

Notas sobre o controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar

Notes on Judicial Control of Disciplinary Administrative Proceedings

Diego Márcio Ferreira Casemiro*

Camila Silva Gomes**

Cristina Grobério Pazó***

RESUMO

Quando o Poder Judiciário é acionado para controlar o exercício do poder sancionador da Administração Pública, especificamente no âmbito do processo administrativo disciplinar (PAD), esse fenômeno pode ser denominado “controle jurisdicional do PAD”. Nesse contexto, houve ampla discussão nos tribunais até a uniformização do entendimento consolidado na Súmula nº 665 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que restringe a atuação do Judiciário à análise da regularidade do procedimento e da legalidade do ato nos PADs, sem adentrar no mérito administrativo, exceto nos casos de flagrante ilegalidade, teratologia ou desproporcionalidade da sanção aplicada. O artigo analisa o controle jurisdicional do PAD à luz da jurisprudência dos tribunais superiores, partindo da seguinte questão-problema: de que modo o Poder Judiciário pode realizar o controle do PAD? Para isso, investe-se em pesquisa qualitativa, de natureza aplicada e com objetivos exploratórios, sistematizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, orientando uma revisão da jurisprudência e a formulação de um posicionamento crítico sobre a temática.

Palavras-chave: Controle jurisdicional dos processos administrativos disciplinares. Poder Judiciário. Administração Pública. Jurisprudência.

ABSTRACT

When the Judiciary is called upon to control the exercise of the sanctioning power of the Public Administration, specifically in the context of the disciplinary administrative process (PAD), this phenomenon can be called “jurisdictional control of the PAD”. In this context, there has been ample discussion in the courts until the standardization of the understanding consolidated in Precedent No. 665 of the Superior Court of Justice (STJ), which restricts the Judiciary's action to the analysis of the regularity of the procedure and the legality of the act in PADs, without going into the administrative merits, except in cases of flagrant illegality, teratology or

Artigo submetido em 7 de outubro de 2024 e aprovado em 9 de julho de 2025.

* Especialista em Direito Público e em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduando do curso de Direito e Bacharel em Humanidades pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Pesquisador no Grupo de Pesquisa Direito das Relações Privadas (DIVA/UFSB). Membro do Programa Extensionista Cidadania, Autonomia e Direito (PexCIADI/UFSB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7232563762045710>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1783-1962>. E-mail: diego.casemiro@gfe.ufsb.edu.br.

** Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduanda do curso de Direito e Bacharela em Humanidades pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Direito das Relações Privadas (DIVA/UFSB). Membro do Programa Extensionista Cidadania, Autonomia e Direito (PexCIADI/UFSB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6483727898663766>. E-mail: camiiigs8@gmail.com.

*** Professora Adjunta de Direito Civil da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Sustentabilidade (PPGCS/UFSB) da mesma instituição. Doutora (UGF), Mestra (UFSC) e Bacharela em Direito (UFES). Advogada. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito das Relações Privadas (DIVA/CNPq). Coordenadora do Programa Extensionista Cidadania, Autonomia e Direito (PexCIADI/UFSB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7514281584068465>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5396-491X>. E-mail: cristina.pazo@gfe.ufsb.edu.br.

disproportionality of the sanction applied. The article analyzes the judicial control of the PAD in the light of the case law of the higher courts, based on the following problem question: how can the Judiciary control the PAD? To this end, we invested in qualitative research, of an applied nature and with exploratory objectives, systematized through bibliographical and documentary research, guiding a review of case law and the formulation of a critical position on the subject.

Keywords: Judicial control of administrative disciplinary proceedings. Judiciary. Public Administration. Jurisprudence.

1 INTRODUÇÃO

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar (PAD), também conhecido como “controle judicial do ato administrativo disciplinar”, nos termos de Lenz (2017), refere-se à atuação do Poder Judiciário no controle do exercício do poder sancionador pela Administração Pública no âmbito do PAD. Dessa forma, suscita discussões sobre a independência dos atos administrativos disciplinares e a intervenção judicial, especialmente no que diz respeito à proporcionalidade e ao equilíbrio entre os diferentes Poderes do Estado.¹

Nesse contexto, esse artigo tem como objetivo analisar o controle jurisdicional do PAD à luz da jurisprudência dos tribunais superiores. Para isso, toma como objeto de estudo a Súmula nº 665 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que consolidou o entendimento de que o controle do Poder Judiciário sobre os PADs deve restringir-se exclusivamente à verificação da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, sem adentrar no mérito administrativo, exceto nos casos de flagrante ilegalidade, teratologia ou desproporcionalidade da sanção aplicada.

