



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA (UEPB)

CAMPUS I

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE DIREITO

EMANUELA MELO PORDEUS BRANDÃO

**A VULNERABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: FALTA DE DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E  
SEUS IMPACTOS**

CAMPINA GRANDE - PARAÍBA

2025

EMANUELA MELO PORDEUS BRANDÃO

**A VULNERABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: FALTA DE DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E  
SEUS IMPACTOS**

Trabalho de conclusão de curso (Artigo) apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais.

**Orientador:** Prof. Dr. Francisco Leite Duarte.

CAMPINA GRANDE - PARAÍBA

2025

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

B817v Brandão, Emanuela Melo Pordeus.

A vulnerabilidade do servidor público no processo administrativo disciplinar [manuscrito] : falta de duplo grau de jurisdição e seus impactos / Emanuela Melo Pordeus Brandão. - 2025.  
28 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2025.

"Orientação : Prof. Dr. Francisco Leite Duarte, Centro de Ciências Jurídicas".

1. Processo Administrativo Disciplinar. 2. Administração Pública. 3. Assédio institucional. 4. Ampla defesa. 5. Contraditório. I. Título

21. ed. CDD 323.4

EMANUELA MELO PORDEUS BRANDAO

A VULNERABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: FALTA DE DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E SEUS IMPACTOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Direito

Aprovada em: 27/05/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Francisco Leite Duarte** (\*\*\*.760.424-\*\*), em **11/06/2025 11:13:33** com chave **41ff769646ce11f086ce1a1c3150b54b**.
- **Severino Pereira Cavalcanti Neto** (\*\*\*.656.124-\*\*), em **12/06/2025 17:09:04** com chave **16c3ce9a47c911f0973b06adb0a3afce**.
- **Ana Caroline Câmara Bezerra Neves** (\*\*\*.922.214-\*\*), em **12/06/2025 10:30:28** com chave **67fb0a54479111f09e2f06adb0a3afce**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse [https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar\\_documento/](https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/) e informe os dados a seguir.

**Tipo de Documento:** Folha de Aprovação do Projeto Final

**Data da Emissão:** 30/06/2025

**Código de Autenticação:** 2de18e



À Deus, sinônimo de luz, força e esperança. À mim, pela perseverança e resiliência. Ao meu amor, Nycolas, e família, pelo apoio e por ser o meu lar diante das adversidades. Aos familiares, que foram grandes incentivadores e exemplo maior de que vale a pena a dedicação ao estudo. Com muito amor, DEDICO.

Age de tal maneira que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na de qualquer outro, sempre como um fim e nunca simplesmente como um meio.

Immanuel Kant

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....</b>	<b>8</b>
<b>3 A VULNERABILIDADE DO SERVIDOR DIANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRETUDO NOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>12</b>
<b>4 AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....</b>	<b>15</b>
<b>5 ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO.....</b>	<b>17</b>
<b>6 POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DE PAD EM ÂMBITO JUDICIAL.....</b>	<b>19</b>
<b>7 METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
<b>8 CONCLUSÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>21</b>

## **A VULNERABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: FALTA DE DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E SEUS IMPACTOS**

### **THE VULNERABILITY OF PUBLIC SERVANTS IN DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: ABSENCE OF A SECOND LEVEL OF JURISDICTION AND ITS IMPACTS**

BRANDÃO, Emanuela Melo Pordeus<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo analisar o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) no âmbito da administração pública, avaliando sua conformidade com os princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório, legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. A pesquisa discute a ausência de uma instância administrativa revisora, especialmente em municípios de pequeno porte, e os riscos decorrentes desse cenário, como arbitrariedades, perseguições e violações de direitos dos servidores. A metodologia adotada combina o método dedutivo, partindo da análise dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, com o método observacional, baseado na análise de casos concretos, obtidos por meio de documentos públicos, jurisprudências e registros institucionais. A pesquisa é de natureza exploratória, por buscar aprofundar a compreensão de uma problemática pouco abordada, e bibliográfica, sustentada em legislações, doutrinas e estudos acadêmicos. Os resultados revelam que, em diversas situações, o PAD tem sido utilizado como instrumento de retaliação e assédio institucional, evidenciando fragilidades nos mecanismos de controle interno e na efetivação das garantias dos servidores públicos, sobretudo na esfera municipal. Conclui-se que é indispensável a criação de comissões permanentes e imparciais, bem como a implementação de instâncias recursais administrativas, a fim de assegurar maior efetividade aos princípios constitucionais que regem o devido processo no âmbito disciplinar.

**Palavras-chave:** Processo Administrativo Disciplinar. Ampla defesa. Contraditório. Administração Pública. Assédio institucional.

---

<sup>1</sup> Graduanda no curso de Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB. E-mail: > [emanuelamelopordeus@gmail.com](mailto:emanuelamelopordeus@gmail.com) <

## ABSTRACT

This article aims to analyze the Administrative Disciplinary Process (PAD) within public administration, assessing its compliance with the constitutional principles of due process, adversarial proceedings, legality, reasonableness, and proportionality. The research addresses the absence of an internal administrative review body, particularly in small municipalities, and the resulting risks of arbitrariness, persecution, and violations of public servants' rights. The methodology combines the deductive method, which starts from the analysis of constitutional principles applicable to public administration, with the observational method, based on the examination of concrete cases obtained from public documents, case law, and institutional records. The research is classified as exploratory, as it seeks to deepen the understanding of a topic that is still scarcely discussed, and bibliographic, grounded in legislation, legal doctrine, and academic studies. The results reveal that, in several situations, the PAD has been used as a tool for retaliation and institutional harassment, highlighting weaknesses in internal control mechanisms and in the enforcement of constitutional guarantees for public servants, especially at the municipal level. The study concludes that the establishment of permanent and impartial committees, as well as the implementation of internal administrative appeal mechanisms, is essential to ensure greater effectiveness of the constitutional principles that govern due process in disciplinary proceedings.

**Keywords:** Administrative Disciplinary Process. Due Process. Adversarial Proceedings. Public Administration. Institutional Harassment.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A Vulnerabilidade do Servidor Público no Processo Administrativo Disciplinar: Falta de Duplo Grau de Jurisdição e seus Impactos”, tem como objetivo central analisar até que ponto o processo administrativo disciplinar (PAD) é utilizado como instrumento de justiça ou, ao contrário, como um mecanismo punitivo e, por vezes, arbitrário, especialmente quando não há previsão de segunda instância administrativa para revisão das decisões proferidas.

O PAD, previsto no âmbito do Direito Administrativo como meio de responsabilização dos servidores públicos por condutas praticadas no exercício de suas funções, é regido por princípios constitucionais como a legalidade, a moralidade, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Todavia, o que se observa na prática é que tais princípios nem sempre são respeitados, o que pode gerar decisões desproporcionais, injustas ou marcadas por interesses pessoais, perseguições e assédio moral.

No entanto, o fato de as comissões processantes serem compostas por servidores do mesmo órgão, muitas vezes hierarquicamente superiores ao acusado, levanta questionamentos sobre a real imparcialidade das decisões e a efetividade das garantias constitucionais.

