

O DANO MORAL DO SERVIDOR PÚBLICO DECORRENTE DA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO CORRECCIONAL SEM JUSTA CAUSA

THE MORAL DAMAGE OF THE CIVIL SERVANT RESULTING FROM THE INITIATION OF JUSTIFIED CAUSE CORRECTIONAL PROCEDURAL

Gilberto Fachetti Silvestre¹
Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo:

Trata-se de pesquisa que apresenta a tese de que a instauração de uma sede correcional disciplinar em face de um servidor público, sem um profundo e consistente juízo de admissibilidade por parte da autoridade titular do *jus puniendi*, no qual se averigue a existência de justa causa para a existência do feito jurisdicional administrativo, lesa a personalidade do servidor e, conseqüentemente, é passível de ser compensação a título de dano moral. Decorreu de pesquisa indutiva com julgados, na qual se buscou estabelecer uma referência geral com base no conhecimento de certo número de dados singulares para a elaboração de uma conclusão de caráter genérico. A investigação identificou os direitos da personalidade lesados e como a instauração do procedimento lesa tais poderes. Daí que se concluiu pela viabilidade e operabilidade da tese defendida, que encontrou respaldo em decisões de órgãos de apelação e da instância superior e suprema.

Palavras-chave:

Procedimentos correcionais. Ausência de justa causa. Juízo de admissibilidade. Dano moral. Compensação.

Abstract:

This research presents the thesis that the establishment of a disciplinary correctional seat in the face of a public servant, without a deep and consistent judgment of admissibility by the *jus puniendi* holding authority, in which there is a just cause for the existence of the administrative judicial feat, will damage the personality of the server and therefore may be compensated for moral damage. It was the result of inductive research with judges, which sought to establish a general reference based on the knowledge of a certain number of singular data for the elaboration of a generic conclusion. The investigation identified the injured personality rights and how the prosecution undermines such powers. Concluded by the viability and operability of the thesis defended, which was supported by decisions of the appellate bodies and the higher and Supreme Court.

Keywords:

Correctional Procedures. Absence of justified cause. Admissibility judgment. Moral damage. Compensation.

1. INTRODUÇÃO.

Esse trabalho é um ensaio elaborado a partir de análise de julgados e de casos concretos e que defende a seguinte tese propositiva e inspiradora: a instauração de uma sede correcional disciplinar em face de um servidor público, sem um profundo e consistente juízo de admissibilidade por parte da autoridade titular do *jus puniendi* — no qual se averigue a existência de justa causa para a existência do feito jurisdicional administrativo — lesa a

¹ Professor do Departamento de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Doutor em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

personalidade do servidor e, conseqüentemente, é passível de ser compensado a título de dano moral.

A escolha do tema está intimamente associada à relevância social da matéria. Em primeiro lugar, os processos correccionais possuem alto custo pecuniário, segundo a Controladoria-Geral da União (CGU); e em segundo, há uma potencial repercussão negativa na esfera funcional e pessoal do servidor processado.

Nesse diapasão, mostrou-se imperativo analisar o estado d'arte de julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de algumas instâncias de apelação, para entender como os tribunais se posicionaram ao enfrentar a matéria e, principalmente, quais seus fundamentos e precedentes.

O objetivo geral dessa pesquisa foi identificar quais direitos da personalidade — no momento presente, uma vez que tais poderes são *numerus apertus* — são lesados pela instauração da sede correccional indevida, e que fundamentam a tutela compensatória dos danos morais. Se constatada a lesão aos direitos da personalidade, *pari passu* se analisou como seriam os danos em casos de procedimento correccional disciplinar (PAD ou sindicância acusatória).

Para o implemento desse objetivo, procedeu-se a análise de julgados para verificar se há jurisprudência em torno do tema. Por óbvio, a pesquisa aprofundou, como premissa, as noções identificadas na literatura jurídica. Nesse sentido, a pesquisa foi desenvolvida como uma abordagem de caráter qualitativo.

Não houve revisão de bibliografia, porque o intuito não foi explorar os conceitos abordados no que concerne especificamente a essa matéria. (Até porque, trata-se de tema pouco abordado na literatura jurídica). Mas, a pesquisa adotou a metodologia de revisão sistemática de julgados, especificamente recorrendo à análise dos acórdãos da instância superior e, por vezes, da instância suprema.

O método utilizado foi o indutivo, buscando estabelecer uma referência geral com base no conhecimento de certo número de dados singulares, ou seja, partindo de dados singulares para a elaboração de uma conclusão de cunho genérico.

A pesquisa, assim, pretende oferecer aos operadores do Direito o entendimento recente e hodierno das instâncias especial e suprema e de alguns órgãos de apelação acerca da viabilidade e operabilidade da compensação de danos morais por ausência de justa causa para a instauração de procedimento disciplinar. Com isso, a tese aqui defendida pretende oferecer recursos práticos à comunidade jurídica para a operabilidade da matéria em sede judicial.

2. A JUSTA CAUSA PARA INSTAURAÇÃO DA SEDE DISCIPLINAR.

Em primeiro lugar, tenha-se em mente que, faz tempo, o acusado deixou de ser *objeto* do processo para ser *sujeito* do processo (GOMES, 2020). Quer dizer, o servidor é um *protagonista*, e não uma *peça* da correição.

Segundo Óscar Horta (2010, p. 213), não há conduta justa sem causa justa. Trazendo para a realidade dos procedimentos correcionais investigativos e acusatórios, significa que não pode haver a instauração da sede disciplinar sem um justo motivo fundado em indícios consistentes de autoria e materialidade. Logo, simples denúncias, demandas dos que têm sede de sangue e clamor da turba irascível têm que ser enfrentados com coragem pela autoridade administrativa para poupar o servidor que injustamente querem ver processado.

Nesse sentido, Romeu Felipe Bacellar Filho (2017, p. 170) escreve que o dever de a autoridade administrativa cumprir irrestritamente a norma jurídica “não significa aplicação fria e descompromissada porque, antes de atender a norma, preexiste a finalidade pública”. Por isso, também defende que a instauração do processo disciplinar exige que a autoridade administrativa instauradora proceda a uma suficiente motivação do ato de recebimento da denúncia (BACELLAR FILHO; MARTINS, 2019, p. 654-659).

O processo administrativo disciplinar (PAD) é parte da jurisdição cível *lato sensu*, submetendo-se, portanto, às *regulis juris* da Teoria Geral do Processo. Significa que as regras mais importantes do processo civil são aplicáveis à jurisdição administrativa (MENEZES, 2017).

Nesse sentido, um PAD, sendo um processo e um procedimento, deve buscar a verdade para a convicção daquele que julga (autoridade administrativa). O processo deve buscar uma “verdade possível”, aquela que se revela pelas provas (OLIVEIRA, 2012, p. 381). No caso da jurisdição administrativa, a instauração de um procedimento acusatório ou investigativo deve ocorrer se, tão-somente, o juízo de admissibilidade constatar que será possível produzir provas consistentes para se chegar a uma “verdade”. Obviamente, essa verdade deve ser buscada com base na presunção de inocência (BACELLAR FILHO; MARTINS, 2019).

A instauração de um Processo Administrativo Disciplinar deve seguir as diretrizes da Instrução Normativa nº. 14/2018 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que regulamenta a atividade correcional no sistema de correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº. 5.480/2005. Por ela, em seu art. 4º, são estabelecidas duas categorias de instrumentos de correição no Poder Executivo Federal: “Art. 4º Os procedimentos correcionais podem ter natureza investigativa ou acusatória”.

Os instrumentos investigativos têm natureza meramente inquisitorial e deles não pode resultar aplicação de penalidade, conforme dispõe o *caput* do art. 5º da IN nº. 14/2018, e são os seguintes: a investigação preliminar (IP); a sindicância investigativa (SINVE); e a sindicância patrimonial (SINPA).

O art. 6º da IN nº. 14/2018, por sua vez, elenca em *numerus clausus* os instrumentos acusatórios, que têm natureza contraditória e dos quais pode resultar aplicação de penalidade. São os seguintes:

- 1) Sindicância acusatória (SINAC);
- 2) Processo administrativo disciplinar (PAD);
- 3) Processo administrativo disciplinar sumário;
- 4) Sindicância disciplinar para servidores temporários;
- 5) Procedimento disciplinar para empregados públicos;
- 6) Processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista (PAS); e
- 7) Processo administrativo de responsabilização (PAR).

Ao receber a denúncia, a autoridade competente procederá ao juízo de admissibilidade, para constatar se há indícios de autoria e materialidade consistentes para a instauração de algum dos instrumentos correccionais. Tal é assim por disposição do *caput* do art. 9º da IN nº. 14/2018: “Art. 9º O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa. [...]”.