Ao longo do texto, apresenta-se uma visão sistemática dos casos que antecederam os pronunciamentos jurisprudenciais que culminaram na edição da Súmula nº 665 do STJ. Em paralelo, realiza-se uma discussão bibliográfica sobre o tema, seguida de breves considerações finais, que ensejam um posicionamento crítico sobre a matéria.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Além da Súmula nº 665 do STJ, considerada aqui como paradigma, este trabalho se vale de dez precedentes que originaram a interpretação uniformizada, em uma perspectiva exploratória. Esses precedentes, em síntese, incluem: o Agravo de Instrumento (AgInt) no Mandado de Segurança (MS) nº 22629, do Distrito Federal (DF), de relatoria da Ministra Regina Helena Costa, julgado pela Primeira Seção em 16 de novembro de 2021; o AgInt no MS 22919, DF, relatado pelo Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 19 de outubro de 2021; o AgInt no MS 26918, DF, de relatoria da Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 13 de dezembro de 2022; o MS 19560, DF, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13 de fevereiro de 2019; o MS 19995, DF, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, com relatoria do acórdão a cargo da Ministra Assusete Magalhães, julgado pela Primeira Seção em 14 de novembro de 2018; o MS 22328, DF, relatado pelo Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26 de agosto de 2020; o

¹ A primeira versão deste texto foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no eixo “Ato Administrativo, Funções Estatais e Instrumentos de Controle no Estado Democrático de Direito”, cujas contribuições da banca composta pelo Professor João Paulo Alves dos Reis e a Professora Anne Shirley Martins foram essenciais.

MS 22645, DF, relatado pelo Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10 de junho de 2020; o MS 24275, DF, relatado pelo Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 8 de fevereiro de 2023; e, por fim, o MS 27608, DF, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23 de junho de 2021.

Diante da discussão jurisprudencial sobre o tema, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada e com objetivos exploratórios, sistematizada por meio de procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, conforme indicado por Gerhardt e Silveira (2009). Como evidência empírica, verifica-se a predominância de uma corrente jurisprudencial alinhada à interpretação da Súmula nº 665 do STJ, sendo que os precedentes anteriores diferem apenas em aspectos mínimos. Dessa forma, o principal objetivo da pesquisa foi aprofundar-se nas particularidades do entendimento proferido pelo STJ, analisando eventuais desafios ou contribuições para o Direito Processual Civil brasileiro.

De maneira oportuna, a pesquisa também aborda dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Em primeiro lugar, destaca-se o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que trata da administração pública direta e indireta de qualquer ente federado, estabelecendo em seu *caput*, como princípio, a moralidade administrativa; o § 1º do art. 37, CF/88, que é especialmente relevante por tratar da improbidade administrativa, estabelecendo que atos de improbidade acarretam a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, conforme previsto em lei, sem prejuízo da ação penal cabível; o art. 41, § 1º, II, da CF/88, que prevê a perda de cargo de servidor estável mediante processo administrativo com garantia de ampla defesa (tratando da obrigatoriedade do PAD); e o art. 247, parágrafo único, da CF/88, que dispõe que, na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo só ocorrerá mediante processo administrativo com garantia do contraditório e da ampla defesa.

