

DIREITOS FUNDAMENTAIS EM CONFLITO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

FERREIRA, Rogério Dal Piva¹
SILVA, Marcella Cristina Brazão²

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade analisar o Procedimento Administrativo Disciplinar na atualidade, com ênfase na formação da Comissão Processante, que é estruturada por servidores do mesmo órgão. Assim, tal fato fere ou não o princípio da imparcialidade e os direitos fundamentais do servidor, em especial o de ter um julgamento justo. Assim, busca-se apresentar sugestões de melhora do procedimento, focando-se naquele aplicável aos servidores públicos do Estado do Paraná. Para tanto, apresenta-se um apanhado acerca dos direitos fundamentais, a legislação envolvendo os agentes públicos, bem como as regras instituídas e aplicadas aos servidores públicos estaduais, concluindo-se com a apresentação de sugestões de melhoria ao procedimento. Visando cumprir esses objetivos, fez-se necessária a utilização do método indutivo e a pesquisa bibliográfica exploratória. Assim, concluiu-se que os direitos fundamentais correspondem à elevação de direitos a um status de suma importância para o indivíduo, tanto que são positivados na Constituição Federal. Em relação aos agentes públicos, notou-se que corresponde ao gênero que abrange outras categorias, em especial os servidores públicos. Dessa forma, ao cometerem alguma infração administrativa de natureza grave, permite-se a realização do Procedimento Administrativo Disciplinar para avaliar a sua permanência ou não no serviço público, procedimento que deve respeitar todos os direitos do servidor para evitar injustiças. Percebeu-se que existe o risco de ferir a imparcialidade e o julgamento justo à formação da Comissão Processante como ocorre atualmente, apresentando como sugestão a criação de um órgão correcional para o Poder Executivo Estadual, sem vínculo com qualquer um dos órgãos, o qual ficará responsável por realizar o Procedimento Administrativo Disciplinar de todos os servidores estaduais, evitando-se, assim, interferências pessoais nos julgamentos.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Fundamentais, Processo Administrativo Disciplinar, Servidor Público.

FUNDAMENTAL RIGHTS IN CONFLICT IN ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCEEDINGS

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the Disciplinary Administrative Procedure as it is currently applied, with emphasis on the formation of the Processing Commission, which is structured by employees of the same body. Thus, this fact violates or does not violate the principle of impartiality and the fundamental rights of the public servant, especially the right to have a fair trial. In this context, we seek to present suggestions for the improvement of the procedure, focusing on the one applicable to public servants in the State of Paraná. To this end, an overview of fundamental rights, legislation involving public agents, as well as the rules instituted and applied to state public servants is presented, concluding with the presentation of suggestions for improvement to the procedure. In order to fulfill these objectives, it was necessary to use the inductive method and exploratory bibliographic research. Thus, it was concluded that fundamental rights correspond to the elevation of rights to a status of paramount importance for the individual, so much so that they are affirmed in the Federal Constitution, thus differing from human rights that are recognized in international texts and human rights that are those inherent to the human being and that are not affirmed. Not only that, rights are imminently historical, a fact that over time several sets of rights have become more essential, corresponding to the structuring of the various dimensions of rights. In relation to public agents, it was noted that it corresponds to the gender that encompasses other categories, especially public servants. In this way, when they commit an administrative infraction of a serious nature, it allows the Disciplinary Administrative Procedure to be carried out to assess whether or not they remain in the public service, a procedure that must respect all the rights of the public servant to avoid injustice. It was realized that

¹ Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário Fag, e-mail: roger.dalpiva@gmail.com

² Docente orientador do curso de Direito do Centro Universitário Fag, e-mail: marcella@fag.edu.br

there is a risk of hurting the impartiality and fair trial of the formation of the Prosecuting Commission as it currently occurs, presenting as a suggestion the creation of a correctional body for the State Executive Branch, without link to any of the bodies, which will be responsible for carrying out the Disciplinary Administrative Procedure of all state employees, thus avoiding personal interference in the trials.

KEYWORDS: Fundamental Rights, Administrative Process, Discipline, Public Servant.

1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho sempre esteve em constantes mudanças, necessitando de adequação por parte dos trabalhadores para garantir que sejam qualificados e atendam as necessidades estabelecidas para seu crescimento como profissional.

Essa questão é fomentada tanto na seara privada quanto na pública frente aos servidores públicos, havendo apenas a diferenciação de que, ao existir a estabilidade por esse profissional, terá ele maiores possibilidades de dedicação para seu desenvolvimento intelectual.

Nota-se que, por causa disso, muitas pessoas se têm dedicado mais e mais em busca de um emprego dentro do serviço público. Alguns querem atingir esse objetivo, enquanto que outros apenas buscam a própria estabilidade que o serviço público proporciona.

Contudo, ambos acabam desconhecendo que a estabilidade não é eterna, havendo casos em que poderá a Administração Pública demitir o servidor quando constatada a prática de infração funcional de natureza grave, necessitando, porém, da realização de um procedimento administrativo de verificação, o chamado Procedimento Administrativo Disciplinar.

Nota-se que o referido procedimento visa evitar demissões imotivadas, fato que geraria a perda do emprego público e, conseqüentemente, a fonte de renda do servidor. Além disso, há de se ter em mente que o Procedimento Administrativo tem que, não apenas ocorrer, mas garantir que a justiça seja feita, permitindo o devido processo legal, além de todos os demais direitos do servidor envolvido na situação.

Frente a essa situação, surge a questão acerca do modo como é realizado o Procedimento Administrativo Disciplinar atualmente: estaria ele garantindo todos os direitos do servidor e aplicando justiça? A formação da Comissão Processante nos moldes descritos não seria contrário ao princípio da imparcialidade e corre-se o risco de não se ter um julgamento justo?

Com base nessa temática, o presente artigo busca debater a seguir, apresentando um apanhado histórico dos direitos fundamentais, a dogmática acerca dos agentes públicos, seus direitos fundamentais, em especial aqueles envolvidos no momento em que está ocorrendo o

Procedimento Administrativo Disciplinar, o procedimento como ocorre no Estado do Paraná e quais as possibilidades de melhoria.

Percebe-se que se faz necessária essa discussão com fulcro a promover um aprimoramento no serviço público como um todo, garantindo que inexistam ingerências políticas a interferirem na prestação do serviço e que possam ocasionar a demissão injustificada de qualquer servidor.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para o atingimento dos objetivos esperados por este trabalho de conclusão de curso, faz-se necessário, inicialmente, realizar uma construção estrutural acerca de um assunto de grande relevo para o fim esperado, qual seja, a dogmática acerca dos direitos fundamentais, perpassando por sua origem, sua estruturação e sua conceituação.

2.1 ORIGEM HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Diante da célebre frase atribuída a Heródoto e que indicava se fazer necessário “pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro”, o presente trabalho passa a explicar a origem histórica dos direitos fundamentais.

Nessa senda, Puccinelli Júnior (2015, p. 126) rememora que:

Ante a historicidade dos direitos fundamentais, é possível detectar já na antiguidade tentativas rudimentares de protegê-los como o veto do tribuno da plebe contra ações dos patrícios em Roma, a lei de Valério Públicola proibindo penas corporais contra cidadãos e o *Interdicto de Homine Libero Exhibendo*, remoto antecedente do *habeas corpus*. Durante a Idade Média, destacaram-se os pactos, cartas de franquia e forais, outorgados em geral pelo monarca para proteger direitos individuais de certa casta ou grupo de pessoa (grifos do autor)

Nota-se que os direitos fundamentais se encontravam contidos já no tempo da Roma antiga, momento em que se verificava a proibição de penas corporais contra cidadãos romanos, além de outras formas de proteção de certos direitos individuais de determinados grupos.