Além disso, destaca-se a vulnerabilidade do servidor público diante da estrutura administrativa, especialmente em municípios de menor porte, onde o vínculo entre servidores e gestores políticos é mais próximo, tornando mais frequentes as práticas de assédio e perseguição institucional.

A escolha do tema justifica-se pela observação de casos concretos na esfera municipal, nos quais servidores públicos foram submetidos a Processos Administrativos Disciplinares marcados por evidente desproporcionalidade na aplicação das penalidades. Mesmo com defesa técnica devidamente apresentada e com histórico funcional positivo, verificou-se que, em determinadas situações, as decisões refletiram indícios de perseguição pessoal, gerando impactos psicológicos e consequências duradouras para os envolvidos.

A relevância científica do tema decorre da escassez de produções acadêmicas sobre o duplo grau de jurisdição no processo administrativo disciplinar, e da necessidade de debater formas de garantir maior proteção jurídica aos servidores públicos. Já a relevância social está no fato de que qualquer servidor pode ser submetido a um PAD, sendo essencial que conheça seus direitos para assegurar um julgamento justo e imparcial, à luz dos princípios constitucionais.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais: O primeiro capítulo, intitulado “Breve Histórico sobre o Direito Administrativo e seus Princípios”, apresenta os fundamentos e a evolução do Direito Administrativo no Brasil, com foco nos princípios que regem a atuação estatal. O segundo capítulo, “A Vulnerabilidade do Servidor Diante da Administração Pública”, trata do desequilíbrio entre o poder disciplinar da Administração e os direitos dos servidores. O terceiro capítulo, “Ampla Defesa no Processo Administrativo Disciplinar”, discute a efetividade das garantias constitucionais no PAD e a ausência de previsão expressa do duplo grau de jurisdição.

O quarto capítulo, “Assédio Moral no Serviço Público: A Inexistência de Legislação”, analisa os impactos da falta de normatização específica sobre assédio moral no serviço público. E o quinto capítulo, “Possibilidade de reversão de PAD em Âmbito Judicial”, apresenta casos concretos em que decisões administrativas foram anuladas judicialmente, evidenciando a fragilidade e parcialidade do sistema.

Nas considerações finais, procura-se apresentar uma visão dos impactos que decorrem da falta de uma instância revisora no processo administrativo disciplinar, bem como a necessidade de propor alternativas à ausência de instância revisora e sugerir melhorias na proteção dos direitos dos servidores no âmbito disciplinar.

Por fim, questiona-se: quais são as garantias constitucionais, processuais e de imparcialidade de que efetivamente dispõe o servidor público submetido a processo administrativo disciplinar, diante da inexistência de uma instância administrativa recursal e da possibilidade de sofrer perseguições ou sanções desproporcionais?

## **2 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Inicialmente, é relevante destacar que, no Brasil, foi a partir da Constituição de 1934, que o Direito Administrativo se instituiu, a medida que crescia a máquina estatal, que agora era responsável pela saúde, educação, assistência, pela criação dos territórios e de novas pessoas jurídicas públicas, com capacidade específica para execução de serviços públicos (autarquias), e por consequência, surgia a

necessidade do aumento de funcionários públicos para o atendimento das novas tarefas assumidas pelo Estado.

Nota-se que o Direito Administrativo evoluiu de acordo com o Direito Constitucional e o conceito de Estado de Direito estruturado sobre o princípio da legalidade, em decorrência do qual até mesmo os governantes se submetem à lei, sobretudo devem obediência à Constituição. Por esses motivos, surgiram normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, ditando as prerrogativas dos governantes, bem como ditando a relação destes com os governados.

Desse modo, para Meirelles, o conceito de direito administrativo consiste em “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” (MEIRELLES, 2007, p. 40).

Assim, a Constituição de 1988 contém em seu artigo 37, a base constitucional dos princípios da Administração Pública no Brasil. Tal artigo, ao consagrar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, opera como cláusula estruturante do regime jurídico-administrativo brasileiro, com forte impacto no controle, revisão e responsabilização dos atos da Administração Pública. Tais princípios não apenas norteiam a atuação administrativa cotidiana, mas também servem como critérios objetivos de validade e legitimidade de processos como o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), exigindo que todas as suas fases, da instauração ao julgamento, estejam em conformidade com tais balizas.

No Processo Administrativo Disciplinar, o artigo 37 impõe exigências formais e materiais em todas as suas fases. A legalidade obriga a estrita observância dos procedimentos previstos em lei, enquanto a impessoalidade exige que os membros da comissão processante estejam isentos de interesse pessoal no deslinde do feito. A moralidade veda a utilização do PAD como instrumento de perseguição, retaliação ou assédio moral. A publicidade, por sua vez, garante o acesso do servidor aos autos e às provas, impedindo decisões ocultas ou sem fundamentação transparente. Já a eficiência impõe que o procedimento seja conduzido com celeridade, sem prejuízo à defesa ou à integridade das provas.

A violação a qualquer desses princípios pode ensejar a nulidade do PAD, como nos casos de ausência de motivação da decisão, instrução enviesada, publicidade seletiva de informações ou desproporcionalidade da penalidade aplicada. Essas falhas não são apenas meras irregularidades formais: elas comprometem a própria validade do ato administrativo disciplinar, gerando espaço para a intervenção judicial e até mesmo para responsabilização de agentes públicos.

No que tange à prevenção de abusos e arbitrariedades, os princípios do art. 37 funcionam como filtros constitucionais, protegendo o servidor público de sanções aplicadas de forma arbitrária. Situações de assédio moral institucional, cada vez mais recorrentes no serviço público, configuram graves violações aos princípios da moralidade e da impessoalidade, principalmente quando há desvio de finalidade no uso do poder disciplinar.

Doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro defendem que o artigo 37 não é apenas um enunciado programático, mas um fundamento normativo de controle dos atos administrativos, sendo aplicável inclusive à nulidade dos PADs por vício de forma ou desvio de finalidade.

Di Pietro destaca o seguinte conceito:

[...] ao lado das prerrogativas, existem determinadas restrições a que está sujeita a Administração, sob pena de nulidade do ato administrativo e, em alguns casos, até mesmo de responsabilização da autoridade que o editou. Dentre tais restrições, citem-se a observância da finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade [...]. (DI PIETRO, 2022, p. 233).

Sobre a finalidade do ato, a autora acrescenta:

Ainda relacionada com o motivo, há a teoria dos motivos determinantes, em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. Por outras palavras, quando a Administração motiva o ato, mesmo que a lei não exija a motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros. (DI PIETRO, 2022, p. 553).

Assim, não é necessário apenas a apresentação dos motivos para a aplicação de uma sanção, mas, deve ocorrer principalmente a adequada fundamentação destes, utilizando-se da razoabilidade e proporcionalidade, de acordo com o grau da punição. Não pode o gestor decidir por uma pena de demissão para uma infração que caberia advertência ou suspensão, ou suspensão para infração que caberia uma advertência, sob pena de violar direitos constitucionais. Daí a importância da fundamentação para a verdadeira compreensão da finalidade da punição.