Além do mandamento constitucional, destaca-se a Lei nº 8.112/1990, ou Estatuto dos Servidores Públicos, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, sendo uma importante norma regulamentadora para este estudo. Essa legislação contém um título específico sobre o Processo Administrativo Disciplinar (Título V), com dispositivos relevantes, tais como: o art. 143, que obriga a autoridade que tiver conhecimento de irregularidade no serviço público a promover sua apuração imediata, mediante sindicância ou PAD, assegurando ao acusado ampla defesa; o art. 144, que dispõe sobre a forma de apuração das denúncias, exigindo a identificação e o endereço do denunciante, além de sua formulação por escrito, com confirmação de autenticidade; o art. 148, que define o processo disciplinar como o instrumento voltado à apuração da responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou relacionada ao cargo ocupado; o art. 149, que trata da comissão composta por três servidores estáveis, designada pela autoridade competente, sendo que o presidente deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou possuir escolaridade igual ou superior à do indiciado; o art. 150, que assegura o exercício das atividades com independência e imparcialidade, garantindo o sigilo necessário à elucidação dos fatos ou exigido pelo interesse da administração; e o art. 151, que dispõe sobre as fases do PAD: instauração, inquérito administrativo e julgamento; por fim, o art. 152 estabelece que o prazo para conclusão do PAD não pode exceder 60 dias, prorrogáveis por igual período, se necessário.

Embora a matéria do PAD seja amplamente normatizada, as disposições sobre o controle jurisdicional ainda não foram positivadas e não estão em discussão nos projetos de lei atuais. Essa consideração é relevante, pois, caso venha a ser editada uma lei sobre o tema, os rumos da questão poderão mudar nos próximos anos. Dessa forma, este estudo trata de uma questão inovadora no contexto jurídico, uma vez que foi recentemente sumulada, tendo como pergunta-problema: de que modo o Poder Judiciário pode realizar o controle dos processos administrativos disciplinares?

3 DISCUSSÕES JURISPRUDENCIAIS

Como mencionado anteriormente, há um entendimento pacificado sobre o controle jurisdicional do PAD, consolidado na Súmula nº 665 do STJ, que dispõe o seguinte:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Essa manifestação é clara ao restringir a intervenção do Poder Judiciário no PAD apenas à regularidade do procedimento e à legalidade do ato, priorizando os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sem permitir que se adentre no mérito administrativo, exceto em situações específicas. Vale ressaltar que o mérito administrativo pode ser entendido como “um ato discricionário do administrador público, ao qual foi conferido certo grau de liberdade, permitindo-lhe tomar decisões com base na conveniência e oportunidade” (Ferreira e Filho, 2022, p. 164).

O entendimento pacificado pelo STJ foi consolidado a partir de 10 precedentes, que serão analisados a seguir. O primeiro deles é o AgInt no MS 22629/DF, no qual ficou estabelecido que só se declara a nulidade de um ato processual, em PAD, quando há efetiva demonstração de prejuízo à defesa. Ademais, determinou-se que o mandado de segurança não é o meio adequado para examinar a suficiência do conjunto fático-probatório constante do PAD, sendo que o controle jurisdicional se limita à verificação da regularidade do procedimento e da legalidade do ato:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E BIS IN IDEM NÃO VERIFICADOS. PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DA COMISSÃO DISCIPLINAR QUE ATUOU EM OUTRO PAD ENVOLVENDO O MESMO INDICIADO. FATOS DISTINTOS. AUSÊNCIA DE NULIDADE. ANULAÇÃO PARCIAL DO PROCESSO DISCIPLINAR. PRESERVAÇÃO DOS ATOS NÃO AFETADOS. POSSIBILIDADE. EVENTUAIS VÍCIOS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO À DEFESA. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS PARA CONDENAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CARATERIZAÇÃO DE HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 132 DA LEI N. 8.112/1990. DISCRICIONARIEDADE DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA NA ESCOLHA DA PENALIDADE. INEXISTÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO. [...] 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*. VIII - É firme o entendimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e desse Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o mandado de segurança não é a via adequada para o exame da suficiência do conjunto fático-probatório constante do Processo Administrativo Disciplinar - PAD, a fim de verificar se o impetrante praticou ou não os atos que foram a ele imputados e que serviram de base para a imposição de penalidade administrativa, porquanto exige prova pré-constituída e inequívoca do direito líquido e certo invocado. O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento

e a legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar. (MS 16.121/DF, 1ª S., Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 06.04.2016). [...]" (AgInt no MS 22629 DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 16/11/2021, DJe de 19/11/2021).

