta dias de falta interpolada ao longo de doze meses, no caso de inassiduidade habitual. Após a apresentação da defesa, a comissão deve elaborar um relatório conclusivo, opinando sobre a responsabilidade do servidor e encaminhando o processo para julgamento.

De acordo com Costa (2022), essa objetividade no tratamento das infrações facilita a rápida decisão administrativa, evitando que faltas repetitivas ou de fácil comprovação sejam prolongadas indevidamente.

O rito sumário se destaca por prazos reduzidos e pela exigência de que a portaria de instauração contenha a indicação da materialidade do ato irregular. No caso da acumulação ilegal de cargos, a descrição deve abranger os cargos ocupados e os órgãos de vinculação. De acordo com Gasparini (2012), embora a regra nos procedimentos administrativos seja a simplicidade na instrução probatória, a necessidade de assegurar o contraditório e a ampla defesa pode justificar a admissão de outros meios de prova, como a testemunhal e a pericial.

Nesse sentido, confira o entendimento do STJ:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO POR INASSIDUIDADE HABITUAL AO SERVIÇO (ARTS. 132, III E 139 DA LEI Nº 8.112/90). PROCEDIMENTO SUMÁRIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. CARACTERIZAÇÃO. INDEFERIMENTO DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA MÉDICA. COMUNICAÇÃO EXTEMPORÂNEA. AVERIGUAÇÃO DO ANIMUS ESPECÍFICO. EFEITOS PRETÉRITOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. REINTEGRAÇÃO CONCEDIDA (...)

III - A intenção do legislador - ao estabelecer o procedimento sumário para a apuração de abandono de cargo e de inassiduidade habitual - foi no sentido de agilizar a averiguação das referidas transgressões, com o aperfeiçoamento do serviço público. Entretanto, não se pode olvidar das garantias constitucionalmente previstas. Ademais, a Lei nº 8.112/90 - art. 133, § 8º - prevê, expressamente, a possibilidade de aplicação subsidiária no procedimento sumário das normas relativas ao processo disciplinar. IV - A comunicação do indeferimento da prova requerida deve operar-se ainda na fase probatória, exatamente para oportunizar ao servidor a interposição de eventual recurso contra a decisão do Colegiado Disciplinar, sendo desfeito à Comissão indeferi-lo quando da prolação do relatório final. V - Em se tratando de ato demissionário consistente no abandono de emprego ou na inassiduidade ao trabalho, impõe-se averiguar o animus específico do servidor, a fim de avaliar o seu grau de desídia. VI - A teor do disposto nos verbetes Sumulares 269 e 271 do Pretório Excelso, a via do mandado de segurança é distinta da ação de cobrança, pois não se presta para vindicar a concessão de efeitos patrimoniais pretéritos VII - Segurança parcialmente concedida para anular o ato demissionário, com a consequente reintegração do impetrante no cargo que ocupava. (STJ - MS: 7464 DF 2001/0045029-6,

Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 12/03/2003, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: --> DJ 31/03/2003 p. 144).

Desse modo, as fases do PAD sob o rito sumário diferem das do rito ordinário, tanto em estrutura quanto em prazos. A fase de instauração ocorre com a publicação do ato que designa a comissão composta por dois servidores estáveis e define a materialidade do fato investigado.

A implementação do rito sumário trouxe maior agilidade aos processos administrativos disciplinares, mas sem afastar a necessidade de respeito aos princípios fundamentais do devido processo legal. Dessa forma, garante-se que a rapidez na apuração das infrações não resulte em prejuízo aos direitos do servidor investigado.

2.3.2.2.1 Procedimento – acumulação ilegal de cargos

A acumulação ilegal de cargos públicos constitui uma infração disciplinar de significativa relevância para a Administração Pública, uma vez que compromete a eficiência do serviço público e pode gerar impactos financeiros para os cofres públicos.

Nesse contexto, a jurisprudência tem destacado a importância de uma fiscalização rigorosa sobre essa prática, dada sua capacidade de afetar a funcionalidade do serviço estatal e o princípio da moralidade administrativa (Mello, 2021).

A Constituição Federal estabelece a proibição geral da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, salvo nas exceções expressamente previstas em seu artigo 37, incisos XVI e XVII (Brasil, 1988). Segundo Silva (2018b), para que a acumulação seja lícita, deve haver compatibilidade de horários entre os vínculos e enquadramento nos casos autorizados pela norma constitucional, como a acumulação de dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas.

No âmbito infraconstitucional, o procedimento sumário para a apuração da acumulação ilegal de cargos é disciplinado pelo artigo 133 da Lei n.º 8.112/90 (Brasil, 1990). Esse rito processual tem o objetivo de garantir uma solução célere para a regularização da situação funcional do servidor. Ao se detectar uma situação

de acumulação ilegal, a Administração deve notificar o servidor, por meio de sua chefia imediata, para que ele opte, no prazo improrrogável de dez dias, por um dos cargos. Caso não se manifeste, será instaurado o processo disciplinar sumário, que se desenvolve em três fases: instauração, instrução sumária e julgamento.

Segundo Cunha Júnior (2018), a adoção do rito sumário no processo administrativo disciplinar busca assegurar maior celeridade na apuração de faltas funcionais, especialmente nos casos em que os fatos são incontroversos e devidamente comprovados, evitando que situações de acúmulo ilegal de cargos se prolonguem, em prejuízo da administração pública e da sociedade.

Outro aspecto relevante encontra-se no §5º do artigo 133 da Lei n.º 8.112/90, o qual se refere à possibilidade de restituição dos valores percebidos indevidamente (Brasil, 1990). Embora a opção pelo cargo durante o procedimento seja considerada uma demonstração de boa-fé, há a possibilidade de que a Administração Pública exija a devolução dos valores recebidos indevidamente, caso fique comprovado que o servidor não cumpriu integralmente a carga horária exigida devido à incompatibilidade de horários.

O procedimento sumário disciplinado pela Lei n.º 8.112/90 possibilita uma solução célere para a regularização da situação funcional dos servidores, garantindo ao mesmo tempo a observância dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (Brasil, 1990). Nessa linha, Mazza (2023) observa que a boa-fé do servidor não afasta a obrigação de devolução dos valores percebidos indevidamente, especialmente quando há violação às condições legais de acumulação de cargos, como a incompatibilidade de horários, que impede o efetivo cumprimento da jornada de trabalho.

Em suma, a acumulação ilegal de cargos públicos representa uma afronta aos princípios da administração pública, exigindo a adoção de mecanismos rápidos e eficientes para sua apuração e correção.

2.3.2.2.2 Procedimento – abandono de cargo e inassiduidade habitual

A administração pública exige que seus servidores cumpram com suas atribuições de maneira assídua e responsável, sendo o abandono de cargo e a inassiduidade habitual infrações disciplinares de elevada gravidade.

Conforme destaca a doutrina, essas faltas são vistas como comprometedoras da continuidade e eficiência do serviço público, exigindo uma resposta ágil da administração pública (Garcia, 2020).

A Lei n.º 8.112/90, que rege o regime jurídico dos servidores públicos federais, disciplina essas infrações e estabelece os procedimentos para sua apuração, incluindo a aplicação do rito sumário para garantir celeridade e eficiência na resolução dos casos (Brasil, 1990).

O abandono de cargo está previsto no art. 132, inciso II, da Lei nº 8.112/90, caracterizando-se pela ausência intencional e injustificada do servidor por mais de 30 dias consecutivos (Brasil, 1990). Já a inassiduidade habitual, prevista no art. 132, inciso III, da mesma lei, ocorre quando o servidor falta ao trabalho, sem justificativa, por um período igual ou superior a 60 dias intercalados em um período de 12 meses (Brasil, 1990). Ambas as condutas, segundo Silva (2018b), comprometem a continuidade do serviço público e, por essa razão, demandam uma resposta rápida da administração.

O procedimento sumário para a apuração dessas infrações é regulamentado pelo art. 133 da Lei nº 8.112/90, instaurado mediante a constituição de uma comissão composta por dois servidores estáveis (Brasil, 1990). O processo desenvolve-se em três fases principais: instauração, instrução sumária e julgamento.

A instauração ocorre com a publicação do ato que constitui a comissão e a indicação do servidor, conforme preconizado por Costa (1963). A instrução sumária compreende a citação do servidor para apresentar defesa no prazo de cinco dias, garantindo-lhe o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme preceitua o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Por fim, a fase de julgamento ocorre com a análise das provas colhidas e a decisão da autoridade competente, que pode resultar na aplicação da pena de demissão (Almeida, 2022).

A normatização estadual também disciplina a apuração do abandono de cargo e da inassiduidade habitual. O Decreto Estadual nº 220/75, em seu artigo 68, determina que, nos casos de abandono de cargo, o inquérito deve ser concluído no prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais dois períodos de 30 dias, conforme decisão do Secretário de Estado de Administração (Rio de Janeiro, 1975). No entanto, o decreto não especifica prazo para a apuração de inassiduidade habitual, gerando lacunas que podem ser supridas pela aplicação analógica das disposições federais.

Como destaca Mazza (2023), quando normas estaduais se mostram omissas ou insuficientes, é legítima a aplicação subsidiária das normas federais, especialmente nos temas que envolvem garantias constitucionais e uniformidade procedimental.

Dessa forma, o rito sumário representa um mecanismo de eficiência administrativa, equilibrando a necessidade de celeridade na apuração das faltas funcionais com a preservação das garantias fundamentais do servidor. A adoção desse procedimento visa não apenas a responsabilização do servidor faltoso, mas também a manutenção da regularidade e da continuidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

2.3.2.3 Processo administrativo disciplinar ordinário

O PAD, conforme disciplinado pelo artigo 151 da Lei nº 8.112/90, estrutura-se em três fases distintas: instauração, inquérito administrativo e julgamento (Brasil, 1990). Cada uma dessas etapas possui requisitos específicos que garantem a ampla defesa, o contraditório e a regularidade do procedimento.

Conforme observa Di Pietro (2025), a estrutura tríplice do processo administrativo disciplinar é fundamental para assegurar o devido processo legal e permitir que a Administração atue com segurança jurídica e respeito às garantias individuais do servidor.

A primeira fase, correspondente à instauração, concretiza-se com a publicação do ato que dá início ao processo, emitido pela autoridade competente. Esse ato tem a finalidade de designar os membros da comissão processante, fixar o prazo para conclusão do procedimento e delimitar a matéria que será objeto de apuração. No entanto, não se exige a especificação detalhada dos fatos em investigação ou a identificação nominal dos possíveis envolvidos, de modo a resguardar a amplitude da apuração e preservar a imagem dos investigados.

Segundo Carvalho Filho (2024), a instauração do PAD não exige a tipificação prévia e exata dos ilícitos nem a individualização dos agentes, pois o objetivo inicial é justamente investigar os elementos que continuam obscuros.

Nesse sentido, o STJ – MS 16815/2012 entende que "a portaria inaugural do processo disciplinar está livre de descrever detalhes sobre os fatos da causa, tendo

em vista que somente ao longo das investigações é que os atos ilícitos, a exata tipificação e os seus verdadeiros responsáveis serão revelados" (Brasil, 2012).

A segunda fase do PAD, denominada inquérito administrativo, subdivide-se em instrução, defesa e relatório. Durante a instrução, a comissão processante realiza a coleta de provas documentais e testemunhais necessárias à elucidação dos fatos. Caso haja indícios de responsabilidade funcional, o servidor é formalmente indiciado, sendo-lhe assegurado prazo para apresentação de defesa escrita. Na sequência, elabora-se o relatório conclusivo, documento que sintetiza os elementos probatórios colhidos e aponta pela responsabilização ou absolvição do indiciado, observando-se os princípios da legalidade, da impessoalidade e do devido processo legal.

Para Meirelles (2025), essa etapa é essencial para garantir que o julgamento não se baseie em presunções, mas sim em provas concretas, assegurando imparcialidade e objetividade na condução do processo.

Por último, a fase de julgamento compete à autoridade instauradora do processo, desde que a penalidade recomendada esteja dentro de sua esfera de competência, nos termos do artigo 141 da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990). Caso a penalidade sugerida ultrapasse sua alçada decisória, o processo deve ser encaminhado à autoridade competente.

Assim, no âmbito do executivo estadual, por exemplo, a decisão sobre penalidades mais gravosas, como a demissão ou a cassação de aposentadoria, cabe ao Governador do Estado, conforme previsto no artigo 337 do Decreto nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979). O Secretário de Estado da respectiva Pasta deve proferir decisão no prazo de 20 (vinte) dias ou, se necessário, submeter a questão ao chefe do Executivo Estadual em até 8 (oito) dias.

Nessa linha, Mazza (2023) ressalta que o julgamento no PAD deve sempre observar os limites legais da autoridade julgadora, sob pena de nulidade do ato administrativo sancionador.

Convém destacar que a não observação desses prazos não enseja nulidade do PAD, mas pode acarretar responsabilidade administrativa para os membros da comissão processante. Ademais, a suspensão do andamento do processo somente se admite em situações excepcionais, que impossibilitem absolutamente a sua continuidade, sendo essa avaliação de competência do Secretário de Estado de Administração.

Destarte, na hipótese de dúvida quanto à materialidade do fato ou à adequação do rito sumário, recomenda-se a adoção do rito ordinário, por apresentar maior robustez processual e garantir uma apuração mais abrangente dos fatos.

2.3.2.3.1 Fases: instauração, inquérito e julgamento

O PAD segue um rito formal composto por fases bem definidas, garantindo a observância dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Conforme a legislação vigente, o procedimento divide-se em três etapas essenciais: instauração, inquérito e julgamento.

Segundo Carvalho Filho (2024), essa estrutura é indispensável para assegurar que a apuração de faltas funcionais respeite os direitos fundamentais do servidor, evitando decisões precipitadas ou injustas.

A fase de instauração representa o marco inicial do PAD, sendo formalizada por meio de portaria expedida pela autoridade competente. Nesse momento, define-se a comissão processante responsável pela condução dos trabalhos, assegurando sua imparcialidade e autonomia. A instauração deve ser fundamentada em indícios razoáveis de autoria e materialidade, visando afastar investigações arbitrárias ou desprovidas de justa causa.

Mazza (2023, p.894) assinala que:

[...]a instauração do processo administrativo disciplinar exige a presença de indícios razoáveis de autoria e materialidade da infração, sob pena de nulidade por falta de justa causa. Não se admite a instauração como instrumento de perseguição ou constrangimento.

Na sequência, desenvolve-se a fase do inquérito, subdividida em instrução, defesa e relatório. A instrução tem por objetivo a coleta de provas, abrangendo a oitiva de testemunhas, a realização de diligências e a obtenção de documentos relevantes à elucidação dos fatos. Em seguida, abre-se prazo para apresentação da defesa, momento em que o acusado pode se manifestar sobre as acusações, produzir provas e contrapor-se aos elementos constantes dos autos. Encerrada essa etapa, a comissão elabora um relatório circunstanciado, no qual analisa criticamente as provas colhidas e emite um parecer sobre a responsabilidade do servidor, sem, contudo, vincular a decisão da autoridade julgadora.

Para Carvalho Filho (2024), o relatório é um documento técnico que reflete a conclusão da comissão, mas a autoridade julgadora possui liberdade para examinar os elementos do processo e proferir sua decisão com base em sua convicção pessoal.

Por fim, a fase de julgamento é de competência da autoridade superior, a quem cabe a análise do relatório final e a prolação da decisão administrativa. Essa deliberação deve considerar não apenas os elementos fáticos e probatórios do processo, mas também os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação das sanções. Como lembra Silva (2019), a autoridade julgadora deve agir com prudência, ponderando as circunstâncias do caso e aplicando a sanção de forma justa e equilibrada.

Em continuidade, caso se conclua pela responsabilidade do agente, são impostas penalidades compatíveis com a gravidade da infração. Se, por outro lado, não restarem comprovadas a autoria ou a materialidade da conduta ilícita, o feito deverá ser arquivado.

Carvalho (2021, p. 312) afirma que:

{...}na fase de julgamento, a autoridade competente deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assegurando que a penalidade aplicada seja compatível com a gravidade da infração cometida, sempre respeitando o contraditório e a ampla defesa”.

Dessa forma, a estruturação do PAD em fases distintas assegura a legitimidade do procedimento disciplinar, prevenindo excessos e garantindo que a responsabilização administrativa ocorra de maneira justa e fundamentada.

2.3.2.3.2 Prazos

A Lei nº 8.112/90, em seu artigo 152, estabelece o prazo de 60 dias para a conclusão dos processos administrativos disciplinares, contados a partir da publicação do ato que constitui a comissão responsável pela apuração (Brasil, 1990). Esse prazo pode ser prorrogado por igual período, desde que as circunstâncias o justifiquem. Embora o prazo seja estipulado de maneira geral para todos os casos, sua aplicação não deve ser rígida, pois a complexidade do processo pode exigir ajustes no período estabelecido. Assim, o prazo de 60 dias serve como

um parâmetro orientador para o desenvolvimento das investigações, sendo mais adequado para processos simples e razoável para os mais complexos.

Como destacam Alexandrino e Paulo (2021), a flexibilidade no manejo dos prazos é fundamental para a adaptação do processo às suas especificidades, sem que haja prejuízo para os direitos dos envolvidos.

Vale lembrar que, é fundamental que a prorrogação do prazo não seja utilizada como justificativa para a morosidade excessiva, pois tal prática poderia violar o princípio constitucional do direito à duração razoável do processo, conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, que garante a celeridade tanto na esfera judicial quanto na administrativa (Brasil, 1988).

De acordo com Di Pietro (2025), a duração razoável do processo é uma garantia constitucional que se estende aos processos administrativos, sendo imprescindível para a proteção dos direitos fundamentais dos servidores e da Administração Pública.

A contagem dos prazos no âmbito dos processos administrativos disciplinares é regida pelas disposições da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990) e da Lei nº 9.784/99 (Brasil, 1999a). Os prazos devem ser contados em dias corridos, ou seja, independentemente de serem dias úteis ou não. O início da contagem ocorre a partir da publicação do ato que constitui a comissão, excluído o dia de sua publicação, conforme o artigo 238 da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990), que se alinha ao disposto no artigo 66 da Lei nº 9.784/99 (Brasil, 1999a) e no artigo 224 do CPC (Brasil, 2015).

Para Silva (2018b), a contagem dos prazos de maneira contínua, sem distinção de dias úteis ou não, garante maior clareza e previsibilidade na condução dos processos administrativos.

Segundo Justen Filho (2025), a inclusão das pessoas jurídicas como sujeitos passíveis de responsabilização administrativa decorre da necessidade de adaptação do ordenamento brasileiro às convenções internacionais das quais o país é signatário, como a Convenção da OCDE e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Antes da vigência da Lei nº 12.846/2013, a responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção era limitada (Brasil, 2013b). O crime de corrupção, tanto ativa quanto passiva, aplicava-se exclusivamente às pessoas físicas, e a legislação administrativa vigente, como a Lei nº 8.666/1993, restringia-se a punir atos ilícitos relacionados a processos licitatórios ou à execução de contratos

administrativos (Brasil, 1993). Assim, práticas ilícitas, como o pagamento de propina a servidores públicos, quando desvinculadas de um contrato com o poder público, ficavam à margem de sanções administrativas diretas, tornando a punição dependente de um longo e, muitas vezes, ineficaz trâmite judicial.