O *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* da Controladoria-Geral da União (CGU, 2021, p. 44) orienta que a instauração de um processo administrativo disciplinar não é obrigatória somente pela chegada de uma denúncia:

Colocada a questão da obrigatoriedade de apuração da irregularidade que chegar ao conhecimento da autoridade competente, é importante observar que tal obrigação não é absoluta, já que nem todas as notícias de irregularidade, após a devida análise, levarão a aludida autoridade a concluir pela existência de infração disciplinarmente censurável.

O mesmo manual da CGU (2021, p. 44-45) recomenda que denúncias com pouca consistência sejam, antes da instauração de PAD, objeto de uma apuração (investigação) preliminar:

[...] também acontece de a notícia da eventual irregularidade ser pontual, mas incompleta, requerendo, assim, uma verificação mais aprofundada de seus elementos

para delimitação inicial da materialidade (fato supostamente irregular) e autoria (eventual autor do fato). Nessa situação, a autoridade competente deverá coletar informações com o objetivo de confirmar ou não a plausibilidade da notícia, ou seja, se de fato há indícios que apontem para a ocorrência da infração disciplinar relatada, conforme determina o art. 143 da Lei nº. 8.112/90: “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata (...)”.

Nesse contexto exemplificativo, percebe-se que é indispensável fazer uma análise prévia da notícia de irregularidade recebida, utilizando-se, caso necessário, dos procedimentos investigativos (conceituados no item 6.1), para que só então possa ser tomada a decisão adequada: cumprir o disposto no citado parágrafo único do art. 144, arquivando a denúncia ou representação inepta; ou cumprir o disposto no referido art. 143, quando esse estabelece a utilização da sindicância contraditória ou do processo administrativo disciplinar para a apuração dos fatos.

A essa análise prévia da notícia de irregularidade exigida de forma indireta pela Lei nº. 8.112/90, e à subsequente decisão adotada pela autoridade competente, denomina-se juízo ou exame de admissibilidade.

Em seu juízo de admissibilidade para a instauração da sede investigativa, sindicante ou disciplinar, a autoridade administrativa não pode instaurar *incontinenti* um processo administrativo disciplinar pelo simples fato de receber uma denúncia, especialmente quando a rotina da repartição permite perceber que tal notícia é inconsistente. Isso se deve ao fato de que o processo administrativo disciplinar, pelo disposto no art. 32 da IN nº. 14/2018, somente deve ser instaurado quando houver *fortes e consistentes* indícios de materialidade e autoria da prática de infração disciplinar: “Art. 32. O PAD é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração disciplinar praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido. [...]”.

Observe, outrossim, que pela formulação normativa do *caput* do art. 32 o sintagma “apurar responsabilidade de servidor” indica que o fato é evidente ou já foi apurado. É que, embora haja uma fase de inquérito no processo administrativo disciplinar, seu objeto principal é a análise da infração, o indiciamento e a imputação ou não de responsabilidade.

Cabe à sindicância investigativa ou preparatória, nos termos dos arts. 19 a 22 da Instrução Normativa nº. 14/2018, a apuração preliminar de fatos infracionais:

Art. 19. A SINVE constitui procedimento de caráter preparatório, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório.

Parágrafo único. Da SINVE não poderá resultar aplicação de penalidade, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Art. 22. O relatório final da SINVE deverá ser conclusivo quanto à existência ou não de indícios de autoria e materialidade de infração disciplinar, devendo recomendar a instauração do procedimento disciplinar cabível ou o arquivamento, conforme o caso.

O juízo de admissibilidade pela autoridade administrativa deve ser robusto, e não baseado apenas, por exemplo, em denúncia na imprensa ou recomendação do Ministério Público. Segundo Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 577), a autoridade deve, no juízo de admissibilidade, partir de critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático:

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

Há denúncias que não devem prosperar e devem ser arquivadas *incontinenti*. O parágrafo único do art. 144 da Lei nº. 8.112/1990 obriga o arquivamento se o fato descrito na peça acusatória não seja evidente infração disciplinar ou ilícito penal. Se tal evidência não existir, será caso de arquivamento por falta de objeto:

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

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

O “falta de objeto” a que se refere o parágrafo único do art. 144 significa ausência de justa causa. Nesse sentido, José Armando da Costa (2009, p. 203) assim escreve:

Vê-se, assim, que, sem esses conectivos pré-processuais, resta ilegítima a iniciativa da administração pública consistente na abertura desses expedientes apuratórios de faltas disciplinares, pois que tais elementos prévios indiciários (*fumus boni iuris*) não apenas constituem uma exigência jurídico-processual sinalizadora da plausibilidade de condenação do servidor imputado, como também configura uma garantia em favor deste, que não poderá, sem o mínimo de motivação, ser submetido a inquietadores procedimentos como tais.

A necessidade de um motivo é apontada por Romeu Felipe Bacellar Filho (2007, p. 24) como requisito de validade do processo administrativo disciplinar. Logo, a ausência de motivo consiste em um vício insanável existente desde o ato instaurador. Sobre o motivo, escreve:

MOTIVO ou causa é a situação fática, prevista em lei que autoriza a realização do ato. É a compatibilização do acontecimento fático com a previsão legal, em termos clássicos: a subsunção do fato à norma

Requisito indispensável nos atos administrativos, pela sua correta indicação, propicia à defesa um referencial em termos de orientação, notadamente quanto à produção de provas e o balizamento do contraditório.

A ausência de motivo, ou a sua errônea invocação, fere o princípio constitucional da ampla defesa, impossibilitando ao indiciado, pela impostura da acusação, a plenitude do uso dessa garantia.

Ressalta Romeu Felipe Bacellar Filho (2007, p. 24) que o a motivação não consiste em ato superficial e de indicações genéricas. Por isso, sustenta a tese de que “mesmo que o servidor tenha ciência da imputação lhe dirigida, é forçoso concluir que, muitas vezes, a generalidade contida nos dispositivos citados no ato instaurador do processo fazem-no viciado *ab initio*, pela inconcialibilidade de sua aplicação conjunta” [*sic*]. Por isso, entende que o aforismo do processo penal pelo qual o réu se defende de fatos não se aplica ao processo administrativo, pois tal entendimento é “simplista e insuficiente”.

A motivação suficiente e bem fundamentada revela a imparcialidade da autoridade administrativa (PORTA, 2012), o que confere credibilidade ao ato e, principalmente, melhores oportunidades de defesa ao acusado.

Por isso, em matéria correcional existe a necessidade de verificar a existência de indícios de autoria e materialidade de infração disciplinar antes que seja determinada a instauração de procedimento disciplinar, que irá confirmar ou não essa primeira impressão da autoridade administrativa, haja vista os efeitos de natureza moral imputados ao agente público decorrente da apuração de irregularidade funcional. Além de ser colocado sob suspeita, vários direitos do servidor são suprimidos: não pode assumir cargos de confiança, seus direitos de gozar licenças são suspensos, e, também, não pode pedir exoneração nem aposentadoria voluntária no período em que responde ao processo (*caput* do art. 172 da Lei nº. 8.112/1990).

Quanto ao dever de apurar que está prescrito no art. 143 da Lei nº. 8.112/1990, a Controladoria-Geral da União (CGU, 2012) entende que se trata de ato com duplo aspecto:

- 1) vinculado: objetiva promover a apuração imediata das irregularidades; não há alternativa, pois a autoridade deve necessariamente instaurar o procedimento cabível *havendo indícios de autoria e materialidade*; e
- 2) discricionário: a autoridade deve escolher o procedimento disciplinar cabível conforme parâmetros normativos vigentes (princípios e regras).

Ainda de acordo com a CGU (2012), no juízo de admissibilidade, feito a partir das notícias de possível irregularidade que chegam à autoridade competente, é necessária uma análise prévia pela autoridade, com o “levantamento dos elementos relacionados à suposta irregularidade e, ato contínuo, com a ponderação à vista da necessidade e utilidade de determinar a instauração da sede disciplinar”. Deverá, pois, a autoridade, certificar-se da presença de indícios de materialidade — *id est*, identificar a extensão do fato irregular (ação ou

omissão em afronta ao ordenamento jurídico) relacionado ao exercício do cargo — e de indícios de autoria — identificar o servidor envolvido com o possível fato irregular —.

Consciente da necessidade de um juízo de admissibilidade consistente, a Controladoria-Geral da União editou a Instrução Normativa nº. 08/2020, que regulamenta a investigação preliminar sumária (IPS) no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. O art. 1º autoriza a instauração da IPS, o que antes não era previsto e causava temores às autoridades administrativas em proceder a tal investigação:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, *poderão realizar* apurações de irregularidades por meio de Investigação Preliminar Sumária (IPS) quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a imediata instauração do processo correccional.

Observe, porém, o destaque que foi feito na formulação normativa: a CGU não *obriga* as autoridades administrativas a instaurarem a investigação preliminar sumária, mas, apenas, *facultam* sua utilização (“*poderão realizar*”). Foi um avanço, porém menos daquilo que poderia ter sido, pois dependerá a boa-vontade do administrador titular do *jus puniendi*.