Tratou-se de um AgInt interposto contra decisão que denegou a segurança, fundamentada na ausência de direito líquido e certo, justificando o indeferimento do MS, uma vez que não foi constatada a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva nem das nulidades alegadas na petição inicial. Nesse contexto, foi afastado o controle jurisdicional do PAD no que se refere ao mérito administrativo.

Em outro julgamento, no AgInt no MS 22919/DF, entendeu-se que a autoridade competente poderia discordar das conclusões da comissão constituída para o PAD, desde que apresentasse devida motivação. Fora essa exceção, nada poderia justificar a quebra da autonomia da comissão disciplinar, especialmente no que se refere ao mérito administrativo, respeitando os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. AUTORIDADE COMPETENTE E COMISSÃO PROCESSANTE. DIVERGÊNCIA. POSSIBILIDADE. DECISÃO MOTIVADA. INTERFERÊNCIA NA COMISSÃO. PROVA PRÉCONSTITUÍDA. AUSÊNCIA. 1. A jurisprudência desta Corte considera que a autoridade competente pode discordar das conclusões da comissão processante, desde que o faça com a devida motivação, como no particular. 2. *In casu*, não existe comprovação, por meio de provas préconstituídas, de alguma conduta da autoridade superior que tenha sido capaz de ensejar a quebra da autonomia da Comissão Disciplinar. 3. O controle jurisdicional do PAD se restringe ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar. Precedentes. 4. Hipótese em os argumentos do impetrante sobre a desproporcionalidade da pena que lhe foi aplicada não merece acolhimento, em respeito ao entendimento desta Corte. 5. Agravo interno não provido. (AgInt no MS 22919 DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 19/10/2021, DJe de 8/11/2021).

Em AgInt interposto contra decisão que denegou a segurança, no âmbito de MS, com fundamento na inadequação da via eleita, na ausência de comprovação de cerceamento de defesa e na impossibilidade de incursão no mérito administrativo, como no AgInt no MS 26918/DF, o controle jurisdicional do PAD foi mais uma vez considerado restrito à verificação da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, evidenciando uma corrente jurisprudencial consolidada sobre o tema.

No MS 19560/DF, além das limitações estabelecidas nos entendimentos anteriores, destacou-se a inviolabilidade da análise das provas contidas no PAD, com o objetivo de evitar que se chegue a uma conclusão diversa daquela alcançada pela autoridade administrativa competente:

[...] PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. [...] Ou seja, conforme precedentes do STJ, o controle jurisdicional dos atos administrativos disciplinares 'limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade, de modo que se mostra inviável a análise das provas constantes no processo disciplinar a fim de adotar conclusão

diversa daquela à qual chegou a autoridade administrativa competente' (MS 22.828/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 21/9/2017). [...] 10. Após detida análise dos autos, entendo que não houve vício formal ou material a justificar o controle jurisdicional do ato administrativo disciplinar. (MS 19560 DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13/2/2019, DJe de 1/7/2019)

No MS 19995/DF, adota-se também o entendimento de que não cabe ao Judiciário examinar a alegação de insuficiência das provas para caracterizar infração disciplinar. No entanto, admite-se a análise da proporcionalidade e razoabilidade da penalidade imposta ao servidor, uma vez que esses critérios estão relacionados à própria legalidade do ato administrativo. Nesse caso específico, porém, essa possibilidade não foi aplicada, pois as condutas analisadas violaram a moralidade administrativa.

No MS 22328/DF, não houve divergência em relação à corrente jurisprudencial até então estabelecida, o que se verifica tanto pela manutenção da limitação do controle jurisdicional do PAD quanto pelo reconhecimento da legalidade da decisão de demissão, em conformidade com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AGENTE ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. PAD. SERVIDOR PÚBLICO ACUSADO DE SE VALER DO CARGO PARA LOGRAR PROVEITO PESSOAL. EXCLUSÃO INDEVIDA DE RUBRICAS DE CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO. DEMISSÃO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. CORRELAÇÃO ENTRE OS FATOS INVESTIGADOS E A NORMA VIOLADA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. GRAVIDADE DA INFRAÇÃO. ORDEM DENEGADA. 6. O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar (MS 16.121/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 6/4/2016). 7. Compreendida a conduta do impetrante na disposição do art. 117, IX, da Lei n. 8.112/1990 – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública –, não existe para o administrador discricionariedade para a aplicação de pena diversa da demissão. Precedentes. 8. A aplicação da demissão ao impetrante atendeu aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não havendo que se falar em contrariedade ao art. 128 da Lei n. 8.112/1990, porquanto a medida é adequada e necessária, diante da gravidade da conduta praticada. 9. Ordem denegada. (MS 22328 DF, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/8/2020, DJe de 4/9/2020)

