



O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD) COMO INSTRUMENTO DE ASSÉDIO MORAL INSTITUCIONAL EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL DA AMAZÔNIA

The Administrative Disciplinary Process (PAD) as an Instrument of Institutional Moral Harassment at a Federal Public University in the Amazon

29

Ruth Helena Cristo Almeida¹
João Augusto Pires Mendes²
Alan Pinheiro da Luz Silva³

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo uma revisão analítica de como o instrumento denominado processo administrativo disciplinar previsto na lei nº 8.112/90, passa a ser utilizado como forma de assédio moral no serviço público. A presente pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida a partir de levantamento bibliográfico, documental e análise empírica de dados relacionados à utilização do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em universidades públicas federais. A ideia fundamental desta pesquisa foi apresentar como mecanismos de controle, que não são apenas sancionatórias, mas também deve ser instrumento pacificador, tem sido utilizado como forma de neutralizar o servidor, utilizando-se do medo como forma de coerção.

Palavras-chave: Serviço Público; Federal; PAD; Coerção; Estado

ABSTRACT

This study aims to provide an analytical review of how the instrument known as the disciplinary administrative process, as outlined in Law No. 8.112/90, is being used as a form of workplace

¹ Doutora em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia UFRA, Mestra em Sociologia Geral pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Professora Universidade Federal Rural da Amazônia, Instituto Socioambiental e dos Recursos Hídricos. Graduanda em Direito pela Universidade da Amazônia. Lattes <http://lattes.cnpq.br/1202019164727992> Orcid <https://orcid.org/0000-0002-6805-6807> E-mail: ruthpara79@gmail.com

² Professor da Universidade da Amazônia, Mestre em Direitos Fundamentais. Universidade da Amazônia/UNAMA, graduação em direito pela Universidade da Amazônia. Lattes <http://lattes.cnpq.br/1878257155666869>

³ Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia- UNAMA, pós-graduado em Direito e Processo Civil, penal, previdenciário e do Trabalho, Direito Constitucional. Professor integrante do quadro docente da Universidade da Amazônia – UNAMA e professor da Fundação Escola do Poder Legislativo do Estado do Pará – FELEPA, Advogado sócio fundador do escritório Luz e Oliveira advocacia. Lattes <http://lattes.cnpq.br/1355639571949452> <https://orcid.org/0009-0002-5236-9603>



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



harassment in the public service. This research is qualitative, exploratory, and descriptive in nature, developed from bibliographic and documentary research and empirical data analysis related to the use of the Disciplinary Administrative Process (PAD) in federal public universities. The fundamental idea of this research was to demonstrate how control mechanisms, which are not only punitive but should also be pacifying instruments, have been used to neutralize public servants, employing fear as a form of coercion.

Keywords: Federal Public Service; Disciplinary Administrative Process; Coercion.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Filó e Moro (2020) a concepção tradicional do Estado, centrada em instrumentos de controle e sanção, está fundamentada na visão positivista de excelência técnica e é regida pelo princípio da estrita legalidade. No entanto, nos dias atuais, o Estado assumiu novas funções, sendo visto não apenas como um ente de controle, mas também como um garantidor dos direitos fundamentais e um prestador de serviços públicos essenciais.

Para que o Estado possa efetivamente atuar como um garantidor de direitos, é necessário que a Administração Pública assuma esse papel, protegendo os direitos fundamentais que lhe cabe administrar. Com base nessa premissa, surgem instrumentos consensuais de controle no âmbito público, buscando substituir (ou oferecer uma alternativa) o controle baseado em sanções por um controle baseado no consenso; e a repressão pelo incentivo.

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) no Brasil é regulamentado principalmente pela Lei nº 8.112/1990, também conhecida como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União. Essa lei estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais e traz disposições detalhadas sobre como o PAD deve ser conduzido. O Art. 143: A Lei nº 8.112/1990 define o PAD como o instrumento destinado a apurar responsabilidades de servidores públicos por infrações cometidas no exercício de suas funções. O objetivo é garantir a legalidade e a disciplina no serviço público, assegurando que os servidores cumpram suas obrigações de maneira ética e conforme as normas estabelecidas.