A investigação preliminar sumária, segundo o *caput* do art. 2º da IN nº. 08/2020, é um procedimento administrativo preparatório, informal e de acesso restrito, “destinado à coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo administrativo disciplinar acusatório, processo administrativo sancionador ou processo administrativo de responsabilização”. O § 2º do art. 2º proíbe a aplicação de penalidade no âmbito da investigação preliminar sumária:

Art. 2º. [...]

§ 2º Da IPS não poderá resultar aplicação de sanção, *sendo prescindível* a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

[...].

Observe, contudo, que a IN nº. 08/2020 entende que a ampla defesa é *prescindível*, ou seja, *desnecessária, escusada*.

A ampla defesa talvez seja uma das regras mais importantes do processo disciplinar (investigativo e punitivo). Inclusive, esta é a opinião de Giovanni Orso Borile e Marianita Filippin (2018). Já para Romeu Felipe Bacellar Filho (2017, p. 230 e ss.) é o contraditório.

Essa ampla defesa começa a ser contemplada quando, no juízo prévio de admissibilidade, a autoridade administrativa oportuniza que o denunciado possa se manifestar previamente sobre o que se lhe imputa. Não há, é verdade, uma regra expressa nesse sentido, mas, convenha-se, trata-se de um consectário lógico da ampla defesa. Não se trata de uma defesa quanto à inocência — a qual ocorre na investigação e no procedimento acusatório —, mas de uma manifestação quanto à denúncia e sua admissibilidade.

Mas, para além da questão processual, interna, essa atitude também é exigida pela eficiência administrativa, visto que a Controladoria-Geral da União (2021, p. 77) (2012) destacou o expressivo gasto de recursos públicos com o processamento de sedes correcionais.

É verdade que a regra fundamental da oficialidade dos processos investigativos e acusatórios (ou “princípio” da oficialidade), prevista no inciso XII do art. 2º da Lei nº. 9.784/1999, obriga a autoridade administrativa e o órgão investigativo ou persecutório a impulsionar *ex officio* o processo administrativo (BACELLAR FILHO; PIVETTA, 2014, p. 116-117). Porém (e a própria formulação normativa faz esta ressalva), *sem prejuízo da atuação dos interessados*. Nesse sentido, Romeu Felipe Bacellar Filho (2017, p. 192) entende que a oficialidade não significa dizer que a administração pode executar atos processuais sem contraditório e ampla defesa. Aduz que ouvir o servidor/acusado previamente, antes de uma decisão, assegura o conhecimento maior dos fatos e auxilia no aperfeiçoamento do ato administrativo e, assim, da “justiça da decisão” (BACELLAR FILHO, 2017, p. 309) (BACELLAR FILHO; MARTINS, 2019, p. 650 e ss.).

Para a instauração da sede disciplinar (PAD ou sindicância acusatória) é necessária a existência de justa causa para instauração de procedimento punitivo. A instauração do respectivo procedimento disciplinar deve ser precedida de uma análise sobre a existência de indicativos do cometimento de irregularidade administrativa. Por exemplo, não basta uma denúncia de um colega de trabalho ou uma recomendação do *Parquet* para se presumir, *per se*, existirem os indícios da materialidade.

A propósito, Hely Lopes Meirelles (2020) entende que é essencial que a denúncia descreva os fatos de modo suficiente e específico para uma adequada delimitação do objeto e para garantir a defesa. Quer dizer, denúncias genéricas não devem ser recebidas. Reginaldo Gonçalves Gomes (2020) estima que existem — em suas palavras, “inúmeros” — processos disciplinares e sindicâncias instaurados sem a preocupação com a descrição dos fatos imputados ao acusado ou mesmo com meras acusações infundadas. Essa descrição inexistente ou insuficiente subtrai do servidor acusado o direito de defesa.

A respeito do que consiste a justa causa para um processo administrativo disciplinar, assim a define Antonio Carlos Alencar Carvalho (2019, p. 100):

[...] a instauração de processo administrativo disciplinar pressupõe a autoria e a materialidade evidenciadas quanto ao cometimento de falta funcional por servidor público, de sorte que, demonstrada indiscutivelmente a inexistência de justa causa, como no caso de o fato não caracterizar infração disciplinar, o funcionário acusado pode requerer, na via administrativa ou judicial, o trancamento do feito apenador indevidamente aberto.

Veja que a instauração do processo administrativo disciplinar depende de *materialidade evidente*. Somente assim existirá uma justa causa.

O PAD objetiva apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo (CGU, 2012) (CGU, 2016, p. 84 e ss.). Ou seja, a sede disciplinar já parte do pressuposto de que o servidor, em tese, cometeu infrações, sendo a fase contraditória o momento de se verificar se tais percepções são verdadeiras ou falsas.

Já a sindicância investigativa objetiva apurar a existência de irregularidades funcionais e precede ao processo administrativo disciplinar, sendo o meio sumário de apuração ou elucidação de irregularidades no serviço para posterior instauração de processo e punição ao infrator (CGU, 2016, p. 54-55) (CGU, 2021, p. 53). Isso é, a sindicância investigativa/preparatória irá verificar se há ou não infração, ainda que em tese, no caso concreto: “Ao final, de posse das informações obtidas, a autoridade competente decidirá pela instauração da sede disciplinar através de uma sindicância contraditória ou processo administrativo disciplinar ou pelo arquivamento do feito” (CGU, 2016, p. 55).

O *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* da Controladoria-Geral da União (CGU, 2021, p. 15-19) elenca seis “princípios fundamentais” da sede disciplinar, quais sejam: devido processo legal, ampla defesa, contraditório, informalismo moderado, verdade real, presunção de inocência ou de não culpabilidade e motivação.

Um processo administrativo disciplinar instaurado sem justa causa e uma apuração preliminar que demonstre a consistência da denúncia infringe os princípios do devido processo legal, da presunção de inocência ou de não culpabilidade e da motivação, de acordo com a Controladoria-Geral da União (2021, p. 46):

[...] o juízo ou exame de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar açodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o

risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade.

Um bom exemplo vem do Codice del Processo Amministrativo de Italia, com as peculiaridades daquele país quanto ao regime jurídico do seu processo administrativo. A instauração da jurisdição administrativa se fundamentará em “un’illiceità della condotta complessiva riguardo alla quale assume rilievo centrale il giudizio sintetico-comparativo di valore sull’ingiustizia del danno nonché la valutazione della rimproverabilità soggettiva del contegno”² (MASERA, 2012, p. 45).

O *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* da CGU (2021, p. 15) define o devido processo legal como a obediência aos ritos legais para o processamento disciplinar:

Por esse princípio, nenhuma decisão gravosa a um determinado sujeito poderá ser imposta sem que, antes, tenha sido submetido a um processo cujo procedimento esteja previamente previsto em lei, ou seja, impõe-se o cumprimento dos ritos legalmente previstos para a aplicação da penalidade.

A infração ao *due process of law* diz respeito à instauração de processo administrativo disciplinar sem prévio juízo de admissibilidade exaustivo ou sem sindicância investigativa, conforme preceitua a Instrução Normativa nº. 14/2018 do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

Mais que isso, reforça uma cultura punitivista que a cada dia que passa se torna senso comum. José Roberto Franco Xavier (2019, p. 22) constata que as demandas de vítimas são “fator de irritação para o sistema”. Por isso, para ele, “punir em democracia é um exercício de equilíbrio”. Embora ele esteja falando sobre a punição na esfera criminal, constata-se que todo o dito se aplica à situação da abertura de correição: o servidor não pode ser visto como alguém irritante e que deve ser calado e massacrado, pois punir não pode ser só dar exemplos e dar respostas.

A presunção de inocência ou de não culpabilidade consiste em não se considerar ninguém como culpado até a decisão processual definitiva (inciso LVII do *caput* do art. 5º da Constituição da República) (CGU, 2016, p. 18) (CGU, 2021, p. 17-18). Tal não se verifica quando o servidor é tratado como infrator em decorrência de conclusões inconsistentes de denúncia ou recomendação. A instauração da investigação preliminar sumária ou da prévia

² Em tradução livre: “uma ilegalidade da conduta geral para a qual o julgamento sintético-comparativo de valor sobre a injustiça do dano, bem como a avaliação da censura subjetiva do comportamento é de importância central”.

sindicância investigativa possibilitaria verificar se haveria, em tese, infração para ser atribuída ao servidor.

Há, por fim, um cuidado extra: o abuso de autoridade (SILVESTRE, 2020). A Lei nº. 13.869/2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, tipifica como crime, no *caput* do art. 27, a requisição de instauração ou a instauração procedimento investigatório de infração administrativa, em desfavor de alguém, quando falta qualquer indício da prática de ilícito funcional ou de infração administrativa. Contudo, o parágrafo único do art. 27 não considera esse crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO DANO MORAL COMO PREJUÍZO À PERSONALIDADE.