Além disso, os MS 22645 DF, MS 24275 DF, MS 26941 DF e MS 27608 DF compreenderam, de forma paralela, que o controle jurisdicional do PAD deve ser restrito ao exame de regularidade

4 DISCUSSÕES DOUTRINÁRIAS

Inicialmente, é imperioso reconhecer que o Estado Democrático de Direito, instituído pela CF/88, fundamenta-se na separação tripartite dos poderes, resultando na constituição dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. O primeiro, cuja função típica é legislar; o segundo, cuja função é a produção de atos jurisdicionais; e o terceiro, responsável pelo exercício

de atividades administrativas, por meio de atos administrativos, dentro dos limites do interesse público.

Vale ressaltar que, com a adoção do sistema de freios e contrapesos (Zveibil, 2022), ou checks and balances, admite-se a possibilidade de um Poder intervir sobre o outro em determinadas circunstâncias, a fim de subsidiar a atuação do Poder "freado" ou "contrabalanceado" nos termos constitucionais ou infraconstitucionais. Trata-se de um sistema no qual os Poderes do Estado se controlam mutuamente, como ocorre no controle jurisdicional do PAD, no qual o Poder Judiciário intervém no âmbito do Poder Executivo.

Também é importante trazer a definição de atos administrativos, que pode ser encontrada em Di Pietro (2022, p. 205), como “todo ato praticado no exercício da função administrativa”. Segundo essa doutrinadora, os atos administrativos possuem os seguintes atributos: 1) presunção de legitimidade e veracidade; 2) imperatividade; 3) autoexecutoriedade; e 4) tipicidade. Além disso, os atos podem ser classificados como atos vinculados ou discricionários, sendo os primeiros aqueles em que a lei estabelece uma única solução possível diante de determinada situação de fato, e os segundos, aqueles em que, diante do caso concreto, existe a possibilidade de apreciação com base nos critérios de conveniência e oportunidade.

Filho (2012) discute que os atos discricionários, mesmo dentro do escopo da legalidade, não são inteiramente discricionários. Sua argumentação visa demonstrar que, ainda nesse contexto, os atos discricionários estão vinculados aos ditames da lei no que diz respeito à liberdade de decisão.

Seguindo essa linha de raciocínio, é relevante abordar o conceito de “mérito administrativo”, conforme disposto na Súmula 665 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que estabelece que o mérito administrativo não está sujeito ao controle do Poder Judiciário em processos disciplinares, de acordo com o entendimento dos Tribunais Superiores. Segundo a doutrina, o mérito administrativo refere-se a:

um aspecto do procedimento da Administração, de tal modo relacionado com circunstâncias e apreciações só perceptíveis ao administrador, dados os processos de indagação de que dispõe e a índole da função por ele exercida, que ao juiz é vedado penetrar no seu conhecimento. Se o fizesse exorbitaria, ultrapassando o campo da apreciação jurídica (legalidade ou legitimidade), que lhe é reservado como órgão específico de preservação da ordem legal, para incursionar no terreno da gestão política (discricionabilidade), próprio dos órgãos executivos. Substituir-se-ia ao administrador, quando o seu papel não é tomar-lhe a posição no mecanismo jurídico-constitucional do regime, senão apenas contê-los nos estritos limites da ordem jurídica (contrôle preventivo) ou compeli-los a que os retome, se acaso transpostos (contrôle a posteriori) (Fagundes, 1951, s.p.)

Dessa forma, é possível realizar uma interpretação sistemática, correlacionando essa definição ao conceito de ato discricionário, conforme discutido anteriormente. Nesse sentido, ao ser constituída a comissão de PAD, ela é investida de poder para conhecer, apreciar e julgar determinada situação fática, proferindo, ao final, uma decisão baseada nos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o que também caracteriza um ato discricionário.