Nesse sentido, a razoabilidade e proporcionalidade são princípios implícitos na Constituição Federal ao art. 5º, LIV, na cláusula do devido processo legal.

Acerca deste, o Devido Processo Legal é um princípio constitucional fundamental que assegura garantias essenciais aos cidadãos dentro de um Estado Democrático de Direito. Ele se divide em dois aspectos distintos: o processual e o material.

O Devido Processo Legal processual refere-se ao respeito às normas procedimentais previamente estabelecidas, garantindo que o processo se desenvolva com regularidade e lisura. Trata-se do direito das partes de acessarem a justiça, apresentarem suas razões, se defenderem adequadamente e fazerem uso de todos os meios jurídicos disponíveis, sempre com observância do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, busca-se assegurar a igualdade formal entre as partes, permitindo que ambas tenham as mesmas oportunidades dentro do processo.

Já o Devido Processo Legal material vai além da forma e analisa o conteúdo das normas e dos atos estatais, exigindo que estes sejam justos, razoáveis e proporcionais. Ele atua como um freio à arbitrariedade legislativa, exigindo do Poder Legislativo a edição de leis que respeitem os direitos fundamentais. Por meio do controle de constitucionalidade, o Poder Judiciário assegura que tais leis e atos não violem a Constituição Federal, protegendo a substância dos direitos individuais e coletivos.

Portanto, enquanto o aspecto processual garante a forma justa do processo, o aspecto material assegura a justiça do conteúdo das normas e decisões. Ambos são complementares e indispensáveis para a efetivação da justiça no ordenamento jurídico brasileiro.

Para o autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

[...] a aplicação do princípio da razoabilidade visa a afastar o arbítrio que decorrerá, inversamente, da inadequação entre meios e fins, da desnecessidade dos meios para atingir os fins e da desproporcionalidade

entre os meios empregados e os fins a serem alcançados. O princípio da razoabilidade vem ganhando especial importância prática, não apenas na criação da norma como em sua aplicação no exercício da discricionariedade administrativa, funcionando como um critério de limite e trabalhando ao lado do princípio da realidade, para a garantia da legitimidade da ação administrativa.(MOREIRA NETO, 2014, p. 175).

O princípio da razoabilidade pressupõe a proporcionalidade entre os meios e os fins que deve alcançar a administração, de acordo com a adequação e necessidade, devendo o meio empregado ser compatível e o que cause o menor prejuízo. Além disso, a proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive, do mesmo modo que deve ser considerada diante da individualidade de cada caso concreto, não apenas diante dos termos puros da lei.

Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução. Se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade. (DI PIETRO, 2022, p. 272).

Do mesmo modo, com a Constituição de 1988 e o estabelecimento de diversos direitos, surge o inciso XXXV do artigo 5º, que assevera o seguinte: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Trata-se do princípio da inafastabilidade jurisdicional.

A preocupação com tal princípio se dá em face do contencioso administrativo, pois antes dele, as decisões administrativas possuíam força de decisão judicial, não havendo mais para onde recorrer. Após, com a evolução da norma administrativa, tal esfera tornou-se separada da judicial. Tal princípio é essencial para evitar os abusos por vezes ocorrentes nos órgãos administrativos.

Assim, o controle de legalidade realizado pela própria Administração Pública não exclui a competência do Poder Judiciário de exercer o controle de legalidade dos atos públicos. Nesse sentido, o primeiro, em decorrência da autotutela, pode ser realizado de ofício pela Administração em razão do seu poder-dever, já o segundo só atua mediante provocação.

Nesse viés, a autotutela encontra limites no princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, bem como na necessidade do contraditório e a ampla defesa no processo administrativo.

A ausência de reexame automático em decisões que afetam gravemente a esfera jurídica dos servidores pode comprometer os princípios da legalidade, proporcionalidade e segurança jurídica. Isso evidencia a necessidade de um olhar mais atento da Administração e do Poder Judiciário quanto à proteção dos direitos fundamentais dos servidores, resguardando-os contra arbitrariedades e garantindo a efetivação do Devido Processo Legal em sua totalidade.

A Administração Pública, embora tenha poder de julgar internamente seus agentes, não se equipara ao Poder Judiciário em imparcialidade plena ou rigidez formal. O processo judicial é mais garantista e controlado, mas o processo administrativo deve também observar os direitos fundamentais, evitando arbitrariedades.

Em uma breve comparação, as esferas penal, cível e administrativa são autônomas, mas muitas vezes interligadas e complementares na responsabilização dos agentes públicos. Por exemplo, no âmbito penal, a responsabilização exige prova incontestável, “além de dúvida razoável”, dada a gravidade das sanções, como privação de liberdade. Já na esfera administrativa, basta que a autoridade competente tenha certeza administrativa da infração, o que é um padrão de prova mais brando. Essa assimetria pode gerar decisões administrativas com impactos profundos, como demissão, mesmo em casos onde o Judiciário, em análise posterior, reconhece vícios no processo ou ausência de justa causa.

Além disso, a imparcialidade no processo judicial é garantida por um juiz externo e independente, enquanto, no processo administrativo, a comissão julgadora está vinculada à própria estrutura hierárquica da Administração, o que pode comprometer a neutralidade e favorecer decisões influenciadas por interesses institucionais ou corporativos.

É nesse sentido que surgem problemas de inobservância aos princípios constitucionais, considerando o duplo grau de jurisdição no PAD, devendo o servidor, caso tenha seus direitos violados, recorrer ao judiciário, ocasionando um processo moroso e burocrático, que aumenta a judicialização e sobrecarrega cada vez mais o judiciário.

### **3 A VULNERABILIDADE DO SERVIDOR DIANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRETUDO NOS MUNICÍPIOS**

Em que pese o direito constitucional à ampla defesa que o servidor público possui no processo administrativo disciplinar, é nítida a posição de vulnerabilidade que ele se encontra diante do poder exercido pelo chefe do Ente a que se subordina, bem como dos superiores hierárquicos, que não raro agem com abuso de poder, e praticam assédio moral de modo ilegal e irrazoável.

Nesses casos, nota-se o despreparo do indivíduo que ocupa cargos de chefia e gestão, que acumula grandes responsabilidades, mas, por vezes, não possui o controle de suas próprias ações, o que pode prejudicar a vida funcional e adentrar a vida particular do servidor público atingido. Assim, não raro cresce a cada dia o número de servidores públicos afastados por problemas psicológicos adquiridos no local de trabalho, conforme aponta Lima (2023, p.28) em seu Trabalho de Conclusão de Curso que trata do assédio moral nas universidades federais do Brasil, que informa o seguinte:

Qualquer pessoa que sofre com a violência no trabalho apresenta tanto sintomas físicos quanto psicológicos. Conviver com estresse, abusos de poder, chacotas etc. faz com que o trabalhador adoça gradativamente. Dor de cabeça, cansaço extremo, hipertensão, problemas cardíacos, insônia, desmotivação, agressividade ou depressão são alguns dos problemas mais comuns. O Assédio Moral tem o poder de, lentamente, esgotar o trabalhador, no caso do servidor de universidade, protegido pela estabilidade do emprego, prolonga o problema e o mascara acreditando que consegue resistir guardando o sofrimento para consigo mesmo. (LIMA, 2023, p. 28).