Para Cunha e Machado (2021), esse cenário de impunidade parcial comprometia a efetividade do combate à corrupção, pois permitia que empresas corruptoras continuassem operando livremente no mercado, mesmo diante de práticas reconhecidamente lesivas ao interesse público.

Diante desse contexto, a Lei nº 12.846/2013 estabeleceu o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) como o meio adequado para apurar e sancionar empresas envolvidas em atos de corrupção. O capítulo IV da referida legislação define as regras procedimentais do PAR, desde sua instauração até o julgamento pela autoridade competente, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório (Brasil, 2013b).

Conforme explica Carvalho Filho (2024), o PAR confere à Administração Pública instrumentos jurídicos eficazes para agir com celeridade e segurança jurídica na apuração dos fatos, respeitando as garantias processuais básicas e promovendo maior controle da atividade empresarial.

O artigo 6º da mencionada lei dispõe sobre as sanções aplicáveis no âmbito administrativo, destacando-se a imposição de multas, variando de 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa, e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Adicionalmente, no âmbito civil, podem ser aplicadas penalidades como a perda de bens, suspensão de atividades e a dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Silva (2018a) destaca que a aplicação de penalidades severas, como a dissolução da empresa, busca desestimular práticas ilícitas reiteradas e promover um ambiente de concorrência saudável e transparente.

Dito isso, para assegurar maior transparência e controle social, foi criado o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que centraliza informações sobre as penalidades aplicadas a empresas condenadas nos termos da Lei Anticorrupção. Esse mecanismo não apenas promove a publicidade das decisões sancionatórias, mas também registra os acordos de leniência firmados, reforçando a *accountability* no setor empresarial.

Nessa linha, Medeiros (2019) argumenta que a visibilidade das sanções no CNEP fortalece a confiança da sociedade civil na atuação estatal e desencoraja empresas de se engajarem em práticas desonestas, diante do risco de exposição pública e restrições em contratações com o poder público.

Dessa forma, a implementação do PAR e dos mecanismos correlatos fortalece o combate à corrupção, buscando coibir práticas ilícitas que comprometem o desenvolvimento social e econômico do país.

2.3.3.2 Termo de ajustamento de conduta (TAC)

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é a medida sem caráter punitivo e alternativa à eventual instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar e à aplicação de penalidades de advertência ou repreensão aos agentes públicos, conceito esse encontrado no artigo 1º do Decreto Estadual nº 46.339/2018(Rio de Janeiro, 2018).

Conforme aponta Silva (2018a), a adoção do TAC busca evitar a imposição de medidas punitivas mais severas, preservando a integridade do servidor e oferecendo a oportunidade de reparação sem a necessidade de um processo disciplinar formal. Isso reflete a tendência de buscar soluções administrativas mais céleres e eficazes, sem prejudicar os direitos do servidor ou a funcionalidade da administração pública.

A instauração de processos administrativos punitivos na Administração Pública não deve ser tratada com trivialidade, exigindo uma análise cuidadosa e moderada. Nos procedimentos administrativos, a instância disciplinar deve ser considerada, de forma análoga aos conceitos da ciência criminal, como a última alternativa no Direito Administrativo. Isso significa que a esfera correccional deve ser acionada apenas quando outros métodos para restaurar a normalidade administrativa se mostrarem insuficientes. O direito punitivo administrativo deve ser aplicado de forma residual, excepcional e sem excessos (Souza, 2018).

Além dos custos financeiros, processos disciplinares mal conduzidos podem resultar em consequências econômicas negativas para as instituições, incluindo indenizações e gastos desnecessários com pessoal e infraestrutura.

França (2015) destaca que a ausência de um adequado sistema de operacionalização de PADs pode causar impactos financeiros negativos significativos para entes públicos e privados.

A implementação de medidas punitivas implica custos significativos para a Administração e seus agentes, tanto materiais, como despesas financeiras e impactos negativos na produtividade, quanto imateriais, como desconforto interno, danos à imagem e segurança jurídica da instituição. Portanto, a abertura de processos disciplinares deve ocorrer somente quando os métodos gerenciais não punitivos falharem em restaurar a ordem interna ou em inibir a desordem administrativa.

Nesse sentido, Di Pietro (2025) destaca que o poder disciplinar da Administração deve ser exercido com moderação e racionalidade, buscando sempre a eficiência administrativa e evitando a litigiosidade desnecessária.

O TAC é o instrumento no qual o agente público interessado declara estar ciente da irregularidade a que deu causa, comprometendo-se a ajustar sua conduta em observância aos deveres e responsabilidades previstos na legislação vigente, conforme conceitua o art. 2º do Decreto Estadual nº 46.339/2018 (Rio de Janeiro, 2018) e o artigo 8º, inciso II, da Resolução nº 994/2023, artigo 8º, §2º, II da SEAP/RJ (Rio de Janeiro, 2023). Nesse contexto, Mello (2021) observa que a atuação administrativa deve privilegiar a consensualidade, sempre que possível, para alcançar os fins públicos com menor custo social.

O citado instrumento representa uma aplicação prática de princípios constitucionais e da diretriz legal contida no artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/67 que determina a racionalização do trabalho administrativo através da simplificação de processos e eliminação de controles desproporcionais aos benefícios (Brasil, 1967). Para Meirelles (2025), a simplificação dos atos administrativos visa não apenas a economia de recursos, mas também a maior efetividade e legitimidade das decisões públicas.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode ser instaurado em dois momentos distintos: antes do início de um procedimento disciplinar ou durante a tramitação deste procedimento, respeitando os prazos estabelecidos (Mattos, 2010).

Dessa forma, tem por objetivo: 1) recompor a ordem jurídico-administrativa; 2) reeducar o agente público para o desempenho de suas atribuições; 3) possibilitar o aperfeiçoamento do agente público e do serviço público; 4) prevenir a ocorrência de

novas infrações administrativas; e 5) promover a cultura da conduta ética e da licitude, consoante artigo 3º do Decreto Estadual nº 46.339/2018 (Rio de Janeiro, 2018).

Sobre essa função preventiva, Mazza (2023) afirma que a Administração Pública deve privilegiar medidas que promovam a integridade e o fortalecimento institucional, evitando ações meramente punitivas. Assim, quando surgem indícios de que um agente público pode ter cometido irregularidades, a autoridade responsável deve determinar a investigação, sem que seja necessário, de imediato, abrir uma sindicância ou um processo administrativo disciplinar.

A ação mais adequada é realizar uma análise preliminar para verificar se há indícios suficientes de autoria e materialidade, além de avaliar a gravidade do fato considerando as circunstâncias. Caso, após essa análise, o caso seja considerado de menor potencial ofensivo, a autoridade competente pode optar, por iniciativa própria, pela instauração de um TAC (Mattos, 2010).

Nessa sequência, a Portaria CGU nº 27/2022, ao regulamentar os instrumentos do poder disciplinar no âmbito da Administração Pública federal, menciona que a apuração preliminar (ou juízo de admissibilidade) deve preceder a instauração formal de procedimentos como a Sindicância Acusatória ou o PAD, podendo, inclusive, resultar na proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), nos termos do artigo 14 (Brasil, 2022b).

Para Gasparini (2012), a correta condução da fase preliminar é essencial para garantir que o poder disciplinar seja exercido com fundamento e responsabilidade. Entretanto, se durante o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) o acusado apresentar informações ou provas que justifiquem a infração de maior gravidade para um caso de menor potencial ofensivo, a comissão responsável pode recomendar à autoridade instauradora a adoção do TAC (Costa, 1963).

Nesse segmento, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pode ser celebrado antes ou durante a investigação preliminar, sindicância ou processo administrativo disciplinar, desde que sejam atendidos os requisitos legais (Mattos, 2010).

Conforme a Resolução nº 994/2023 (art. 8º, §3º) da SEAP/RJ (Rio de Janeiro, 2023) e o Decreto Estadual nº 46.339/2018 (art. 4º) (Rio de Janeiro, 2018), esses requisitos incluem: ausência de dolo ou má-fé, inexistência de penalidades disciplinares recentes, inexistência ou reparação de danos ao erário, ausência de

outros procedimentos disciplinares em andamento, não ter sido beneficiado com TAC nos últimos dois anos, razoabilidade da medida no caso concreto, possibilidade de aplicação apenas das penas de advertência ou repreensão, inexistência de apuração em outras esferas (policial ou judicial) e que o servidor não esteja em estágio probatório. Sobre isso, explica Mello (2019) que a possibilidade de celebração de TAC reforça a racionalidade e a eficiência administrativas, sem prejuízo da responsabilização do agente.

A recomendação pode ser feita com base em novas informações ou provas obtidas durante a instrução do processo, e não apenas por divergências em relação ao juízo de admissibilidade inicial. Em ambas as situações, a autoridade competente pode indeferir o pedido de TAC, desde que apresente justificativa. Nesse contexto, Nucci (2023) observa que a motivação dos atos administrativos é garantia do administrado contra decisões arbitrárias ou infundadas.

As obrigações fixadas no TAC devem ser proporcionais e adequadas à infração cometida, visando prevenir novas infrações e compensar possíveis danos. Essas obrigações podem incluir: reparação de danos, retratação do envolvido, participação em cursos, cumprimento do horário de trabalho, compensação de horas não trabalhadas, cumprimento de metas de desempenho, e sujeição a controles específicos relacionados à infração (Mattos, 2010).

A celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) suspende o curso do prazo prescricional desde sua publicação até o cumprimento das condições estabelecidas, sendo esse marco de retomada do prazo a comunicação formal da chefia imediata atestando o cumprimento. Essa suspensão tem respaldo no artigo 199, inciso I, do Código Civil, que prevê a paralisação da prescrição enquanto houver condição suspensiva pendente.

Por fim, de igual modo, é estabelecido no artigo 8º do Decreto Estadual nº 46.339/2018 a suspensão da prescrição durante a vigência do TAC (Rio de Janeiro, 2018).

2.3.3.3 Mediação de conflitos

A mediação de conflitos no âmbito da Administração Pública constitui um instrumento essencial para a resolução pacífica de divergências entre servidores, contribuindo para a harmonia institucional e a continuidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, segundo Fiad e Gonçalves (2020), a mediação no setor público é uma ferramenta estratégica de gestão de conflitos que busca fortalecer a cultura do diálogo e da pacificação social.

A Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que regula o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, estabelece em seu artigo 211, §4º, a possibilidade de resolução de conflitos por meio de uma comissão de mediação, cuja regulamentação deve ocorrer por legislação específica (Distrito Federal, 2011).

De acordo com Rodrigues (2019), ao prever mecanismos alternativos de solução de controvérsias, a legislação reforça o princípio da eficiência administrativa e valoriza a gestão participativa.

A mediação caracteriza-se como uma atividade conduzida por um servidor ou empregado público estável, que atua de forma imparcial e sem poder decisório, auxiliando as partes envolvidas a identificarem e desenvolverem soluções consensuais para o conflito. A condução do processo depende do aceite das partes envolvidas, garantindo que a solução seja voluntária e construída pelos próprios interessados.

Conforme discorre Lopes (2018), a essência da mediação está na neutralidade do mediador e na autonomia das partes, elementos indispensáveis para a legitimidade do acordo.

Nota-se que esse processo está fundamentado em princípios essenciais que garantem sua eficácia. Dentre eles, destaca-se a autonomia da vontade, que assegura que a mediação ocorra apenas com o consentimento das partes e que estas possam desistir a qualquer momento; a oralidade, que privilegia o diálogo direto entre os envolvidos; e a informalidade, que confere flexibilidade ao procedimento, afastando rigores formais excessivos (Garcia, 2020).

A mediação de conflitos entre agentes públicos segue diretrizes específicas, como as previstas na Instrução Normativa nº 02, de 25 de julho de 2016, que regulamenta o procedimento no Distrito Federal. Sobre isso, destacam Cunha e Machado (2021) que a existência de regulamentação específica é fundamental para conferir segurança jurídica e previsibilidade ao processo de mediação no âmbito administrativo.

O processo de mediação está estruturado em duas etapas. A primeira é a pré-mediação, na qual são esclarecidos os objetivos, expectativas e regras do

processo, bem como verificado o interesse das partes na resolução consensual. A segunda é a mediação propriamente dita, momento em que as partes, com a facilitação do mediador, constroem alternativas que possam atender a seus interesses e encerrar a controvérsia de forma satisfatória.

Afirma Carvalho Filho (2024) que:

Pode-se, pois, conceituar o dito compromisso como sendo o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais (Carvalho Filho, 2024, p. 1247).

O resultado desse procedimento pode se manifestar de três formas: o consenso, que se traduz em um acordo formalizado entre os envolvidos; o ajuste de comportamento, quando um dos agentes públicos assume o compromisso de cessar determinada conduta conflituosa; e o arquivamento, nos casos em que a mediação não resulta em uma solução viável. Em todos os cenários, o objetivo primordial da mediação é promover um ambiente de trabalho mais cooperativo e eficiente.

Nesse sentido, Vasconcelos (2023, p. 217) afirma que “a mediação pode resultar em três possibilidades: a celebração de um acordo, o encerramento do procedimento sem consenso ou a transformação das relações entre os envolvidos, ainda que sem acordo formal”.

Assim, a mediação se apresenta como um mecanismo fundamental para a gestão de conflitos na Administração Pública, contribuindo para a preservação das relações interpessoais e a eficácia dos serviços prestados.

Por isso, a escolha do método adequado para a solução de disputas deve considerar fatores como celeridade, confidencialidade, preservação dos relacionamentos institucionais e exequibilidade da solução, garantindo que a Administração Pública atue de maneira eficiente e alinhada aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

2.3.4 Prescrição

A prescrição no Direito Disciplinar estabelece um prazo dentro do qual a Administração Pública pode punir um servidor pela prática de uma infração administrativa-disciplinar. Esse instituto jurídico visa impedir que a Administração

mantenha indefinidamente a possibilidade de aplicar sanções, garantindo a segurança jurídica dos servidores e a efetividade do Sistema de Correição.

Conforme assinala Mello (2021) a prescrição é uma garantia fundamental para assegurar a estabilidade das relações jurídicas e proteger os administrados contra abusos do poder estatal.

A prescrição também se faz presente em outros ramos do Direito, como o Penal e o Civil, sempre para estabelecer um prazo para a adoção de providências ou o exercício de direitos. No âmbito do Direito Disciplinar, a prescrição delimita o período no qual a Administração pode aplicar penalidades a um servidor infrator. Nesse sentido, para Mazza (2023), a prescrição funciona como um instrumento de pacificação social, evitando que conflitos se eternizem e permitindo a superação das infrações com o passar do tempo.

Dessa forma, os prazos prescricionais para a ação disciplinar se iniciam quando a Administração tem ciência da infração e da identidade do infrator. A Lei nº 8.112/90, de âmbito federal, estabelece prazos diferenciados conforme a penalidade: cinco anos para demissão, cassação ou destituição; dois anos para suspensão; e 180 dias para advertência (Brasil, 1990).

Já o Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), aplicável no âmbito estadual, prevê apenas dois prazos: cinco anos para faltas puníveis com demissão, destituição e cassação; e dois anos para advertência, repreensão, multa ou suspensão. Ambas as normas determinam que a instauração de sindicância ou processo disciplinar interrompe a contagem da prescrição, que reinicia após a cessação da interrupção.

Carvalho Filho (2024) destaca que a contagem do prazo prescricional no âmbito disciplinar obedece a critérios próprios, que visam equilibrar o interesse público com a necessidade de estabilidade nas relações funcionais.

Conforme o exposto, tais dispositivos normativos garantem que o processo disciplinar transcorra em um prazo razoável, prevenindo a perpetuação de incertezas e assegurando que os servidores não fiquem indefinidamente sujeitos a processos administrativos disciplinares.

2.3.4.1 Início do prazo prescricional

No contexto do Direito Disciplinar, o termo inicial do prazo prescricional é definido pelo momento em que a Administração Pública toma conhecimento da infração e da identidade do infrator, e não pela data do cometimento do fato irregular. Esse entendimento encontra respaldo no artigo 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90, o qual estabelece que “o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido” (Brasil, 1990, p. 01). Diferentemente do que ocorre no Direito Penal, onde o prazo prescricional se inicia a partir da data do cometimento do delito, no âmbito disciplinar a contagem se dá apenas a partir da ciência oficial do fato e do responsável pela Administração Pública.

Conforme leciona Di Pietro (2025), essa diferenciação é necessária para proteger a Administração Pública, pois muitas infrações sóvêm à tona muito tempo depois do fato ocorrido, sendo essencial garantir a possibilidade de apuração mesmo após o decurso do tempo.

O Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), que regulamenta o Estatuto dos Funcionários Públicos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, adota a mesma orientação em seu artigo 303, § 2º, ao dispor que “o curso da prescrição começa a fluir da data do evento punível disciplinarmente, ou do seu conhecimento, e interrompe-se pela abertura de processo administrativo disciplinar”. Tal previsão reforça a necessidade de assegurar a efetividade da investigação e da responsabilização disciplinar, evitando que a prescrição impeça a apuração de fatos apenas porque a Administração Pública desconhecia a ocorrência da irregularidade.

Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2025) destaca que a previsão normativa busca preservar o interesse público na punição de atos ilícitos, ainda que o conhecimento da infração se dê posteriormente ao fato.

A jurisprudência do STJ tem reiteradamente confirmado esse entendimento.

No Agravo Regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº 29.547, por exemplo, a servidora alegava que o prazo prescricional deveria ser contado a partir do cometimento da infração. No entanto, o relator do caso, Ministro Celso Limongi, acompanhado pela Sexta Turma do STJ, decidiu que a contagem do prazo prescricional tem início somente quando a Administração toma conhecimento do fato e do responsável. A ementa do acórdão é clara ao afirmar que “na hipótese em que se contempla comportamento passível da sanção de demissão do servidor público por parte da Administração, considera-se como termo inicial para a contagem

do prazo prescricional o conhecimento do fato pela Administração e não da sua ocorrência” (BRASIL, STJ, AgRg em RMS nº 29.547/MT, 2009).

A correta interpretação do termo inicial do prazo prescricional é fundamental para equilibrar a atuação da Administração Pública e a segurança jurídica dos servidores. O prazo garante tanto a eficiência na apuração e punição de irregularidades quanto a proteção contra sanções arbitrárias ou fora do tempo legal. A contagem do prazo prescricional só se inicia quando a autoridade competente toma ciência formal da infração, como no recebimento de relatórios de auditoria — a ciência do auditor, por si só, não tem esse efeito.

Nesse contexto, Mazza (2023) enfatiza que a fixação de um marco objetivo para o início da prescrição é essencial para que a Administração atue com segurança jurídica, evitando arbitrariedades e fortalecendo a legitimidade dos processos disciplinares.

Sendo assim, se no decorrer do processo disciplinar surgirem novos fatos, o prazo para esses casos começa a contar da data em que a Administração toma conhecimento. Assim, essa sistemática assegura o respeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, garantindo investigações dentro dos limites legais.