Cabe ressaltar que a comissão processante possui um caráter específico e deve, preferencialmente, ter natureza permanente, conforme se observa em Nascimento (2015, p. 32):

A instituição prévia da comissão processante, de caráter permanente, composta por servidores efetivos, é fator essencial para a validade e eficácia do PAD, por se tratar do juízo natural, preceito constitucional insculpido nos incisos XXXVII e LIII, do artigo 5º, da Carta Republicana de 1988. Constitui-se mesmo na única garantia do jurisdicionado de que ninguém poderá ser processado e julgado por um tribunal ou juízo de exceção.

Sendo assim, por tratar-se de uma comissão cuja finalidade é essencial no exercício do poder disciplinar, especialmente no que se refere à validade e eficácia do PAD, sua atuação é, na interpretação da jurista, fundamental. Nesse sentido, Nascimento (2015, p. 60) considera, em relação ao papel do Poder Judiciário no contexto das comissões processantes, que:

a principal tarefa do Poder Judiciário é justamente a interpretação legislativa, esclarecendo a vontade da norma quando surgirem controvérsias em torno de seu sentido e alcance. Para isso, deve o julgador observar a realidade fática, pois, em qualquer controvérsia jurídica, em que as partes litigam em torno de um bem da vida, o primeiro conhecimento que se busca para solucionar a questão e distribuir justiça é o dos fatos jurídicos, ou da verdade dos fatos, o que se faz por meio do cotejo das provas coligidas.

Em outras palavras, ainda que haja restrição quanto ao controle do Poder Judiciário para examinar a regularidade do procedimento e a legalidade do ato, em conformidade com os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, é inegável a possibilidade de análise dos “fatos jurídicos”, ou seja, aqueles fatos que deram origem aos efeitos da decisão do PAD na esfera jurisdicional. Isso, no entanto, não significa que o Judiciário tenha legitimidade para adentrar o mérito administrativo, mas sim que deve se ater à interpretação legislativa, conforme a vontade da norma.

Apesar desse segmento analítico, não se pode ignorar que, no contexto de uma jurisdição una, conforme o art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, a restrição imposta pelo STJ ao controle jurisdicional do PAD pode, de alguma forma, provocar uma distorção no sistema judiciário, especialmente quando considerado o risco de transformar a controvérsia em coisa julgada formal, notadamente no âmbito do rito contencioso.

Sobre o PAD, Di Pietro (2023, p. 837) assevera que:

O processo administrativo disciplinar é obrigatório, de acordo com o artigo 41 da Constituição, para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável. A Lei nº 8.112/90 exige a realização desse processo para a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (art. 146); o artigo 100 do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67 (Reforma Administrativa federal), ainda exige o mesmo processo para a demissão ou dispensa do servidor efetivo ou estável, comprovadamente **ineficiente** no desempenho dos encargos que lhe competem ou **desidioso** no cumprimento de seus deveres.

Sendo assim, trata-se de um processo cujo objetivo é esclarecer os fatos constantes da representação ou denúncia, relacionados, direta ou indiretamente, ao exercício do cargo, sem a intenção de incriminar ou absolver indevidamente o servidor ou empregado, mas sim de buscar a verdade. Considera-se, para tanto, como ilícito administrativo disciplinar a conduta do servidor que contraria as disposições legais.

Nas palavras de Pires (2013):

A verdade sabida implica no conhecimento pessoal e direto do cometimento de determinado ilícito administrativo pela autoridade competente para aplicação da pena. Entretanto, em face do art. 5º, LV, de nossa CF, a verdade sabida não mais pode prevalecer, posto que contraditório e ampla defesa são exigências de todo necessárias para a aplicação de qualquer pena, por mais branda que seja.

Nessa consideração, há a incidência do conhecimento pessoal e direto do ilícito administrativo pela autoridade competente, sendo essa uma das partes mais importantes para assegurar a autonomia das comissões processantes no que se refere ao mérito administrativo e ao controle jurisdicional. Apesar disso, é imperioso reconhecer as dificuldades em delimitar claramente as barreiras entre o controle de legalidade e o controle de mérito administrativo. Nesse limiar, desdobram-se fatores econômicos, sociais e políticos que influenciam as particularidades de cada caso.