Essa situação está intrinsecamente relacionada a uma possível instauração de processo administrativo disciplinar de modo equivocado, que podem resultar em

penalidades graves, desvio de função, mudança de localidade do servidor, mudança de horário para prejudicar, entre outras complicações na vida particular, como transtornos de ansiedade, depressão e pânico e funcional, como complicar o acesso do servidor em outros cargos públicos.

Nesses casos a perseguição é nítida, especialmente nos municípios de menor porte, nos quais a situação dos servidores públicos diante do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) revela-se ainda mais delicada e vulnerável. Isso ocorre, principalmente, em razão da maior proximidade entre os servidores e os gestores públicos, o que compromete diretamente a impessoalidade, um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Em cidades pequenas, é comum que o servidor conheça pessoalmente o prefeito, secretários e outros membros da alta administração, o que facilita a ocorrência de favorecimentos ou perseguições baseadas em afinidades políticas ou relações pessoais. Soma-se a isso a carência de estrutura institucional adequada para a condução de PADs, como corregedorias ou comissões disciplinares independentes e capacitadas, o que favorece o uso do processo como instrumento de coerção ou punição arbitrária. Os mecanismos de controle, tanto interno quanto externo, costumam ser frágeis ou inefetivos nesses contextos, dificultando a fiscalização de abusos.

Além disso, o receio de retaliações por parte da administração é acentuado, pois muitos servidores dependem diretamente do vínculo com o poder público para sua subsistência e inserção social, o que os impede de denunciar práticas abusivas.

A Lei nº 9.784/1999 que trata do o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece a previsão de recurso à autoridade hierárquica superior em seu artigo 56, parágrafo 1º. Todavia, sua aplicação, especialmente no contexto municipal, revela uma significativa lacuna no que tange à proteção efetiva dos direitos do servidor. Isso porque, em muitos municípios, não há legislação local específica acerca do PAD, o que faz com que, na prática, recaia sobre o próprio prefeito, autoridade máxima do Poder Executivo, a decisão final sobre sanções disciplinares.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a nulidade de um PAD instaurado com vício formal grave, ao concluir que a ausência de individualização da conduta comprometeu o direito de defesa da servidora:

Portaria de instauração do procedimento disciplinar genérica que apenas elencou dispositivos legais, sem descrever fatos e condutas dos investigados – Ausência de individualização da conduta da autora durante todo o processo administrativo disciplinar, que redundou na inobservância das garantias constitucionais à ampla defesa e ao contraditório – Prejuízo à defesa configurado – Processo administrativo disciplinar anulado – Reintegração ao cargo e pagamento de remuneração durante o período em que restou afastada que se impõem. (TJSP, 2022).

O julgado evidencia que, para além do cumprimento formal das etapas, é indispensável que o servidor tenha plena ciência das imputações que lhe são atribuídas. A generalidade da acusação compromete a defesa técnica e material, ferindo o núcleo essencial do devido processo legal. Essa interpretação reforça o papel corretivo do Judiciário frente a excessos e omissões da Administração Pública.

Em outro exemplo empírico, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento sobre a nulidade do PAD quando a autoridade julgadora se encontra legalmente impedida, afirmando:

As hipóteses legais de impedimento inseridas na legislação reguladora do Processo Administrativo Disciplinar objetivam garantir a imparcialidade, princípio constitucional que informa o processo administrativo sancionador, impedindo abusos na atuação administrativa. [...] A norma tem natureza objetiva, atraindo a presunção absoluta de parcialidade da autoridade. (BRASIL, STJ, 2023).

A decisão demonstra que não se exige, nesses casos, a comprovação de prejuízo efetivo à defesa, pois a própria configuração do impedimento gera a nulidade do ato sancionador. Tal leitura reforça o compromisso com os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, garantindo que a Administração Pública não se transforme em instrumento de perseguição pessoal sob o pretexto de disciplinar o servidor.

Tal cenário gera uma situação de evidente insegurança jurídica para o servidor público, ainda mais quando estão presentes elementos de perseguição, assédio moral ou interesses políticos, visto que a decisão da autoridade máxima não se submete a instâncias administrativas superiores. O único pedido em caso de decisão contrária ao servidor é o pedido de reconsideração, que é por sua própria natureza, limitado, vez que solicita à mesma autoridade que revise seu próprio ato, o que, na prática, raramente é acolhido.

Diferentemente do que ocorre em esferas administrativas com estruturas hierárquicas mais robustas, como na União e em alguns estados, onde há previsão de instâncias recursais administrativas, no município o servidor, diante de uma decisão desfavorável do prefeito, encontra-se desprovido de meios efetivos de impugnação administrativa.

Ademais, o Processo Administrativo Disciplinar, embora revestido de uma estrutura formal que assegura etapas como instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento, revela na prática uma concentração preocupante de poderes na figura da autoridade julgadora. Essa autoridade, geralmente a mesma que determina a abertura do processo, atua desde o recebimento da denúncia ou conclusão da sindicância até o julgamento final do servidor, o que compromete a imparcialidade do procedimento. A fase de instauração ocorre por meio de portaria emitida por essa autoridade, que nomeia uma comissão processante, geralmente composta por servidores do mesmo órgão, e que atua sob a hierarquia administrativa. Durante a instrução, são colhidas provas, realizados depoimentos e diligências, mas mesmo nesse momento, a autonomia da comissão pode ser limitada por interesses institucionais, o que interfere na qualidade e na independência da coleta de informações.

Após a instrução, abre-se prazo para a apresentação da defesa pelo servidor, que, embora assegurada formalmente, pode encontrar dificuldades para ser plenamente considerada, sobretudo quando há pré-julgamento ou ambiente desfavorável à contestação. O relatório final da comissão propõe a absolvição ou a penalidade, mas não vincula a autoridade julgadora, que pode desconsiderá-lo integralmente e aplicar sanção distinta, inclusive mais severa. Nesse ponto, evidencia-se a centralização de funções: a autoridade que instaurou o processo, que acompanhou o seu desenvolvimento e que recebeu o relatório final, é também quem decide o desfecho, atuando, de forma acumulada, como investigadora, promotora e juíza.

Essa concentração de poder infringe o devido processo legal, sobretudo em sua dimensão material, que exige decisões justas, proporcionais e fundamentadas em critérios objetivos. A ausência de instância reexaminadora interna, a inexistência

de um controle imparcial sobre a decisão final e a possibilidade de sanções severas serem impostas sem revisão reforçam um modelo que, embora formalmente legal, pode ser substancialmente injusto. Na prática, isso contribui para a judicialização frequente dos PADs, já que muitos servidores buscam no Judiciário uma reavaliação das decisões administrativas, seja por vícios processuais, excesso de poder, ou desrespeito a direitos fundamentais. Portanto, embora as etapas do PAD estejam previstas em lei e tenham, em tese, o objetivo de garantir legalidade e justiça, a forma como o poder é distribuído internamente no processo revela desequilíbrios que comprometem a imparcialidade e a proteção efetiva dos direitos do servidor público.