2.3.4.2 Prescrição em perspectiva

A prescrição em perspectiva, ou seja, aquela que pode ocorrer antes mesmo da instauração do processo disciplinar, representa um aspecto fundamental no Direito Administrativo Disciplinar. Esse instituto delimita um prazo dentro do qual a Administração Pública deve atuar para apurar uma infração e, se for o caso, aplicar a penalidade cabível.

Esse instituto delimita um prazo dentro do qual a Administração Pública deve atuar para apurar uma infração e, se for o caso, aplicar a penalidade cabível (Mello, 2021).

A AGU, por meio da Nota Decor/CGU/AGU nº 73/2009-MCL, consolidou o entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva não impede a instauração de processo disciplinar para apuração dos fatos. Ainda que a punição não possa mais ser aplicada, o esclarecimento das circunstâncias da infração permanece relevante, podendo subsidiar ações futuras, como o encaminhamento ao Ministério

Público em casos de repercussão criminal ou a responsabilização civil do servidor, conforme disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Justen Filho (2025) entende que, ainda que a punição não possa mais ser aplicada, o esclarecimento das circunstâncias da infração permanece relevante, podendo subsidiar ações futuras, como o encaminhamento ao Ministério Público em casos de repercussão criminal ou a responsabilização civil do servidor, conforme disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O artigo 52 da Lei nº 9.784/99 (Brasil, 1999a) estabelece que a Administração pode extinguir um processo quando sua finalidade estiver exaurida ou se tornar inútil. Com base nesse dispositivo e no Enunciado CGU nº 04, publicado no Diário Oficial da União em 5 de maio de 2011, a autoridade competente pode decidir, de forma fundamentada, pela não instauração do processo quando a prescrição já estiver configurada.

A possibilidade de extinção de processos disciplinares, mesmo com a prescrição configurada, reflete a preocupação com a otimização da gestão pública e a busca por soluções que não prejudicam a Administração. De acordo com Di Pietro (2025), o exaurimento do processo ou sua inutilidade como elemento de investigação deve sempre ser considerado para garantir a razoabilidade na atuação administrativa.

Contudo, a instauração do processo disciplinar pode ser recomendada mesmo nos casos de prescrição, especialmente quando há indícios de outras infrações mais graves ou de possíveis repercussões criminais. Nesses casos, a prescrição deve ser analisada conforme a legislação penal, garantindo que a Administração Pública atue de maneira eficiente segundo o interesse público.

2.3.4.3 Interrupção do prazo prescricional

O prazo prescricional refere-se ao período dentro do qual a Administração Pública pode aplicar sanções a um servidor que tenha cometido uma infração administrativa-disciplinar, desde que esta tenha sido devidamente comprovada em um procedimento disciplinar que assegure o contraditório e a ampla defesa.

A prescrição é fundamental para assegurar que a Administração atue dentro de limites temporais estabelecidos pela lei, o que também contribui para a proteção

do servidor e o equilíbrio entre a atuação punitiva e a segurança jurídica (Mello, 2021).

As sindicâncias meramente investigativas, também denominadas sindicâncias inquisitoriais, não interrompem a prescrição. Esse entendimento foi consolidado no Enunciado CGU nº 1, publicado no Diário Oficial da União em 5 de maio de 2011 (Brasil, 2011b):

PRESCRIÇÃO. INTERRUPTÃO. O processo administrativo disciplinar e a sindicância acusatória, ambos previstos pela Lei nº 8.112/90, são os únicos procedimentos aptos a interromper o prazo prescricional. (DOU, 05/05/2011, seção 1, p. 22).

A interrupção do prazo prescricional implica o reinício da contagem do prazo desde o marco zero. Além disso, o prazo permanece "congelado" até a conclusão do processo disciplinar. Entretanto, essa interrupção não é indefinida.

Segundo Pinto (2018), o conceito de interrupção da prescrição busca equilibrar o direito de defesa do servidor e a necessidade de a Administração exercer sua função punitiva, respeitando os princípios constitucionais.

O art. 142, § 3º da Lei nº 8.112/90 estabelece que "a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente" (Brasil, 1990, p. 01). Contudo, a interpretação predominante na doutrina e na jurisprudência indica que a interrupção não pode se prolongar indefinidamente, sob pena de comprometer os princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo, consagrados no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Para Costa (2022), a interpretação dos tribunais é clara ao limitar a interrupção da prescrição para que a Administração não se arrisque a perpetuar a incerteza jurídica, o que comprometeria a previsibilidade das relações administrativas.

A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, consolidou-se a exigência de que os processos administrativos e judiciais tenham uma duração razoável, o que impede que prazos prescricionais permaneçam indefinidamente suspensos (Almeida, 2022). A interpretação jurisprudencial prevalente limita a interrupção do prazo prescricional ao período compreendido entre a instauração do procedimento disciplinar e o término do prazo estabelecido pela legislação para sua conclusão.

Segundo o art. 152 da Lei nº 8.112/90, o prazo para conclusão do PAD não deve exceder 60 dias, podendo ser prorrogado por mais 60 dias (Brasil, 1990). Além disso, o art. 167 da mesma lei estipula que a autoridade julgadora tem um prazo de 20 dias para proferir sua decisão (Brasil, 1990). Dessa forma, a interrupção da prescrição se mantém por um período máximo de 140 dias (60 dias iniciais, mais 60 de prorrogação, somados aos 20 dias para julgamento). Ultrapassado esse período, a prescrição volta a correr normalmente.

A estipulação de prazos no âmbito do processo administrativo é instrumento essencial para garantir previsibilidade, controle e respeito aos direitos do administrado, especialmente no tocante à duração razoável do procedimento, conforme já apontado por Mello (2021). Esse entendimento foi reafirmado pelo STF no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 23.436-2/DF (Brasil, 1999c), relatado pelo Ministro Marco Aurélio, e em outras decisões paradigmáticas, como o Mandado de Segurança nº 22.728-1/PR (Brasil, 1998a).

Igualmente, o STJ também seguiu essa linha interpretativa em diversos julgados, incluindo o MS nº 14.446/DF e o RMS nº 19.609/SP, estabelecendo que a contagem do prazo prescricional, interrompida com a instauração do PAD, volta a correr por inteiro após o decurso do prazo máximo de 140 dias.

Evidencia-se que a interrupção da prescrição no processo disciplinar deve ser interpretada conforme os princípios constitucionais e com a legislação vigente, para evitar a perpetuação da incerteza jurídica e garantir a eficiência da Administração Pública na apuração e sanção de infrações disciplinares (Silva, 2018a).

A Lei nº 8.112/90 prevê prazos específicos para o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) conduzido pelo rito sumário, garantindo celeridade na apuração e decisão sobre infrações funcionais. Conforme o § 7º do artigo 133, o prazo para a conclusão do PAD nessa modalidade é de até 30 dias contados a partir da publicação do ato que constitui a comissão processante, podendo ser prorrogado por mais 15 dias, caso haja necessidade devidamente justificada (Brasil, 1990). Além disso, conforme o § 4º do mesmo artigo, após a conclusão do processo, a autoridade julgadora tem o prazo de 5 dias para proferir sua decisão, podendo aplicar o disposto no § 3º do artigo 167, se necessário. Este prazo mais curto visa, como afirma Gasparini (2021), a garantir que as infrações sejam apuradas de forma célere, sem sacrificar os direitos de defesa do servidor.

Observa-se a preocupação do legislador com a eficiência da Administração Pública, ao mesmo tempo em que assegura o devido processo legal. Assim, durante os prazos mencionados, a prescrição não avança, permanecendo inerte a partir do seu marco inicial. Portanto, após o término desses períodos (que variam conforme o tipo de procedimento), se o processo ainda não tiver sido concluído, a interrupção da prescrição é levantada, e a contagem da prescrição é reiniciada a partir do início, e não do ponto onde parou antes da instauração do procedimento disciplinar com contraditório.

Sob esses vértices referenciais, o artigo 142, § 4º, da Lei nº 8.112/90 estabelece: “Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção” (Brasil, 1990, p. 01). Essa regra corrobora o entendimento de que a prescrição deve ser interrompida apenas uma vez e por um período limitado, uma vez que a certeza sobre o andamento do processo deve ser preservada (Martins, 2017).

Ainda sobre o tema da interrupção do prazo prescricional, é importante considerar as seguintes observações: a) A interrupção ocorre apenas uma vez, e considera-se somente o primeiro procedimento disciplinar com contraditório que tenha sido validamente instaurado; b) Para que o procedimento instaurado possa efetivamente interromper o fluxo da prescrição, é necessário que não haja vícios no processo. Isso significa que o procedimento deve ser corretamente iniciado, com uma portaria inaugural sem irregularidades que possam levar à sua nulidade.

De acordo com Souza (2018), a legalidade e a regularidade do ato inaugural são fundamentais para que a interrupção da prescrição seja considerada válida.

Deste modo, considerando o discutido, pode-se afirmar que, em caso de infração grave sujeita a demissão, o prazo prescricional de cinco anos – conforme o inciso I do art. 142 da Lei nº 8.112/90 – começará a contar a partir do momento em que a Administração tomar ciência do fato (Brasil, 1990). Logo, após esses 140 (cento e quarenta) dias, independentemente da conclusão do procedimento, o prazo prescricional começará a transcorrer a partir do zero. Assim, a Administração terá mais 5 anos a partir desse ponto para concluir os trabalhos, verificar se houve realmente a infração grave e, se necessário, aplicar a penalidade de demissão ao servidor infrator.

Para Martins (2017), é imprescindível que a Administração respeite os prazos legais e a clareza dos procedimentos para garantir a estabilidade das relações públicas e a segurança jurídica.

Cabe ressaltar que não existe a penalidade de repreensão na Lei Federal 8.112/90, o que difere das leis estaduais (Brasil, 1990).

Para Gasparini (2021), esse mecanismo busca equilibrar a necessidade de apuração das infrações e a preservação dos direitos do servidor, respeitando os prazos legais. Vale trazer de forma esquematizada os prazos totais dos PADs federais e estaduais, conforme as Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 - Processo Administrativo Disciplinar federal

POSSÍVEL PENALIDADE	PRAZO DE INTERRUPTÃO	PRAZO DE PRESCRIÇÃO	PRAZO TOTAL
Advertência	140 dias	180 dias	320 dias
Suspensão	140 dias	2 anos	2 anos e 140 dias
Demissão	140 dias	5 anos	5 anos e 140 dias

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Tabela 3 - Processo Administrativo Disciplinar sumário federal: acumulação ilegal de cargos, abandono de cargos e inassiduidade habitual

POSSÍVEL PENALIDADE	PRAZO DE INTERRUPTÃO	PRAZO DE PRESCRIÇÃO	PRAZO TOTAL
Demissão	50 dias	5 anos	5 anos e 50 dias

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os prazos dos PADs estaduais (rito ordinário) encontram-se capitulados nos arts. 324 e 337, primeira parte, do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), conforme a Tabela 4.

Tabela 4 - Processo Administrativo Disciplinar estadual

PRAZO INICIAL (art. 324 do Decreto 2479/79)	PRAZO PRORROGAÇÃO (art. 324 do Decreto 2479/79)	PRAZO JULGAMENTO (art. 337, 1ª parte do Decreto 2479/79)	PRAZO TOTAL
90 dias	3 x 30 dias	20 dias	200 dias

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O artigo 303 do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979) estabelece os prazos de prescrição para infrações disciplinares, variando conforme a gravidade da penalidade aplicável. As infrações passíveis de advertência, repreensão, multa ou suspensão prescrevem em dois anos, enquanto aquelas que podem resultar em demissão, destituição de função, cassação da aposentadoria, jubilação ou disponibilidade possuem um prazo prescricional de cinco anos.

Nesse sentido, a doutrina enfatiza que a prescrição visa garantir a razoabilidade na punição, evitando a perpetuação das infrações e contribuindo para a eficiência administrativa (Silva, 2018a).

Além disso, se a infração disciplinar também for classificada como crime na legislação penal, o prazo de prescrição seguirá aquele determinado para o delito correspondente (Moura, 2016). O início da contagem do prazo prescricional ocorre a partir da data do ato infracional ou de seu conhecimento pela autoridade competente, sendo sua contagem interrompida caso seja instaurado um processo administrativo disciplinar.

Essa norma busca assegurar a segurança jurídica e a efetividade das sanções disciplinares dentro da Administração Pública (Costa, 2022). Desse modo, observemos os prazos totais dos PADs estaduais diante das respectivas penalidades, descritas na Tabela 5.

Tabela 5 - Prazos totais dos PADs estaduais

POSSÍVEL PENALIDADE	PRAZO DE INTERRUPÇÃO	PRAZO DE PRESCRIÇÃO	PRAZO TOTAL
Advertência	200 dias	2 anos/730 dias	930 dias

Suspensão	200 dias	2 anos/730 dias	930 dias
Repreensão	200 dias	2 anos/730 dias	930 dias
Demissão	200 dias	5 anos/1825 dias	2025 dias

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Em resumo, os prazos prescricionais para essas penalidades quando interrompidos, a prescrição começa a contar a partir dos 200 (duzentos) dias, conforme o tempo de cada penalidade, diante do exposto no artigo 303 do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979) em analogia à contagem no âmbito federal.

Finalmente, no que se refere ao rito sumário estadual, menciona-se no artigo 341 do Decreto 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979), que nos casos de que abandono de cargo, o processo de abandono de cargo observará, no que couber, as disposições do capítulo “Do Processo Administrativo Disciplinar”.

2.3.4.4 Suspensão do Prazo Prescricional

A suspensão do prazo prescricional no Direito Disciplinar ocorre quando a contagem do prazo é temporariamente interrompida, permanecendo "congelada" até que a causa da suspensão cesse. Diferentemente da interrupção, que reinicia o prazo do zero, a suspensão apenas pausa sua contagem.

Dessa forma, esse fenômeno pode gerar impactos significativos no processo disciplinar, especialmente quando há concomitância com processos penais ou inquéritos policiais. Entretanto, a Administração Pública não deve suspender automaticamente seus procedimentos para aguardar decisões judiciais, sob risco de comprometer sua pretensão punitiva (Di Pietro, 2025).

No Mandado de Segurança

nº 15.411/DF, o STJ reconheceu que medidas judiciais podem suspender o prazo prescricional no processo administrativo disciplinar (PAD), desde que comprovadamente impeçam sua conclusão (Brasil, 2010a). A Corte destacou que a suspensão não é automática: é necessária uma decisão judicial expressa e fundamentada que de fato obstrua o andamento do PAD. Nessa linha, Mello (2021) explica que a suspensão exige um ônus argumentativo específico, sob pena de se gerar insegurança e inércia administrativa.

O entendimento acima mencionado reforça a independência das instâncias e impede que a simples existência de processo judicial paralise a atuação da Administração (Carvalho Filho, 2024). Assim, a prescrição administrativa só se suspende em casos excepcionais, quando há interferência judicial direta e comprovada.

O princípio da independência das instâncias permite que o PAD prossiga independentemente do andamento de eventuais processos criminais. Assim, se um servidor for indiciado em um inquérito policial ou responder a uma ação penal, a comissão disciplinar deve continuar suas investigações e deliberações, sem a necessidade de esperar a conclusão do processo judicial (Mazza, 2023). A única exceção ocorre quando há determinação expressa do Poder Judiciário suspendendo o prazo prescricional, caso em que a contagem do tempo ficará paralisada até nova decisão judicial que a revogue.

Por fim, em regra, a prescrição no âmbito disciplinar não se suspende, e essa diretriz tem implicações diretas nos procedimentos correccionais, garantindo maior segurança jurídica e eficiência na atuação da Administração Pública.

2.3.4.5 Prescrição na hipótese de crime

Os prazos utilizados para os ilícitos disciplinares que também são considerados crimes pela legislação vigente estão capitulados no art. 142, § 2º da Lei Federal nº 8.112/90 (Brasil, 1990).

Conforme ensina Di Pietro (2025), a aplicação do prazo penal no âmbito disciplinar reforça a necessidade de uniformização entre as esferas administrativa e penal, evitando a fragmentação da responsabilidade do agente público. Dessa forma, se uma conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar constitui um crime, segundo a legislação penal, os prazos prescricionais a serem observados não são os do art. 142 da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990), mas sim aqueles previstos nos arts. 109 e 110 do Código Penal (Brasil, 1998), calculados com base na pena máxima prevista para o crime.

O artigo 109 do Código Penal estabelece os prazos de prescrição antes do trânsito em julgado da sentença, conforme a pena máxima do crime. Se a pena for superior a 12 anos, a prescrição ocorre em 20 anos; entre 8 e 12 anos, em 16 anos;

entre 4 e 8 anos, em 12 anos; entre 2 e 4 anos, em 8 anos; entre 1 e 2 anos, em 4 anos; e, se inferior a 1 ano, em 3 anos(Brasil, 1998).

Em suma, quando o ilícito disciplinar também for crime, aplica-se o prazo prescricional do Código Penal, conforme os artigos 109 e 110(Brasil, 1998), e não o da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990). Isso assegura a correta contagem do prazo, em respeito à legalidade e à segurança jurídica.

2.3.4.6 Prescrição após trânsito em julgado – sentença final condenatória

A prescrição após o trânsito em julgado de sentença final condenatória é um tema que envolve a análise do direito penal e a aplicação das normas processuais que regulam os prazos para a extinção da punibilidade. Segundo a legislação brasileira, a prescrição é uma forma de extinção da punibilidade, e ocorre quando se ultrapassa o prazo estabelecido para a punição de um delito, com a consequente perda do direito de punir por parte do Estado.

Segundo Greco (2022), a prescrição representa um limite temporal ao poder punitivo estatal, funcionando como mecanismo de proteção à segurança jurídica.

Com efeito, o Código Penal brasileiro, em seu artigo 109, estabelece prazos específicos para a prescrição, que variam conforme a gravidade do crime e a pena cominada(Brasil, 1998). A partir do momento em que a sentença transitada em julgado se torna definitiva, ou seja, quando não cabe mais recurso, o prazo prescricional começa a contar. De acordo com Lopes Júnior (2015):

A prescrição penal é a perda do direito de punir do Estado em razão do decurso do tempo, constituindo verdadeira limitação temporal ao poder punitivo. [...] Não se pode deixar indefinidamente uma pessoa submetida ao poder persecutório estatal, pois isso afrontaria princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica (Lopes Júnior 2015, p. 896).

Esse entendimento evidencia que, após o trânsito em julgado, não se justifica mais a perpetuação do processo penal, devendo o Estado atuar de forma eficiente dentro dos prazos.

Outro ponto relevante é que a contagem do prazo prescricional leva em consideração a pena máxima cominada ao crime, e o prazo para a prescrição é reduzido conforme o decurso do tempo. Para crimes de menor gravidade, a prescrição ocorre em um período mais curto, enquanto para delitos mais graves, o

prazo é mais extenso, refletindo a maior necessidade de resposta punitiva por parte do Estado. De acordo com Capez (2025), a função da prescrição é também dosar o tempo de reação estatal em função da gravidade da infração cometida, de modo a preservar a proporcionalidade da resposta penal. No entanto, deve-se destacar que, em casos de crimes hediondos, por exemplo, a prescrição só pode ocorrer após um período considerável, levando em conta a gravidade e a repercussão social do crime cometido.