Dado o exposto, é necessário considerar, como evidência científica, que a discussão jurisprudencial sobre o tema não está esgotada, nem amplamente explorada pela doutrina jurídica. Mesmo em obras especializadas em processo administrativo, como Filho (2012), Couto (2014) e Nohara e Marrara (2009), não há tópicos que abordem o controle jurisdicional do PAD como uma questão a ser aprofundada. O mesmo se observa em obras gerais de Direito Administrativo, como Di Pietro (2023), Pires (2013) e Gasparini (2011). Entretanto, a obra de Nohara (2023) dedica uma seção temática ao “Controle jurisdicional do ilícito administrativo”.

Nohara (2023) lamenta a existência de decisões que restringem o controle jurisdicional, sob o argumento de evitar a invasão do mérito em questões relacionadas à competência e à observância de formalidades essenciais. No entanto, a autora também reconhece a existência de decisões que se manifestam contra atos abusivos e objetivamente violadores do ordenamento jurídico. Nesse contexto, ela assevera que a definição de ilícitos administrativos ainda é superficial e atípica, demandando cautela para evitar irregularidades no enquadramento de situações fáticas.

No que diz respeito ao controle jurisdicional do ilícito administrativo, Nohara (2023, p. 289) também considera que:

O Poder Judiciário não poderá entrar no mérito da punição e substituí-la por aquela que repute mais conveniente, sendo que parcela da doutrina defende que só lhe será dado anular ou declarar a nulidade do ato de punição, mas jamais aplicar outra penalidade no lugar, sob pena de violação à separação dos poderes, uma vez que somente a Administração Pública possui a atribuição de praticar atos disciplinares e punir seus servidores.

Esse entendimento, no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo, está em conformidade com a Súmula nº 665 do STJ, além de reforçar que é responsabilidade da própria Administração Pública, quando necessário, revisar suas punições da forma que considerar conveniente. No entanto, como se extrai da citação anterior, pode-se criar uma situação em que, diante da nulidade do ato punitivo reconhecida judicialmente, uma nova penalidade não possa ser aplicada, a menos que a comissão processante tome providências. Isso pode comprometer a eficiência e a autonomia do PAD, caso o processado, em razão dessa falha, não seja efetivamente punido.

Para a doutrinadora, existem cinco vícios que podem ser corrigidos pelo controle jurisdicional, sendo eles: (1) vício de competência; (2) inobservância de forma; (3) inexistência do motivo; (4) desvio de finalidade; e (5) inadequação do motivo, ou seja, quando a sanção aplicada é desproporcional (Nohara, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações apresentadas ao longo deste trabalho, é importante tecer reflexões críticas sobre o entendimento dos Tribunais Superiores. Inicialmente, é necessário recordar que o objetivo do estudo foi analisar o controle jurisdicional do PAD à luz da jurisprudência dos Tribunais Superiores. O foco principal foi a análise da Súmula 665 do STJ, juntamente com os 10 precedentes que embasaram a uniformização do entendimento dessa

Corte. De modo geral, o questionamento central girou em torno da atuação do Poder Judiciário no controle dos PADs, considerando os princípios da separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos.

Conforme destacado, o STJ limitou o controle jurisdicional à verificação da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, sem adentrar no mérito administrativo, atribuído exclusivamente à autoridade competente. Dessa forma, o Poder Judiciário pode intervir apenas nos aspectos considerados essenciais para a preservação das instâncias e de suas decisões. Como bem apontado pela doutrinadora Nohara (2023), o Judiciário pode corrigir cinco tipos de vícios em ilícitos administrativos: (1) vício de competência; (2) inobservância de forma; (3) inexistência de motivo; (4) desvio de finalidade; e (5) inadequação do motivo, ou seja, quando a sanção aplicada é desproporcional.

Diante disso, torna-se necessário apresentar um posicionamento crítico sobre a decisão do STJ. Para tanto, é preciso investir em algumas reflexões. Preliminarmente, é fundamental reconhecer que as comissões processantes de PAD devem seguir rigorosamente os parâmetros legais estabelecidos no Estatuto dos Servidores, priorizando os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal em todas as fases do processo.