Portanto, a atual sistemática fragiliza a proteção do servidor municipal, tornando imprescindível uma reflexão legislativa e institucional sobre a criação de mecanismos de controle administrativo imparcial, como órgãos colegiados independentes para julgamento de PADs, ou a previsão legal de segunda instância administrativa, como forma de assegurar maior efetividade aos direitos fundamentais dos servidores no âmbito municipal.

#### **4 AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

O direito à ampla defesa é assegurado tanto ao processo judicial, como ao processo administrativo, princípio este que é expresso na Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LV.

Observa-se, todavia, que tal garantia deixa de ser observada, muitas vezes, no processo administrativo disciplinar, fazendo com que o servidor prejudicado necessite percorrer um caminho mais longo ao recorrer ao Poder Judiciário para sanar o erro cometido na esfera administrativa.

Sobre esse aspecto, Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta a importância de ouvir e considerar o servidor investigado para uma decisão bem informada.

Concorre para uma decisão mais bem-informada, mais consequente, mais responsável, auxiliando, assim, a eleição da melhor solução para os interesses públicos em causa, pois a Administração não se faz de costas para os interessados, mas, pelo contrário, toma em conta aspectos relevantes por eles salientados e que, de outro modo, não seriam, talvez, sequer vislumbrados. (MELLO, 2015, p. 507).

O direito de ter suas razões consideradas, chamado também de direito a uma decisão fundamentada, para Bacellar Filho (1998, p.275), constitui critério de eficácia na esfera político-administrativa, do mesmo modo que é requisito para a implementação do controle judiciário.

Ainda acerca da consideração das razões da Administração Pública escreveu Da Costa (2002, p.139): “Não se reduz à mera peça escrita de declarações em que, não raro, se escudam perseguidores e atrabiliários chefes hierárquicos para infligir punições descabidas a subalternos indefesos e desprotegidos”.

Logo, as provas e fundamentos trazidos ao processo pelo agente público, devem realmente ser consideradas, não bastando a mera juntada do mesmo aos autos. Como prossegue Da Costa (2002, p.139):

Reduzir simplesmente a termo as declarações do indigitado autor de faltas não exaure o conteúdo da garantia em exame, a qual requer bem mais que

isso, chegando a exigir que as procedentes ponderações do acusado sejam levadas em conta (Da Costa, 2002, p.139).

Desse modo, é nítida a importância do direito à ampla defesa no processo administrativo disciplinar, garantindo-se que a defesa do servidor seja considerada em decisão fundamentada, sobretudo considerando-se os antecedentes e histórico do servidor, que não pode receber uma punição de forma desproporcional, sob pena de ter seus direitos violados.

Um exemplo prático de violação à aplicação do princípio da ampla defesa encontra-se na decisão do STF no ARE 945.486 AgR, no qual o Ministro Dias Toffoli negou provimento ao agravo regimental do Estado do Piauí, o qual continha pedido de exoneração de servidor público, consignando o Ministro o seguinte:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Servidor público. Exoneração. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Processo administrativo. Necessidade. Repercussão geral. Precedentes. 1. No julgamento do RE nº 594.296/MG, de minha relatoria, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão devem ser precedidos de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. 2. Agravo regimental não provido. (BRASIL, STF, 2016).

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reforçado a ideia de que o procedimento administrativo disciplinar não pode ser tratado de forma meramente formalista, sobretudo quando etapas essenciais são suprimidas injustificadamente. Nesses casos, o vício é considerado insanável, e o prejuízo à defesa é presumido, ainda que não haja demonstração concreta do dano, especialmente quando se trata da exclusão de fases que poderiam influenciar na convicção da autoridade julgadora. Em jurisprudência recente, o STJ decidiu:

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO EXISTÊNCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SUPRESSÃO DE ETAPA RELEVANTE. FALTA DE JUSTIFICATIVA IDÔNEA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. RECURSO PROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o CPC/1973.

II - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial que entendeu aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

III - Caso em que o servidor, ora Recorrente, foi demitido do cargo de Auditor Fiscal do Tesouro Estadual do Estado de Pernambuco, após constatação, em Processo Administrativo Disciplinar, da prática de infração funcional consistente na participação de gerência ou administração de empresa comercial ou industrial, em afronta aos arts 193, V, e 194, VII, do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de Pernambuco (Lei n. 6.123/1968).

IV - É pacífica a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a

nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*. Precedente.

V - Por outro lado, vigora a orientação segundo a qual a inobservância do rito do inquérito funcional, quando importar em restrição ao exercício do contraditório e da ampla defesa, configura prejuízo presumido e nulidade absoluta, representando vício insanável no processo administrativo disciplinar quanto aos atos posteriormente praticados.

VI - No caso específico dos servidores em exercício junto à Secretaria de Fazenda do Estado de Pernambuco, contexto do Impetrante, há procedimento próprio a ser observado na tramitação dos processos disciplinares, consistente na submissão do PAD à revisão do Conselho Especial da Corregedoria Fazendária antes de encaminhá-lo à autoridade julgadora, o que não ocorreu, tampouco foram apresentadas justificativas idôneas para a supressão da etapa.

VII - Não há na legislação de regência nenhuma limitação quanto ao exame a cargo do Conselho Especial da CORREFAZ, no sentido de restringi-lo à regularidade formal do procedimento. Pelo contrário, estando diante de um conselho misto, com a presença de integrante da categoria indicado pelo sindicato respectivo, impositivo concluir que o parecer não representa mera formalidade possível de ser relevada, especialmente diante do inequívoco cunho moderador nesse tipo de composição heterogênea.

VIII - Embora ostente caráter opinativo, não vinculando a autoridade julgadora, inviável afastar, *ipso facto*, a probabilidade concreta de um parecer total ou parcialmente favorável à defesa e capaz de influenciar na decisão final do Sr. Governador, porquanto retrata importante elemento de convicção.

IX - O fato de a Administração não ter finalizado a investigação funcional dentro do prazo de 04 (quatro) anos, previsto no art. 209, III, da Lei n. 6.123/1968, na sua redação original, não configura justificativa apta para desconsiderar fase do rito investigativo, providência que contraria os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

X - Recurso provido para reformar o acórdão recorrido e conceder a segurança, a fim de declarar a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar a partir do Despacho n. 001/2010 (fls. 267/268e) e possibilitar a colheita do parecer do Conselho Especial da Corregedoria Fazendária, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores deixados de auferir desde a impetração.

(RMS n. 60.271/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 28/2/2023, DJe de 3/3/2023.). (BRASIL, STJ, 2023).