Nucci (2023, p. 762) destaca "a prescrição da pretensão punitiva baseia-se na pena máxima abstratamente cominada ao delito, pois quanto mais grave o crime, mais longa deve ser a possibilidade de punição por parte do Estado". A prescrição, portanto, exerce um papel essencial na manutenção da ordem jurídica e da estabilidade das relações sociais, evitando que processos criminais se arrastem indefinidamente, o que poderia prejudicar tanto o réu quanto a própria sociedade.

Nesse ponto de vista, Mirabete e Fabbrini (2021, p. 537) ensinam que "a prescrição é uma garantia contra a inércia do Estado e também um instrumento de pacificação social, permitindo que, com o decurso do tempo, as consequências jurídicas do delito se extingam".

Assim sendo, sua aplicação após o trânsito em julgado da sentença condenatória busca equilibrar os interesses do Estado e os direitos do indivíduo, conforme os princípios constitucionais da razoabilidade e da segurança jurídica.

2.3.4.7 Prazo prescricional no abandono de cargo

O prazo prescricional para o abandono de cargo no âmbito administrativo apresenta particularidades importantes que merecem uma análise detalhada, especialmente no que tange ao momento de início da contagem desse prazo. A infração de abandono de cargo é tratada no artigo 132 do Estatuto dos Servidores Públicos, sendo considerada uma infração de natureza permanente (Mirabete; Fabbrini, 2021).

Conforme o Parecer Vinculante nº GMF-6, o prazo prescricional não se inicia imediatamente após os 30 dias de ausência não justificada, como poderia parecer à primeira vista (Brasil, 2017). Ao contrário, a contagem do prazo começa a partir da data em que o servidor retorna ao serviço, ou seja, quando a permanência da infração é cessada. Esse entendimento se fundamenta na ideia de que o abandono

de cargo é uma infração continuada, na qual o agente mantém sua conduta ilícita enquanto permanece ausente do cargo, o que prolonga o efeito da infração.

Na clássica lição de Mirabete e Fabbrini (2021), as infrações podem ser classificadas em crimes instantâneos, permanentes e instantâneos com efeitos permanentes. Para o caso de abandono de cargo, a natureza permanente da infração implica que a consumação do delito se prolonga ao longo do tempo, dependendo da vontade do agente, ou seja, o servidor tem a autonomia de decidir quando interromper a sua ausência, o que também reflete diretamente no prazo prescricional, que se inicia apenas quando a infração deixa de se prolongar.

Como afirmam Mirabete e Fabbrini (2021, p. 539), “as infrações permanentes são aquelas que se consomem ao longo do tempo, até que a vontade do agente determine o fim da infração”. Sob esse raciocínio, o entendimento atual é corroborado no sentido de que o prazo prescricional não se baseia no trigésimo primeiro dia de ausência, como era inicialmente defendido, mas sim no momento em que o agente retoma suas atividades ou manifesta a sua decisão de cessar a infração.

A mudança no entendimento sobre o prazo prescricional se tornou ainda mais clara após a revisão das diretrizes pela AGU, que, por meio do Parecer Vinculante nº AM – 02, estabeleceu que, em casos de abandono de cargo com possível configuração de crime, o prazo prescricional na esfera administrativa seria de cinco anos (Brasil, 2009b). Mudança essa, que reflete a nova interpretação do prazo de prescrição, alinhando-se à legislação vigente, que prevê o prazo de cinco anos para infrações disciplinares, conforme o artigo 142 da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990). Contudo, caso o fato também seja apurado na esfera criminal, o prazo de prescrição seria reduzido para três anos, em consonância com o disposto no artigo 323 do Código Penal (Brasil, 1998).

O novo entendimento da AGU trouxe maior clareza e segurança jurídica para a Administração Pública, permitindo que os prazos para apuração de infrações funcionais sejam mais bem definidos e aplicados de maneira eficaz (Silva, 2018a).

Enfim, a contagem do prazo prescricional para o abandono de cargo, que antes gerava controvérsias, passa a seguir um critério mais preciso, considerando a cessação da permanência da infração, respeitando os princípios da legalidade e da segurança jurídica, conforme estabelecido pela Lei nº 9.784/99 (Brasil, 1999a).

2.4 SISTEMA DE CORREIÇÃO DA CORREGEDORIA DA SEAP-RJ

A Corregedoria da SEAP, subordinada ao Secretário da Pasta, tem a missão de prevenir e reprimir condutas irregulares dos servidores, garantindo a ordem e disciplina no sistema prisional. Seu objetivo é investigar e corrigir irregularidades administrativas por meio de processos, sindicâncias e investigações disciplinares. Fundamentada no Decreto 40.013/2006, busca assegurar o cumprimento das normas e princípios éticos, promovendo a valorização dos profissionais que atuam corretamente (Rio de Janeiro, 2006a).

A Corregedoria da SEAP passou por diversas transformações desde sua criação como Correição Interna pelo Decreto nº 16.823/1991 (Rio de Janeiro, 1991). Com a extinção do DESIPE e a criação da SEAP em 2003, foi instituído o cargo de Corregedor. Nos anos seguintes, decretos ampliaram sua estrutura, incluindo o setor de inteligência e a criação do SINPEN. A maior mudança ocorreu em 2006 com o Decreto nº 39.904, que extinguiu antigas comissões e criou a Comissão Permanente de Inquérito Administrativo (CPIA), permitindo à SEAP conduzir sindicâncias graves de forma autônoma. O Decreto nº 40.365/2006 redefiniu competências, dando ao Secretário da SEAP a responsabilidade pelos processos disciplinares (Rio de Janeiro, 2006b).

Reformas posteriores, como o Decreto nº 42.452/2010, aprimoraram sua estrutura organizacional, criando novas unidades e fortalecendo o controle disciplinar (Rio de Janeiro, 2010). Em 2013, resoluções padronizaram siglas e regulamentaram investigações de acidentes graves. Em 2019, o Decreto nº 46.832 reestruturou a Corregedoria, mas foi posteriormente substituído pelo Decreto nº 47.926/2022, que redefiniu sua composição (Rio de Janeiro, 2019). A nova estrutura incluiu a Subcorregedoria - Geral, a Superintendência de Correição e Inteligência, diversas Coordenações Regionais de Correição, além da Superintendência das Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo, dividida em quatro comissões.

Por fim, o Decreto nº 48.279, de 19 de dezembro de 2022, reformulou a estrutura organizacional da SEAP para garantir maior eficiência na gestão, respeitando os princípios da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal (Rio de Janeiro, 2023). A reforma não gerou aumento de

despesas e ajustou a Secretaria às mudanças introduzidas por decretos anteriores. Recentemente, o Decreto nº 49.340, de 22 de outubro de 2024, alterou novamente essa estrutura, promovendo novas modificações na organização da SEAP (Brasil, 2024).

2.4.1 Nova estrutura da corregedoria e suas atribuições

O Decreto 49.340 de 22 de outubro de 2024 foi criado para alterar e consolidar a estrutura básica organizacional da Secretaria de Estado e de Administração Penitenciária – SEAP, estabelecendo as competências de cada setor da Corregedoria Geral, conforme Figura 1 (Brasil, 2024).

Figura 1 - Fluxograma da Corregedoria Geral



Fonte: Corregedoria da secretaria de estado de Administração Penitenciária (2024)

Nesse sentido, é pertinente trazer a função de cada um deles e demonstrar sua importância. A Corregedoria Geral, liderada pelo Corregedor Geral e auxiliada por um Subcorregedor, tem como principal objetivo a prevenção, correção e apuração de irregularidades cometidas por servidores da SEAP. Realiza a

instauração e condução de processos disciplinares, sindicâncias e inspeções, aplicando sanções administrativas quando necessário. Também coordena e supervisiona os procedimentos de apuração sumária, garantindo o cumprimento dos prazos legais e promovendo uma cultura de ética e probidade no serviço público (Rio de Janeiro, 2024).

A Subcorregedoria Geral é responsável por assessorar o Corregedor Geral, garantindo a continuidade das atividades em suas ausências. Atua na elaboração e instrução de processos, no processamento de expedientes e na comunicação oficial com outros órgãos, desempenhando papel essencial na organização e eficiência dos procedimentos correccionais (Rio de Janeiro, 2024).

Como afirma Di Pietro (2025), estruturas auxiliares da administração pública devem estar articuladas para assegurar continuidade e efetividade na atuação disciplinar, especialmente nos momentos de substituição de chefias.

A assessoria técnica especial auxilia a Corregedoria Geral na instauração e monitoramento de sindicâncias e outros procedimentos disciplinares. Supervisiona a tramitação dos processos, garantindo a padronização das atividades, e elabora estatísticas sobre os procedimentos apuratórios da SEAP. Também atua na notificação de servidores e no encaminhamento de casos ao Ministério Público, quando há indícios de ilícito penal (Rio de Janeiro, 2024).

Para Justen Filho (2025), a padronização de procedimentos e o uso de dados estatísticos são essenciais para garantir celeridade e previsibilidade no exercício do poder disciplinar.

A coordenação de análise e instrução processual tem como função assessorar a Corregedoria na tramitação de sindicâncias, padronizar os procedimentos administrativos e supervisionar a execução das atividades realizadas pelas divisões de sindicância e processo disciplinar. Também arquiva e preserva documentos eletrônicos relativos às apurações (Rio de Janeiro, 2024).

Segundo Gasparini (2021), a adequada instrução processual e a preservação documental fortalecem a segurança jurídica e a confiabilidade das decisões administrativas.

A divisão de processos administrativos disciplinares analisa e cadastra processos instaurados, registrando sanções e fornecendo informações sobre a vida funcional dos servidores. Presta suporte a advogados e testemunhas, assegurando

a organização documental e o cumprimento das normas procedimentais (Rio de Janeiro, 2024).

Borges (2020) destaca que a clareza procedimental e o acesso às informações pelos interessados são elementos fundamentais da ampla defesa e do devido processo legal.

Esta divisão de processos administrativos de sindicância, registra e analisa sindicâncias, controlando sua tramitação e distribuição. Registra sanções disciplinares, emite certidões e históricos funcionais, presta suporte a advogados e preserva os documentos arquivados, garantindo o controle dos procedimentos disciplinares (Rio de Janeiro, 2024).

Lopes (2021) aponta que o controle eficaz das sindicâncias permite uma resposta disciplinar mais tempestiva e fortalece a confiança da sociedade na administração pública.

A Superintendência de Correição e Inteligência realiza inspeções e correições nos procedimentos administrativos da SEAP, interagindo com órgãos de inteligência para coletar e processar dados que auxiliem no combate a irregularidades. Atua na prevenção e apuração de transgressões disciplinares, promovendo melhores práticas de gestão (Rio de Janeiro, 2024).

Conforme ensina Almeida (2018), o uso de inteligência correcional representa um avanço na prevenção de desvios funcionais e na identificação precoce de fragilidades institucionais.

As Coordenações de Correição assessoram a Corregedoria e a Superintendência de Correição na execução de inspeções, garantindo a observância das normas vigentes, emitindo relatórios e registros sobre as atividades desempenhadas e colaborando com a manutenção da ordem nas unidades prisionais (Rio de Janeiro, 2024).

Como destaca Cavalcante (2019), a descentralização das atividades correcionais permite maior abrangência na fiscalização e fortalece o monitoramento contínuo das práticas institucionais.

Esta Superintendência recebe e encaminha processos administrativos instaurados, monitora prazos e avalia a existência de impedimentos dos membros das Comissões. Regula, fiscaliza e distribui os processos entre as Comissões Permanentes, garantindo a legalidade e o sigilo das apurações (Rio de Janeiro, 2024).

Segundo Oliveira (2021), o controle de prazos e a observância da imparcialidade são pilares para garantir a legitimidade das decisões no âmbito disciplinar. As Comissões Permanentes conduzem inquéritos administrativos para apurar irregularidades cometidas por servidores da SEAP, emitindo pareceres e propondo providências disciplinares. Realizam estudos para aprimorar os processos e asseguram a imparcialidade e o sigilo das investigações (Rio de Janeiro, 2024).

Como defende Mazza (2023), a imparcialidade na condução do PAD é requisito essencial para assegurar a credibilidade das instâncias correccionais e evitar perseguições indevidas.

Isso nos faz assinalar que a estrutura da Corregedoria Geral da SEAP é composta por diversos setores que desempenham funções essenciais para garantir a eficiência, a legalidade e a transparência nos processos disciplinares. Nota-se que, desde a supervisão e condução de sindicâncias e processos administrativos até a análise e instrução processual, cada unidade contribui para a promoção da ética e da integridade no serviço público.

De acordo com Freitas (2022), a atuação integrada dos setores correccionais promove sinergia institucional, resultando em maior eficiência administrativa e legitimidade das sanções.

De tudo, conclui-se que a atuação coordenada dessas instâncias assegura o cumprimento das normas, a correta apuração de irregularidades e a aplicação de sanções, quando necessárias, fortalecendo a cultura de responsabilidade e aprimorando continuamente os mecanismos de correção dentro da instituição.

3 MARCO METODOLÓGICO

O marco metodológico representa um componente essencial e estruturante de toda pesquisa científica, constituindo-se como o alicerce que sustenta a validade e a credibilidade do trabalho acadêmico. Mais que um mero conjunto de procedimentos, esse elemento revela a postura epistemológica do pesquisador frente ao objeto estudado, estabelecendo as conexões necessárias entre a teoria e a prática investigativa.

No que se refere ao nível da pesquisa, foi escolhido como metodologia o nível bibliográfico, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa exploratória de campo. Nesse sentido, foram utilizados como critérios para o levantamento de artigos: 1) Artigos publicados no período de cinco anos (2019 a 2024), 2) textos principalmente em língua portuguesa. Os textos foram extraídos basicamente de revistas científicas, além de produções acadêmicas encontradas em repositórios das principais universidades públicas e privadas do país.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizados aspectos como: tipo de pesquisa, local, universo e população, critérios de inclusão e exclusão, instrumentos, coleta de dados e análise de dados, conforme os objetivos específicos, abrangendo a definição de como será feito o trabalho.

Ressalta-se que a presente pesquisa foi realizada por meio de documentos públicos, utilizando-se como ferramentas para seu embasamento teóricas doutrinas, jurisprudências e acórdãos, os quais são de grande valia para o enriquecimento do trabalho bibliográfico.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A presente pesquisa se classifica a partir de quatro categorias relacionadas, que são: quanto à natureza, quanto ao objetivo, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema.

No que se refere à natureza da pesquisa, a mesma é classificada como básica, visto que se caracteriza pela busca do conhecimento científico sem a preocupação imediata com suas aplicações práticas. Conforme afirmam Marconi e Lakatos (2022, p. 6), a pesquisa básica " é aquela que procura o progresso

científico, a ampliação de conhecimentos teóricos, sem a preocupação de utilizá-los na prática".

Sobre os objetivos da pesquisa, esta pode ser interpretada como descritiva, pois, conforme Gil (2022, p.44), ela possui "como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno[...] e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados".

Com relação aos procedimentos da pesquisa, utilizaram-se dos procedimentos bibliográficos, documentais e *ex-post-facto*, uma vez que este tipo de pesquisa auxilia no desenvolvimento teórico da presente dissertação.

Segundo Gil (2022), a pesquisa documental, apesar de ser semelhante à pesquisa bibliográfica, possui uma fonte diferente, ou seja, se vale como fonte de documento no sentido amplo, ou seja, documentos impressos, documentos online, jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais etc. Nesses casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

O procedimento *ex-post-facto* tem por objetivo investigar possíveis relações de causa e efeito entre um determinado fato identificado pelo pesquisador e um fenômeno que ocorre posteriormente. Sendo assim, é utilizada quando há impossibilidade de aplicação da pesquisa experimental, pelo fato de nem sempre ser possível manipular as variáveis necessárias para o estudo da causa e do seu efeito, o que é afirmado nas obras de Fonseca (2002).

Por fim, faz-se necessário falar da abordagem do problema, sendo certo que a pesquisa em suas entrelinhas desenvolveu uma abordagem quantitativa, sendo que, na primeira etapa, se buscou na pesquisa bibliográfica a identificação das variáveis a serem pesquisadas para o desenvolvimento da coleta dos dados. Segundo Minayo (2014), a pesquisa quantitativa é aquela que acaba por transformar os dados em uma visão objetiva e em informações transmutadas em dados estatísticos para análise.

Cabe destacar que, nesta pesquisa, a análise temporal referente aos dados utilizados pode-se classificada como um estudo transversal, pois, conforme Alvarenga (2014, p. 60) define, "estudam as variáveis em um determinado momento, sem realizar um seguimento[...] é como fazer um corte no tempo". Considerando

ainda o tempo em relação aos dados coletados, pode-se afirmar que este estudo é uma análise retrospectiva.

Assim, pode-se afirmar que o estudo se realiza exclusivamente em fatos passados com o real objetivo de confrontá-los com os achados no presente para se entender o futuro que a pesquisa se desdobrará.

3.2 LOCAL DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada na Corregedoria Geral da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro.

3.3 UNIVERSO E POPULAÇÃO

O universo e a população configuram-se como componentes fundamentais que constituem o marco metodológico das investigações científicas, estabelecendo a delimitação precisa quanto à abrangência e ao escopo da dissertação. Essas definições proporcionam clareza sobre os limites do estudo, identificando o conjunto total de elementos que compartilham características relevantes para a pesquisa e sobre os quais serão feitas inferências ou generalizações.

De acordo com Gil (2022), a população, também conhecida como “universo”, é um conjunto de elementos que possuem as mesmas características. Nesse sentido, segundo Marconi e Lakatos (2022), a população ou universo diz respeito ao conjunto de seres que possuem características em comum.

O universo da pesquisa foram todos os Processos Administrativos Disciplinares da Corregedoria Geral da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2021 a 2023, totalizando 578 (quinhentos e setenta e oito) PADs.

3.4 CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO

Os critérios de inclusão referem-se aos parâmetros utilizados para selecionar os participantes ou elementos que farão parte do estudo. Esses critérios são

definidos com base nos objetivos da pesquisa e garantem que a amostra selecionada seja representativa e pertinente à problemática investigada.

Por outro lado, os critérios de exclusão visam eliminar da amostra indivíduos ou elementos que, apesar de atenderem aos critérios de inclusão, possuam características que possam interferir negativamente nos resultados ou comprometer a validade da pesquisa. Esses critérios ajudam a evitar vieses e assegurar maior homogeneidade entre os participantes.

A definição clara dos critérios de inclusão e exclusão é essencial para garantir a confiabilidade e a reprodutibilidade do estudo. Ela também facilita a comparação dos resultados com outras pesquisas e permite uma análise mais precisa da população-alvo. Dessa forma, esses critérios não apenas delimitam o universo da pesquisa, mas também fortalecem a validade científica dos dados obtidos.

3.4.1 Critérios de inclusão

Como parâmetros de inclusão, foram adotadas as seguintes diretrizes para selecionar os documentos que compuseram o objeto de análise da pesquisa:

- a) Possuir PADs concluídos com penalidades (demissão, cassação de aposentadoria, suspensão, repreensão e advertência) na Corregedoria Geral da Secretaria de Administração Penitenciária em tempo razoável;
- b) Possuir PADs concluídos com arquivamentos na Corregedoria Geral da Secretaria de Administração Penitenciária;
- c) Possuir PADs instaurados;
- d) Possuir TACs aplicados nos PADs.