Por sua vez, Tavares (2024, p. 146) divide o estudo da historicidade dos direitos fundamentais em antecedentes remotos e próximos. Para a primeira categoria, encontram-se contidos os textos criados por pensadores dos sécs. VII a II a.C., os quais passaram a reconhecer o ser humano como alguém dotado de liberdade e razão, fagulhas essas que incendiariam a compreensão acerca da dignidade da pessoa humana e os direitos universais. Já em relação aos

antecedentes próximos, estes representam todos os textos e documentos redigidos com o passar dos tempos e que apresentavam direitos aos indivíduos.

Nesse ínterim, Martins (2024, p. 314) leciona que:

O conceito que hoje adotamos de constitucionalismo (um movimento social, político e jurídico, com o propósito de se limitar o poder do Estado por meio de uma Constituição) não começou na Idade Antiga, tendo lá apenas algumas noções introdutórias, como no povo hebreu e na Grécia antiga. Não havia, como se tem hoje, uma Constituição limitadora do poder do Estado, trazendo um rol de direitos fundamentais. Havia leis esparsas, muitas delas tutelando direitos, como as leis de Atenas (*nómos*) que asseguravam o exercício democrático, por meio de ações públicas (*as graphés*). Em Roma, a Lei das XII Tábuas tutelava o direito de herança (tábua V), posse e propriedade (tábua VI) etc. No Egito antigo houve leis assegurando direitos e limitando, sobretudo ao final do Império Novo (1550 a 1070 a.C.), os poderes do faraó.

Na Mesopotâmia, várias leis foram editadas, tendo como mais conhecida historicamente o Código de Hamurábi, com 282 artigos, que tutelam uma série de direitos fundamentais, como a honra (1. Se alguém enganar a outrem, difamando esta pessoa, e este outrem não puder provar, então que aquele que enganou deve ser condenado à morte), a propriedade (22. Se estiver cometendo um roubo e for pego em flagrante, então ele deverá ser condenado à morte); a liberdade (14. Se alguém roubar o filho menor de outrem, este alguém deve ser condenado à morte), a inviolabilidade do domicílio (21. se alguém arrombar uma casa, ele deverá ser condenado à morte na frente do local do arrombamento e ser enterrado), a incolumidade física (195. Se um filho bater em seu pai, ele terá suas mãos cortadas) etc.

Vislumbra-se que os antecedentes apontados pelo autor se coadunam com a compreensão relatada anteriormente, uma vez que não teriam como ser, tecnicamente, compreendidos como antecedentes, propriamente ditos, já que não representariam com exatidão o conceito de constitucionalismo, mas serviram como embrião para as civilizações e as legislações posteriores.

Para A. Moraes (2023a, p. 30), foi o cristianismo que fomentou os direitos fundamentais após esse período, dada a propagação dos ideais de igualdade entre todos os homens, independentemente de qualquer distinção, encontrando-se na Idade Média vários documentos jurídicos, dentre os quais esclarece:

Os mais importantes antecedentes históricos das declarações de direitos humanos fundamentais encontram-se, primeiramente, na Inglaterra, onde podemos citar a Magna Charta Libertatum, outorgada por João Sem-Terra em 15 de junho de 1215 [...], a Petition of Right, de 1628, o Habeas Corpus Act, de 1679, o Bill of Rights, de 1689, e o Act of Settlement, de 12-6-1701.

A Magna Charta Libertatum, de 15-6-1215, entre outras garantias, previa: a liberdade da Igreja da Inglaterra, restrições tributárias, proporcionalidade entre delito e sanção [...]; previsão do devido processo legal [...]; livre acesso à Justiça [...]; liberdade de locomoção e livre entrada e saída do país.

A Petition of Right, de 1628, previa expressamente que ninguém seria obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benevolência e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; [...]

O Habeas Corpus Act, de 1679, regulamentou esse instituto que, porém, já existia na common law. [...] Além de outras previsões complementares, o Habeas Corpus Act previa multa de 500 libras àquele que voltasse a prender, pelo mesmo fato, o indivíduo que tivesse obtido a ordem de soltura.

A Bill of Rights, de 1689, [...] significou enorme restrição ao poder estatal, prevendo, dentre outras regulamentações: fortalecimento ao princípio da legalidade, ao impedir que o rei pudesse suspender leis ou a execução das leis sem o consentimento do Parlamento; criação do direito de petição; liberdade de eleição dos membros do Parlamento; imunidades parlamentares; vedação à aplicação de penas cruéis; convocação frequente do Parlamento.

O Act of Settlement, de 12-6-1701, basicamente, configurou-se em um ato normativo reafirmador do princípio da legalidade [...] e da responsabilização política dos agentes públicos, prevendo-se a possibilidade, inclusive, de impeachment de magistrados.

Observam-se diversas normas que passaram a trazer em seu bojo a semente de alguns direitos fundamentais que foram posteriormente cultivados, passando a enraizar-se nas constituições e nas normas fundamentais das civilizações ocidentais.

Canotilho (2012), no entanto, leciona que existe um marco divisório bem delineado no estudo dos direitos fundamentais, um período inicial que tratava com descaso os direitos do homem e, posteriormente, com a chamada “constitucionalização” dos direitos fundamentais nos textos constitucionais. O marco divisor é a edição de dois documentos, quais sejam: *Virginia Bill of Rights* e a *Déclaration des droit de l’Homme Et Du Citoyen*.

As declarações de direitos editadas entre os sécs. XVIII e XIX estavam marcadas pela ânsia de se garantir uma menor intervenção estatal possível, tendo o Estado apenas o dever de garantir a segurança nacional e não intervir na vida particular do indivíduo (Canotilho, 2012).

A. Moraes (2023a, p. 34) ressalta que as declarações de direitos fundamentais existentes no séc. XX, por sua vez, mudaram o propósito, propriamente dito, buscando uma maior proteção dos direitos sociais, passando o Estado a ter o dever de fornecê-los, como medida de garantir a igualdade.

Vislumbra-se, com o apanhado legislativo, que vários dos direitos fundamentais existentes em nosso cotidiano foram aos poucos sendo incorporados na legislação, vindo a ser trabalhados e lapidados a ponto de concluir-se naqueles existentes atualmente, sem esquecer-se do quanto foram necessários para essa geração seus lançamentos naquela época.

2.2 AS VÁRIAS FORMAS DE CONCEITUAÇÃO DO TEMA

Nesse toar, torna-se de grande valia a compreensão acerca da terminologia “direitos fundamentais”, visto que a doutrina emprega diversas expressões acerca do assunto. Frente a isso, Sarlet (2011, p. 27) leciona que:

[...] tanto na doutrina, quanto no direito positivo (constitucional ou internacional), são largamente utilizadas (e até com maior intensidade), outras expressões, tais como “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais” e “direitos humanos fundamentais”, apenas para referir algumas das mais importantes. Não é, portanto, por acaso, que a doutrina tem alertado para a heterogeneidade, ambiguidade e ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz com o significado e conteúdo de cada termo utilizado.

Nota-se que a doutrina, ao se debruçar sobre o assunto, tece inúmeras expressões que envolvem o tema, variando de “direitos humanos”, “direitos fundamentais”, mesclando ao indicar “direitos humanos fundamentais” ou mesmo destoando ao adotar “direitos subjetivos públicos” ou “liberdades públicas”, não havendo consenso seja conceitual, seja na significação de cada título.

Ao se debater acerca das referidas nomenclaturas, Puccinelli Júnior (2015, p. 125) declara que as terminologias “liberdades públicas” e “direitos individuais” se restringem a tutelar direitos, como a liberdade, segurança e a propriedade individual contra o arbítrio do Estado, legítimos direitos de primeira dimensão, sem abarcar os demais direitos.

Marmelstein (2019, p. 23) esclarece que a terminologia “direitos fundamentais” está sendo empregada de forma banal pela sociedade, passando a diferenciá-la para com os “direitos do homem” em decorrência da positivação, sendo a expressão “direitos do homem” utilizada para os valores ligados à dignidade da pessoa humana e à limitação de poder, mas que não estão positivadas. Já em relação aos “direitos humanos”, também subsiste a distinção quanto à positivação, uma vez que corresponderia aos valores que foram positivados, porém na esfera internacional, sendo os “direitos fundamentais” aqueles ligados à dignidade da pessoa humana e à limitação de poder que estão positivados na esfera interna.