A personalidade civil é mais que um atributo formal conferido pelo ordenamento jurídico para titularizar relações jurídicas. É, antes de tudo, um valor que se refere à proteção da pessoa. Para a proteção da pessoa, de sua personalidade, de sua dignidade, a ordem jurídica tutela uma série de direitos que tratam dos aspectos fundamentais e essenciais do ser humano: trata-se dos direitos da personalidade.

A pessoa natural é constituída fundamentalmente a partir de três aspectos, quais sejam (SILVESTRE; HIBNER, 2017):

- 1) *Psicofísico*: refere-se ao corpo físico da pessoa e aos seus pensamentos, constituído de seus membros, órgãos, tecidos e seu lado psicológico. Os direitos da personalidade que se referem a esse aspecto têm por objeto a *integridade psicofísica* ou *psicossomática* da pessoa;
- 2) *Espírito ou moral*: não se trata de uma definição religiosa de espírito. Aqui o significado se refere a sentimentos, inclinações sensíveis, conceitos que a pessoa tem si de mesmo e que os outros têm desse sujeito, enfim, as situações imateriais da pessoa. Nesse caso, os direitos da personalidade querem assegurar a *integridade espiritual* ou *moral* da pessoa; e
- 3) *Inteligência*: diz respeito à capacidade que a pessoa tem de produzir conhecimento, de inventar, de criar. Protege, portanto, a criatividade, a produção intelectual, o invento, a arte que o sujeito produz e pode produzir. Por tal razão, os direitos da personalidade tratam da *integridade intelectual* da pessoa natural.

O conjunto dos direitos da personalidade, em todos os seus aspectos, constitui uma cláusula geral de integridade da pessoa, chamada *dignidade humana* (SOUZA, 2010). Integridade se refere à preservação e à obrigação de não lesar a pessoa naquilo que lhe é mais essencial. Dessa maneira, a dignidade humana representa um direito geral de integridade (psicossomática, moral e intelectual), ao qual corresponde um dever geral de incolumidade, que significa, exatamente, o dever de não lesar os outros (*neminem lædere*).

Antonio Junqueira de Azevedo (2002, p. 03 e ss.) delimita o sentido de dignidade humana, quando o localiza no princípio ético-moral, de origem cristã, do dever de amar o próximo. Por isso, para ele, dignidade é o dever de amar e respeitar o próximo, o que, traduzindo para a linguagem jurídica, quer dizer que ninguém pode lesar os direitos essenciais de uma pessoa.

A lesão aos direitos da personalidade sempre foi abordada como dano moral, de maneira que toda vez que um direito da personalidade de alguém fosse infringido, desrespeitado, causando uma lesão à incolumidade, haverá dano moral. Por consequência, dano moral é a lesão à dignidade humana. Mas o *caput* do art. 12 deixa claro que uma lesão a um direito da personalidade também pode ocasionar um dano patrimonial (perdas e danos) (SILVESTRE; HIBNER, 2017). Por isso, Fernando Noronha (2017, p. 507 e ss.) prefere analisar a situação com base nos prejuízos sofridos pela pessoa. Assim, segundo o autor, *dano é a lesão a um bem jurídico, com redução do seu valor*. Pode-se, então, dividir essa definição em algumas partes: 1) *Lesão*: é o descumprimento de um dever de incolumidade, isto é, integridade protegida pela lei, do bem jurídico; 2) *Bem jurídico*: dois são os bens tutelados pelo Direito, quais sejam, as pessoas e as coisas. Dessa maneira, o dano é caracterizado como a infração a um dever de incolumidade ou integridade de uma pessoa ou coisa; 3) *Redução*: se refere ao prejuízo sofrido quando o bem é lesado. Tais prejuízos podem ser *extrapatrimoniais* (mais conhecidos como *dano moral*) e/ou *patrimoniais* (mais conhecidos como *dano patrimonial*, *material* ou *perdas e danos*); e 4) *Valor*: nesse caso, Fernando Noronha segue os chamados valores do mundo social designados por Immanuel Kant, que seriam o *preço* (coisas) e a *dignidade* (pessoas), ou seja, as coisas têm preço e as pessoas têm dignidade. Dessa maneira, o que se tutela é o prejuízo.

A respeito da caracterização do dano moral na literatura jurídica e nos tribunais superiores do Brasil, Gilberto Fachetti Silvestre e Bruna Figueira Marchiori (2020, p. 221) concluem que, na caracterização do dano moral e na fixação da sua compensação pecuniária (o *quantum*), há a influência de três pontos de vista: um que entende que dano moral é caracterizado pelo sofrimento (*pretium doloris*); outro para o qual o dano é lesão a direito da personalidade; e um terceiro que entende que o dano moral é presumível e se deve comprovar

o evento danoso, e não os sentimentos ruins da vítima (*in re ipsa*). Concluem, após pesquisa empírica, que a literatura contemporânea e a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça são no sentido de reconhecer que o dano moral é presumido *ipso jure (in re ipsa)*, ou seja, independe de *doloris* (dor, sofrimento) (SILVESTRE; MARCHIORI, 2020, p. 236) (SILVESTRE; MARCHIORI, 2021, p. 196-197).

Embora o prejuízo extrapatrimonial seja de pleno direito, isto não significa que a vítima está isenta de demonstrar *quais e como* seus direitos da personalidade foram lesados para levar à danoção. No quadro abaixo, aplicando-se os conceitos e caracterizações do dano moral, identifica-se e se desenha aqueles que são os principais direitos da personalidade do servidor que podem ser lesados pela indevida instauração da sede correccional:

DIREITO	DEFINIÇÃO	LESÃO NO CASO CONCRETO
Sossego	Não se trata, aqui, de sossego na relação de vizinha (art. 1.277 do Código Civil c/c art. 42 do Decreto-Lei n.º 3.688/1941), mas sim de não sofrer perturbações em seu aspecto espiritual, em sua tranquilidade no convívio social e na vida privada. É o direito de não ser perturbado em seus sentimentos quotidianos. Segundo Silvio Maciel (2010, p. 108), perturbar significa incomodar, atrapalhar o trabalho, a tranquilidade e a calma. E, ainda, Sérgio de Oliveira Médici (1988, p. 214) faz a seguinte caracterização: “Todo homem tem direito à tranquilidade, no ambiente social em que vive, livre de incômodos descabidos”.	A pessoa do servidor, em seu aspecto espiritual, sofre com a instauração do PAD, especialmente quando se trata de profissional que não tem vivência com a área jurídica. Já é senso comum que responder a um processo — seja disciplinar, seja judicial, além da investigação pelo onipotente Ministério Público — constitui verdadeira punição para a pessoa, especialmente quando tenha agido com boa-fé em toda sua carreira funcional no serviço público. A incerteza dos motivos, da justa causa e das consequências adversas da sede disciplinar causa verdadeira inquietude na pessoa do acusado, que passa a viver com o desespero de se ver diante do pior, injustamente.
Boa fama	Consiste em não ser vítima de suposições injustas e ausentes de verdades. É o direito de não ser julgado por ninguém.	A presunção de inocência no Brasil é hoje um mero texto da lei e algo praticamente teatral. O simples fato de alguém ser investigado ou denunciado já lhe imputa socialmente a culpabilidade. E isso muitas vezes por causa da atuação exagerada — para não dizer perversa — do Ministério Público.

		<p>Sobre a pessoa do servidor corrigido incide a pecha do profissional que agiu irregularmente. Entre público e colegas de trabalho fica a impressão negativa em relação à conduta do servidor, motivo pelo qual pode se tornar objeto de comentários pejorativos.</p> <p>Obviamente, não se trata de condenar a administração pública por danos morais quanto a comentários e julgamentos de outrem, mas sim por ter instaurado um PAD que ensejou tais comentários e julgamentos alheios em relação do servidor. A instauração do PAD foi a causa desse transtorno e dessa deturpação.</p>
Honra	<p>Trata-se da reputação do indivíduo, das impressões que tem de si mesmo (honra subjetiva) e que a sociedade tem dele (honra objetiva).</p>	<p>Imagine como se sente uma pessoa que investiu seus esforços para chegar ao cargo, que se dedica e se vê processado por deslealdade à instituição.</p> <p>Certamente, o sentimento é de humilhação, de agaste com a injusta posição em que o colocaram diante da instituição.</p> <p>Além disso, o que devem pensar as pessoas sobre o servidor ao vê-lo investigado pelo leviatã Ministério Público e respondendo a um PAD?</p> <p>Tratam-se de perguntas retóricas que levam a refletir e constatar o processo de acanhalamento por que passaria o servidor.</p>
Privacidade	<p>Trata-se do poder que tem o sujeito de escolher quais aspectos da sua vida podem ser acessados por outras pessoas, e quando outrem pode usar dessas informações e divulgá-las (ONN <i>et al.</i>, 2005, p. 1-12).</p> <p>É o direito de ser deixado em paz (WARREN, 1890).</p>	<p>A vida do servidor é revirada e muitas vezes se divulga publicamente sua rotina e seu momento de recato, exatamente nos momentos em que não se encontra exercendo as funções inerentes ao cargo que ocupa.</p>

Tabela 1: Direitos da personalidade lesados pela indevida instauração da sede correccional. Fonte: o autor.