Foi adotado como parâmetro de razoabilidade para a conclusão dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) a metade do prazo prescricional para as penalidades mais brandas (advertência e repreensão) e para as mais graves (suspensão, demissão e cassação de aposentadoria), a fração da prescrição mais a fração do tempo da interrupção, ou seja, considerando a complexidade inerente a cada tipo de penalidade.

Esclarece-se que os registros incluídos, na amostra analisada, foram compostos dos processos em que a data da instauração ou a data do julgamento ocorreram nos respectivos anos da análise. Ressalta-se ainda que, no ano de 2021, foram incluídos processos com instaurações iniciadas nos anos anteriores, tendo em vista que os julgamentos e as respectivas penalidades publicadas ocorreram em 2021.

Assim, os PADs “instaurados”, ou seja, em andamento, receberam uma análise diferenciada, pois presume-se que os processos de 2021 estariam mais avançados/concluídos que os dos anos 2022 e 2023.

3.4.2 Critérios de exclusão

Como parâmetro de exclusão, adotaram-se as seguintes condições para identificar os documentos que deveriam ser desconsiderados na análise:

- a) Não abordar as penalidades em sindicâncias;
- b) Não abordar os arquivamentos em sindicâncias;
- c) Não abordar a aplicação do TAC em sindicâncias;
- d) Processos que não estão incluídos no recorte temporal de 01/01/2021 a 31/12/2023.

3.5 CRITÉRIOS ÉTICOS

Esta pesquisa não apresentou riscos que pudessem caracterizar problemas acerca dos critérios éticos, pois não envolveu pesquisa direta com pessoas ou sua identificação. Desta forma, não houve necessidade de autorização do CONEP/CEP conforme disposto na Resolução 466/12 (Plataforma Brasil), pois tem como foco metodológico somente a coleta de dados bibliográficos.

Para a realização desta pesquisa foi necessária autorização prévia da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, SEAP-RJ, pois todos os dados pesquisados são de domínio institucional, necessitando de autorização da instituição para seu manuseio e coleta de informações.

Esclarece-se que não foram divulgados os nomes dos interessados, denunciados, investigados, acusados e das comissões processantes, a fim de evitar o constrangimento de pessoas envolvidas nos PADs que estão em andamento e também dos que já foram julgados, encerrados e arquivados administrativamente, principalmente para assegurar a manutenção da privacidade e confidencialidade das informações de todos envolvidos.

3.6 INSTRUMENTO

A análise documental desta dissertação foi conduzida a partir de uma seleção de documentos de arquivos referentes ao período de 2021 a 2023 localizados no sítio <https://portal.ioerj.com.br/> e nos boletins internos da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ.

O instrumento adotado para a coleta de dados consistiu em um formulário elaborado especificamente para a tabulação das informações necessárias à pesquisa. A escolha desse recurso se deveu à sua praticidade, acessibilidade, flexibilidade e à facilidade na organização e manipulação dos dados de forma clara e estruturada. As informações foram obtidas por meio de consulta direta aos boletins internos e às publicações do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

O preenchimento do formulário foi realizado manualmente, com os dados organizados em colunas, de modo a viabilizar a aplicação de filtros, cruzamentos e análises estatísticas descritivas, como cálculo de percentuais e identificação de padrões e tendências ao longo dos anos.

As variáveis contempladas no instrumento incluíram: código dos processos, identificação dos servidores, referências dos boletins internos, ano de tramitação dos processos, data de instauração, data de julgamento, data de ocorrência de eventual prescrição (expressa em dias, meses e ano), além dos desfechos processuais, como arquivamentos, aplicação de penalidades de demissão, cassação de aposentadoria, suspensão (até 30 dias e acima de 30 dias), repreensão, advertência, bem como a utilização de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no período analisado.

3.7 COLETA DE DADOS

A coleta dos dados ocorreu por intermédio do levantamento de informações pertinentes aos objetivos da pesquisa diretamente nos PADs da Corregedoria Geral da SEAP-RJ, tabulados em um formulário do Excel.

No que se refere aos instrumentos adotados na realização da pesquisa, os dados foram organizados por meio de documentos, arquivos digitais e formulários desenvolvidos pela própria autora em uma planilha do Excel, visando sistematizar e facilitar a coleta e análise das informações.

Além disso, foi realizada uma busca documental de arquivos relativos aos processos administrativos disciplinares na Corregedoria Geral da SEAP-RJ, entre eles, boletim interno da SEAP (2021 a 2023) e Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, a categorização das informações foi obtida nos arquivos digitais, a partir dos anos no período estudado, utilizando a codificação dos mesmos, com vistas a garantir a confidencialidade dos dados.

3.8 ANÁLISE DA COLETA DE DADOS

A análise dos dados coletados foi realizada por meio da técnica de pesquisa documental, uma vez que os dados registrados no formulário foram extraídos de documentos previamente existentes e fontes institucionais. Após a coleta, os dados foram organizados, sistematizados e interpretados com base nos objetivos da pesquisa, permitindo uma abordagem qualitativa e, quando aplicável, quantitativa dos conteúdos obtidos.

De acordo com Cellard (2008), a pesquisa documental consiste na análise de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, sendo fontes valiosas por refletirem diretamente os contextos sociais e institucionais em que foram produzidos. Para o autor, “a análise documental exige do pesquisador um exercício de contextualização, autenticidade e compreensão do conteúdo, o que permite uma leitura crítica e fundamentada dos dados” (Cellard, 2008, p. 303).

Os dados organizados no Excel foram analisados à luz desses princípios, buscando-se identificar padrões, recorrências e informações relevantes para a construção dos resultados da pesquisa. A categorização dos dados respeitou

critérios de objetividade, clareza e coerência com o problema investigado, garantindo assim a fidedignidade da interpretação e a validade científica do estudo.

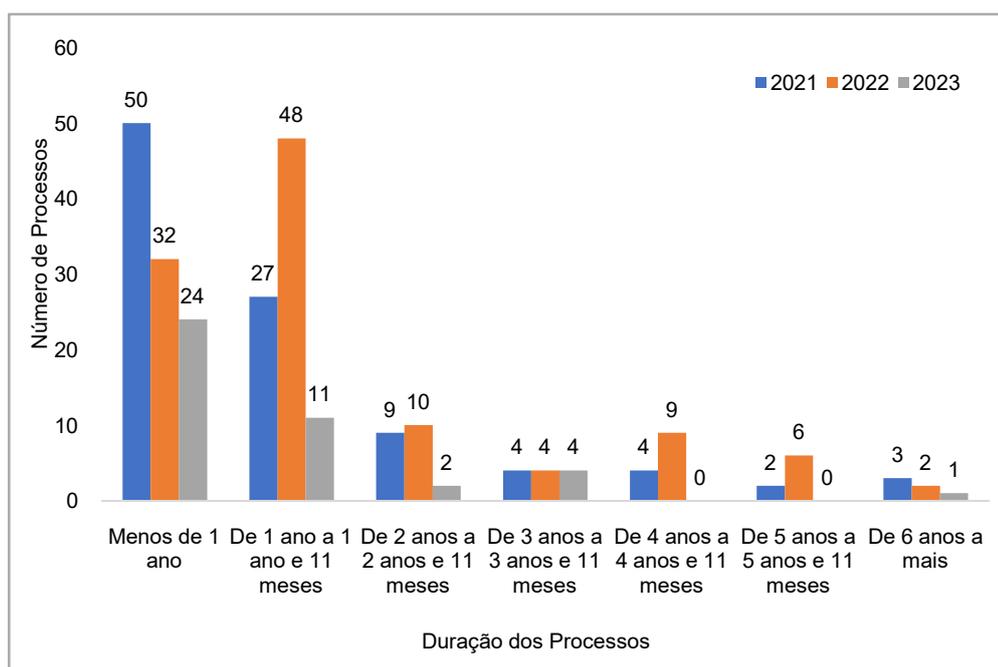
4 RESULTADOS DA PESQUISA

A pesquisa objetivou analisar a celeridade nos processos administrativos disciplinares da Corregedoria da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Município do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, dentro do recorte temporal de 01/01/2021 a 31/12/2023. Portanto, foram analisados, documentalmente, todos os Boletins Internos e Diários Oficiais do período mencionado, onde indicavam especificamente sobre o início e fim dos PADs, aplicação das penalidades e TACs e as instaurações, cujos resultados podem ser conferidos e discutidos a seguir.

4.1 ESTIMAR O TEMPO DE DURAÇÃO DOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023

Inicialmente, a pesquisa objetivou estimar o tempo das penalidades mais brandas, as expulsivas e reintegrações, os arquivamentos e as prescrições nos processos disciplinares. Pesquisou-se a duração dos processos que resultaram em arquivamento nos anos de 2021, 2022 e 2023, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Arquivamento

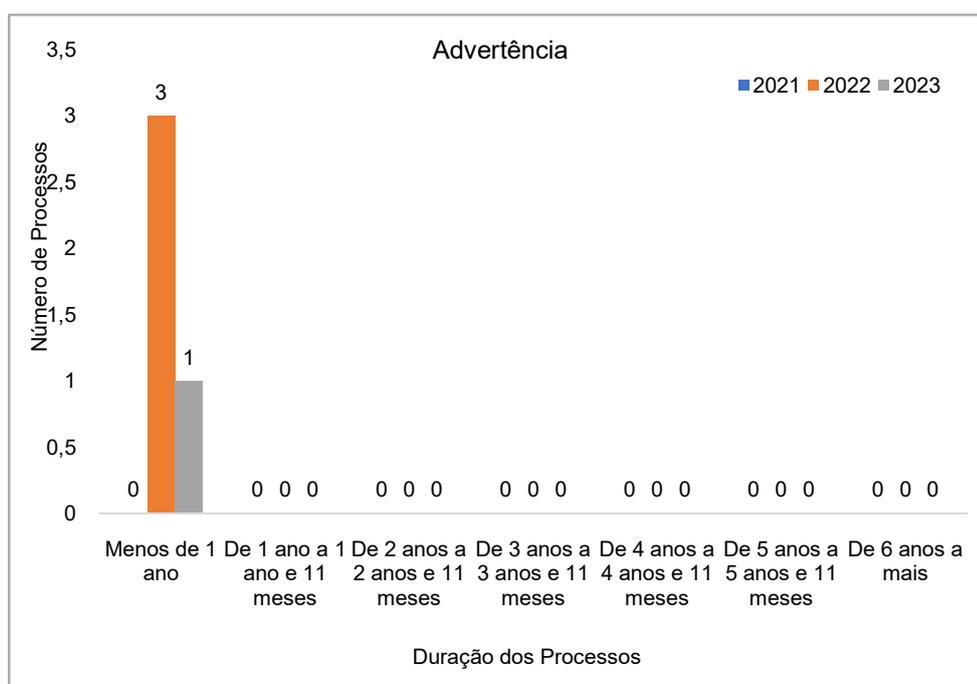


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Observa-se que, em 2021, 51% dos casos (n=50) foram concluídos em menos de 1 ano, enquanto 27% (n=27) encerraram-se entre 1 ano e 1 ano e 11 meses, totalizando 78% dos processos finalizados em até 2 anos. Apenas 22% (n=21) ultrapassaram esse marco. Em 2022, embora tenha sido registrado o maior volume absoluto de arquivamentos, verificou-se redução na celeridade: somente 29% (n=32) foram concluídos em menos de 1 ano, e 28% (n=31) superaram 2 anos de tramitação, sugerindo represamento de processos antigos. Já em 2023, apesar do menor número de encerramentos, observou-se o melhor desempenho proporcional, com 57% (n=24) finalizados em menos de 1 ano, 26% (n=11) entre 1 ano e 1 ano e 11 meses, e apenas 17% (n=7) com duração superior a 2 anos.

Além disso, também se pesquisou o tempo de duração dos processos que resultaram na penalidade de advertência nos anos de 2021, 2022 e 2023, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Penalidade: Advertência

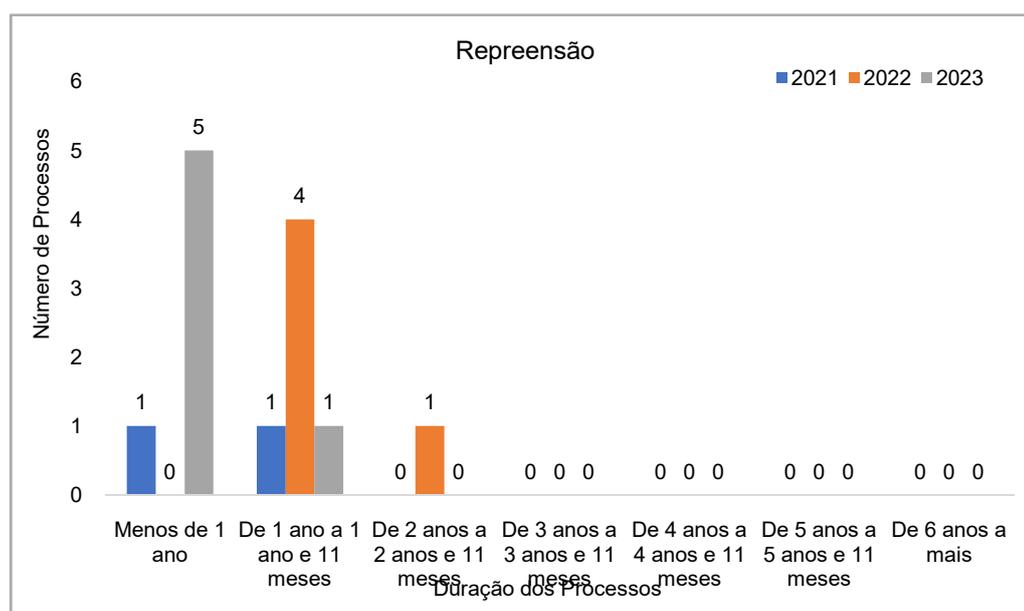


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A análise dos dados referentes à penalidade de advertência revela que, em 2021, não foram identificados registros de aplicação dessa sanção, independentemente do tempo de tramitação dos processos administrativos disciplinares. No exercício de 2022, foram localizados três processos finalizados com aplicação de advertência, todos concluídos no prazo inferior a 12 meses, representando 100% de resolutividade dentro do parâmetro de celeridade estabelecido. Em 2023, foi identificado apenas um processo com essa penalidade, igualmente encerrado em período inferior a 1 ano, mantendo o índice de 100% de conformidade com o limite temporal ideal.

Também se pesquisou o tempo de duração dos processos que resultaram na penalidade de repreensão nos anos de 2021, 2022 e 2023, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Penalidade: Repreensão



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

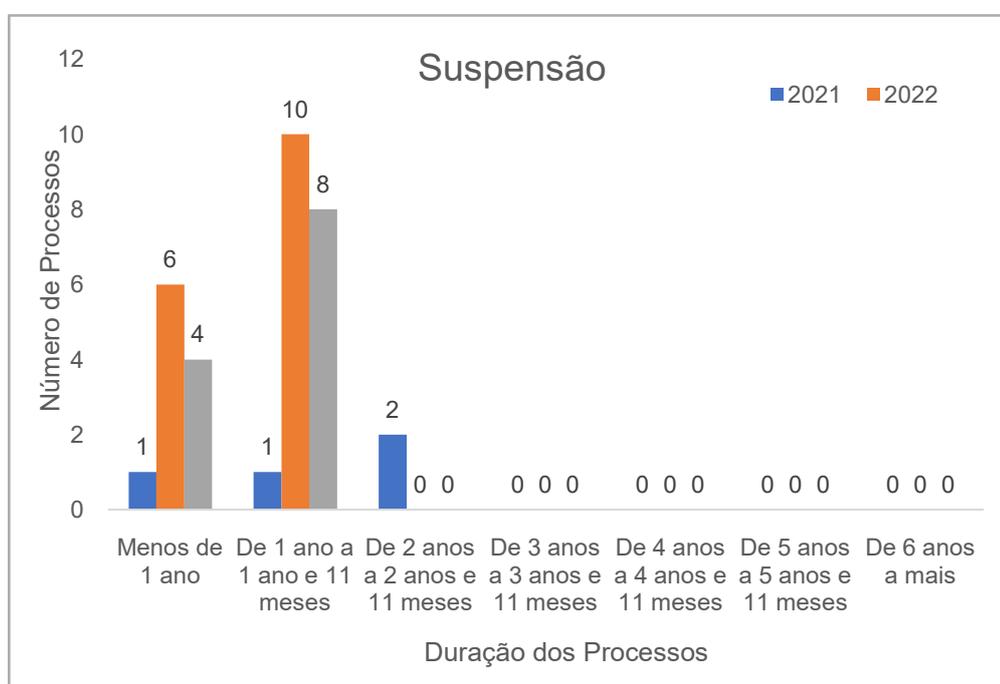
A partir dos dados apresentados, nota-se que, no exercício de 2021, foram identificados dois processos administrativos disciplinares com aplicação de repreensão: 50% (n=1) foram concluídos em período inferior a 1 ano, enquanto os outros 50% apresentaram duração entre 1 ano e 1 ano e 11 meses. No ano de 2022, constatou-se a existência de seis processos, sendo a maioria (66,7%; n=4) concluída no intervalo de 1 ano a 1 ano e 11 meses, e 16,6% (n=1) ultrapassando 2

anos. Em 2023, o número de processos manteve-se em seis, destacando-se uma performance mais eficiente: 83,3% (n=5) foram finalizados em prazo inferior a 1 ano e apenas 16,6% (n=1) exigiram entre 1 ano e 1 ano e 11 meses para encerramento.

Esses dados indicam uma tendência de aumento na celeridade processual ao longo do período analisado, especialmente no último ano da série.

Pesquisou-se, também, o tempo de duração dos processos que resultaram na penalidade de suspensão nos anos de 2021, 2022 e 2023, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Penalidade: Suspensão



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

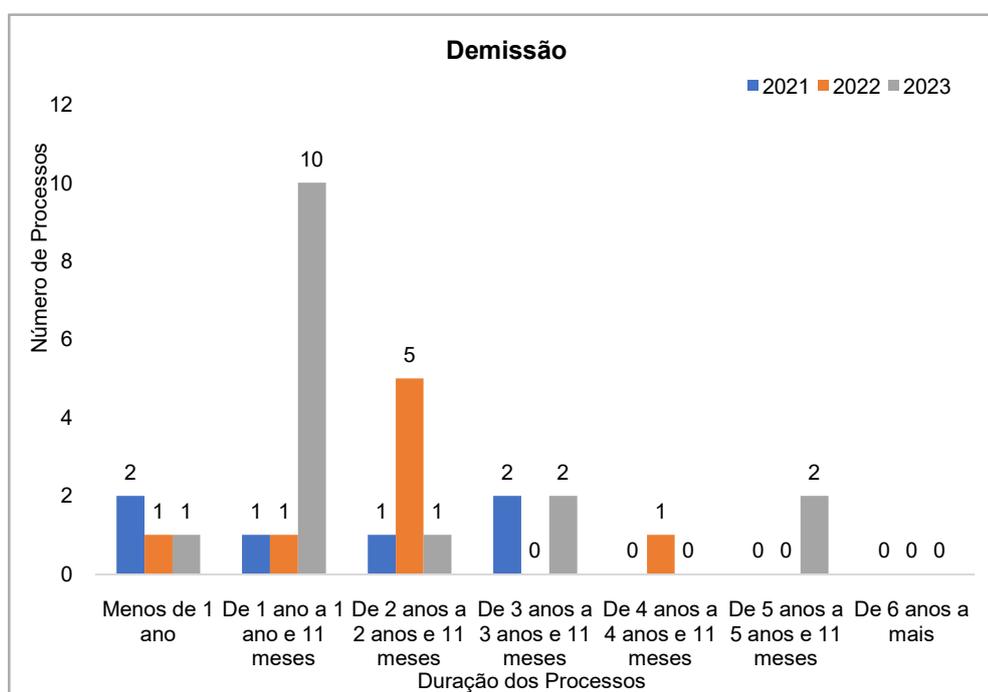
A distribuição temporal dos Processos Administrativos Disciplinares que culminaram em penalidade de suspensão, entre 2021 e 2023, revela uma tendência de redução na duração dos trâmites.