Para Motta (2021, p. 211), no entanto, “direitos do homem” e “direitos humanos” são sinônimos, já que indicam o mesmo conceito, sendo empregado para exprimir os direitos inerentes ao ser humano, pelo simples fato de existir, independentemente de considerações acerca do espaço e do tempo. Em contrapartida, os “direitos fundamentais” significariam:

[...] podemos definir direitos fundamentais como **o conjunto de direitos que, em determinado período histórico e em certa sociedade, são reputados essenciais para seus membros, e assim são tratados pela Constituição, com o que se tornam passíveis de serem exigidos e exercitados, singular ou coletivamente** (grifos do autor).

Verifica-se, com isso, que os direitos fundamentais são aqueles positivados em documentos constitucionais (concepção formal) e que são considerados capitais/essenciais pela sociedade em determinado tempo ou espaço (concepção material).

Por sua vez, A. Moraes (2023b, p. 1) adota a terminologia “direitos humanos fundamentais”, indicando ser “[...] o produto da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até na conjugação dos pensamentos filosóficos-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural”.

Não menos importante é a conceituação apresentada por Sarlet (2011, p. 77), o qual descreve os direitos fundamentais da seguinte forma:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).

Observa-se, com a assertiva, a definição dos direitos fundamentais como sendo aqueles que, pelo conteúdo, pela importância e pelo significado, foram positivados no texto constitucional, apresentando, com isso, a questão da fundamentalidade material e formal dos direitos fundamentais.

No tocante à fundamentalidade, Bastos e Daou (2020, p. 85) preconizam:

A fundamentalidade do direito está relacionada à possibilidade de se atribuir a esse direito características peculiares que o diferenciam, no momento da sua proteção, concretização e exigibilidade, isso porque a fundamentalidade do direito relaciona-o diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que lhe identifica com máximos níveis de força normativa.

Compreende-se, assim, que a fundamentalidade significa a capacidade de um direito ser considerado direito fundamental, diferenciando-o dos demais direitos diante da sua íntima ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Sob esse tema, Sarlet, Marioni e Mitidiero (2023, p. 146) coadunam do mesmo entendimento sobre o assunto e explicam a distinção em material e formal da seguinte maneira:

A *fundamentalidade formal* encontra-se ligada ao direito constitucional positivo, no sentido de um regime jurídico definido a partir da própria constituição, seja de forma expressa, seja de forma implícita, e composto, em especial, pelos seguintes elementos: (a) como parte integrante da constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, gozando da supremacia hierárquica das normas constitucionais; (b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), muito embora se possa controverter a respeito dos limites da proteção outorgada pelo constituinte, aspecto desenvolvido no capítulo sobre o poder de reforma constitucional; (c) além disso, as normas de direitos fundamentais são diretamente aplicáveis e vinculam de forma imediata as entidades públicas e, mediante as necessárias ressalvas e ajustes, também os atores privados (art. 5.º, § 1.º, da CF), o que igualmente será aprofundado mais adiante.

(...)

A *fundamentalidade material* (ou em sentido material), por sua vez, implica análise do conteúdo dos direitos, isto é, da circunstância de conterem, ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa humana. É, portanto, evidente que uma conceituação meramente formal, no sentido de serem direitos fundamentais aqueles que como tais foram reconhecidos na constituição, revela sua insuficiência também para o caso brasileiro, uma vez que a Constituição Federal, como já referido e previsto no art. 5.º, § 2.º, admite expressamente a existência de outros direitos fundamentais que não os integrantes do catálogo (Título II da CF), com ou sem assento na Constituição, além da circunstância de que tal conceituação estritamente formal nada revela sobre o conteúdo (isto é, a matéria propriamente dita) dos direitos fundamentais.

Percebe-se, então, que o caráter avaliado quanto à fundamentalidade dos direitos fundamentais se pauta na fundamentalidade formal, isto é, o estabelecimento positivado do direito junto ao rol de direitos que corresponde cláusula pétrea. Enquanto isso, a fundamentalidade material corresponde ao conteúdo do direito, ou seja, se a norma apresenta conteúdo fundamental para a estruturação do Estado e da Sociedade de modo especial.

Portanto, a fundamentalidade formal é o reconhecimento de um direito fundamental como tal em decorrência de encontrar-se inserido no título II da Constituição Federal, o qual trata dos direitos de modo geral. Em compensação, a fundamentação material corresponde ao conteúdo da norma debatida, independentemente de sua localização, podendo ser reconhecidos direitos fundamentais em tratados internacionais incorporados pelo Brasil e que equivalem a Emendas Constitucionais, ou mesmo normas descritas em outro título da própria Constituição Federal, como é o caso do princípio da anterioridade tributária previsto no art. 150, III (Ferreira Filho, 2016).

2.3 AGENTES ADMINISTRATIVOS

A partir da criação da figura do Estado responsável pela atuação em nome da coletividade, constata-se a necessidade de se existirem indivíduos praticando os atos (atividades) esperados por esse ente em benefício de todos.

Nessa senda, Aragão (2023, p. 128) rememora que:

O princípio da dignidade da pessoa humana “impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas também implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos”

Nota-se que o Estado, ao adotar como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da Constituição Federal), deverá verificar seus dois aspectos quanto à atuação do Poder Público, tanto impondo limites a sua atuação, como estabelecendo metas a serem alcançadas.

Frente a isso, Berwig (2019, p. 123) prescreve:

As atividades da administração pública, seus atos, contratos, a gestão de seus bens e a prestação de serviços ao cidadão concretizam-se por meio da ação de pessoas físicas que, com ela, mantêm algum vínculo, denominadas agentes públicos. Estas pessoas é que dão vida aos entes e órgãos estatais desempenhando atividades de sua competência.

A categoria agente público engloba todas as pessoas físicas que desempenham atividades estatais, mantendo algum vínculo de trabalho com qualquer poder do Estado.

Percebe-se que, com a ação de pessoas físicas que mantêm algum vínculo pré-estabelecido com o Estado, a atividade da Administração Pública pode ser realizada, dando-se a vida aos entes e aos órgãos estatais para que seus atos, contratos, gestão de seus bens e prestação de serviços possam vir a ser operacionalizados.

Di Pietro (2023, p. 711) recorda que a Constituição Federal adota o termo “Servidores Públicos” ora de modo amplo, abrangendo todos aqueles que atuam em nome da Administração Pública, indiferentemente da forma (com vínculo empregatício ou não) na Administração Pública Direta e Indireta, Autarquia, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações de direito privado e também aos militares, ora retirando do rol aqueles que laboram em entidade com personalidade jurídica de direito privado.

Campos (2021), contudo, leciona que a pessoa que trabalha para a Administração Pública, qualquer que seja sua relação, até mesmo a transitória e sem remuneração, deve ser denominada “agente público”³.

Compreende-se, dessa forma, que, entre o pessoal que labora para a Administração Pública, subsistem algumas espécies que, dada suas peculiaridades, são tratadas de modo distinto, devendo-se ter especial atenção para os servidores públicos, os quais se distinguem em estatutários e celetistas.

Afunilando-se sob esse viés, Berwig (2019) reconhece que os servidores públicos correspondem ao conjunto que abrange os estatutários, os celetistas e os temporários, conceituando cada qual da seguinte maneira:

Servidores públicos estatutários são as pessoas físicas que mantêm com os entes estatais um vínculo de trabalho efetivo, sendo detentores de cargo público e regidos pelo regime estatutário.

Servidores públicos celetistas, também denominados como empregados públicos, são as pessoas físicas que mantêm com os entes estatais um vínculo de trabalho contratual, sendo detentores de emprego público e regidos pelo regime celetista.