Sob essa perspectiva, o Processo Administrativo Disciplinar não pode ser compreendido apenas como mecanismo técnico de controle funcional, mas também como



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



expressão das relações de poder existentes no interior das instituições públicas. Em ambientes marcados por forte hierarquização administrativa, como as universidades federais, o exercício do poder disciplinar pode assumir função política de controle simbólico e institucional sobre servidores críticos ou dissidentes.

Foucault (1987), ao analisar os mecanismos disciplinares modernos, demonstra que instituições burocráticas utilizam procedimentos aparentemente neutros para produzir controle social, vigilância e disciplinamento dos indivíduos. Embora o PAD possua fundamento jurídico legítimo, sua instrumentalização abusiva pode converter o procedimento administrativo em tecnologia institucional de coerção.

Dessa forma, o presente trabalho parte da hipótese de que o desvio de finalidade no uso do PAD ultrapassa a esfera meramente administrativa, atingindo diretamente direitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana, liberdade funcional e saúde mental do servidor público.

Nestes termos, o presente artigo tem como objetivo analisar como o processo administrativo disciplinar previsto na lei nº 8.112/90, tem sido utilizado com o intuito de assediar servidores públicos, como instrumento intimidatório e de coerção. A pesquisa buscou encontrar resposta ao seguinte questionamento: de que maneira o desvio de finalidade no uso do PAD pode configurar assédio moral institucional, e quais os impactos na integridade da gestão pública universitária?

Para responder a estes questionamentos, o trabalho foi dividido em duas etapas: primeiramente, buscou-se explicar os procedimentos de controle administrativo, a previsão legal; na segunda etapa, como tem sido utilizado como mecanismos de controle e medo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida a partir de levantamento bibliográfico, documental e análise empírica de dados relacionados à utilização do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em universidades públicas federais.

A abordagem qualitativa foi escolhida por possibilitar compreensão aprofundada das relações institucionais, dos mecanismos de poder e das práticas administrativas que podem





configurar assédio moral institucional no âmbito do serviço público.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa foi dividida em três etapas. A primeira consistiu em revisão bibliográfica de doutrina jurídica, artigos científicos, legislação e produções acadêmicas relacionadas ao Direito Administrativo Disciplinar, assédio moral institucional e princípios constitucionais da Administração Pública.

Na segunda etapa realizou-se pesquisa documental com análise da Lei nº 8.112/1990, da Lei nº 9.784/1999 e manuais da Controladoria-Geral da União (CGU). Na terceira etapa procedeu-se à análise empírica de dados quantitativos relacionados à instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares em universidade pública federal, entre os anos de 2009 a 2021. Os dados foram organizados em categorias temáticas, permitindo identificar padrões relacionados às principais infrações apuradas, distribuição geográfica dos procedimentos e evolução temporal dos PADs.

O método utilizado foi o lógico-dedutivo, partindo-se da análise geral do poder disciplinar da Administração Pública para compreender situações específicas de desvio de finalidade e assédio moral institucional no ambiente universitário.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O ESTADO COMO DETENTOR DO CONTROLE ADMINISTRATIVO

Weber, um dos sociólogos mais influentes do final do século XIX e início do século XX, ofereceu uma perspectiva importante sobre o papel do Estado. Para Weber, o Estado moderno desempenha um papel central na sociedade e possui algumas características fundamentais, a saber: o monopólio da Violência Legítima, ou seja, o Estado é que ele detém o "monopólio do uso legítimo da força física" dentro de um território específico. Em outras palavras, o Estado é a única entidade que pode usar a força ou violência de maneira legitimada para manter a ordem e fazer cumprir as leis. Burocracia Racional-Legal o Estado moderno opera por meio de uma burocracia racional-legal, onde as regras e regulamentos são aplicados de forma impessoal e sistemática. Esse tipo de administração é caracterizado pela eficiência, previsibilidade e impessoalidade, com uma clara hierarquia de autoridade.