No ano de 2021, 50% dos processos foram concluídos entre 2 anos e 2 anos e 11 meses, enquanto os demais se dividiram igualmente entre os intervalos de menos de 1 ano (25%) e de 1 ano a 1 ano e 11 meses (25%). Em 2022, observou-se um cenário de maior celeridade, com 63% das suspensões aplicadas em processos com duração entre 1 ano e 1 ano e 11 meses e 38% em menos de 1 ano, sem registros acima desse intervalo. Essa mesma tendência se confirmou em 2023, com 67% das penalidades aplicadas em até 1 ano e 11 meses e os 33% restantes com

duração inferior a 1 ano. Não foram identificados, nesse período, processos com duração superior a 2 anos. Os dados reforçam um padrão de incremento na eficiência procedimental, especialmente a partir de 2022, sinalizando avanços na gestão dos processos de suspensão no âmbito disciplinar.

Ainda se pesquisou o tempo de duração dos processos que resultaram na penalidade de demissão nos anos de 2021, 2022 e 2023, conforme o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Penalidade: Demissão

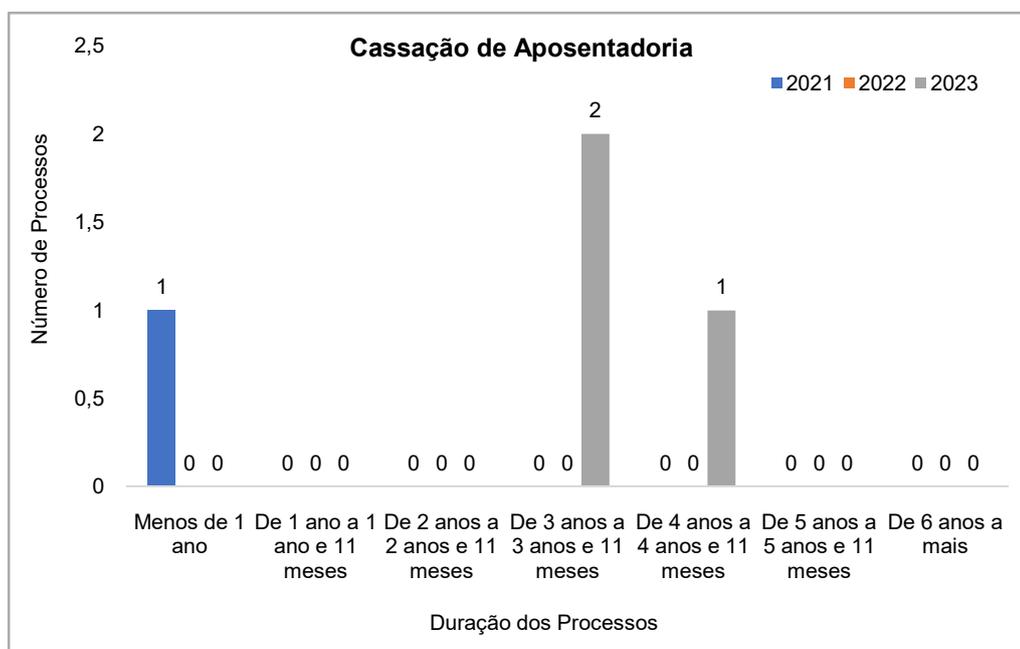


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os dados demonstram que, em 2021, foram identificados 6 processos, com 33,3% (n=2) concluídos em menos de 1 ano e 33,3% (n=2) com duração entre 3 e 3 anos e 11 meses, refletindo significativa dispersão nos prazos. Em 2022, dos 8 processos mapeados, a maioria (62,5%, n=5) foi finalizada entre 2 e 2 anos e 11 meses, e um caso superou 4 anos de tramitação. Em 2023, observou-se uma melhora relativa na celeridade, com 58,8% (n=10) dos processos encerrados em até 1 ano e 11 meses. Contudo, 23,5% (n=4) ultrapassaram 3 anos — incluindo 2 casos com mais de 5 anos de duração — o que evidencia a persistência de morosidade em situações de maior complexidade.

Também foi pesquisado o tempo de duração dos processos que resultaram na penalidade de cassação de aposentadoria nos anos de 2021, 2022 e 2023, conforme Gráfico 6.

Gráfico 6 - Penalidade: Cassação de Aposentadoria



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os dados apresentados indicam que, no ano de 2021, foi registrado apenas 1 (um) processo administrativo disciplinar com aplicação da penalidade de cassação concluído em menos de um ano, demonstrando celeridade na tramitação. Em 2022, não foi registrado nenhum processo com desfecho em cassação. Já em 2023, foram aplicadas 3 (três) penalidades de cassação. No entanto, todos os processos apresentaram duração superior a três anos, sendo 2 (dois) deles concluídos entre três anos e três anos e onze meses, e 1 (um) com duração entre quatro anos e quatro anos e onze meses.

4.2 INVESTIGAR OS RESULTADOS DOS PAD'S INSTAURADOS

A pesquisa objetivou investigar os resultados dos processos administrativos disciplinares instaurados, dentro do recorte temporal de 2021 a 2023, para tanto, realiza a subdivisão em subtópicos e gráficos, conforme se observa a seguir.

4.2.1 Levantamento total de PADs e suas repercussões na Corregedoria Geral da SEAP/RJ, 2021 a 2023

As informações foram sistematizadas em categorias analíticas — penalidades, arquivamentos e instaurações — visando possibilitar uma análise comparativa da evolução desses indicadores ao longo do triênio avaliado. Tal estruturação permitiu, sobretudo, verificar o percentual de Processos Administrativos Disciplinares que resultaram, de fato, na aplicação de penalidades e não em arquivamento, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 - Levantamento total de PADs e suas repercussões na Corregedoria Geral da SEAP/RJ, 2021 a 2023

REPERCUSSÕES	2021	2022	2023	TOTAL
	Nº	Nº	Nº	Nº
Demissão	6	8	16	30
Cassação	1	-	3	4
Suspensão	4	16	12	32
Repreensão	2	5	6	13
Advertência	-	3	1	4
Arquivamento	99	116	43	258
Instaurado	64	95	78	237
TOTAL	176	243	159	578

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Ressalta-se que em 2021 houve um registro que foi inicialmente penalizado como demissão, depois revertido para suspensão. A análise dos dados referentes aos anos de 2021 a 2023 revela uma tendência de aumento gradual na efetividade dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs), especialmente no tocante à aplicação de penalidades. Em 2021, das 176 demandas analisadas, apenas 13 resultaram em penalidades, enquanto os arquivamentos somaram 99 e as instaurações a 64 do universo. No ano seguinte, observou-se elevação significativa nas sanções aplicadas, totalizando 32 penalidades, acompanhada por um crescimento no número de arquivamentos (116 do universo) e aumento marginal nas instaurações (95 do universo).

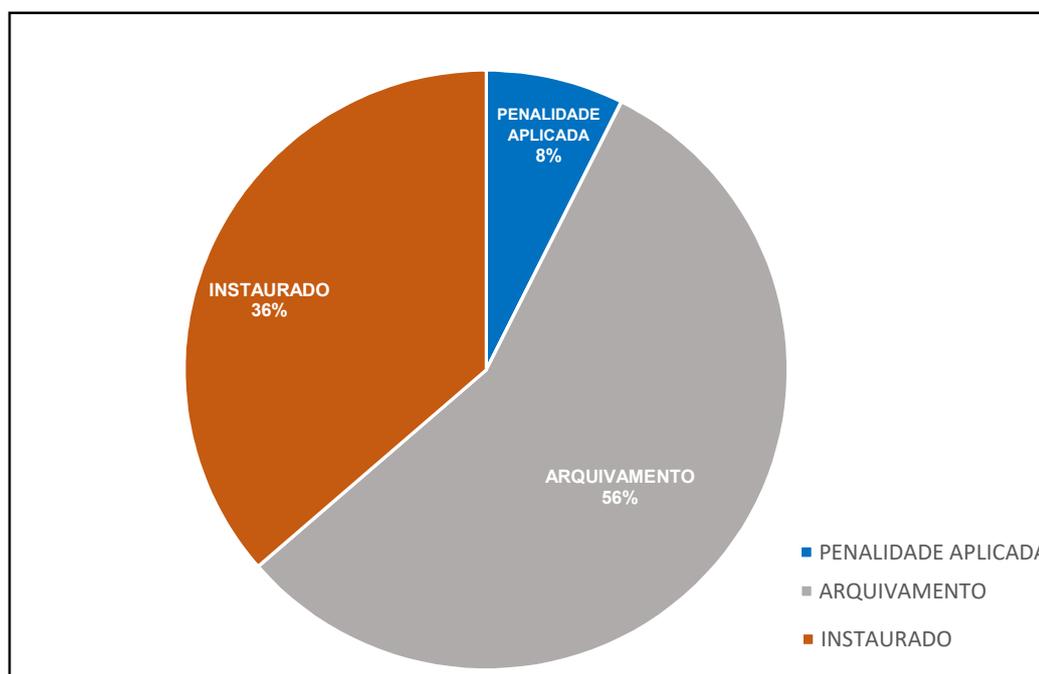
Em 2023, o cenário se inverte, com predomínio de medidas sancionatórias: das 159 apurações, 38 culminaram em penalidades, enquanto os arquivamentos reduziram-se para 43 e as instaurações alcançaram 78 do universo. Esses dados demonstram um aprimoramento progressivo na filtragem e instrução dos processos,

refletindo maior rigor na responsabilização disciplinar e possível amadurecimento institucional quanto à delimitação do juízo de admissibilidade.

4.2.2 Análise dos PADs resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração

O ponto central deste subtítulo é verificar se a minoria dos PADs instaurados resultou em arquivamento, objetivando responder às hipóteses 6,7 e 8 propostas nesta pesquisa. A partir disso, pode-se observar a distribuição percentual dos processos administrativos disciplinares nos anos de 2021, 2022 e 2023, categorizados em penalidade aplicada, arquivamento e instauração, conforme os Gráficos 7, 8 e 9.

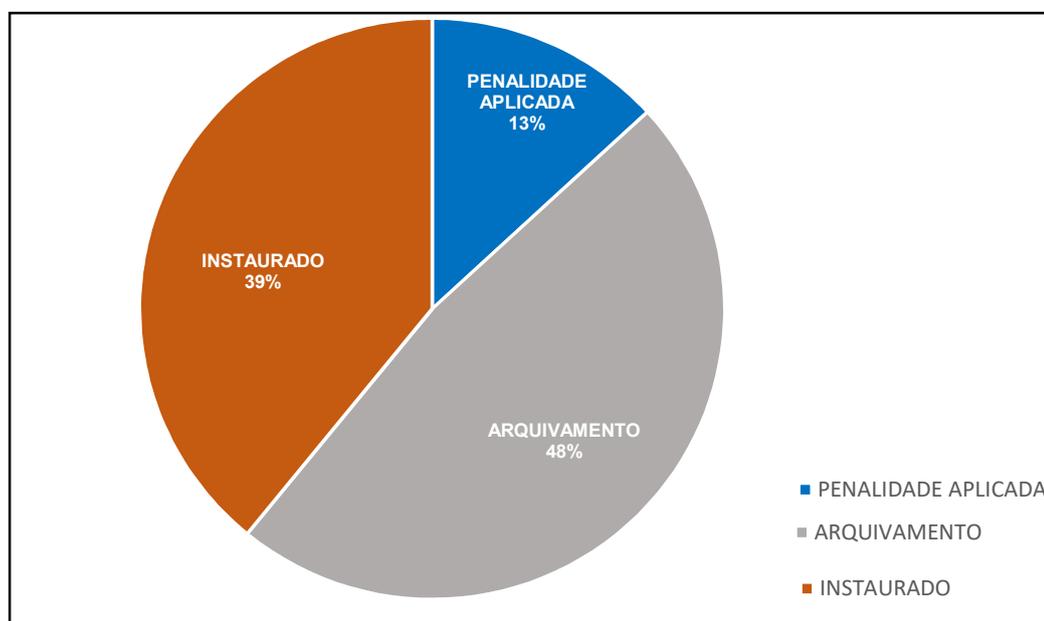
Gráfico 7 - Processos administrativos disciplinares resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração - 2021



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

No ano de 2021, a maioria dos processos administrativos disciplinares analisados resultou em arquivamento (56% do universo), enquanto 36% do universo foram instaurados e apenas 8% do universo resultaram em penalidade aplicada.

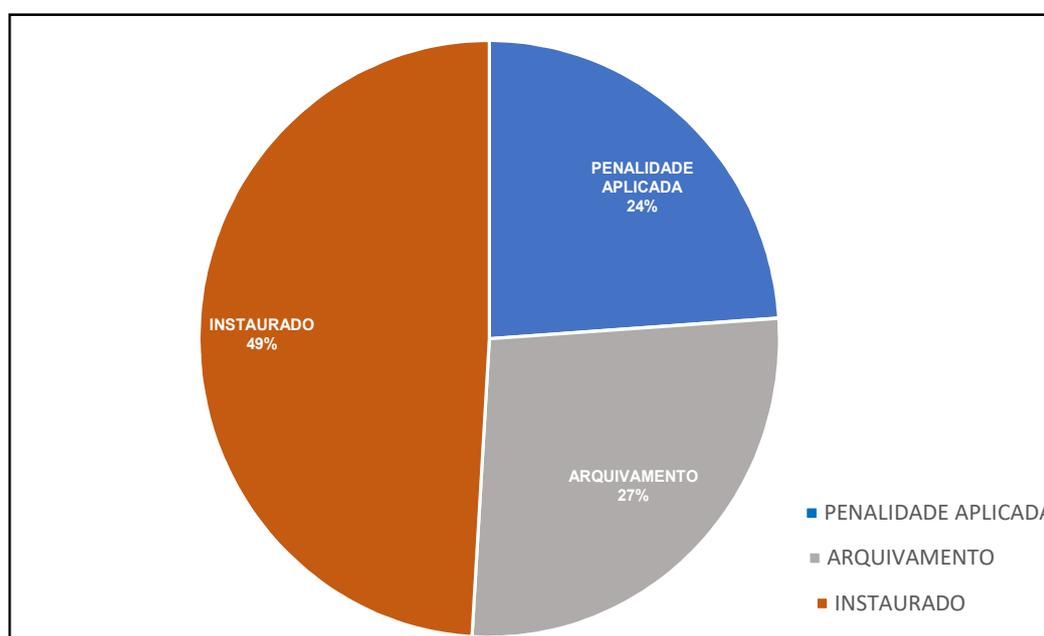
Gráfico 8 - Processos administrativos disciplinares resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração – 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

No ano de 2022, observa-se uma redução na porcentagem de arquivamentos para 48%, enquanto os casos instaurados tiveram um pequeno aumento para 39%. A aplicação de penalidades também cresceu, passando para 13%.

Gráfico 9 - Processos administrativos disciplinares resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração - 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

No ano de 2023, a proporção de arquivamentos diminuiu ainda mais, chegando a 27%. Em contrapartida, os processos instaurados aumentaram para 49%, representando a maior parcela desse período. A aplicação de penalidades continuou sua tendência de crescimento, atingindo 24%.

O número total de processos variou ao longo dos três anos, com um aumento significativo em 2022, totalizando 243 casos, em comparação com os 176 registrados em 2021. Já em 2023, houve uma redução para 159 processos, representando o menor volume no período analisado.

4.2.3 Análise dos PADs com punições de suspensão

A distribuição das penalidades de suspensão aplicadas nos anos de 2021 a 2023 foi segmentada por faixas de duração (até 30 dias e acima de 30 dias). A finalidade é subsidiar a análise das hipóteses 9 e 10 da pesquisa, que investigam, respectivamente, se 80% das suspensões superaram 30 dias e se 20% restringiram a até 30 dias, conforme o padrão esperado de proporcionalidade entre a gravidade das infrações e a dosimetria das sanções. Desse modo, observa-se a Tabela 7.

Tabela 7 - Distribuição da penalidade de suspensão

QUANTIDADE DE SUSPENSÃO	2021	2022	2023	TOTAL
	Nº	Nº	Nº	Nº
Até 30 dias	3	5	2	10
Acima de 30 dias	1	11	10	22
TOTAL	4	16	12	32

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Em 2021, houve um total de 4 suspensões, sendo que a maioria (3 processos) foi de 30 dias, enquanto uma das punições foi superior a esse período. No ano seguinte, 2022, o número de suspensões aumentou para 16, com uma mudança na distribuição: 5 das suspensões foram superiores a 30 dias, e apenas 11 corresponderam ao período de 30 dias. Já em 2023, o total de suspensões foi de 12, mantendo a tendência observada no ano anterior, com um percentual ainda maior

de suspensões acima de 30 dias (10 processos), enquanto apenas duas (2) das punições foram de 30 dias. No total dos três anos analisados, foram registradas 32 suspensões, das quais 22 foram superiores a 30 dias e 10 tiveram a duração de 30 dias.

Os dados evidenciam que, ao longo dos anos, houve um aumento na proporção de suspensões com tempo superior a 30 dias, tornando-se a maioria dos casos em 2022 e 2023.