Operacionalizando essa tabela, o servidor-vítima deverá comprovar como a instauração da sede disciplinar ou investigativa sem justa causa lesou esses direitos da personalidade na sua situação específica. Ou seja, há essa descrição *in abstracto*, mas o servidor deve adaptá-la à sua condição específica, concreta.

E para reforçar essa ideia aqui defendida, de que a instauração indevida do instrumento correccional é causa de lesão a direitos da personalidade do servidor, Romeu Felipe Bacellar Filho (2017, p. 258 e ss.) destaca que quando há a instauração da sindicância ou do processo administrativo disciplinar a administração pública já não mais *suspeita* do servidor, mas, sim, o *acusa* de cometer um ato ilícito. Observe, então, o impacto que essa instauração poderá ter na vida funcional e privada do servidor processado.

4. DANO MORAL PELA INDEVIDA INSTAURAÇÃO DA SEDE CORRECCIONAL.

Olympio Fraga Bisnetto (2017, p. 4), discorrendo sobre ampla defesa e contraditório, que regem a atividade administrativa no âmbito disciplinar, destaca que sua não observância é causa de nulidade do processo na mesma gravidade que no processo penal condenatório, uma vez que entende existir uma analogia entre ambos: “A inobservância à aplicação desses direitos e garantias pode acarretar a nulidade do processo administrativo, quando ocasionar prejuízos ao agente ou mesmo quando forem detectados vícios formais ou materiais que venham a contaminar o processo”.

Mas, no caso da tese aventada nesta pesquisa, a existência de um dano moral independe da existência de um prejuízo ocasionado pela invalidade processual, ou seja, o dano moral não se submete à ideia de *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo). A simples instauração indevida da sede disciplinar, sem obediência ao contraditório e à ampla defesa, sem que se dê ao servidor a oportunidade de uma manifestação preliminar para esclarecimentos e sem um juízo de admissibilidade cuidadoso, cauteloso e robusto já implica em uma lesão a direitos da personalidade daquele servidor. Ou seja, independe de prejuízos — não se submete ao “princípio” do prejuízo, aventado por Olympio Fraga Bisnetto (2017, p. 127-128), como essencial para a verificação de nulidade —, uma vez que o prejuízo extrapatrimonial é *in re ipsa* (SILVESTRE; MARCHIORI, 2020, p. 222).

Uma pesquisa qualitativa de julgados buscou constatar a existência de casos em que a instauração do processo administrativo disciplinar gerou para a administração pública o dever de compensação por danos morais sofridos pelo servidor investigado, indiciado, acusado e processado. Foram encontrados julgados que confirmaram essa pretensão. A condenação a

compensar o dano moral ocorreu quando o servidor respondeu a processo administrativo disciplinar instaurado de maneira precipitada e imprudente ou, ainda, com má-fé e com provas insuficientes para uma acusação.

No levantamento qualitativo de julgados foram aplicados os seguintes critérios de busca:

Sítio eletrônico de pesquisa	Jusbrasil (https://www.jusbrasil.com.br/)
Data da busca	24/04/2021
Recorte temporal	01/01/2010 a 23/04/2021
Critério de busca	[“dano moral sindicância processo disciplinar”]
Tribunais selecionados	STF, STJ e TRF’s
Método de seleção de amostras	Qualitativo. Aplicou-se uma seleção randômica de julgados, sem pretensão probabilística, para ter como amostras os julgados que mais se aproximam do objeto desta pesquisa. O método empregado reflete a pretensão de analisar os fundamentos dos julgados, e não de quantificá-los com fins a verificar se existe ou não uma jurisprudência em torno da matéria.
Documentos selecionados	Acórdãos e decisões monocráticas
Ordem aplicada dos resultados	Por relevância
Total de documentos encontrados	> 10.000 documentos
Total de documentos selecionados	50
Número de documentos da amostragem	33

Tabela 2: Critérios da pesquisa de julgados. Fonte: o autor.

A busca obteve um resultado de mais de 10 mil documentos. Para reduzir a amostragem — uma vez que se pretendia análise qualitativa, e não quantitativa —, a pesquisa optou por:

- Excluir os Tribunais de Justiça dos Estados da busca, pois, embora relevantes, têm posicionamentos próprios dos judiciários estaduais, enquanto o STF e o STJ são nacionais e os Tribunais Regionais Federais geralmente abrangem dois ou mais Estados; e
- Analisar somente as cinco primeiras páginas do resultado, isto é, os primeiros 50 julgados apontados pela própria busca como mais relevantes.

Dos 50 julgados escolhidos como amostra, foram selecionados 33 para a análise qualitativa, uma vez que foram os documentos que versavam propriamente sobre o objeto de estudo ou, pelo menos, tangenciavam-no.

Preliminarmente, cabe citar um entendimento de 2005 da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça — e que não apareceu no resultado da busca de julgados por causa do recorte temporal —, que entendeu que um processo administrativo disciplinar pode ter efeitos prejudiciais para a vida funcional e pessoal do servidor, conforme consignou no Mandado de Segurança nº. 10.442/DF: “tendo em vista a repercussão negativa na esfera funcional, familiar e pessoal do servidor público e, ainda, os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, mostra-se indispensável a necessidade de justa causa para a abertura de sindicância ou processo disciplinar” (STJ, MS nº. 10.442/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves de Lima, julgado em 24/08/2005). Ora, a instância especial está se referindo a prejuízos à pessoa do servidor, ou seja, a lesão a direitos da personalidade. Quando o dever de incolumidade desses direitos é desatendido (*rectius*: lesado), tem-se como efeito a redução da dignidade humana da vítima, ou seja, há dano moral. Então, *mutatis mutantis servatis servandis*, para o STJ é possível falar em dano moral decorrente da instauração da sede disciplinar sem justa causa, uma vez que o processo administrativo repercute negativamente na esfera pessoal do sujeito, especialmente quando injustificável (ou injusto, se preferir), conforme o próprio julgado reconhece.

Logo, se a base para a instauração do PAD for denúncia fundada em inverdades e factoides que não prosperam e não condizem com a real situação fática e jurídica do servidor, a sede correccional não deve ser instaurada, pois, se o for, tratar-se-á de um procedimento administrativo irregular, pois baseado em narrações inverídicas.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre procedimento administrativo irregular instaurado a partir de narrações inverídicas. No Recurso Especial nº. 1.258.768/PE³, o tribunal analisou a situação de um policial militar do Estado de Pernambuco que respondeu a uma sindicância e, após, ingressou com ação judicial alegando ter sido o procedimento irregular e conduzido de forma que o deixou com a “imagem abalada perante a corporação policial”. A justiça de Pernambuco julgou procedente o pedido no juízo de piso e no grau de apelação, determinando o pagamento de indenização a título de danos morais ao militar.

O Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco aplicou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no § 6º do art. 37 da Constituição da República. O TJPE reconheceu

³ STJ, REsp. nº. 1.258.768/PE, Decisão Monocrática, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 21/06/2011.

que a instauração indevida do PAD configura uma ilegalidade. O acórdão da apelação ficou assim ementado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NÃO OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE INVESTIGAÇÃO IRREGULAR E O DANO PSICOLÓGICO. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. REDUÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1- O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana impõe limites à atuação do Estado e dos demais particulares, os quais devem respeitar direitos privados essenciais à existência da pessoa humana. 2- Restou devidamente demonstrado o nexo de causalidade entre o processo administrativo disciplinar irregular e o dano sofrido pelo Apelado (transtornos psicológicos, constrangimento) na corporação policial. 3- Assim, no caso de ilegalidade por parte de agente público, aplica-se a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado nos termos do disposto no § 6º, do artigo 37, da Carta da República, e no art. 43 do Código Civil. 4- Dessa forma, aplicando o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, reduzo o quantum indenizatório para o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a título de danos morais. 5- Apelação parcialmente provida. Decisão unânime.

O Estado de Pernambuco (réu no piso e recorrente na apelação) recorreu ao STJ, alegando, dentre outras coisas, que o militar não sofreu danos morais indenizáveis, na medida em que “não causa danos morais a submissão de servidor público a processo administrativo de apuração de responsabilidade por falta funcional que lhe venha a ser inicialmente atribuída, sobretudo quando observado, como no caso dos autos, o contraditório e a ampla defesa, permitindo-se ao imputado a prova da insubsistência das imputações a si atribuídas”. Mas o Relator do Recurso Especial negou o seguimento do recurso na instância especial, e destacou na decisão monocrática:

Quanto ao reconhecimento do elemento dano, rebatido pela parte apelante, sopesa estar comprovado nos autos o abalo psíquico sofrido pelo apelado (fls. 52/53). Acrescente-se a isto o constrangimento nefasto enfrentado pelo recorrido na corporação em que labora, no momento em que a sindicância, apurada de forma irregular, divulgou ter agido o soldado PM de ma-fé por não ter assumido a responsabilidade pelos danos e ainda ter passado a culpa para outro colega (STJ, REsp. nº. 1.258.768/PE, Decisão Monocrática, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 21/06/2011).