Servidores públicos temporários são as pessoas físicas contratadas administrativamente para o exercício de função pública por tempo determinado, mediante autorização legal, para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição da República.

Observa-se, assim, que não há unanimidade na doutrina acerca de determinados temas, visto que o presente autor elenca os temporários como subespécie de servidores públicos, enquanto que o doutrinado anterior o caracteriza como uma espécie autônoma.

Não obstante, Sousa *et. al.* (2019, p. 65) prescreve que:

Os serviços públicos são executados a partir das pessoas físicas que compõem a estrutura estatal e que realizam as suas atividades em prol do Estado. Essas pessoas físicas, em razão das funções que exercem e da espécie de vínculo que detêm com o Poder Público, diferenciam-se em razão da aplicação de um sistema de regras diferenciado a cada uma delas. Dessa organização, derivam as unidades jurídicas de cargo, emprego e função pública, cada qual com as suas peculiaridades e condições para o seu exercício, sem, contudo, manter o elo principal entre elas, que é a representação estatal.

³ Di Pietro (2023, p. 712) apenas explica a adoção da nomenclatura servidor público constante na Constituição, mas coaduna com a doutrina majoritária acerca da melhor terminologia que deve ser adotada é agente público como gênero, abarcando como espécies agentes políticos, servidores públicos, militares, e, particulares em colaboração com o Poder Público.

Constata-se, assim, que, além da divisão apresentada com relação ao liame jurídico entre a Administração Pública e o indivíduo, há também a caracterização com base na função desempenhada, por assim dizer, dividindo-se em cargo, emprego ou função.

O cargo corresponde a um conjunto de responsabilidade e atribuições criados por uma lei própria, também chamada de estatuto, devendo o ingresso ocorrer mediante concurso público, garantindo-se a estabilidade após o decurso do estágio probatório de 03 (três) anos, e dividindo-se em cargo de caráter efetivo e em comissão, tendo esse último a possibilidade de livre provimento e exoneração (Nohara. 2024)

Em relação ao emprego público, Carvalho Filho (2024, p. 515) leciona tratar-se de:

A expressão *emprego público* é utilizada para identificar a relação funcional trabalhista, assim como se tem usado a expressão *empregado público* como sinônima da de *servidor público trabalhista*. Para bem diferenciar as situações, é importante lembrar que o servidor trabalhista tem função (no sentido de tarefa, atividade), mas não ocupa cargo. O servidor estatutário tem o cargo que ocupa e exerce as funções atribuídas ao cargo.

Compreende-se, dessa forma, que o emprego público corresponde às atividades desempenhadas pela pessoa física que atua em nome da Administração Pública, sem ocupar cargo, seguindo o regime jurídico celetista e não estatutário.

Já a função pública, para Betti (2024, p. 418), representa:

[...] a expressão **função pública** é utilizada de diversas formas pela Administração Pública. Atualmente, de acordo com a Constituição da República de 1988, função pública pode ser:

- a) “a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos”;
- b) a função temporária a ser exercida pelos servidores temporários, nos termos do art. 37, IX, da CR/1988. Importante dizer que, para provimento dessa função, não é necessário concurso público, mas apenas um processo seletivo simplificado;
- c) a função de confiança, correspondente a chefia, direção e assessoramento. Conforme o art. 37, V, da CR/1988, as funções de confiança serão exercidas, exclusivamente, por servidores titulares de cargos efetivos.

Dessa forma, a função pública corresponde à atividade ou às tarefas desempenhadas pelo indivíduo quando se encontra laborando para a Administração Pública, podendo ser em caráter efetivo, temporário ou em regime de confiança.

Demonstra-se, assim, que todo cargo público possui função pública (tarefas pré-estabelecidas), mas nem toda função pública pressupõe um cargo público, bem como o empregado público possui função, mas não possui cargo.

2.4 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS AGENTES ADMINISTRATIVOS

Em virtude de a Administração Pública atuar em prol da sociedade, seus agentes estão a todo momento atrelados às balizas estabelecidas pela legislação acerca da prática de seus atos.

Nohara (2024, p. 637) leciona que:

O agente público é considerado longa manus estatal, quer dizer, uma extensão do Estado ou aquele que executa as determinações administrativas. Como o Estado é um ente abstrato, o desempenho das funções públicas é feito por meio dos agentes públicos, aos quais se imputa a vontade estatal, de acordo com a teoria do órgão, desenvolvida originariamente por Otto Gierke. Esta vontade há de ser sempre a vontade objetiva da lei e não a subjetiva do agente, sob pena de, na ausência de coincidência entre as duas vontades, configurar-se o desvio de finalidade.

Conforme se observa, o agente público é a pessoa física que executa todas as determinações administrativas, as quais se demonstram ser a vontade estatal. Mas, quando deixa de praticar os atos nos moldes e balizas apresentadas, faz surgir o desvio de finalidade e o direito/dever de responsabilizar pelos atos praticados.

Couto (2014) declara que ao agente público é possível aplicar-se a responsabilização penal, civil e administrativa, quando atuar de forma irregular, visto que, em um Estado Democrático de Direito, não pode existir classe especial de cidadãos, em respeito ao princípio da isonomia.

Frente a essa situação, passa-se a aplicar o Direito Administrativo Disciplinar, o qual Bacellar Filho (2013, p. 13) declara ser:

O direito administrativo disciplinar, genericamente, tem como pressuposto a competência constitucional da administração pública para impor modelos de conduta e as respectivas sanções não só aos seus servidores, mas também às pessoas físicas ou jurídicas que, de alguma forma, incidam em condutas administrativamente reprováveis.

Decorre, portanto, da obrigação constitucional imposta ao Estado de manter a disciplina de seu corpo diretivo e em toda a sua atividade funcional, utilizando sua força coercitiva dentro de limites juridicamente estabelecidos.

Observa-se, assim, que o Direito Administrativo Disciplinar tem o condão de garantir a disciplina no serviço público, tratando de apresentar modelos de condutas e sanções em caso de seu descumprimento, respeitando-se os limites juridicamente estabelecidos.

Há de se rememorar a distinção de posicionamento em relação à abrangência do poder disciplinar da Administração, como bem esclarece Bacellar Filho (2013), o qual faz um contraponto entre o posicionamento de Hely Lopes Meirelles e Ada Pelegrini Grinover,

esclarecendo que o primeiro indica ser o poder disciplinar bastante abrangente, alcançando os servidores e demais pessoas sujeitas ao Estado, enquanto que, para a segunda, subsiste o poder punitivo interno, aplicado para os servidores públicos, e o poder punitivo externo, aplicados às demais pessoas sujeitas ao Poder Público.

Não obstante, da mesma forma que o servidor, a Administração Pública também tem que respeitar todas as regras atinentes à responsabilização administrativa, dentre os quais, destaca-se o respeito aos direitos fundamentais do servidor.

Não obstante, torna-se de grande valia verificar quais seriam os direitos presentes e que demandam respeito pela Administração Pública.

2.4.1 Direito à Presunção de Inocência

A Constituição Federal institui dentre as mais variadas normas e princípios aplicáveis ao sistema processual o princípio da presunção de inocência, para o qual A. Moraes (2023b, p. 351) destaca:

A Constituição Federal estabelece que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, consagrando a presunção de inocência, um dos princípios basilares do Estado de Direito como garantia processual penal, visando à tutela da liberdade pessoal.

Dessa forma, há a necessidade de o Estado comprovar a culpabilidade do indivíduo, que é constitucionalmente presumido inocente, sob pena de voltarmos ao total arbítrio estatal. (grifos do autor)

Constata-se que o ordenamento jurídico pátrio reconhece a presunção de inocência como um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, indicando ser necessário ao Estado comprovar a culpa do indivíduo quando lhe imputa a prática de um ato, uma vez que é presumivelmente inocente.