4.3 QUANTIFICAR A APLICAÇÃO DO TAC NOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023

Conforme o terceiro objetivo específico “quantificar a aplicação do Termo de Ajuste de Conduta nos PADs da Corregedoria da SEAP-RJ”, foi realizada a sintetização sobre a aplicação de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) em processos administrativos disciplinares que resultaram em suspensões inferiores a 30 dias, no período de 2021 a 2023. A fim de testar a hipótese 11 da pesquisa e verificar se, nesse intervalo, ao menos 50% dos PADs com penalidades até 30 dias foram resolvidos mediante TAC, indicando possível adoção de medidas alternativas sancionatórias em casos de menor gravidade, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 - Aplicação do TAC em penalidades de suspensão de até 30 dias

APLICAÇÃO DO TAC	2021	2022	2023	TOTAL
	Nº	Nº	Nº	Nº
Suspensão - até 30 dias	3	5	2	10
TAC aplicado	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Depreende-se da tabela apresentada que, nos anos de 2021 a 2023, mesmo existindo suspensões de até 30 dias, não houve aplicação de nenhum Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base nos resultados obtidos, passam-se às discussões com o propósito de alcançar respostas para os objetivos e hipóteses delineados nesta pesquisa, considerando o recorte temporal de 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2023. Para tanto, foi realizada uma análise documental dos Boletins Internos da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

5.1 ESTIMAR O TEMPO DE DURAÇÃO DOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023

No que concerne ao objetivo específico a” – estimar o tempo de tramitação dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) no período de 2021 a 2023, os gráficos 01 a 06 foram realizados para verificar se a morosidade processual impacta tanto os casos que resultam em arquivamento, o que pode sinalizar deficiências na triagem inicial ou na condução da apuração preliminar, quanto aqueles em que são aplicadas penalidades, já que ocorrendo a prescrição, nesses casos, compromete a efetividade do processo e contribui para a insegurança jurídica, conforme entendimento de Carvalho Filho (2024).

Nesse raciocínio, adotou-se como tempo razoável 1 (um ano) para a conclusão dos PADs que culminaram em arquivamento (Gráfico 1), sendo encontrados os seguintes resultados.

Em 2021, mais da metade dos Processos Administrativos Disciplinares (51%) foram arquivados em até 1 ano, o que indica desempenho satisfatório em relação ao critério de razoabilidade temporal. Considerando os processos finalizados em até 2 anos, o percentual alcança 78%, revelando que a maioria dos casos foi encerrada em um prazo aceitável. Apenas 22% dos processos ultrapassaram esse limite, o que, embora represente uma minoria, ainda aponta para a existência de gargalos pontuais.

Em 2022, embora tenha ocorrido o maior volume de arquivamentos no período analisado, a celeridade apresentou queda. Apenas 29% dos processos foram concluídos em menos de 1 ano, enquanto 28% superaram 2 anos de duração.

Esse comportamento pode indicar acúmulo de processos de anos anteriores que exigiram maior tempo para conclusão, comprometendo o desempenho anual em termos de tempo de tramitação.

Em 2023, observou-se melhora significativa na proporção de arquivamentos dentro do prazo considerado razoável: 57% dos processos foram finalizados em até 1 ano. Esse percentual, embora baseado em menor número absoluto de casos, representa o melhor desempenho proporcional do triênio. Apenas 17% ultrapassaram 2 anos, sugerindo maior eficiência na tramitação e possível aprimoramento na gestão dos fluxos processuais.

O presente panorama de prazo razoável é plenamente defendido por Carvalho Filho (2024), Alexandrino e Paulo (2021) e Di Pietro (2025). Logo, restou claro que os dados demonstram avanço em direção à eficiência procedimental, porém ainda insuficiente para confirmar integralmente a hipótese 1 – “70% dos PADs foram concluídos no tempo razoável”, sendo refutada. Quanto à hipótese 2 – “10% dos PADs no período de 2021/2023 prescreveram”, a mesma foi validada, visto que não se aplica prescrição aos processos arquivados, o que inviabiliza sua verificação nesse recorte.

Sobre o tempo de duração dos processos que resultaram na penalidade de advertência nos anos de 2021 a 2023, conforme Gráfico 2, adotou-se como parâmetro de razoabilidade temporal o limite de 1 ano como intervalo ideal para a conclusão dos PADs (a fração do prazo prescricional, previsto no artigo 303, inciso I do Decreto Estadual n.º 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979).

Em 2021, não foi identificada qualquer aplicação de advertência, independentemente da duração processual. Já em 2022, foram localizados três processos que culminaram nessa penalidade, todos concluídos em prazo inferior a um ano, representando 100% de conformidade com o parâmetro de razoabilidade temporal. Em 2023, apenas um processo resultou em advertência, também finalizado em tempo inferior a doze meses.

A análise dos PADs que resultaram na penalidade de advertência, no período de 2021 a 2023 (total de 4 PADs), revela a baixa incidência dessa sanção no âmbito da Corregedoria. Nesse sentido, os dados do Gráfico 2 sugerem dois aspectos relevantes.

Em primeiro lugar, a advertência tem sido pouco empregada como sanção disciplinar, o que pode indicar uma tendência institucional à aplicação de

penalidades mais severas ou, alternativamente, a resolução de infrações leves por outras vias. Em segundo lugar, nos poucos casos em que a advertência foi aplicada, observa-se um elevado grau de celeridade, possivelmente associado à menor complexidade desses processos, consoante o artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tal constatação está conforme a natureza da penalidade, de menor gravidade, o que tende a demandar menor esforço instrutório e possibilita conclusão mais célere, o que se alinha ao pensamento de Medauar (2024).

Por fim, os resultados indicam que, quando aplicada, essa penalidade respeita amplamente os critérios de duração razoável, validando a hipótese 1 (H1 – 70% dos PADs foram concluídos no tempo razoável) e a hipótese 2 também foi validada, pois não ocorreu prescrição.

Para a análise apresentada no Gráfico 3 (Avaliação do tempo das Repreensões), adotou-se como parâmetro de razoabilidade o limite de 1 ano (a fração do prazo prescricional, previsto no artigo 303, inciso I do Decreto Estadual n.º 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979) como prazo ideal para a conclusão.

Em 2021, 50% (50%; n=1) foram concluídos em período inferior a 1 ano, enquanto o outro (50%; n=1) apresentou duração entre 1 ano e 1 ano e 11 meses. Em 2022, a maioria (66,7%; n=4) dos processos foi concluída no intervalo de 1 ano a 1 ano e 11 meses. Já em 2023, houve um avanço expressivo na celeridade, todos os 6 (seis) processos foram concluídos dentro do tempo razoável, sendo que a maioria (83%) foi finalizada em menos de um ano.

A análise dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) com penalidade de repreensão demonstra uma oscilação, em síntese, a análise dos percentuais revela uma curva de desempenho ascendente na tramitação dos processos que resultam em repreensão, culminando, em 2023, com um cenário de celeridade exemplar Lins (2018).

Ainda assim, o desempenho de 2021 e 2022 serve como alerta de que a manutenção de padrões elevados depende de ações contínuas de qualificação, monitoramento e racionalização dos procedimentos administrativos, já que a hipótese 1 apenas foi validada no ano de 2023. E em relação à hipótese 2 (10% dos PADs no período de 2021/2023 prescreveram), não ocorreu a prescrição, sendo validada no triênio.

Para a análise representada no Gráfico 4 - Avaliação do tempo das Suspensões -, adotou-se como parâmetro de razoabilidade temporal o limite de 1 ano e 3 meses como intervalo ideal para a conclusão (a combinação entre a fração da interrupção do processo mais a fração do prazo prescricional, previstos no artigo 303, inciso I e nos artigos 324 e 337, 1ª parte, do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979).

Em 2021, observou-se um desempenho abaixo do esperado em termos de celeridade. Apenas 25% dos processos foram concluídos em menos de 1 ano, e outros 25% situaram-se no intervalo de 1 ano a 1 ano e 11 meses. O percentual mais expressivo (50%) correspondeu a processos com duração entre 2 anos e 2 anos e 11 meses, superando com folga o limite de 1 ano e 3 meses. Este resultado sugere que, à época, a gestão dos processos ainda enfrentava entraves significativos que comprometiam a observância ao princípio da razoável duração do processo.

A partir de 2022, os dados revelam uma inflexão positiva no desempenho institucional. Cerca de 63% das suspensões foram aplicadas em processos com duração entre 1 ano e 1 ano e 11 meses, enquanto os demais 38% foram concluídos em menos de 1 ano. Embora parte expressiva dos processos ainda ultrapasse o marco de 1 ano e 3 meses, a completa ausência de casos com duração superior a 2 anos indica um avanço concreto na redução dos prazos excessivos.

Em 2023, a tendência de melhoria manteve-se. 67% das penalidades foram aplicadas em até 1 ano e 11 meses, e os 33% restantes foram finalizados em menos de 1 ano. Assim como no ano anterior, não houve registros de processos com mais de 2 anos de duração.

O período analisado mostra um progresso contínuo na gestão dos processos de suspensão, com destaque para os anos de 2022 e 2023, nos quais houve uma redução expressiva de prazos (Lins, 2018). No entanto, a proposta da hipótese 1 foi refutada no triênio, todavia, não ocorreu a prescrição, validando a hipótese 2, nos três anos.

Em relação ao Gráfico 5 - Avaliação do tempo das Demissões -, adotou-se como parâmetro de razoabilidade temporal o limite de 2 anos e 9 meses como intervalo ideal para a conclusão dos PADs (a combinação entre a fração da interrupção do processo mais a fração do prazo prescricional, previstos no artigo

303, inciso II e nos artigos 324 e 337, 1ª parte, do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979).

Em 2021, apenas 67% dos casos foram concluídos dentro do prazo, enquanto em 2022 esse índice subiu para 88%. Já em 2023, observou-se uma leve queda, com 75% dos processos encerrados dentro do limite temporal.

Apesar da predominância de prazos adequados, a persistência de casos com duração superior ao tempo razoável aponta a necessidade de maior uniformidade e controle nos fluxos processuais envolvendo penalidade máxima, em harmonia com os pensamentos de Carvalho Filho (2024).

A análise dos processos que resultaram em penalidade de demissão indica que somente nos anos de 2022 e 2023 a hipótese 1 (H1 – '70% dos PADs foram concluídos em tempo razoável') foi validada. Quanto à hipótese 2, foi validada nos três anos, uma vez que não ocorreu a prescrição nos processos analisados.

Para a avaliação do Gráfico 6 (Avaliação do tempo das Cassações de Aposentadoria), considerou-se o parâmetro de até 2 anos e 9 meses como tempo razoável para a conclusão dos PADs (a combinação da fração do prazo prescricional previsto no artigo 303, inciso I mais a fração dos artigos 324 e 337, 1ª parte, do Decreto Estadual nº 2.479/79 (Rio de Janeiro, 1979).

O gráfico indica que, em 2021, os processos de cassação foram rápidos e resolveram-se em menos de 1 ano. Contudo, em 2023, observou-se uma mudança no tempo de duração dos processos, com uma maior complexidade e tempo de resolução, com casos se estendendo por 3 a 4 anos. Esse aumento no tempo de duração pode indicar a necessidade de uma investigação mais aprofundada ou de uma complexidade maior no processo, exigindo mais tempo para a análise e decisão.

A ausência de processos em 2022 também pode ser interpretada como uma diminuição no número de casos de cassação ou uma maior celeridade na resolução dos casos, que não chegaram a ser contabilizados no ano.

Esses dados podem ser úteis para avaliar a eficácia e a celeridade do processo de cassação ao longo dos anos e para identificar possíveis áreas de melhoria na gestão desses processos, conforme observa Barreto (2018).

Os dados indicam oscilações na efetividade temporal nos anos de 2021 e 2023, uma vez que em 2022 não houve PAD que resultasse em penalidade de cassação. No entanto, apenas no ano de 2021 foi validada a Hipótese 1 e, em

relação à hipótese 2, não houve prescrição, sendo todas validadas no referido triênio.

5.2 INVESTIGAR OS RESULTADOS DOS PAD'S INSTAURADOS

Do mesmo modo que a apresentação dos resultados, a discussão seguirá a mesma divisão, a fim de facilitar a compreensão e análise dos resultados.

5.2.1 Levantamento total de PADs e suas repercussões na Corregedoria Geral da SEAP/RJ, 2021 a 2023

No que se refere aos objetivos específicos “b”, os dados da Tabela 6 permitiram verificar o percentual de PADs que resultaram, de fato, na aplicação de penalidades e não em arquivamento.

Em 2021, dos 64 processos instaurados, apenas 13 resultaram em penalidades, o que corresponde a 20,3% do total. No ano de 2022, foram 95 PADs instaurados, dos quais 32 culminaram em sanções disciplinares, representando 33,7%. Já em 2023, observou-se uma melhora relativa: dos 78 processos instaurados, 38 resultaram em aplicação de penalidades, o equivalente a 48,7%.

Apesar da evolução observada ao longo dos anos, os percentuais permanecem significativamente abaixo dos 80% estipulados, refutando as hipóteses 3, 4 e 5 (H3 – 80% dos PADs em 2021 resultaram em penalidades; H4 – 80% dos PADs em 2022 resultaram em penalidades e H5 – 80% dos PADs em 2023 resultaram em penalidades), o que pode indicar fragilidades e vícios na fase investigativa ou falhas no juízo de admissibilidade das denúncias, conforme destacado por Gasparini (2012). Portanto, dados reforçam a importância de maior rigor na triagem inicial e no planejamento dos procedimentos disciplinares, visando maior efetividade e racionalização do uso dos recursos administrativos.

5.2.2 Análise dos PADs resultantes em penalidades, arquivamentos e instauração

Igualmente, em relação ao objetivo “b”, os dados nos gráficos apresentam uma mudança significativa no perfil dos procedimentos instaurados e arquivados entre os anos de 2021 e 2023.

Em 2021, conforme o Gráfico 7, 56% dos casos foram arquivados e 36% resultaram em instauração. O número de arquivamentos corresponde a cerca de 155,56% dos processos instaurados, sugerindo que muitos referem-se ao encerramento de processos iniciados em anos anteriores. Esse dado evidencia uma triagem inicial significativa, voltada à filtragem de denúncias sem indícios mínimos. No entanto, a hipótese 6 (20% dos PADs em 2021 instaurados resultaram em arquivamento) foi refutada.

Em 2022, conforme o Gráfico 8, os arquivamentos representaram 48% do total de PADs arquivados, enquanto os instaurados corresponderam a 39%. Isso significa que o número de arquivamentos foi aproximadamente (123,08%) superior ao total de instaurações no período, evidenciando também encerramentos de processos de anos anteriores e a existência de um filtro inicial relevante, que atua na contenção de processos sem elementos mínimos de autoria ou materialidade, contribuindo para a racionalização da atividade correcional. Desse modo, a hipótese 7 (H7-20% dos PADs em 2022 instaurados resultaram em arquivamento) foi refutada.

No ano de 2023, Gráfico 9, observou-se que 49% dos casos resultaram em instauração e 27% foram arquivados. Isso representa que os arquivamentos corresponderam a cerca de 55,10% do total de processos instaurados. Esse percentual indica uma tendência menor de arquivamento em relação aos anos anteriores, o que pode refletir uma maior qualificação das denúncias recebidas ou um aprimoramento nos filtros prévios à instauração. Ainda assim, o dado aponta para a importância contínua de mecanismos de triagem eficazes, a fim de evitar o encaminhamento de casos frágeis à fase punitiva e garantir o uso racional dos recursos da Corregedoria. Dessa maneira, não foi possível alcançar a perspectiva da hipótese 8 (H8 – 20% dos PADs em 2023 instaurados resultaram em arquivamento), sendo refutada.

A análise dos dados, à luz da hipótese proposta, revela uma evolução positiva e coerente ao longo do tempo. Enquanto os altos percentuais de arquivamento em 2021 e 2022 apontavam para uma grande quantidade de denúncias improcedentes ou mal intencionadas, conforme ensina Pinto (2021). O cenário de 2023 demonstra maior rigor na seleção dos casos, refletindo possivelmente avanços normativos, capacitação das equipes de triagem ou melhoria nos critérios de admissibilidade das denúncias.

Essa trajetória pode ser interpretada como um indicador de amadurecimento institucional na condução dos processos administrativos disciplinares, com ganhos tanto em celeridade quanto em efetividade, como pensamento de Meirelles (2025). No entanto, apesar desses avanços, as hipóteses H6, H7 e H8 foram refutadas.

5.2.3 Análise dos PADs com punições de suspensão

No que concerne ao objetivo específico “b” (Investigar os resultados dos PADs), a análise das penalidades de suspensão aplicadas entre 2021 e 2023 revela uma tendência crescente na aplicação de sanções superiores a 30 dias.

A Tabela 7 apresenta a análise das hipóteses H9 e H10, que propunham, respectivamente, que 80% das suspensões aplicadas nos PADs seriam superiores a 30 dias, enquanto apenas 20% ficariam no limite de até 30 dias. Essas hipóteses partem do pressuposto de que as infrações mais leves, passíveis de punições mais brandas, poderiam ser solucionadas por meio de sindicância, sendo esperado, portanto, que os PADs resultassem predominantemente em suspensões mais severas.

No ano de 2021, os dados indicaram que a maioria das suspensões aplicadas (75%) foi de até 30 dias, ao passo que apenas 25% das suspensões acima de 30 dias foram aplicadas. Tais resultados contrariam ambas as hipóteses 9 e 10, ou seja, foram refutados. Isso sugere que, naquele ano, os casos avaliados foram de menor gravidade ou que houve uma tendência institucional de aplicar penalidades mais brandas, de acordo com Gasparini (2012).

Em 2022, observou-se um avanço no sentido das hipóteses propostas, embora sem as alcançar integralmente. Das penalidades aplicadas, 68,8% foram suspensões superiores a 30 dias, enquanto 31,3% se mantiveram dentro do limite

de até 30 dias. Nota-se que as hipóteses 9 e 10 foram refutadas. Esse ano, no entanto, já indica uma possível inflexão na política punitiva, com maior severidade na resposta às infrações disciplinares.

O ano de 2023 apresentou resultados plenamente alinhados com as hipóteses avaliadas. Com 83,3% das suspensões acima de 30 dias e apenas 16,7% abaixo desse limite, tanto a hipótese H9 quanto a H10 foram validadas. Esse resultado representa uma mudança significativa em relação aos anos anteriores, sinalizando um possível endurecimento na aplicação das penalidades. A prevalência de suspensões mais severas pode refletir não apenas maior rigor institucional, mas também um possível aumento da gravidade das infrações apuradas ou maior qualificação técnica na condução dos processos.

Posto isto, considerando o período total analisado (2021 a 2023), nenhuma das hipóteses foi validada. Ainda assim, os dados revelam uma tendência de crescimento no rigor das sanções ao longo do tempo, com ênfase no ano de 2023, que se destacou como o único período em que os resultados foram plenamente compatíveis com as hipóteses formuladas, segundo os argumentos de Cunha (2018).

Logo, esse comportamento evolutivo pode ser interpretado como resultado de mudanças na orientação punitiva da administração, maior precisão na apuração das faltas funcionais ou ainda, de alterações no perfil das condutas irregulares enfrentadas.

5.3 QUANTIFICAR A APLICAÇÃO DO TAC NOS PADS NA CORREGEDORIA DA SEAP/RJ, 2021-2023

No que se refere ao objetivo específico “c” (Quantificar a aplicação do Termo de Ajuste de Conduta nos PADS da Corregedoria da SEAP-RJ), a análise dos dados do período de 2021 a 2023 revela um cenário de subutilização desse instrumento. Apesar da existência de 10 casos de suspensão por até 30 dias, contexto em que a aplicação do TAC seria possível, especialmente em situações de menor gravidade (Brasil, 1990). Todavia, não foi registrada nenhuma utilização formal da medida nesse intervalo, sendo refutada a hipótese 11 durante o triênio.