Dessa maneira, o Relator no STJ manteve a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco e reconheceu o procedimento administrativo como sendo irregular, pois instaurado com base em narrações inverídicas.

O Estado de Pernambuco ainda tentou dois outros recursos — um Agravo Regimental e Embargos de Declaração no Agravo Regimental (STJ, RE nos EDcl no AgRg no REsp. nº. 1.258.768, Decisão Monocrática, Rel. Min. Felix Fischer, julgado em 25/06/2012) —, mas ambos foram negados.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região também já condenou a administração pública ao pagamento de danos morais porque uma servidora foi indevidamente incluída em um processo administrativo disciplinar, ou seja, respondeu a um PAD sem ter culpa de nada:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS INFRINGENTES. CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE SÃO PAULO-CROSP. PROCESSO ÉTICO. INCLUSÃO DO NOME DA AUTORA INDEVIDAMENTE. DANO MORAL. 1.A apelante foi equivocadamente incluída em processo ético-disciplinar, sendo que tal inclusão deu-se por aditamento, sem se especificar as razões da inclusão. 2. Condenação ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de R\$ 20.000,00, com supedâneo no inciso V do art. 5º e no § 6º do art. 37, ambos da Constituição da República. 3. Embargos infringentes improvidos (TRF-3, Embargos Infringentes nº. 966.369, 2ª Seção, Rel. Des. Fed. Marli Ferreira, julgado em 03/12/2013).

Em outra situação, o TRF da 3ª Região também concordou com a existência de dano moral quando o processado responde a PAD sem ter praticado qualquer infração:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS. LEGITIMIDADE PASSIVA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. SUSPENSÃO. ANÁLISE DO MÉRITO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INFRAÇÃO ÉTICO-DISCIPLINAR. DANO MORAL REDUZIDO. 1. Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região em São Paulo - CRECI/SP é parte legítima para figurar no pólo passivo do presente feito. 2. Por qualquer ângulo que se analise a questão, diante das provas colhidas, pode-se afirmar que não houve infração a um dever ético-disciplinar. O mero auxílio a outra corretora de imóveis, limitando-se a descrever alguns cuidados básicos a serem tomados em uma transação imobiliária, sem a intervenção direta na realização do negócio, não tem o condão de caracterizar uma infração disciplinar, ainda mais considerando a gravidade da sanção de suspensão do exercício profissional aplicada. 3. Considerando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade que devem nortear a fixação das indenizações por danos morais, e diante da atividade desenvolvida pelo autor, é razoável a redução de seu valor. 4. Apelação parcialmente provida (TRF-3, Apelação Cível nº. 1155347-0033412-91.2004.4.03.6100, Judiciário em Dia – Turma D, Rel. Juiz Convocado Leonel Ferreira, julgado em 30/03/2011).

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região julgou uma apelação em que se pleiteava dano moral porque o foi instaurado em face do servidor que alegava que um processo disciplinar foi instituído com ausência de demonstração de ilegalidade. A Turma Especializada não concordou que, naquele caso específico, houve uma prova inequívoca da finalidade ilegítima, porém, firmou um entendimento consignado no julgamento e reflexo de que a o procedimento somente pode ser instaurado se se demonstrar uma ilegalidade. Veja, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANO MORAL. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ILEGALIDADE. 1. O art. 143 da Lei nº 8.112/1990 autoriza a autoridade competente a proceder à instauração de processo administrativo para fins de apuração de irregularidades. Somente quando demonstrada

a ilegalidade na deflagração do procedimento – seja por desvio de finalidade, seja por abuso de poder – poderá haver dano juridicamente relevante e indenizável. 2. Na hipótese, os Autores não demonstraram, de forma inequívoca, a finalidade ilegítima da autoridade quando determinou a instauração do processo administrativo disciplinar epigrafado nos autos do processo. 3. Apelação desprovida. (TRF-2, Proc. n.º. 0014876-73.2009.4.02.5101 RJ, 8ª Turma Especializada, Rel. Theophilo Miguel, julgado em 25/02/2015).

Por outro lado, em decisão de 2019, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região entendeu que não há que se falar em dano por abertura de PAD se não forem comprovados o abuso de poder e a má-fé da autoridade instauradora:

SERVIDOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Instauração de processo administrativo disciplinar contra servidor que não gera direito a indenização por danos morais, uma vez não comprovado abuso e má-fé da Administração. Precedentes. 2. Apelação desprovida (TRF-3, Apelação Cível n.º. 1727488-0001322-44.2002.4.03.6118, 2ª Turma, Rel. Des. Fed. Peixoto Junior, julgado em 04/06/2019).

Também o Tribunal Regional Federal da 4ª Região entendeu que, na apelação que se julgava, não se haveria que se falar em dano moral porque o processo disciplinar foi devidamente instaurado. Na verdade, concluiu o órgão julgador que o processo *deveria* ter sido instituído pela administração pública e que o simples fato de se ter decidido pelo arquivamento do PAD não é motivo suficiente para a indenização (TRF-4, AC n.º. 5010472-26.2010.404.7000 PR, Quarta Turma, Rel. Des. Candido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 27/04/2016).

O mesmo entendimento se verificou no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que entendeu que a instauração regular do PAD, mesmo que resultando em decisão de arquivamento ao final, não gera dano moral (TRF-5, AC n.º. 08021393320144058500, 1ª Turma, Rel. Des. Alexandre Costa de Luna Freire, julgado em 14/11/2018). Semelhantemente, destacam-se os seguintes julgados de outros Tribunais Regionais Federais:

- TRF-4, AC n.º. 5009051-49.2016.4.04.7110 RS, Quarta Turma, Rel. Sergio Tejada, julgado em 23/09/2020;
- TRF-1, AC n.º. 0000320-40.2009.4.01.3308, Quinta Turma, Rel. Leão Aparecido Alves, julgado em 16/12/2015;
- TRF-3, Ap. n.º. 0001913-45.2011.4.03.6100 SP, Primeira Turma, Rel. Hélio Nogueira, julgado em 16/10/2018;
- TRF-1, AC n.º. 0001130-54.2014.4.01.3303 0001130-54.2014.4.01.3303, Sexta Turma, Rel. Kassio Nunes Marques, julgado em 14/08/2017;
- TRF-3, ApCiv n.º. 5000216-09.2018.4.03.6115 SP, Segunda Turma, Rel. Luiz Paulo Cotrim, julgado em 25/06/2020;

- TRF-1, AC nº. 0016819-26.2009.4.01.3300, Quinta Turma, Rel. João Luiz de Sousa, julgado em 25/07/2018;
- TRF-4, AC nº. 5011682-39.2015.4.04.7000 PR, Terceira Turma, Rel. Vânia Hack, julgado em 29/09/2020 (Esse julgado, a propósito, é interessante porque o servidor processado alegou que a instauração do PAD consistiu em “assédio moral” — o que, aliás, se tornou modismo no serviço público —, mas o tribunal entendeu que instaurar processo administrativo disciplinar para apurar possíveis faltas funcionais não geral dano moral e patrimonial e, tampouco, é assédio moral);
- TRF-3, Ap. nº 0010069-80.2015.4.03.6100 SP, Primeira Turma, Rel. Carlos Francisco, julgado em 26/06/2018;
- TRF-1, AC nº. 0006071-04.2001.4.01.3400, Segunda Turma, Rel. João Luiz de Sousa, julgado em 19/06/2019;
- TRF-3, AP nº. 0008182-59.2009.4.03.6104 SP, Décima Primeira Turma, Rel. Noemi Martins, julgado em 24/10/2017;
- TRF-1, AC nº. 0003180-63.2009.4.01.3809, Segunda Turma, Rel. Francisco Betti, julgado em 29/03/2017; e
- TRF-1, AC nº. 0003609-69.2004.4.01.3400, Primeira Turma, Rel. Carlos Augusto Pires, julgado em 17/09/2014.