Bacellar Filho (2009, p. 16) esclarece acerca do princípio da presunção de inocência que:

O núcleo comum de processualidade possibilita a aproximação entre processo administrativo e judicial, para que aquele aproveite a construção doutrinária processual fixada na concepção do processo como garantia constitucional. Se o agir administrativo deve exercitar-se, em certos casos, nos moldes do processo, extrai-se a possibilidade da ampliação das garantias processuais para mais um quadrante do poder estatal: o administrativo.

Compreende-se, assim, que as regras instituídas ao processo judicial determinantes de garantias processuais ao indivíduo que está sendo responsabilizado pelo órgão estatal também

devem ser aplicadas ao processo administrativo, visto que corresponde a uma garantia constitucional.

Coaduna-se com esse entendimento aquele expresso por Couto (2014, p. 92 e 93), o qual diz:

O princípio da presunção de inocência descrito no inciso LVII do artigo 5º deve, nos Estados Democráticos de Direito, ser interpretado de forma extensiva, a fim de garantir a sua máxima efetividade. Assim, deve abarcar não somente as ações penais, mas também todos os processos que possam resultar em restrição, perda de direito ou cessação de relação jurídica considerada favorável pelo processado.

Verifica-se, assim, que o princípio da presunção de inocência constitui um verdadeiro direito do servidor público, devendo-se garantir o mesmo regramento aplicado na seara criminal quando da busca pela responsabilização funcional.

Nesse toar, G. Moraes (2022, p. 109) explica o princípio da presunção de inocência da seguinte maneira:

Princípio da presunção de inocência: norma de prova e norma de tratamento, uma vez que o ônus de demonstrar a real ocorrência dos fatos constitutivos do direito de punir do Estado cabe integralmente à acusação, sob pena de absolvição, assim como o acusado não pode ser tratado como culpado, sendo manifesta a diferenciação entre indiciado (pessoa contra a qual foi instaurado inquérito policial), acusado (pessoa contra a qual foi deduzida pretensão punitiva em juízo ou tribunal), condenado (pessoa contra a qual foi proferida sentença penal condenatória recorrível) e culpado (pessoa contra a qual foi pronunciada sentença penal condenatória revestida pela coisa julgada material), respectivamente. [...] A fortiori, a presunção de inocência encerra duas orientações: uma é correlativa aos ônus da prova, de forma que o ônus de demonstrar os fatos imputados na denúncia ou queixa é imposto ao Ministério Público ou querelante, enquanto a outra é correlata à prisão provisória, ou mesmo execução provisória de pena privativa de liberdade, de modo que a restrição da liberdade de locomoção do imputado, durante a persecução criminal, é medida excepcional.

Trazendo o conceito para a seara administrativa, percebe-se que o princípio da presunção de inocência garante que o servidor público não seja considerado culpado antes do trânsito em julgado da sentença administrativa que reconheça ter ele praticado ilícito administrativo, bem como traz a obrigação da Administração Pública provar a prática do ilícito administrativo para, só então, poder responsabilizar o agente público.

2.4.2 Direito à segurança Jurídica

Nohara (2024, p. 124) esclarece que a segurança jurídica representa:

Na Teoria Geral do Direito, segurança tem sentido equivalente ao de estabilidade, pois

o que é estável é seguro do ponto de vista da previsibilidade. Segurança é termo que denota o resultado da ação de tornar algo livre de incertezas, de perigos ou de danos e prejuízos. Trata-se do fundamento de inúmeros institutos, tais como a irretroatividade da lei, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Nota-se que a segurança jurídica corresponde ao princípio que visa dar estabilidade, retirando a possibilidade de que sejam modificadas as decisões outrora tomadas, sendo base para outros institutos que tratam de melhor explicar como ocorre a segurança jurídica e em quais casos.

Aplicando-se o referido princípio para o processo administrativo disciplinar, Nohara (2024, p. 319) declara que tal princípio diante de sua magnitude encontra-se positivado no art. 2º da Lei de Processo Administrativo, declarando que a interpretação da norma administrativa não pode gerar uma aplicação retroativa de nova interpretação.

Por sua vez, Couto (2014, p. 65 e 66) leciona que:

O princípio da segurança jurídica representa o conjunto de imperativos e garantias que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado das consequências diretas dos seus atos e fatos à luz de uma liberdade conhecida, representa também a estabilização e a desejada imutabilidade do que foi praticado com base nessa liberdade.

Percebe-se que a segurança jurídica visa garantir a imutabilidade frente àquilo que fora praticado, isto é, terá o indivíduo o conhecimento das consequências de seus atos, o tempo para apuração, a estabilidade da decisão e a impossibilidade de reavaliação eterna diante de nova interpretação sobre a matéria.

2.4.3 Direito à Razoável Duração do Processo

O direito à razoável duração do processo encontra-se estampada no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, ao indicar que “LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Nota-se que não apenas em âmbito judicial, mas na seara administrativa, há também o dever de a Administração Pública respeitar a razoável duração do processo, necessitando-se que sejam tomadas decisões em tempo hábil.

Nesse diapasão, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024, p. 418), ao trabalharem o direito à razoável duração do processo, esclarecem:

O direito fundamental à duração razoável do processo constitui princípio redigido como cláusula geral. Ele impõe um estado de coisas que deve ser promovido pelo Estado – a duração razoável do processo. Ele prevê no seu suporte fático termo indeterminado – duração razoável –, e não comina consequências jurídicas ao seu não atendimento. Seu conteúdo mínimo está em determinar: (i) ao legislador, a adoção de técnicas processuais que viabilizem a prestação da tutela jurisdicional dos direitos em prazo razoável (por exemplo, previsão de tutela definitiva da parcela incontroversa da demanda no curso do processo), a edição de legislação que reprima o comportamento inadequado das partes em juízo (litigância de má-fé e contempt of court) e regulamente minimamente a responsabilidade civil do Estado por duração não razoável do processo; (ii) ao administrador judiciário, a adoção de técnicas gerenciais capazes de viabilizar o adequado fluxo dos atos processuais, bem como organizar os órgãos judiciários de forma idônea (número de juízes e funcionários, infraestrutura e meios tecnológicos); e (iii) ao juiz, a condução do processo de modo a prestar a tutela jurisdicional em prazo razoável.

Percebe-se, assim, que, mesmo o direito fundamental não possuindo uma consequência jurídica aplicável ao seu não atendimento, possui ainda aplicabilidade frente ao legislador, que deve editar leis que reprimam comportamentos inadequados das partes em juízo, regulamentando a responsabilidade civil do Estado por duração não razoável; ao administrador judiciário, que deve adotar métodos que organizam e gerenciem os órgãos do judiciário; e, ao juiz, que deve conduzir o processo alcançando a tutela jurisdicional em prazo razoável.

Compreende-se, portanto, que se deve tanto o processo judicial como o administrativo serem realizados, de modo a garantir a prestação jurisdicional em tempo razoável para as partes, pois, como bem assevera Esperto (2021, p. 204), “Note que a norma em comento rejeita o seguinte adágio conhecido por todos: ‘a justiça tarda, mas não falha’. A Justiça, além de não poder falhar, não pode demorar, uma vez que Justiça tardia é vista como forma de injustiça”.

2.4.4 Direito à Ampla Defesa e ao Contraditório

Torna-se também importante trabalhar o direito à ampla defesa e ao contraditório, princípios esses de suma importância para que o processo administrativo disciplinar possa se desenvolver respeitando as determinações constitucionais.

Nessa senda, Campos (2021, p. 788), acerca do assunto em voga, prescreve que:

Dessa necessidade surge o princípio do contraditório, o qual visa dar conhecimento do processo ao interessado e garantir a este a possibilidade de influir no convencimento do julgador.

Já a ampla defesa amplia o benefício concedido pelo contraditório, pois visa garantir o direito de provar o que se alega, podendo ser usados, para tanto, todos os meios e recursos admitidos em direito em busca da verdade material.