O caso em questão ilustra que a omissão de etapa prevista em regulamento próprio, como o parecer de um conselho técnico misto, ainda que opinativo, é suficiente para configurar ofensa ao devido processo legal, invalidando o PAD e determinando a reintegração do servidor.

Isso demonstra a importância de que o procedimento administrativo não apenas aparente legalidade, mas que a observe de forma substancial, respeitando todos os direitos processuais do acusado.

## **5 ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO**

O assédio moral sofrido por servidores públicos, sobretudo no âmbito da administração municipal ocorre por diversos motivos, e sempre existiu, sendo ele um dos impactos da falta de uma instância revisora no processo administrativo disciplinar, corroborando para a prática da perseguição e de um ambiente hostil na

esfera do trabalho do servidor. Seja por motivos pessoais, políticos, servidores que denunciam irregularidades, corrupção ou má gestão, divergência ideológica ou religiosa, o assédio moral e perseguição não são novidades e causam diversas retaliações ao servidor prejudicado.

Acerca do tema, se faz necessário citar que a Constituição Federal traz a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da Constituição Federal. Nesse sentido, nota-se que não existe legislação específica a nível federal que puna a conduta do assédio moral no ambiente de trabalho público, e para sanar esses tipos de violações aos direitos do servidor, são utilizadas legislações correlatas, especialmente a Lei de Improbidade Administrativa e o Código de Ética dos Servidores Públicos.

Apesar de alguns estados e municípios brasileiros já possuírem legislação específica voltada à prevenção e punição do assédio moral no âmbito da administração pública, a ausência de uma norma geral em nível federal ainda representa um entrave significativo à uniformização da proteção jurídica dos servidores. Leis estaduais, como as existentes em São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul demonstram a preocupação regional com o tema. No entanto, essas iniciativas não abrangem todo o território nacional, sendo notória a carência de dispositivos semelhantes nos municípios de menor porte ou com baixa estrutura administrativa.

Tal realidade provoca uma lacuna de proteção que atinge, principalmente, servidores públicos de localidades menos desenvolvidas, onde a inexistência de mecanismos legais específicos inviabiliza a apuração adequada de denúncias e favorece a perpetuação de práticas abusivas. Portanto, torna-se evidente a necessidade de uma legislação federal que estabeleça diretrizes mínimas obrigatórias, defina o assédio moral de maneira objetiva, imponha deveres preventivos à administração e assegure o devido processo legal nas investigações, com garantias tanto à vítima quanto ao acusado. Nesse sentido, uma norma geral federal teria o efeito de garantir tratamento isonômico a todos os servidores públicos brasileiros, independentemente da esfera federativa em que atuem, promovendo um ambiente institucional mais seguro, ético e conforme os princípios da dignidade da pessoa humana e da moralidade administrativa, previstos na Constituição Federal.

Sobre o assédio, segundo Moraes (2005), a moralidade administrativa exige que o administrador público atue não apenas em estrita legalidade, mas também observando princípios éticos, como razoabilidade, justiça, boa-fé e lealdade.

Desse modo, tal princípio diz respeito também à obediência da ética, da razoabilidade e da justiça. Logo, obedecer à moralidade administrativa significa colaborar para a coibição dos casos de assédio moral dentro da Administração Pública.

Verifica-se também a existência de projetos de lei tramitando relacionados ao assédio moral, tipificando-o como conduta ilícita no Código Penal, bem como para incluir a conduta na Lei de Improbidade Administrativa, todavia, não foram sancionadas.

Nesse sentido, verifica-se que muitas vezes, não é suficiente a existência de princípios e normas que regem o Direito e o Processo Administrativo, sendo necessária a criação de legislações mais específicas para o combate à perseguição e assédio nesse âmbito, ficando evidente, como já mencionado, a grandeza e complexidade da máquina administrativa diante dos seus administrados.

## 6 POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DE PAD EM ÂMBITO JUDICIAL

No âmbito Federal, é a Lei nº 9.784/1999 que rege os Processos Administrativos, determinando que a Administração Pública obedecerá ao princípio da proporcionalidade. Esse princípio significa o equilíbrio entre meios e fins. Significa que a punição do servidor deve ser proporcional à falta cometida, razão pela qual as punições devem obedecer o interesse público.

Muito se utiliza-se do argumento de que o Poder Judiciário não pode se imiscuir no mérito administrativo, como forma de ocultar o abuso de poder e a injustiça na interpretação das normas legais aplicáveis à administração. No entanto, Tribunais superiores têm decidido de maneira diversa, que em casos de ilegalidades, o Judiciário deve exercer o controle de legalidade, percebendo-se que muitas decisões recentes vem anulando punições disciplinares que ultrapassam os limites da razoabilidade.

Nesse liame, como exemplo, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região anulou a demissão de um servidor público, porque este, mesmo tendo cometido uma falta, tinha boa conduta profissional e não tinha cadastro disciplinar, reforçando a tese da proporcionalidade. Logo, a sanção desproporcional de um processo administrativo disciplinar é um ato ilegal, que pode ser anulado, tanto pela própria Administração e, sobretudo, pelo Poder Judiciário.

Conforme decidido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, “para aplicação da penalidade, deve a autoridade competente, em respeito ao princípio da proporcionalidade, observar as normas postas no ordenamento jurídico próprio [...]” (BRASIL, TRF5, Apelação Cível nº 2001.05.00.047704-2, 2002).

Cabe trazer também como embasamento teórico, o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), sobretudo quanto à proteção dos direitos fundamentais no âmbito dos processos administrativos sancionadores. O artigo 8º da Convenção dispõe sobre as garantias judiciais mínimas que devem ser asseguradas a toda pessoa em processos que envolvam imputações de natureza penal ou que possam afetar seus direitos.

Ainda que o PAD ocorra no âmbito administrativo, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhecem que seus efeitos podem ser tão graves quanto os de um processo judicial, especialmente quando resultam em demissão, cassação de aposentadoria ou suspensão, exigindo, portanto, um nível elevado de garantias.

Como demonstrado ao longo do trabalho, a jurisprudência também tem sido firme quanto ao papel do Poder Judiciário como instância revisora quando há desrespeito aos direitos fundamentais no PAD. Esse entendimento tem levado à anulação de sanções administrativas em que o servidor foi julgado por comissão sem isenção ou em que houve desequilíbrio entre acusação e defesa. A jurisprudência do STF e STJ, portanto, tem caminhado no sentido de consolidar o PAD como um procedimento que, embora administrativo, deve observar os mesmos princípios de justiça e respeito à dignidade da pessoa humana que regem os processos judiciais.

Portanto, resta evidente que a punição ao servidor não pode atender a sentimentos pessoais do seu superior ou à vingança do subordinado, em detrimento do que de fato rege a Administração, que é o interesse público, e é por isso que muitos casos são revistos judicialmente, apesar de ser o caminho mais longo.

## 7 METODOLOGIA

Segundo Bruyne (1991, p. 29) a metodologia deve ajudar a explicar não apenas os produtos da investigação científica, mas principalmente seu próprio processo, pois suas exigências não são de submissão estrita a procedimentos rígidos, mas antes da fecundidade na produção dos resultados.