Situação semelhante se verifica no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 1.173.200 julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Na decisão monocrática, o Relator manteve a decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que versava sobre a responsabilidade civil do Estado por danos morais causados a servidor em decorrência da instauração de processo administrativo. Embora a decisão se direcione a abordar questões processuais da admissibilidade do recurso, acabou por tangenciar a matéria que aqui interessa. Para o Relator, a apuração de eventual falta funcional atribuída a servidor público não gera direito algum à reparação por danos morais, desde que fundada em indícios suficientes de autoria e materialidade. Ou seja, desde que haja justa causa para a instauração do PAD. Vide os trechos selecionados:

Decisão: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão da 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado do Rio de Janeiro, ementado nos seguintes termos: “ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO FEDERAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL INOCENTADO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DANOS MORAIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MERA INSTAURAÇÃO DE PAD NÃO É SUFICIENTE PARA CONFIGURAR ABALO ALGUM EM DESFAVOR DA HONRA/INTIMIDADE/VIDA PRIVADA DE

SERVIDOR PÚBLICO. RECURSO DA PARTE AUTORA CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA”. (eDOC 1, p. 71). No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se violação ao art. 37, caput, do texto constitucional. Nas razões recursais, alega-se, em síntese, violação aos princípios da legalidade, finalidade e publicidade. Aduz-se, nesse sentido, que “será nulo o ato administrativo que se apoia em fundamento inidôneo”. Decido. O recurso não merece prosperar. No caso, verifico que o Tribunal de origem, com base nas provas dos autos, consignou que a mera publicação da Portaria de instauração de procedimento administrativo disciplinar não enseja a reparação por danos morais. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado: “A apuração de eventual falta funcional atribuída a servidor público (por meio de PAD), não gera direito algum à reparação por danos morais, quando fundada em indícios suficientes de autoria e materialidade. O fato da Portaria de instauração de PAD ter sido publicada em boletim de serviço de âmbito nacional, não é suficiente para configurar abalo algum à honra/intimidade/vida privada de servido público, que antes mesmo de ingressar em cargo público já se encontra ciente de que pode vir a ser objeto de investigação por alguma falta funcional. Todo e qualquer servidor público está sujeito à fiscalização da Administração Pública, que tem o devido poder-dever legal para investigar eventual irregularidade praticada pelo mesmo, devendo – sobretudo – observar os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório”. (eDOC 1, p. 72). Assim, divergir desse entendimento demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, providência inviável no âmbito do recurso extraordinário. Nesses termos, incide no caso a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. [...]. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF) [...]. (STF, ARE nº. 1.173.200, Decisão Monocrática, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 08/11/2018).

Cabe advertir, porém, que na Decisão Monocrática no Recurso Extraordinário com Agravo nº. 1.124.922, o Relator entendeu que não há, em qualquer hipótese, a possibilidade de dano moral por instauração de sindicância administrativa (STF, ARE nº. 1.124.922, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/04/2018). Houve trânsito em julgado do recurso em 28 de maio de 2018, somente com a decisão monocrática.

O TRF da 3ª Região, a propósito, decidiu que a instauração de processo disciplinar mesmo que tenha havido a prescrição não configura dano moral, pois o reconhecimento da prescrição ocorre no PAD e a administração pública tem o poder-dever de apurar indícios de ilicitude (TRF-3, ApelRemNec. nº. 0008928-26.2015.4.03.6100 SP, Primeira Turma, Rel. Des. Valdeci dos Santos, julgado em 09/04/2019).

Outro julgado que chamou atenção também é do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. A apelação cível tratava de condenação a dano moral e material que um servidor sofreu por causa de uma demissão posteriormente invalidada por má condução do processo. Não se tratava de injusta instauração, mas de atuação indevida da comissão processante e da autoridade administrativa. Embora a 4ª Turma do TRF-3 tenha concordado que cabia a reintegração do servidor, entendeu que não haveria o direito à indenização por dano moral porque o servidor não comprovou o abalo psíquico sofrido (TRF-3, ApCiv nº. 0015890-02.2014.4.03.6100 SP,

Quarta Turma, Rel. Luiz Paulo Cotrim, julgado em 02/08/2020). Trata-se de uma definição do dano moral como *pretium doloris* que o Superior Tribunal de Justiça já afastou.

Mutatis mutantis servatis servandis, para o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Regionais Federais da 3ª e da 4ª Regiões haverá dano moral decorrente da abertura de processo administrativo disciplinar se estiverem comprovados os vícios do abuso de poder e da má-fé. Assim, *exempli gratia*, é abusiva a instauração de procedimento correccional pela administração pública para situações sabidamente atípicas.

Uma pesquisa específica de julgados do Supremo Tribunal Federal quanto ao reconhecimento de dano moral por indevida instauração de processo disciplinar revelou que, em praticamente todos os casos, a instância não adentrou no mérito com fundamento na Súmula nº. 279, pela qual não cabe recurso extraordinário para simples reexame de prova. Não se pode afirmar, então, com segurança e plena convicção, que exista alguma jurisprudência em qualquer sentido naquela instância suprema.

Quanto ao Superior Tribunal de Justiça, a pesquisa concluiu semelhantemente como no caso do Supremo Tribunal Federal. Para modificar o entendimento firmado nos acórdãos recorridos, seria necessária a incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial pela Súmula nº. 07. Por isso, ficaram mantidas as decisões dos tribunais *a quo* que condenaram a Fazenda Pública à compensação de danos morais decorrentes de abertura de sindicância e processo administrativo disciplinar no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº. 36.019/PR⁴, no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº. 403.391/SP⁵, no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº. 1.061.970/SP⁶, no Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.593.307/SC⁷, no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº. 1.322.274/MS⁸ e no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº. 1.684.428/MG⁹.

Há, por exemplo, o caso específico do Recurso Especial nº. 1.651.677/SP, em que a União recorreu da condenação de indenizar danos morais a servidor militar pela indevida instauração de PAD. A instância especial negou provimento ao recurso, mantendo a condenação em danos morais:

⁴STJ, AgRg. no AREsp. nº. 36.019/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 15/03/2012.

⁵ STJ, AgRg. no AREsp. nº. 403.391/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 19/11/2013.

⁶ STJ, AgInt. no AREsp. nº. 1.061.970/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 19/10/2017.

⁷ STJ, AgInt. no REsp. nº. 1.593.307/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 15/03/2018.

⁸ STJ, AgInt. no AREsp. nº. 1.322.274/MS, 2ª Turma, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 21/03/2019.

⁹ STJ, AgInt. no AREsp. nº. .684.428/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 22/03/2021.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MILITAR NÃO ESTÁVEL. LICENCIAMENTO *EX OFFICIO* A BEM DA DISCIPLINA. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA. AMPLA DEFESA NÃO ASSEGURADA. DEVER DE INDENIZAR. NEXO CAUSAL ENTRE CONDUTA E DANO. *QUANTUM* INDENIZATÓRIO. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Cinge-se a controvérsia ao licenciamento de militar não estável das fileiras do Exército, a bem da disciplina, no dia 28 de março de 2000, sem sindicância ou processo administrativo disciplinar para oportunizar o exercício da ampla defesa e do contraditório. 2. O STJ orienta-se no sentido de que o militar não estável poderá ser licenciado, a bem da disciplina, sem prévio processo administrativo disciplinar, bastando, para tanto, sindicância em que seja assegurada a ampla defesa e o contraditório. 3. Na hipótese em exame, o Tribunal de origem consignou que, “segundo análise feita das provas colacionadas aos autos, vislumbra-se que não foi instaurada a sindicância para apuração de infração, inquérito administrativo ou processo disciplinar militar. O termo de inquirição não observou o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com demonstração de prejuízos à defesa do militar”. Desse modo, não há como afastar a nulidade do ato do licenciamento compulsório do autor. 4. A Corte a quo, com base na análise do contexto fático-probatório dos autos, reconheceu a existência do nexo de causalidade para a imputação da responsabilidade do ente público, considerando devida a indenização pleiteada. A revisão desse entendimento demanda nova análise dos elementos fático-probatórios dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 5. Em relação ao quantum indenizatório, o Tribunal de origem, dadas as peculiaridades do caso, fixou a indenização por dano moral no montante de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). 6. O STJ consolidou orientação de que a revisão do valor da indenização somente é possível quando exorbitante ou insignificante a importância arbitrada, em flagrante violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que não é o caso dos autos. 7. Recurso Especial não provido (STJ, REsp. nº. 1.651.677/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 16/03/2017).

Decisão semelhante foi tomada no Recurso Especial nº. 1.570.427/RN¹⁰ e no Recurso Especial nº. 1.071.786/RS¹¹.

O procedimento administrativo disciplinar proposto em face de servidor sem justa causa ou juízo de admissibilidade consistente não merece prosperar e deve ser extinto: primeiro porque é uma injustiça; e segundo porque e lhe causa prejuízos à dignidade, decorrentes da lesão a direitos da personalidade, que abalam seu aspecto moral essencial.

Daniel Becker P. B. Pinto (2013, p. 38) destaca que um dos objetivos econômicos do Brasil é “a entrada de capital e o fechamento de negócios são medidas economicamente estratégicas para a manutenção do desenvolvimento e de uma posição de destaque no cenário mundial”. Esta observação leva, também, a um olhar mais profundo sobre o tema desta pesquisa. Ora, a banalização de abertura de sedes correcionais e investigativas terá por consequência uma cultura de medo e receio no serviço público, de modo que os servidores agirão com tanto excesso de cautela que, no exercício de suas funções, poderão desestimular a atividade e o investimento privado, fugindo daquela tônica de atrair pessoas interessadas em atuar economicamente no país. Na burocracia, na maioria das vezes, negar um pedido não causa

¹⁰ STJ, REsp. nº. 1.570.427/RN, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 07/06/2016.