Weber enfatizou ainda a racionalidade como um princípio organizador do Estado



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



moderno. As decisões do Estado são (ou devem ser) baseadas em uma análise racional das necessidades e objetivos da sociedade, ao invés de serem influenciadas por crenças religiosas ou tradições.

O papel do Estado é fundamental para a organização da sociedade moderna. Ele não só detém o monopólio da violência legítima, mas também administra a vida social e econômica por meio de uma burocracia racional-legal, garantindo que a ordem e a justiça sejam mantidas de maneira eficiente e impessoal. A visão de Weber do Estado enfatiza a importância de estruturas formais e procedimentos na governança, destacando a racionalidade e a legalidade como pilares fundamentais da autoridade estatal.

A burocracia estatal moderna, embora estruturada sob princípios de racionalidade e legalidade, também pode reproduzir práticas de violência institucional simbólica. Pierre Bourdieu (1998) destaca que o Estado possui capacidade de impor classificações, sanções e mecanismos de legitimidade social capazes de produzir dominação invisível sobre os indivíduos.

No contexto universitário, essa dominação manifesta-se por meio da utilização de instrumentos administrativos formais para enquadrar comportamentos considerados inadequados à lógica institucional dominante. Assim, o PAD deixa de exercer exclusivamente função corretiva e passa a atuar como instrumento de disciplinamento organizacional.

A problemática se agrava quando categorias disciplinares abertas e subjetivas permitem interpretações discricionárias da autoridade administrativa, criando espaço para perseguições funcionais revestidas de aparente legalidade, indo de encontro a neutralidade e impessoalidade considerada uma característica importante do Estado, onde o mesmo não deve favorecer indivíduos ou grupos específicos, mas sim agir de forma neutra e objetiva, aplicando as leis e políticas igualmente para todos os cidadãos.

Neste cenário, segundo Filó e Moro (2020) o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é o meio pelo qual a administração pública investiga a responsabilidade de um servidor por eventuais infrações cometidas no desempenho de suas funções ou em atividades relacionadas ao cargo público que ocupa (conforme previsto no artigo 148 da Lei nº 8.112/90). É importante destacar que, durante uma sindicância punitiva ou um PAD, o servidor investigado terá garantidos todos os direitos constitucionais de defesa, incluindo o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao uso dos recursos disponíveis, conforme



estabelecido no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1988.

Segundo Meirelles (2011, p. 675) o processo administrativo

[...] baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina". Corroborando com esta ideia, Medauar (2013, p. 182) explica que este instituto pode ser visto como "[...] um mecanismo para assegurar o cumprimento dos requisitos de legalidade dos atos administrativos e a proteção dos direitos dos indivíduos, que foram evoluindo ao longo do tempo com as mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade.

Assim, as técnicas empregadas no PAD têm como objetivo comprovar a veracidade dos fatos, utilizando todos os meios de prova disponíveis e partindo sempre do princípio da presunção de inocência do servidor público.

A Administração Pública, utilizando essas ferramentas, deve comprovar de forma conclusiva a ocorrência de infrações relacionadas à prestação do serviço público, assegurando a observância do devido processo legal. Assim, sem a necessidade de um processo judicial, a administração é responsável por exercer o autocontrole, conforme a obrigação do servidor público de seguir as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 8.112/90. Medauar (2013, p. 430) afirma que "o autocontrole exercido pela administração pública visa à função de fiscalização, sendo realizado pela própria autoridade que editou o ato ou tomou a medida, verificando sua própria atuação".

A Controladoria-Geral da União (CGU) define a investigação preliminar como um "procedimento administrativo e sigiloso, conduzido no âmbito do Órgão Central e de suas unidades setoriais, com o objetivo de coletar elementos que permitam decidir pela instauração de uma sindicância ou processo administrativo disciplinar" (Brasil, 2017). Com a publicação do Enunciado nº 3 da CGU, ficou claro que "a denúncia anônima pode desencadear uma investigação preliminar na Administração Pública, desde que sejam colhidos outros elementos que a corroborem" (Brasil, 2017).