Observa-se que o princípio do contraditório e da ampla defesa corresponde a direitos

que caminham juntos, um complementando o outro, uma vez que o contraditório representa o direito de conhecer o processo e manifestar neste, enquanto que a ampla defesa viabiliza o emprego de todo e qualquer meio como prova daquilo que alega.

Gasparini (2012, p. 467), por sua vez, esclarece que a ampla defesa consiste em:

Consiste em reconhecer ao acusado o direito de saber que está e por que está sendo processado; de 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.

Já em relação ao contraditório, Gasparini (2012, p. 467) tem o seguinte entendimento:

É o princípio que exige que em cada passo do processo as partes tenham a oportunidade de apresentar suas razões e suas provas, implicando, pois, a igualdade entre as partes (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários, cit., v. 1, p. 68). Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins (Comentários, cit., 1989, v. 2, arts. 5º a 17, p. 267) dizem que “A todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. Daí o caráter dialético do processo que caminha através de contradições a serem finalmente superadas pela atividade sintetizadora do juiz”.

Conforme se verifica, o autor acaba por se assemelhar nas conceituações já que declara ser o direito à ampla defesa aquele em que a parte poderá produzir as provas que entender necessário, mas amplia esse princípio ao indicar que corresponde ao direito de saber por que está sendo processado, realizar diligências, fazer perguntas, recorrer, entre outros atos que venha a provar sua inocência. Em relação ao princípio do contraditório, contudo, representa o direito de responder a todo ato que seja produzido pela outra parte em igualdade de direito.

Por fim, Carvalho Filho (2024, p 830) leciona que:

O mandamento constitucional abrange processos judiciais e administrativos. É necessário, todavia, que haja litígio, ou seja, interesses conflituosos suscetíveis de apreciação e decisão. Portanto, a incidência da norma recai efetivamente sobre os processos administrativos litigiosos. A interpretação a *contrario sensu* é a de que não incide o princípio sobre processos não litigiosos. É o caso, por exemplo, do inquérito policial, do inquérito civil, da sindicância prévia de mera averiguação. Não obstante, pode a lei, considerando a natureza da apuração, exigir a oportunidade de manifestação do investigado e até mesmo da produção de alguns elementos probatórios, criando, de certo modo, um regime contraditório. É o que ocorre com o inquérito que apura improbidade administrativa (art. 22, parágrafo único, Lei 8.429/92).

Costuma-se fazer referência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, como está mencionado na Constituição. Contudo, o contraditório é natural corolário da ampla defesa. Esta, sim, é que constitui o princípio fundamental e inarredável. Na

verdade, dentro da ampla defesa já se inclui, em seu sentido, o direito ao contraditório, que é o direito de contestação, de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades. (grifos do autor)

Constata-se, assim, que a ampla defesa representa um princípio chave que abarca em seu interior o princípio do contraditório, pois o direito de contestar corresponde a um meio de garantia da defesa. Além disso, indica-se que os princípios do contraditório e da ampla defesa possuem aplicabilidade apenas em processos judiciais e administrativos nos quais haja um conflito de interesses.

2.4.5 Direito a um julgamento justo

Em se tratando do direito a um julgamento justo, percebe-se que tal direito se encontra fortemente enraizado sob a seara criminal, existindo diversos documentos internacionais que fomentam essa ideia.

Frente a essa questão, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2018, s. p.) declara que:

O direito a um julgamento justo está no coração do Artigo 10, parte da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que busca impedir uma repetição das atrocidades da Alemanha de Hitler, onde juízes e tribunais condescendentes atuaram pelos objetivos do regime nazista, em vez da justiça no interesse do povo. Algumas garantias de um julgamento justo, incluindo o direito à presunção de inocência, também podem ser encontradas nos Artigos 6, 7, 8 e 11 da Declaração. O direito a um julgamento justo foi aceito por todos os países (embora estes nem sempre honrem esse princípio). Julgamentos justos não só protegem suspeitos e réus, mas tornam sociedades mais seguras e fortes ao fortalecer a confiança na Justiça e no Estado de Direito.

Percebe-se que o direito a um julgamento justo se encontra representado pelo art. 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o qual estabelece que “Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”.

Diante disso, compreende-se que subsiste o direito a um julgamento justo quando realizado pela Administração Pública, a qual deve garantir que todos os direitos sejam fornecidos ao indivíduo que está sob análise sua conduta.

De mais a mais, Canotilho (2012, p. 495), acerca do assunto, leciona que:

A proteção alargada através da exigência de um processo equitativo significará também que o controle dos tribunais relativamente ao carácter “justo” ou “equitativo” do processo se estenderá, segundo as condições particulares de cada caso, às dimensões materiais e processuais do processo no seu conjunto. O parâmetro de controle será, sob o ponto de vista intrínseco, o catálogo dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados e os direitos de natureza análoga constantes de leis ou convenções internacionais.

Vislumbra-se, dessa forma, que o reconhecimento para um processo justo se dará com a proteção alargada dos direitos fundamentais, isto é, com a aplicação do catálogo dos direitos, das liberdades e das garantias constitucionalmente consagrados, garante-se um julgamento justo.

2.5 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SUA APLICAÇÃO PELO ESTADO DO PARANÁ

Ultrapassada a questão atinente aos direitos fundamentais, aos agentes administrativos e aos direitos fundamentais que envolvem o processo administrativo disciplinar, passa-se a tratar do processo propriamente dito.

Nessa senda, cabe de antemão apresentar a distinção entre processo e procedimento, questão essa para a qual Gasparini (2012, p. 457) assim apregoa:

Processo administrativo, como vimos, é, em sentido amplo, prático, o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir os seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros. É toda e qualquer atuação efetivada pela Administração Pública no interesse e segurança da função administrativa.

[...]

Procedimento, já o dissemos (Cap. III, item VI), com o apoio de Celso Antônio Bandeira de Mello, “é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo”. Corresponde a rito, modo de proceder, ou, como diz Hely Lopes Meirelles: “é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”. Sendo assim, é fácil perceber que nem todos os processos administrativos têm um procedimento. Têm-no, por exemplo, o processo de licitação, o processo de admissão de servidores, o processo expropriatório e o processo disciplinar.

No mesmo sentido é o posicionamento de Nohara (2024, p. 227), a qual leciona ser:

[...] processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de um provimento individualizado, seja ele sentença ou ato administrativo, procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, “o rito processual”, sendo processo e procedimento conceitos inter-relacionados.

Percebe-se que o procedimento corresponde ao meio pelo qual será realizado o processo. Portanto, o processo é o conjunto de atos, enquanto que o procedimento corresponde a partes de um processo ou mesmo ao método de proceder na persecução do objetivo.

Diante dos vários tipos de processos administrativos apresentados, focaliza-se a atenção para o processo administrativo disciplinar, o qual Campos (2021, p. 498) indica corresponder ao instrumento de apuração da responsabilidade pela infração cometida pelo servidor no exercício das atribuições do cargo que ocupa, e complementa:

Com isso, impõe-se à autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público a apuração imediata do fato, mediante a abertura de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, as quais devem necessariamente conceder ao acusado o direito de defesa.

Compreende-se, assim, que a autoridade tem o dever de, ao tomar ciência da prática de uma infração cometida no serviço público, promover sua apuração por meio dos instrumentos que têm a sua disposição, quais sejam: a sindicância ou o processo administrativo disciplinar.

Em virtude de não ser o foco a legislação federal, deve-se atentar para a Lei 20.656, de 03 de agosto de 2021, a qual estabelece as regras atinentes ao processo administrativo perante os servidores públicos do Estado do Paraná, devendo-se ter em mente o seguinte apontamento:

Art. 116. A sindicância destina-se a apurar indícios de autoria e materialidade de irregularidade praticada no serviço público, devendo ser instruída com brevidade, clareza e exatidão.

Art. 117. A sindicância, dependendo da gravidade da irregularidade e a critério da autoridade instauradora, poderá ser conduzida por uma comissão de dois ou três servidores, devendo ser iniciada e concluída, em quinze dias.