De acordo com Antonio Carlos Gil (2008, p.08), para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento. Ele define o método como caminho para se chegar a algum fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Portanto, para a realização deste trabalho de conclusão de curso foram utilizados dois métodos principais: o dedutivo e o observacional. No método dedutivo, parte-se dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública para analisar de que forma essas diretrizes são aplicadas na prática do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). O método observacional, por sua vez, consiste em um procedimento científico que permite a análise de comportamentos e práticas administrativas concretas, observáveis na condução dos PADs, permitindo identificar padrões de violação de garantias, situações de perseguição ou mesmo de assédio institucional.

Quanto à sua natureza, a pesquisa classifica-se, quanto aos fins, como exploratória, uma vez que busca ampliar a compreensão de um tema ainda pouco abordado na literatura jurídica: a utilização do PAD como instrumento de perseguição ao servidor público, especialmente na esfera municipal. Trata-se de um estudo que visa levantar hipóteses e explorar possibilidades ainda não debatidas de maneira sistematizada no campo do Direito Administrativo. Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, realizada com base em material publicado em livros, artigos acadêmicos, jurisprudências, legislações e documentos institucionais, de acesso público.

## 8 CONCLUSÃO

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD), enquanto mecanismo de controle e punição na administração pública, surge como um dos pilares para garantir a ordem e a moralidade no serviço público. Contudo, quando analisado à luz do princípio do duplo grau de jurisdição, é possível perceber as limitações que sua estrutura impõe, especialmente pela ausência de uma instância revisora interna. A falta desta segunda instância pode resultar em decisões arbitrárias e desproporcionais, enfraquecendo os direitos dos servidores públicos e tornando-os vulneráveis a perseguições, assédio moral e punições desmedidas.

Conclui-se que, embora o servidor público conte, em tese, com diversas garantias constitucionais e processuais — como o contraditório, a ampla defesa, o devido processo legal, a motivação dos atos administrativos e a observância aos princípios do art. 37 da Constituição Federal — essas garantias nem sempre são efetivamente respeitadas no curso do Processo Administrativo Disciplinar, especialmente no âmbito municipal, onde há maior proximidade entre gestores e servidores. A ausência de uma instância revisora administrativa, a composição parcial de comissões processantes e a inexistência de instrumentos claros de

proteção contra perseguições ou assédio institucional comprometem a imparcialidade e a justiça dessas decisões.

Portanto, o PAD é tanto um mecanismo de justiça administrativa quanto pode se tornar instrumento de punição arbitrária, dependendo da forma como é conduzido. O equilíbrio entre esses dois polos está diretamente ligado à observância rigorosa dos princípios constitucionais, processuais e éticos que regem a Administração Pública. Apesar dos princípios constitucionais explícitos e implícitos, a ausência de uma instância revisora no âmbito administrativo compromete a imparcialidade e favorece decisões arbitrárias, visto que o duplo grau de jurisdição administrativo não é previsto na Carta Magna.

Desse modo, a resposta à pergunta da pesquisa é que as garantias constitucionais e processuais existem formalmente, mas sua efetividade depende de fatores como a estrutura do ente federativo, a independência da comissão processante e o respeito real aos princípios da Administração Pública. Em muitos casos, a única via de reparação é o acesso ao Judiciário, o que demonstra uma fragilidade do sistema disciplinar administrativo quanto à proteção do servidor.

Diante disso, a proposta de incluir uma segunda instância administrativa no PAD, que funcione como um mecanismo de controle e revisão das decisões, é uma solução necessária para garantir que os princípios constitucionais e administrativos sejam observados de forma justa e equânime, através de uma fiscalização imparcial na atuação administrativa, como por exemplo a criação de corregedorias, e de comissões disciplinares independentes e capacitadas. Além disso, há a necessidade de legislações mais específicas no âmbito federal que trate do assédio no ambiente de trabalho do serviço público. A presença de uma instância revisora pode atuar prevenindo excessos, garantindo que a justiça prevaleça e que os servidores não sejam alvo de decisões arbitrárias ou persecutórias. Esta medida, além de proteger os direitos dos servidores, também fortalece a própria administração pública, que, ao assegurar a imparcialidade e a transparência, ganha em credibilidade perante a sociedade.

A reflexão sobre o tema, portanto, vai além da esfera jurídica, alcançando questões sociais cruciais, como a dignidade, a moralidade administrativa e a efetividade da justiça no serviço público. A pesquisa proposta busca, ao final, não apenas trazer luz a essas problemáticas, mas também contribuir com propostas concretas que possam ser aplicadas na prática, visando à construção de uma administração pública mais justa, equilibrada e sensível às necessidades e direitos dos seus servidores.

## REFERÊNCIAS

Anguera, M.T. (2003). La observación. En C. Moreno Rosset (Ed.), Evaluación psicológica. Concepto, proceso y aplicación en las áreas del desarrollo y de la inteligencia (pp. 271-308). Madrid: Sanz y Torres.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 18 de março 2025

\_\_\_\_\_. 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, 29 jan. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 169.077, de Minas Gerais. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento: 05 dez. 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 2001.05.00.047704-2, 1ª Turma, Relatora: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, julgado em 14 nov. 2002, publicado em 19 dez. 2002. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br>. Acesso em: 04/05/2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 945.486 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 15 mar. 2016, publicado em 29 abr. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 60.271/PE, rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 28 fev. 2023, DJe 3 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRUYNE, P. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: Os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

DA COSTA, José Armando. Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar. 4 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FERNANDES, Edison Carlos. O duplo grau de jurisdição administrativa à luz das restrições de acesso ao CARF. FF Law, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://fflaw.com.br/o-duplo-grau-de-juris-dicao-administrativa-a-luz-das-restricoes-de-acesso-ao-carf/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

GALDEANO, Luany; CAVALCANTI, Tatiana. Em média, 215 servidores públicos se afastam todos os anos para cuidar da saúde mental. Folha de São Paulo. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2024/05/em-media-215-servidores-pu-blicos-se-afastam-todos-os-anos-para-cuidar-da-saude-mental.shtml>. Acesso em: 05/06/2024.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6º ed., São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Jander Silva de. Assédio moral nas universidades federais do Brasil: uma revisão de literatura. Manaus, 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Psicologia) – Faculdade de Psicologia, Universidade Federal do Amazonas.

MATOS, Andressa. Assédio moral no serviço público: a inexistência de legislação. JusBrasil. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/assedio-moral-no-servico-publico-a-inexistencia-de-legislacao/407792520>. Acesso em 05/06/2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 40.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MEROLA, Sérgio. Principais causas de nulidade de um PAD. JusBrasil. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principais-causas-de-nulidade-de-um-pad-parte-i/676090813>. Acesso em 05/06/2024.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2005.

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

MOTA, Anne Karen Santos. Origem e evolução do Direito Administrativo. JurisWay. 2014. Disponível em: [www.jurisway.org.br](http://www.jurisway.org.br). Acesso em: 05/06/2024.