¹¹ STJ, REsp. nº. 1.071.786/RS, 6ª Turma, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 20/10/2011.

problemas, mas dizer “sim” é o primeiro passo para o servidor colocar em risco sua permanência no cargo.

5. CONCLUSÃO.

A instauração de uma sede correcional sempre é traumática para o servidor processado ou acusado, especialmente porque hoje no Brasil se vivencia um período em que a presunção de inocência é um mero enunciado formal escrito no texto legal, que não é considerada em substância e não é, muito menos, a regra.

Já percebeu que, hoje, ser denunciado, investigado, citado e processado já é uma penalidade, uma pena? Isso se deve à falta de uma presunção de inocência efetiva, real e verdadeira. E, por causa disso, ao sujeito é imputada a culpa e a condenação de plano (uma teratológica “penalidade *ipso jure*”). Já percebeu, também, que sempre se noticia a denúncia, mas quase nunca se noticia o arquivamento ou a absolvição?

Pois bem. Também na jurisdição administrativa se deve clamar por prudência e cautela na instauração de uma sede correcional em face de um servidor público. A autoridade titular do *jus puniendi* não pode se deixar padecer das atitudes irascíveis ou agir como um Pontius Pilatus: “*Lavabo manus meas*” (ou a “maldição de sangue”).

Outrossim, a Controladoria-Geral da União chamava a atenção já em 2012 para os altos custos de um processo administrativo disciplinar e de uma sindicância aos cofres públicos. O órgão estimou os seguintes custos médios unitários¹²:

PROCEDIMENTO	CUSTO UNITÁRIO MÉDIO
processo administrativo disciplinar	R\$ 153.970,43
procedimentos correccionais em geral	R\$ 153.968,01

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos/anos-antiores/2012/encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/apresentacao-oficinaiv-rafael-e-gustavo.pdf>, p. 14. Acesso em 24/04/2021. Apesar de todos os esforços, a pesquisa não encontrou dados atualizados quanto a tais custos estimados pela Controladoria Geral da União (o que não significa dizer, obviamente, que não existam). O que a pesquisa localizou foi uma passagem no *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* de 2021 da CGU em que o órgão admite que os processos administrativos possuem altos custos para a administração pública. Veja, *in verbis*: “Sabe-se que a instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus agentes. Tais custos descortinam reflexos tanto materiais, como, por exemplo, gastos financeiros, resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão ou entidade, entre outros, quanto imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição, repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição, etc. Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabelecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa” (p. 77).

Tabela 3: Custos de processos correccionais. Fonte: o autor, com base em dados fornecidos pela Controladoria-Geral da União.

Logo, antes de mais nada, a instauração de um processo disciplinar sem justa causa é, além de uma falta de humanidade para com o servidor, uma irresponsabilidade no gasto dos dinheiros públicos e com a eficiência administrativa.

Analisando argumentos e alguns julgados que serviram como elemento de convicção, foi confirmada a tese que esta pesquisa defende, qual seja, que há dano moral na esfera extrapatrimonial do servidor se uma sede correccional for indevidamente instaurada em face dele. Isso ocorrerá naquelas hipóteses em que não há justa causa para a instauração do procedimento, tampouco há um consistente e motivado juízo de admissibilidade pela autoridade pública titular do *jus puniendi*.

O procedimento lesa direitos como privacidade, honra, recato, boa fama e sossego, todos integrantes do aspecto espiritual e moral do ser humano (pessoa natural). E, lembre-se, todo dano moral é uma lesão à dignidade da pessoa humana.

Portanto, em um momento em que se precisa resgatar a presunção de inocência, proteger a dignidade da pessoa humana e ter frugalidade com os recursos públicos, a instauração da sede correccional não deve ser vista como a regra, mas sim a *exceção*. Daí que o juízo de admissibilidade não pode ser “superficial” — para não dizer inexistente —; deve ser ponderado e profundo, constatando se há *ex ante*, de veras, justa causa para um procedimento correccional.

É óbvio que o servidor suspeito deve ser investigado e processado. O que se defende aqui, porém, é que tal investigação ou tal acusação somente sejam instauradas após um juízo de admissibilidade por parte da administração pública que revele as consistências da denúncia, ou seja, a existência de indícios de autoria e materialidade coerentes com os propósitos do processo administrativo disciplinar.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana. **Revista Trimestral de Direito Civil**, vol. 09, Rio de Janeiro, p. 03-23, jan./mar. 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 7, n. 30, p. 11-27, out./dez. 2007.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. Ato administrativo e procedimento administrativo. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2019.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº. 9.784/99. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014.

BORILE, Giovanni Orso; FILIPPON, Marianita. **Processo administrativo disciplinar brasileiro**. **Cadernos de Dereito Actual**, n. 9, p. 383-419. 2018.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Juízo de Admissibilidade e a Escolha do Procedimento Disciplinar Cabível**. II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2012/encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/apresentacao-oficinaiv-rafael-e-gustavo.pdf>. Acesso em 21/04/2021.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar/CGU**. Brasília: CGU, 2016.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar/CGU**. Brasília: CGU, janeiro de 2021.

COSTA, José Armando da. **Controle judicial e ato disciplinar**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2009.

FRAGA BISNETTO, Olympio. **Nulidades no processo administrativo disciplinar**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. **Manual de processo administrativo disciplinar, sindicância investigatória e acusatória**: comentários às infrações previstas no estatuto dos servidores públicos federais – Lei n. 8.112/1990. São Paulo: Dialética, 2020.

HORTA, Óscar. No hay conducta justa sin causa justa. **Δαιμων (Daimon)**. **Revista Internacional de Filosofía**, n. 49, p. 213-220, 2010.

MACIEL, Silvio. Contravenções Penais. GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches (Coords.). **Legislação Criminal Especial**. Col. Ciências Criminais. V. 6. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MASERA, Simone Rodolfo. Il nuovo Codice del Processo Amministrativo in Italia. **Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado**, n. 2, p. 21-54, junio 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MÉDICI, Sérgio de Oliveira. **Contravenções Penais**. Bauru: Jalovi, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENEZES, Alex. A incidência do Código de Processo Civil e de princípios constitucionais de processo civil nos processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, vol. 15, n. 1, p. 223-253, 2017.

NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Alynne de Lima Gama Fernandes. A busca pela verdade possível e a admissibilidade das provas ilícitas no Direito processual Civil. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, n. 3, p. 381-400, 2012.

ONN, Yael; *et al.* **Privacy in the Digital Environment**. Haifa Center of Law & Technology. Faculty of Law. University of Haifa, 2005.

PEREIRA, Giselle Tardioli; PEREIRA, Leiner Marchetti. Processo administrativo disciplinar e suas penalidades. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, vol. 14, n. 1, 2016.

PINTO, Daniel Becker P. B. O benefício econômico da análise prévia dos atos de concentração. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 16, n. 31, p. 29-40, jan./jun. 2013.

PORTA, Marcos de Lima. O processo administrativo disciplinar e a imparcialidade. **Revista brasileira de estudos da função pública: RBEFP**, v. 1, n. 3, p. 81-94, set./dez., 2012.

PORTA, Marcos de Lima. **Processo administrativo e o devido processo legal**. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

PORTA, Marcos de Lima. O direito administrativo disciplinar. **Revista de Informação Legislativa**, v. 41, n. 163, p. 181-184, jul./set. 2004.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. **Manual da sindicância, do processo administrativo disciplinar e do inquérito administrativo disciplinar**: instruções para o juízo de admissibilidade de uma denúncia, a instauração do procedimento e os recursos contra as decisões. Seção de Procedimentos Disciplinares. Gabinete do Reitor. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2020.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti; MARCHIORI, Bruna Figueira. As recentes caracterizações do dano moral no Superior Tribunal de Justiça: *pretium doloris* ou prejuízo *in re ipsa*? **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 3, p. 221-237, set. 2020.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti; MARCHIORI, Bruna Figueira. La lesión a los derechos de la personalidad en la jurisprudencia de la instancia de recurso especial brasileña. **Opinión Jurídica**, v. 20, n.41, p. 177-199, feb. 2021.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti; HIBNER, Davi Amaral. A tutela dos direitos da personalidade no Brasil e na Itália: questões materiais e processuais. **Anais do II Congresso de Processo Civil Internacional**. Vol. 1. Vitória: UFES, 2017, p. 11-26.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O fundamento jurídico do dano moral: princípio da dignidade da pessoa humana ou punitive damages? **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 13, n. 26, p. 72-82, jan./jun. 2010.

WARREN, Samuel D. The Right To Privacy. **Harvard Law Review**, vol. 4, dec. 1890.

XAVIER, José Roberto Franco. O direito de punir rodeado por vítimas. Sobre sistema de direito criminal, vítimas e suas interações numa sociedade democrática. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 22, n. 44, p. 1-25, jan./jun. 2019.

Submissão: 03/11/2019 Aprovação: 04/06/2021