Parágrafo único. Não se aplicam à sindicância os demais prazos contidos na parte geral deste Código.

(...)

Art. 126. O Processo Administrativo Disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Nota-se que a sindicância corresponde ao instrumento administrativo empregado para se apurar a autoria e a materialidade de determinada infração administrativa, isto é, procura-se saber melhor o fato e quem cometeu determinado fato que pode ser considerado ilegal.

Por outro lado, o processo administrativo disciplinar representa o instrumento que persegue a responsabilização do servidor pela infração cometida, ou seja, já se conhece a autoria e têm-se os indícios de materialidade da infração.

Encontra-se descrito no Manual de Orientações Funcionais da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência que “O Processo Administrativo Disciplinar – PAD pode ter início sem a realização de sindicância quando a falta for confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente”.

Uma vez estabelecida a necessidade de averiguação da infração administrativa disciplinar, o processo administrativo disciplinar se desenvolverá nos moldes descritos pelo art. 131 da norma de regência, o qual determina:

Art. 131. O Processo Administrativo Disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que designar a Comissão Processante;

II - indiciamento pela Comissão Processante;

III - defesa;

IV - instrução;

V - relatório;

VI - julgamento.

Parágrafo único. A autuação do Processo Administrativo Disciplinar observará a seguinte ordem:

I - ato administrativo inaugural da Autoridade, instaurando o processo e designando os servidores para compor a Comissão Processante permanente ou especial;

II - publicação do ato administrativo inaugural;

III - ato administrativo do Presidente da Comissão, designando o Secretário e sua assinatura no Termo de Compromisso;

IV - ata de abertura;

V - Informações existentes na Administração Pública a respeito do(s) indiciado(s);

VI - documentação que originou o Processo Administrativo para Apuração de Responsabilidade;

VII - despacho de indiciamento;

VIII - notificação do(s) indiciado(s);

IX - defesa, se houver;

X - produção de provas e inquirição de testemunhas, se for o caso;

XI - notificação do interessado, para apresentação de razões finais de defesa;

XII - juntada das razões finais;

XIII - relatório da Comissão e encaminhamento à Autoridade Instauradora.

Verificam-se, assim, em resumo, todos os atos que envolvem a averiguação de uma conduta ilegal administrativamente, iniciando-se com a instauração do procedimento, indiciamento, defesa prévia, instrução, relatório e findando com o julgamento pela autoridade competente.

Nota-se, contudo, que, para promover todos os atos, a legislação declara a existência de uma Comissão Processante, a qual tem sua estrutura descrita no art. 107 e 108 da lei em debate:

Art. 107. O Processo Administrativo Disciplinar será conduzido por comissão composta de três membros, sendo pelo menos dois deles servidores efetivos e estáveis pertencentes ao quadro permanente da Administração Pública, preferencialmente lotados no órgão da Administração responsável pelo Processo, designados pela autoridade instauradora, que indicará dentre eles, o seu presidente.

§ 1º A Comissão Processante, permanente ou especial, será composta por um Presidente, um Secretário e um Vogal.

§ 2º A designação de funcionário de outro órgão para integrar Comissão deverá ser precedida de autorização da autoridade a que o mesmo estiver subordinado.

§ 3º O membro da comissão não poderá ser hierarquicamente inferior ao indiciado.

Art. 108. A designação de servidor para integrar Comissão constitui encargo de natureza obrigatória, exceto nos casos de suspeições e impedimentos legalmente admitidos.

Constata-se que a Comissão Processante será formada por 03 (três) membros, com pelo menos 02 (dois) deles servidores efetivos e estáveis, pertencentes ao órgão da Administração Pública responsável pelo processo, ou seja, se o servidor público que está sendo julgado é servidor da Polícia Penal do Estado do Paraná, será esse órgão que promoverá o Processo Administrativo Disciplinar com servidores efetivos e estáveis do órgão, devendo ser superiores hierárquicos do indivíduo avaliado.

Diante dessa peculiaridade, subsiste a possibilidade de serem arguidos impedimentos e suspeições perante os integrantes da Comissão Processante, as quais se encontram dispostas nos art. 109 a 112 e determinam:

Art. 109. É impedido de atuar em Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria, ou na solução do processo;

II - tenha, de algum modo, participado na relação ou no fato que deu causa à instauração da Sindicância ou do Processo Administrativo Disciplinar;

III - tenha participado ou venha a participar da Sindicância ou do Processo Administrativo Disciplinar como perito, testemunha ou representante;

IV - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro;

V - seja cônjuge, companheiro, parente ou afim até o terceiro grau de qualquer dos interessados;

VI - encontrar-se envolvido em Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar;

VII - ter sofrido punição disciplinar e encontrar-se em período de reabilitação;

VIII - estar respondendo a processo criminal;

IX - ter sido condenado em processo penal.

Art. 110. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Art. 111. São circunstâncias configuradoras de suspeição para os membros da Comissão Processante em relação aos interessados:

- I - amizade íntima com ele ou parentes seus, até o terceiro grau;
- II - inimizade capital com ele ou parentes seus, até o terceiro grau;
- III - compromissos pessoais ou comerciais com o denunciante, como devedor ou credor, quando tratar-se de pessoas estranhas ao serviço público;
- IV - amizade ou inimizade pessoal ou familiar, até o terceiro grau, mútua e recíproca com o advogado do indiciado;
- V - tiver aplicado ao denunciante, ao envolvido ou ao indiciado penalidades decorrentes de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar;
- VI - tiver participado da Comissão Sindicante que originou o Processo Administrativo Disciplinar.

Art. 112. Poderá ser arguida por qualquer interessado a suspeição de autoridade ou servidor integrante da Comissão Processante.

Parágrafo único. A arguição de suspeição será decidida pela Comissão Processante, no prazo de cinco dias contínuos.

Conforme se verifica na assertiva colacionada, subsistem casos em que os integrantes da Comissão Processante podem vir a estar com certo interesse na causa, não apenas aquele interesse público, mas sim interesse particular, motivo pelo qual para garantir que não haja lesão à impessoalidade, à isonomia, à moralidade administrativa e à própria ideia de Estado Democrático, que se reconhece a possibilidade de aplicação dos institutos do impedimento e da suspeição.

Cabe ressaltar que o impedimento possui caráter mais objetivo em seus exemplos de aplicação, enquanto que a suspeição é de índole subjetiva, por abranger amizade e inimizade como critérios aplicáveis, além do fato de que a doutrina compreende o rol como sendo um exemplificativo, isto é, podendo ser reconhecidos outros critérios como causas de impedimento e suspeição (Nohara, 2024, p. 248).

Uma vez instituída a Comissão Processante, deverá ela promover todos os esforços, avaliando e produzindo provas para, ao final, promover o relatório indicando a existência ou não de uma infração administrativa, fato que será avaliado pela autoridade do órgão quando da instituição de uma penalidade ou não ao Acusado dentre aquelas descritas na Lei Estadual nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, que institui o Regime Jurídico dos Funcionários Civis do Poder Executivo do Estado do Paraná, quais sejam:

Art. 291. São penas disciplinares:

- I - advertência;
- II - repreensão;
- III - suspensão;
- IV - multa;
- V - destituição de função;
- VI - demissão;
- VII - cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Observa-se que o Acusado poderá ter como sanção a pena disciplinar de advertência, repreensão, suspensão, multa, destituição de função ou mesmo as mais drásticas das penas a de demissão para o servidor ativo ou a de cassação de aposentadoria para o servidor aposentado.