Essa ausência evidencia uma baixa adoção do Termo de Ajuste de Conduta nas práticas correccionais da Corregedoria, o que pode ser interpretado tanto como um reflexo de ineficiência institucional quanto como um sinal de oportunidade para o aprimoramento dos procedimentos disciplinares.

Notou-se que, em vez de serem utilizados como ferramenta de responsabilização educativa e consensual, os processos resultaram em sanções, ainda que em hipóteses que, normativamente, poderiam ser resolvidas com a formalização de um ajuste de conduta, como observa Mello (2021).

Nesse contexto, ampliar a aplicação do TAC pode representar um avanço significativo rumo à celeridade e à racionalização dos processos disciplinares, promovendo maior efetividade na responsabilização funcional sem prescindir dos princípios constitucionais que regem a administração pública. Além disso, o uso mais frequente do termo pode favorecer a prevenção da reincidência e o fortalecimento de uma cultura organizacional mais voltada ao aprendizado e à correção de condutas, em consonância com os princípios da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, os dados analisados demonstram que, embora existam hipóteses concretas para a utilização do TAC, a sua efetiva aplicação ainda não se consolidou como prática correccional na SEAP-RJ. Isso indica a necessidade de fomentar o conhecimento e a aceitação institucional desse mecanismo, promovendo capacitações e ajustes normativos que incentivem seu uso nos casos adequados, especialmente nos de menor potencial ofensivo.

6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

6.1 CONCLUSÃO

No que se refere ao tempo de tramitação apontado no objetivo específico “a”, que visava estimar o tempo de abertura e durabilidade dos PADs na Corregedoria da SEAP-RJ, os dados revelaram uma melhora gradual na observância ao princípio da razoável duração do processo, especialmente nos anos de 2022 e 2023.

Destaca-se o avanço proporcional nos arquivamentos realizados em até um ano e a redução significativa de processos que ultrapassaram dois anos, evidenciando aprimoramento nos fluxos procedimentais. Todavia, a hipótese de que 70% dos processos seriam concluídos dentro do prazo considerado razoável (hipótese 1) não foi integralmente validada, embora os índices obtidos apontem para uma tendência positiva de adequação temporal. Paralelamente, a inexistência de casos de prescrição no triênio validou a hipótese 2, refletindo eficiência mínima no controle dos prazos legais.

Quanto às penalidades, observou-se que advertências e repreensões — sanções de menor gravidade e complexidade — foram aplicadas com elevado grau de celeridade, conforme os limites temporais estabelecidos, refletindo aderência aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. Essas categorias de sanção, embora numericamente pouco representativas, revelam uma atuação célere e tecnicamente ajustada por parte da Corregedoria.

No que tange às sanções mais severas, como suspensões, demissões e cassações de aposentadoria, os dados revelaram um cenário mais oscilante. Houve avanços consistentes nos dois primeiros anos, especialmente no que diz respeito às suspensões e demissões, cujos prazos foram majoritariamente respeitados, mas também persistiram casos com tramitação superior aos limites de razoabilidade. No caso das cassações, a evolução temporal mostrou-se instável: processos rápidos em 2021 contrastam com casos mais prolongados em 2023, indicando desafios próprios à complexidade desses procedimentos.

Em relação ao objetivo específico “b”, o qual pretendia investigar os resultados (arquivamento e penalidades) dos PADs, trazendo as hipóteses H3, H4 e H5, que previam que 80% dos PADs instaurados resultariam na aplicação de

penalidades, verificou-se que os percentuais apurados ficaram substancialmente abaixo desse patamar nos três anos analisados, sugerindo a existência de deficiências na etapa de juízo de admissibilidade ou baixa robustez probatória em parte das denúncias recebidas.

Por outro lado, os dados referentes às hipóteses 6, 7 e 8 indicaram uma melhora consistente na triagem preliminar dos casos, com aumento proporcional da taxa de instaurações e redução dos arquivamentos posteriores, o que denota maior rigor na filtragem das denúncias e maior racionalização do uso dos instrumentos disciplinares.

Nesse contexto, a hipótese 9 teve por objetivo verificar se a quantidade de suspensões superiores a 30 dias superou aquelas aplicadas com duração igual ou inferior a esse limite (hipótese 10). Assim sendo, do ponto de vista da gestão disciplinar, tal cenário pode indicar dois pontos de atenção: i) a necessidade de qualificação da análise prévia das comissões para melhor distinção entre infrações passíveis de sindicância e aquelas que demandam PAD; ii) a eventual subutilização das medidas disciplinares de menor gravidade, como advertências e suspensões mais curtas, que poderiam ser mais eficazes, ágeis e proporcionais em determinados casos.

É recomendável, portanto, o aperfeiçoamento das práticas de dosimetria, com base nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade processual. Além disso, a adoção mais estratégica da sindicância punitiva — nos casos de sanções até 30 dias — pode contribuir para maior celeridade e racionalização do fluxo disciplinar, sem prejuízo à efetividade da responsabilização.

No que diz respeito ao objetivo específico “c”, a hipótese 11 teve por finalidade constatar a aplicabilidade do TAC nos PADs da Corregedoria Geral da SEAP-RJ, mas os dados revelam que, apesar da existência de 10 casos de suspensão abaixo de 30 dias aplicadas, o Termo de Ajuste de Conduta segue subutilizado como instrumento alternativo no âmbito correccional. Essa realidade representa uma oportunidade estratégica para repensar os mecanismos de responsabilização, incorporando de forma mais efetiva práticas de consensualidade e prevenção, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade administrativa.

Por fim, as inconsistências observadas na efetividade sancionatória e na homogeneidade dos prazos de conclusão indicam a necessidade de

aperfeiçoamentos estruturais e normativos, notadamente na fase inicial de admissibilidade e no planejamento das atividades correcionais.

Em síntese, o estudo evidenciou um elevado número de arquivamentos, a baixa utilização de instrumentos facilitadores e desburocratizantes, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a mediação de conflitos, além da aplicação ainda limitada do Juízo de Admissibilidade (JAD) na fase inicial dos processos. Constatou-se, também, que os Processos Administrativos Disciplinares (PADs) que resultam em penalidades mais severas tendem a demandar mais tempo para sua conclusão. Apesar desses desafios, observou-se um avanço significativo na condução e tramitação dos PADs no âmbito da Corregedoria Geral da SEAP/RJ, especialmente a partir de 2022, com melhorias na celeridade processual. Esses resultados indicam um movimento institucional em busca de maior eficiência, regularidade procedimental e respeito aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

6.2 RECOMENDAÇÕES

A partir da análise dos dados e dos desafios identificados na condução dos processos administrativos disciplinares na Corregedoria da SEAP-RJ, recomenda-se a adoção de medidas estruturantes voltadas à padronização, à qualificação técnica e à racionalização dos fluxos correcionais.

A criação e disseminação de manuais procedimentais, acompanhados de modelos simplificados de peças administrativas, constitui medida essencial para a padronização das práticas, a segurança jurídica dos atos e a celeridade processual.

Recomenda-se o incentivo à publicação de livros e guias práticos voltados à celeridade processual nos processos administrativos disciplinares, reunindo boas práticas, fluxos otimizados e exemplos de aplicação eficiente dos instrumentos legais já existentes. Esses materiais devem ser disponibilizados em repositório eletrônico próprio, em módulos organizados e acessíveis, servindo como ferramenta de consulta rápida e de apoio à atuação das comissões.

Complementarmente, recomenda-se a instituição de um repositório específico para arquivamento de notas técnicas emitidas pela Unidade de Correição e pela

Procuradoria, com vistas à uniformização de entendimentos e à mitigação de dúvidas interpretativas, especialmente diante das lacunas normativas evidenciadas.

É igualmente necessário investir na formação continuada dos servidores por meio de cursos periódicos, eventos técnicos e seminários, com foco na capacitação dos membros das comissões, autoridades instauradoras e demais envolvidos na atividade correcional. A integração com outras corregedorias e órgãos de controle externo deve ser estimulada como meio de aprimoramento das práticas e alinhamento a padrões de excelência.

Quanto à política sancionatória, recomenda-se ampliar o uso do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), especialmente nos casos de menor gravidade, como alternativa eficaz e econômica à abertura de PADs, conforme já regulamentado pela Resolução n.º 994/2023 (Rio de Janeiro, 2023). A adoção efetiva desse instrumento poderá representar importante avanço na racionalização dos procedimentos e na consensualidade da responsabilização disciplinar.

Sugere-se ainda a criação de um banco interno com dados consolidados de servidores que responderam à sindicância ou PAD, permitindo maior controle sobre reincidências e favorecendo a aplicação proporcional das sanções.

A revisão e atualização das legislações estaduais que tratam do processo administrativo disciplinar, uma vez que grande parte delas permanece defasada e não reflete as transformações administrativas e tecnológicas ocorridas nas últimas décadas.

A transparência institucional poderá ser fortalecida por meio da criação de um portal da Corregedoria, com divulgação de materiais técnicos, estatísticas de processos, penalidades aplicadas e outros dados relevantes, promovendo a *accountability* e subsidiando estudos futuros.

Por fim, propõe-se a formalização de uma unidade específica para o juízo de admissibilidade, com atuação especializada, e a implementação da mediação de conflitos como método alternativo de resolução de controvérsias internas. Ambas as medidas tendem a promover maior efetividade e celeridade aos procedimentos, em sintonia com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2021.

ALMEIDA, Fabricio Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

ALMEIDA, Fernando. **Controle Interno e Inteligência na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2018.

ALMEIDA, Mário Aroso de. **Teoria Geral do Direito Administrativo**. São Paulo: Almeida, 2021.

ALVARENGA, Estelbina Miranda de. **Metodologia da Investigação Quantitativa e Qualitativa**. 2. ed. Assunção: A4 Diseños, 2014.

ALVES, Léo da Silva. **Sindicância e processo disciplinar em 50 súmulas**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; BREDÁ, Juliano. **Comentários à Lei de Abuso de Autoridade: Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BARRETO, João. **Processos administrativos e disciplinares: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BORGES, Ana Paula. **Processo Administrativo Disciplinar: Garantias e Eficiência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

BORGES, André Ramos. **Processo Administrativo Disciplinar: teoria e prática na Administração Pública**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Nota DECOR/CGU/AGU nº 73/2009-MCL**. Aprovada pelo Despacho-CGU/AGU nº 1.938/2009. Brasília, 2009a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Parecer Vinculante nº AM-02**. Brasília: AGU, 2009b.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Parecer Vinculante nº GMF-6**. Brasília: AGU, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Despacho do Advogado-Geral da União nº 396/2007, de novembro de 2007**. Aprova os termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 396/2007, estabelecendo diretrizes sobre a utilização de denúncias anônimas na instauração de processos ou procedimentos formais.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa nº 27**, de 11 de outubro de 2022. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 out. 2022b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Enunciado n. 3, de 4 de maio de 2011**. Diário Oficial da União: seção 1, n. 85, p. 22, 5 maio 2011b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44224>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, DF: CGU, jan. 2021a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos. **Nota Técnica nº 1155/2022/CGUNE/CRG**. Consulta sobre aplicabilidade do julgamento antecipado parcial de mérito do Código de Processo Civil em processos administrativos disciplinares. Brasília, 2022a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 02**, de 19 de outubro de 2021. Dispõe sobre o procedimento a ser observado para encaminhamento de notícias de irregularidades no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2021b, Seção 1.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018**. Estabelece orientações para a atividade correcional no âmbito da Controladoria-Geral da União e dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 73-74, 15 nov. 2018a.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.571**, de 9 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 2020b.

BRASIL. **Decreto nº 49.340**, de 25 de março de 2024. Brasília, DF. Diário Oficial da União (DOU), 26 de março de 2024, Seção 1.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (**Código Penal**). Rio de Janeiro: Forense, 1998b.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (**Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB**). Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Redação alterada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010b.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013b.

BRASIL. Lei nº 13.105,16 de março de 2015 (**Código de Processo Civil**). 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acessado em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.869**, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021c.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995a.

BRASIL. **Lei nº 9.527**, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999a.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 01**, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, 2001a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº 29.547/MT**. Relatora: Min. Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP). Sexta Turma. Julgado em: 05 nov. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 23 nov. 2009c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 10.419/DF**. Servidor público federal. Processo administrativo disciplinar. Denúncia anônima. Nulidade. Não-ocorrência. Segurança denegada. Relatora: Ministra Alderita Ramos de Oliveira (Desembargadora convocada do TJ/PE). Julgado em: 12 jun. 2013. Terceira Seção. Publicado em: Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 jun. 2013a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br/>. Acessado em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 10827/DF (2005/0118269-9)**. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa. Julgado em: 6 dez. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 15.411/DF (2010/0104671-7)**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgado em: 25 ago. 2010a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 16815/DF (2011/0109395-1)**. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Primeira Seção. Julgamento: 11 de abril de 2012. Publicação: Diário de Justiça eletrônico, 18 de abril de 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 7464/DF (2001/0045029-6)**. Relator: Ministro Gilson Dipp. Terceira Seção. Julgamento: 12 de março de 2003. Publicação: Diário de Justiça, 31 de março de 2003a, p. 144.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 611, de 9 de maio de 2018**. Diário da Justiça eletrônico: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 2018b. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?b=SUMU&i=1&l=10&livre=%22611%22.num.&operador=E&ordenacao=-%40NUM&p=false>. Acessado em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.728-1/PR**. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em: 13 nov. 1998. Diário da Justiça, Brasília, DF, 13 nov. 1998a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.971/DF**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgado em: 6 abr. 1995. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 abr. 1995b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.791/MS**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Julgamento: 13 de novembro de 2003c. Publicação: Diário de Justiça, 19 de dezembro de 2003, p. 50. Ementa vol. 2137-02, p. 308.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança nº 22.789/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves. Diário da Justiça, Brasília, DF, 25 jun. 1999b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança nº 24308/DF**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgamento: 18 de março de 2003. Publicação: Diário de Justiça, 25 de abril de 2003b, p. 40.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 23.436-2/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 24 ago. 1999. Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 out. 1999c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sequencia346/false>. Acesso em: 24 abr. 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Acesso em: 24 abr. 2025b.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **MSCIV 5002891-02.2019.8.24.0000**. Mandado de segurança impetrado contra ato do Secretário de Estado da Educação. Afastamento preventivo de servidor ACT até a conclusão de processo administrativo disciplinar instaurado em razão de denúncia anônima. Relator: Desembargador Sandro José Neis. Julgado em: 31 jan. 2023. Terceira Câmara de Direito Público.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 29. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

CARAMELO, Douglas. **Processo administrativo disciplinar**: aspectos materiais e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CAVALCANTE, Pedro Henrique. **Estruturas de Controle na Administração Pública**: Governança, Descentralização e Efetividade. Brasília: Ipea, 2019.

CELLARD, André. A análise documental. *In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

COSTA, Fabiana. **Investigação preliminar na administração pública: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

COSTA, Ribeiro da. Funcionário público-Demissão-Processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 73, p. 136-139, 1963.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

CUNHA, Marcelo Alexandrino; MACHADO, Vicente Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DEZAN, Sandro Lucio. **Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar - À Luz das Teorias Gerais do Processo e do Ato Administrativo**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 840**, de 23 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 dez. 2011.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FIAD, André; GONÇALVES, Paulo César. **Mediação e Administração Pública: alternativas para a solução de conflitos**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FONSECA, João José Saraiva da. **Apostila de metodologia da pesquisa científica**. João José Saraiva da Fonseca, 2002.

FRANÇA, Phillip Gil. **O adequado processo administrativo disciplinar e as respectivas consequências econômicas em instituições públicas e privadas**. Empório do Direito, 2015. Disponível em: <https://www.emporiiododireito.com.br/leitura/o-adequado-processo-administrativo-disciplinar-e-as-respectivas-consequencias-economicas-em-instituicoes-publicas-e-privadas>. Acessado em: 21 maio 2024.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

GARCIA, Flávio Amaral. Notas sobre mediação, conciliação e as funções da advocacia pública: uma perspectiva à luz do direito administrativo contemporâneo. **Direito do Estado em Debate**, Curitiba: PGE-PR, v.11, p. 33-54, 2020.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.
- GILMARA, Tânia. **A nova configuração do processo administrativo disciplinar**. Porto Alegre: Editora Universidade, 2015.
- GRECO, Rogério. **Código Penal**: comentado. 18. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Forense, 2025.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2003.
- LIMA, Luciano Ferraz. **Processo Administrativo Disciplinar**: teoria, prática e jurisprudência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LOPES, José Reinaldo. **Mediação e Consenso na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2018.
- LOPES, Rodrigo. **Sindicância e Processo Disciplinar**: Teoria e Prática. Brasília: Editora Fórum, 2021.
- MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica**. Barueri: Atlas. 2022.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. **A Nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos ao país**. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acessado em: 24 mar. 2024.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 24 ed. São Paulo: Fórum, 2024.

MEDEIROS, Marcelo. **Responsabilização administrativa e improbidade no setor público**: fundamentos e práticas. Brasília: ENAP, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo, Hucitec-Abrasco, 2014.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**: parte geral. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Por um processo socialmente afetivo. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 27, n.105, 2002.

MOTTA, Rafael Oliveira da Silva. **Processo administrativo disciplinar**: fundamentos constitucionais e aspectos práticos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MOURA, Carlos. **O Processo Administrativo e a Prescrição**. Rio de Janeiro: Editora Magna, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

OLIVEIRA, João. **Processo administrativo disciplinar**: fundamentos e práticas. Brasília: Editora Fórum, 2020.

OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

PINTO, Alexandre Gavião. **Processo administrativo disciplinar**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Método, 2018.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 16.823**, de 18 de novembro de 1991. Aprova o regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 19 nov. 1991.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 2.479**, de 8 de março de 1979. Aprovada Regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, baixado pelo Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975. Rio de Janeiro, 8 mar. 1979.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 40.013**, de 28 de setembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Contratos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 29 set. 2006a.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 40.365**, de 24 de novembro de 2006. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 27 nov. 2006b.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 42.452**, de 14 de maio de 2010. Dispõe sobre o sistema de comunicação interna do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 17 maio 2010.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.339**, de 16 de julho de 2018. Regulamenta a Lei Complementar Estadual nº 181, de 12 de abril de 2018, e dispõe sobre o processo administrativo disciplinar no âmbito da Administração Pública Estadual do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 17 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.832**, de 4 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a administração pública estadual e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 5 dez. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 47.926**, de 26 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 27 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 48.279**, de 18 de julho de 2023. Altera disposições sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 19 jul. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 49.005**, de 14 de março de 2024. Dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de bens e serviços pela administração pública estadual direta e indireta. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 15 mar. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 7.526**, de 06 de setembro de 1984. Aprova o Regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 10 set. 1984.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto-Lei nº 220**, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 jul. 1975.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **Resolução SEAP nº 994**, de 6 de novembro de 2023. Aprova o Código de Ética e

de Conduta Profissional da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 7 nov. 2023.

RODRIGUES, Ana Cláudia. **Conciliação e Mediação na Administração Pública Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2019.

SILVA, João da. **Direito Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Editora Jurídica, 2018a.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018b.

SILVA, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUZA, Luiz Alberto. **Próximos Passos na Administração Pública e os Prazos no Processo Administrativo Disciplinar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

TEIXEIRA, Marcos Salles **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2010.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2023.