SANTOS, Rafael Mendes. O contraditório e a ampla defesa no processo administrativo disciplinar. JusBrasil. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-contraditorio-e-a-ampla-defesa-no-processo-administrativo-disciplinar/592488924>. Acesso em 05/06/2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1002042-32.2020.8.26.0510, Rel. Danilo Panizza, 1ª Câmara de Direito Público, julgado em 25 fev. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

SAKAI, Mariana Katsue; SAKAI, Ana Maria Ottoni. Evolução do Processo Administrativo Disciplinar. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-processo-administrativo-disciplinar>. Acesso em: 05/06/2024.

SOARES, Caio César. O princípio da autotutela. JusBrasil. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-autotutela/433359725>. Acesso em: 05/06/2024.

TORQUATO, Isis Sangy de Almeida. A vulnerabilidade do servidor diante da administração pública. Migalhas. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/392475/a-vulnerabilidade-do-servidor-diante-da-administracao-publica>. Acesso em: 05/06/2024.

VERGARA, Sylvia C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Francisco Leite Duarte, pelo acompanhamento, orientação, empenho e amizade.

Agradeço a Deus, que esteve presente em cada passo desta jornada, dando-me forças nos momentos de cansaço e clareza nas decisões difíceis. Sem Sua presença e proteção, este caminho teria sido muito mais árduo. Sou grata por entender que toda realização nesta caminhada se deve ao Seu cuidado e à Sua presença constante em minha vida.

À Universidade Estadual da Paraíba, que foi o alicerce da minha formação acadêmica e pessoal. Cada aula, cada orientação e cada desafio vivido nesse ambiente contribuíram de forma essencial para a formação de uma profissional, mas também de uma cidadã mais consciente do seu papel no mundo.

Ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, na pessoa de seu diretor, Prof. Ricardo dos Santos Bezerra, e da ex-coordenadora Lucira Freire Monteiro, pelo apoio recebido e pela prontidão na resolução das demandas.

Ao Centro de Ciências Jurídicas, por ter sido minha casa durante os cinco anos de graduação — lugar onde amadureci e vivi momentos fundamentais nesta caminhada árdua, mas necessária e, ao mesmo tempo, feliz.

À secretaria, aos servidores e técnicos do CCJ, na pessoa de Alanberg Montini, pela disponibilidade, pelo apoio e por cada dúvida retirada com alegria e satisfação, o tempo que fosse. Um exemplo do tipo de profissional que se quer encontrar em qualquer repartição pública.

À biblioteca, por ter sido não apenas uma fonte de conhecimento, mas também um espaço de acolhimento, silêncio e foco, indispensável durante as longas jornadas de pesquisa e escrita. Registro minha sincera gratidão aos bibliotecários e demais profissionais que atuam nesse espaço, sempre solícitos, prestativos e dispostos a ajudar nas buscas, dúvidas e necessidades do dia a dia acadêmico.

À sala de estudos, um lugar que se tornou extensão da minha rotina e quase um segundo lar. Foi nesse ambiente que vivi dias intensos de dedicação, onde organizei ideias, revisei conteúdos e escrevi parte deste trabalho. Lá encontrei não apenas silêncio e estrutura, mas também força, disciplina e foco.

Agradeço ainda aos professores e servidores da instituição, cujas contribuições foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. À coordenação do curso, pelo apoio constante.

À Professora Aureci Gonzaga Farias, pelas valiosas contribuições e sugestões ao trabalho, bem como aos Professores Ana Caroline Câmara Bezerra e Severino Pereira Cavalcanti Neto, por serem exemplos de profissionais presentes, comprometidos e competentes.

Ao ex-diretor e professor Laplace Guedes, pela significativa contribuição durante sua gestão, e ao Professor Luciano Nascimento, pela orientação durante o PIBIC.

À cantina de seu Jadir e Lena, por marcar tantos momentos de conversas, risadas, desabafos e até de desespero. A seu Marquinhos, aos vigias, seguranças e ao pessoal da limpeza do CCJ: cada um, com sua dedicação diária, contribuiu para um ambiente melhor e mais acolhedor.

A Nycolas, minha pessoa, meu companheiro, meu lar. Há muito de você em cada mínimo detalhe da minha vida. O amor cura e transforma, e você é a prova viva disso nos meus dias.

Agradeço à minha família pelo exemplo constante de responsabilidade, honestidade e persistência, valores fundamentais que nortearam minha trajetória acadêmica e pessoal.

À minha mãe, Maria da Conceição, e ao meu padrasto, Manuel, por todo o investimento nos meus estudos — especialmente a ela, pelo exemplo de mulher independente e batalhadora que sempre foi. À minha irmã, Flávia, por ser minha parceira de vida, meu ombro amigo e meus ouvidos em meio ao turbilhão da vida. Não à toa fomos escolhidas uma para a outra para dividirmos o mesmo sangue.

Ao meu pai, Diógenes, pelas conversas, conselhos e por ter sido inspiração, com sua experiência, para a escolha do tema deste trabalho — o que torna ainda mais especial o encerramento deste ciclo.

Carrego comigo a certeza de que nenhum percurso se faz só. Foram muitas mãos estendidas, palavras de incentivo e silêncios respeitosos ao longo desse caminho. Se hoje concluo esta etapa com o coração cheio, é porque tive a sorte de cruzar com pessoas que me ensinaram sobre compromisso, generosidade e coragem, não apenas nos livros, mas na prática do dia a dia.

Às amigas construídas ao longo dessa caminhada, meu carinho e gratidão. Ao meu grupo de trabalho, amizade e parceria — Beatriz Brito, Janice Chianca e Edna Beatriz — que estiveram sempre presentes em todo o processo, nos bons e maus momentos. Foram elas que tornaram os dias mais leves, as dificuldades mais suportáveis e as conquistas ainda mais significativas. Entre conversas nos intervalos, trocas de materiais, apoio emocional e risadas sinceras, formamos laços que levarei comigo para além da vida acadêmica.

Reforço minha gratidão ao ensino público, gratuito e de qualidade, que não apenas transformou minha vida, mas me possibilitou enxergar o mundo com outros olhos. Defender essa estrutura é, também, reconhecer que histórias como a minha só foram possíveis porque o conhecimento foi tratado como um direito e não como um privilégio.

Agradeço à Justiça, não apenas como instituição, mas como valor que guiou minha escolha profissional. Foi o desejo de compreender, promover e defender a Justiça que me impulsionou a ingressar na faculdade de Direito. Ao longo do curso, pude enxergar suas imperfeições, seus desafios e suas urgências, mas também a sua transformação. Que esta formação seja, acima de tudo, instrumento de serviço à sociedade.

Por fim, agradeço a mim. Pela persistência nos dias difíceis, pelo silêncio respeitado, pelos limites reconhecidos e pelas escolhas feitas. Essa trajetória de autoconhecimento e superação me permitiu amadurecer não apenas como estudante, mas também como pessoa. Valorizar o próprio esforço e reconhecer as conquistas, por menores que sejam, foi fundamental para a realização deste trabalho e para a construção do caminho que ainda está por vir.