Há de se ressaltar, ainda, que, para a aplicação das sanções descritas, deve-se levar em consideração uma análise pormenorizada de aplicação, sendo instituído no art. 293 a 295 como será aplicada cada sanção, como se verifica:

Art. 293. São cabíveis penas disciplinares:

I - a de advertência, aplicada verbalmente em caso de mera negligência;

II - a de repreensão, aplicada por escrito, em caso de desobediência ou falta de cumprimento dos deveres e reincidência em falta que tenha resultado na pena de advertência;

III - a de suspensão, que não excederá de noventa dias, aplicada em caso de falta grave, de infração às proibições, e de reincidência em falta que tenha resultado em pena de repreensão;

IV - a de destituição de função, aplicada em caso de falta de exaço no cumprimento do dever, de benevolência ou negligência contributiva para falta de apuração, no devido tempo, de infração perpetrada por outrem;

V - a de demissão, aplicada nos casos de:

a) crime contra a administração pública;

b) abandono do cargo;

c) incontinência pública e escandalosa, vício de jogos proibidos e embriaguez habitual;

d) ofensa física em serviço, contra servidor ou particular, salvo em legítima defesa;

e) insubordinação grave em serviço;

f) aplicação irregular dos dinheiros públicos;

g) revelação de segredo que se conheça em razão do cargo ou função;

h) lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio do Estado;

i) corrupção passiva, nos termos da Lei penal;

j) transgressão a qualquer das proibições previstas no item II, do art. 285, quando de natureza grave a se comprovada má-fé;

k) e nos demais casos expressos neste Estatuto.

(...)

Art. 295. É punido o funcionário que se recusar a inspeção médica ou a seguir tratamento adequado, com a pena de suspensão, no primeiro caso, e com o cancelamento da licença, no segundo.

Parágrafo único. A suspensão ou o cancelamento cessam desde que seja efetuada a inspeção, ou iniciado o tratamento.

Compreende-se, assim, que o legislador tratou de apresentar como devem ser aplicadas cada sanção daquelas instituídas, desde a advertência até a pena de demissão do serviço público.

2.6 MUDANÇAS NECESSÁRIAS AO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – PAD

Como restou demonstrado, o processo administrativo disciplinar corresponde ao mecanismo pelo qual se procura responsabilizar um agente público que tenha dado causa a um ilícito administrativo.

Para que se tenha a responsabilização, faz-se necessária a instituição de um processo administrativo garantidor de direitos fundamentais, os quais, com base no princípio do devido processo legal, poderá garantir a aplicação da justiça.

Ocorre, no entanto, que, em decorrência da realização do processo administrativo disciplinar ocorrer mediante o emprego de servidores do mesmo órgão, não raras vezes se percebem existir interesses particulares que prejudicam a busca pela justiça.

Nessa seara, discute-se a possibilidade de adoção de um órgão único dentro da Administração Pública, com pessoal próprio e desvinculado de qualquer outro órgão público, destinado unicamente ao processo e ao julgamento dos agentes públicos existentes dentro da esfera de governo.

Nota-se que essa adoção evitaria que superiores descontentes com seus comandados fossem os responsáveis pelo processo e pelo julgamento das transgressões disciplinares por eles cometidas, garantindo-se maior isonomia perante o julgamento.

Essa visão de um órgão único para o Poder Executivo Estadual, por exemplo, tem seu fundamento nas diretrizes adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual é responsável por avaliar, processar e julgar os magistrados do Poder Judiciário, sejam eles magistrados estaduais, federais, militares, do trabalho.

Verifica-se que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão de abrangência nacional, visto que, por mais que se tenham juízes estaduais e federais, o Poder Judiciário é uno, motivo pelo qual deve se ter um único local para processo e julgamento.

Da mesma forma, sendo a Administração Pública Estadual uma apenas, deveria existir um único órgão central responsável pelo processo e julgamento de todos os agentes públicos estaduais, independentemente se pertencentes à Secretaria de Segurança, de Saúde, de Previdência, entre outras.

Com a adoção dessa sistemática, possuindo servidores próprios e destinados a averiguar a conduta disciplinar dos servidores, haveria pouca interferência, seja objetiva, seja subjetiva, no processo e no julgamento, priorizando os princípios da isonomia, da impessoalidade e do devido processo legal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a origem, a conceituação e a evolução histórica dos direitos

fundamentais, destacando sua importância na limitação do poder estatal e na proteção da dignidade humana. A partir de uma revisão bibliográfica abrangente, foi possível entender como esses direitos foram moldados ao longo dos séculos, desde as leis antigas até as constituições modernas, e como diferentes terminologias refletem nuances jurídicas e filosóficas. O estudo reforça a relevância dos direitos fundamentais na construção de sociedades justas e democráticas, evidenciando a necessidade contínua de sua proteção e sua promoção no cenário jurídico contemporâneo.

Analisou-se a importância dos direitos fundamentais dos agentes administrativos no contexto da Administração Pública. Observou-se que esses agentes, enquanto executores das vontades estatais, devem atuar dentro dos limites estabelecidos pela lei, sob pena de responsabilização penal, civil e administrativa. O estudo destacou a relevância do Direito Administrativo Disciplinar como mecanismo para assegurar a disciplina e a legalidade no serviço público, garantindo o respeito aos direitos fundamentais dos servidores, como a presunção de inocência, a segurança jurídica, a razoável duração do processo, a ampla defesa e o contraditório, e o direito a um julgamento justo. Ao final, reforça-se a necessidade contínua de proteção e promoção desses direitos para assegurar uma administração pública justa e eficiente.

Diante disso, a importância do processo administrativo disciplinar na administração pública, mas apontam desafios quanto à imparcialidade. Propõe-se a criação de um órgão único e independente para conduzir esses processos, visando mitigar conflitos de interesse e garantir equidade aos servidores. Essa medida poderia aumentar a eficiência e assegurar o cumprimento dos princípios legais. Contudo, sua implementação requer uma análise cuidadosa e consulta às partes envolvidas para garantir sua eficácia e legitimidade.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C. n° 37, jul/set. 2009.

_____. **Processo administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso; DAOU, Heloisa Sami. A fundamentalidade dos direitos sociais à luz da teoria dos custos do direito e do debate entre Fernando Atria e Carlos Pulido *in* **Revista Direito, Estado e Sociedade**, ano 57 jun./set. 2020. Disponível em:

<http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/n57a4%20-%20A%20fundamentalidade%20dos%20direitos%20sociais.pdf>. Acesso em: 01 out. 2023.

BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo** – Coleção Direito, Política e Cidadania. Ijuí: Unijuí, 2019.

BETTI, Bruno. **Manual de direito administrativo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2024

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 16ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CAMPOS, Ana Cláudia. **Direito administrativo facilitado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed., 9 reimp. Portugal - Coimbra: Edições Almedina, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38ª ed. Barueri – SP: Atlas, 2024.

COUTO, Reinaldo. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GASPARINI, Diogênes. **Direito administrativo**. 17º ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional** – coleção esquematizado. 28ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2023a.

_____. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri – SP: Atlas, 2023b.

_____, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. Barueri – SP: Atlas, 2022.

MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional:** teoria, jurisprudência e questões. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo.** 13ª ed. Barueri – SP: Atlas, 2024.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional.** 6º ed. São Paulo: Método, 2020.

PARANÁ. Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970. **Sistema de legislação.** Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibirImpressao&codAt o=10297>. Acesso em: 15 abr. 2024.

_____. Lei nº 20.656, de 03 de agosto de 2021. **Leis estaduais.** Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20656-2021-parana-estabelece-normas-gerais-e-procedimentos-especiais-sobre-atos-e-processos-administrativos>. Acesso em: 10 abr. 2024.

_____. Manual de Orientações Funcionais – (2014). **Secretaria de Administração e da Previdência.** Disponível em: https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-07/manualpronto_2.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

PUCCINELLI JUNIOR, André. **Curso de direito constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. MARIONI, Luiz Guilherme Bittencourt; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de direito constitucional.** 12ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUSA, Cássio Vinícius Steiner de. *Et. al.* **Direito administrativo.** Porto Alegre: SAGAH, 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 22ª ed. São Paulo: SaraviaJur, 2024.

TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de direito constitucional.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019