A Investigação Preliminar é descrita como um "procedimento administrativo e confidencial, realizado no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, com a finalidade de reunir elementos para determinar a necessidade de instaurar uma sindicância ou processo administrativo disciplinar". A portaria é o instrumento oficial utilizado para iniciar o





procedimento investigativo, através do qual se forma a comissão responsável pela apuração dos fatos (Brasil, 1990).

Sendo o PAD um instrumento que apura a responsabilidade do servidor, por atos praticados no exercício de suas atribuições, ou relacionadas ao cargo investido, deve haver respeito às suas fases.

Fase de Instauração cujo objetivo é formalizar o início do PAD, identificar os fatos a serem apurados e constituir a comissão de sindicância ou de inquérito que irá conduzir o processo. Posteriormente emissão de uma portaria de instauração que especifica os membros da comissão, o objeto da investigação e outras orientações necessárias. Essa fase também envolve a notificação do servidor envolvido sobre a abertura do processo. A Fase de Instrução coleta provas, ouve testemunhas, realiza diligências e outras atividades investigativas necessárias para esclarecer os fatos.

Durante essa fase, ocorre a coleta de depoimentos, documentos e demais provas que possam corroborar ou refutar as acusações. O servidor acusado tem a oportunidade de apresentar sua defesa, inclusive testemunhas e provas que considerar pertinentes. É garantido o contraditório e a ampla defesa, conforme assegurado pela Constituição.

Por fim, a fase de Julgamento que irá analisa o conjunto de provas e a defesa apresentada para chegar a uma decisão sobre a responsabilidade do servidor e possíveis sanções. A comissão elabora um relatório final com suas conclusões, que é encaminhado à autoridade competente para decisão. Essa autoridade analisa o relatório e decide sobre a aplicação de penalidades, caso a responsabilidade do servidor seja comprovada. O servidor pode recorrer da decisão dentro dos prazos e condições estabelecidos pela lei.

Após o julgamento, se houver aplicação de penalidade, o servidor tem o direito de apresentar recursos administrativos, caso discorde da decisão. O processo é arquivado se o servidor for considerado inocente, se não forem encontradas provas suficientes ou se a infração não for confirmada.

Essas fases asseguram que o PAD seja conduzido de forma ordenada e justa, garantindo os direitos dos envolvidos e permitindo uma apuração completa dos fatos. (Gasparini, 2012, p. 994).



3.2 O PODER DISCIPLINAR E A GOVERNAMENTALIDADE EM MICHEL FOUCAULT

A compreensão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) como instrumento de controle institucional exige uma análise para além da legalidade formal dos procedimentos administrativos. Nesse sentido, a obra de Michel Foucault oferece importante contribuição teórica ao demonstrar que o poder moderno não se manifesta apenas por meio da coerção física ou da repressão estatal direta, mas também através de mecanismos disciplinares capazes de produzir comportamentos, subjetividades e formas de autocontrole.

Para Foucault, o Estado não constitui o centro exclusivo do poder. O poder encontra-se disperso em múltiplas relações sociais, operando de forma capilar por meio das instituições, regulamentos, normas e procedimentos administrativos. Em sua obra *Vigiar e Punir*, o autor demonstra que as instituições modernas desenvolvem tecnologias disciplinares voltadas à vigilância, classificação, correção e normalização dos indivíduos.

Nesse contexto, o poder disciplinar não possui apenas finalidade punitiva. Sua principal função consiste na produção de sujeitos obedientes, previsíveis e adaptados às exigências institucionais. As organizações burocráticas, inclusive as universidades públicas, utilizam mecanismos formais de controle que atuam simultaneamente sobre os corpos, os comportamentos e os discursos dos indivíduos, produzindo aquilo que Foucault denomina de "corpos dóceis".