Ao proferir a decisão no âmbito do PAD, é imprescindível reconhecer o mérito administrativo em todos os seus aspectos, visto que à comissão processante cabe a responsabilidade de conduzir a situação de maneira adequada e eficaz. Nesse sentido, a intervenção do Judiciário só é justificável quando houver clara violação da regularidade do procedimento ou da legalidade do ato, como estabelece a Súmula nº 665 do STJ, ou em casos de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Esse posicionamento, que considera a Súmula 665 do STJ razoável e adequada, fundamenta-se, sobretudo, na autonomia e na finalidade da comissão processante. Esta deve ser vista como um órgão essencial para a prevenção de ilícitos administrativos e como um mecanismo formal dentro da Administração Pública para o exercício de seu poder disciplinar, conforme o ordenamento jurídico. No entanto, é necessário reconhecer as dificuldades em delimitar claramente as fronteiras entre o controle de legalidade e o de mérito administrativo, considerando os desdobramentos econômicos, sociais e políticos que influenciam cada caso.

Dessa forma, em resposta à pergunta-problema formulada anteriormente — “de que modo o Poder Judiciário pode realizar o controle dos processos administrativos disciplinares?” —, pode-se concluir que o controle jurisdicional dos ilícitos administrativos deve restringir-se à verificação da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, com base nos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Não cabe ao Judiciário adentrar no mérito administrativo, exceto em casos de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada. Essa resposta está em consonância com a Súmula nº 665 do STJ, que se revela acertada e de grande relevância processual e constitucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.1125 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento no Mandado de Segurança nº 22629. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância. Servidor Público Civil, Regime Estatutário, Reintegração ou Readmissão. **Diário da Justiça eletrônico:** 19/11/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento no Mandado de Segurança nº 22919. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 8/11/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento no Mandado de Segurança nº 26918. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 15/12/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 19560. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 1/7/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 19560. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 19/12/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 22328. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 4/9/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 22645. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância. **Diário da Justiça eletrônico:** 5/8/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 24275. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 16/2/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 26941. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância, Demissão ou Exoneração. **Diário da Justiça eletrônico:** 17/12/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 27608. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO, Servidor Público

Civil, Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância. **Diário da Justiça eletrônico**: 3/8/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n° 665. O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada. **Diário da Justiça eletrônico**: 14/12/2023.

COUTO, Reinaldo. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância, 2ª edição**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. *E-book*. ISBN 9788522485147. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522485147/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

DI, PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35 ed. São Paulo: Grupo Gen, 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

FAGUNDES, M. Seabra. Conceito de mérito no direito administrativo. **Revista de direito administrativo**, v. 23, p. 1-16, 1951.

FERREIRA, Cláudio Sullivan da Silva; Luiz Mário de Mello Pimenta. Hermenêutica e mérito do ato administrativo: uma análise do controle do mérito do ato administrativo pelo Poder Judiciário. **ANAIS DA MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DO CESUCA-ISSN 2317-5915**, n. 16, p. 174-183, 2022.

FILHO, Romeu Felipe B. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. *E-book*. ISBN 9788502189904. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502189904/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

GASPARINI, Diogénes. **Direito administrativo**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2011. *E-book*. ISBN 9788502149236. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

LENZ, Luís Alberto Thompson Flores. O controle judicial do ato administrativo disciplinar. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 82, p. 85-92, 2017.

NASCIMENTO, Sandalo Bueno do. **O controle judicial do processo administrativo disciplinar em face da inobservância das garantias constitucionais**. 2015. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Tocantins, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/103>. Acesso em: 04 fev. 2024.

NOHARA, Irene P.; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo : Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Grupo GEN, 2009. *E-book*. ISBN 9788522467211. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522467211/>. Acesso em: 04 fev. 2024.

ZVEIBIL, Daniel Guimarães. Revisitando nosso sistema de freios e contrapesos: conflito de atribuição, Poderes do Estado e jurisdição constitucional: Revisiting Brazilian checks and balances' system: horizontal controversies between different branches of government, separation of powers and judicial review. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura| RDAI**, v. 6, n. 20, p. 169-223, 2022.