O Processo Administrativo Disciplinar, embora possua finalidade legítima de apuração de infrações funcionais, pode, quando utilizado de forma abusiva, converter-se em instrumento de disciplinamento institucional. Nessa perspectiva, a simples instauração de procedimentos investigativos, independentemente de eventual punição final, já produz efeitos de vigilância, intimidação e autocensura entre os servidores.

A análise foucaultiana permite compreender que a coerção administrativa nem sempre se manifesta por sanções efetivamente aplicadas.

Muitas vezes ela opera por meio da permanente possibilidade de punição, levando o indivíduo a ajustar espontaneamente sua conduta às expectativas institucionais. Trata-se do que Foucault denomina de internalização da disciplina, fenômeno pelo qual o próprio sujeito passa





a vigiar e controlar suas ações.

Relaciona-se a essa perspectiva o conceito de governamentalidade, desenvolvido por Foucault para explicar as formas contemporâneas de exercício do poder. A governamentalidade consiste na articulação entre técnicas de dominação exercidas pelas instituições e técnicas de autogoverno incorporadas pelos próprios indivíduos. Assim, o controle institucional não depende exclusivamente de ordens ou punições diretas, mas também da indução de comportamentos desejados pela organização.

Nas universidades públicas, a utilização reiterada de sindicâncias, investigações preliminares e processos disciplinares pode produzir efeitos que ultrapassam a mera responsabilização funcional. Tais mecanismos podem contribuir para a criação de ambientes organizacionais marcados pelo medo, pela autocensura e pela redução da liberdade crítica dos servidores, especialmente quando empregados com desvio de finalidade ou motivação persecutória.

Sob essa ótica, o PAD deixa de ser analisado apenas como procedimento jurídico-administrativo e passa a ser compreendido também como dispositivo disciplinar integrante de uma rede mais ampla de controle institucional. Essa abordagem permite investigar de que forma práticas formalmente legais podem produzir efeitos incompatíveis com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da liberdade funcional e da gestão democrática nas universidades públicas.

3.3 ASSÉDIO MORAL INSTITUCIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO

O assédio moral institucional diferencia-se do assédio interpessoal tradicional porque não decorre apenas de conflitos individuais entre servidores, mas de práticas organizacionais estruturadas que utilizam mecanismos administrativos como forma de controle, intimidação e silenciamento institucional.

Segundo Hirigoyen (2022), o assédio moral caracteriza-se pela repetição sistemática de práticas abusivas capazes de degradar as condições de trabalho, afetar a dignidade da vítima e comprometer sua estabilidade emocional e profissional. No setor público, esse fenômeno adquire características específicas em razão da hierarquia administrativa e do poder disciplinar exercido pelo Estado.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



Nas universidades públicas, o assédio moral institucional pode manifestar-se por meio da abertura reiterada de sindicâncias, remoções arbitrárias, isolamento funcional, restrição de atividades acadêmicas, perseguições administrativas e instauração de Processos Administrativos Disciplinares desprovidos de materialidade consistente.

Ricardo Antunes (2020) destaca que as novas formas de gestão organizacional passaram a utilizar instrumentos burocráticos e mecanismos de controle psicológico como forma de disciplinamento institucional, produzindo ambientes marcados pelo medo, pela insegurança funcional e pela autocensura.

Nesse contexto, o PAD, embora legalmente legítimo, pode converter-se em mecanismo de violência simbólica institucional quando utilizado para neutralizar críticas, punir divergências ideológicas ou constranger servidores.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que toda atuação administrativa deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37. Dessa forma, a utilização do poder disciplinar para finalidades persecutórias viola diretamente os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

O assédio moral institucional diferencia-se do conflito administrativo ordinário porque decorre da utilização sistemática da estrutura organizacional para produzir desgaste emocional, isolamento funcional e enfraquecimento profissional do servidor. Não se trata apenas de hostilidade interpessoal, mas da institucionalização de práticas abusivas legitimadas pelo aparato burocrático.

Segundo Barreto (2015), o assédio moral no serviço público frequentemente ocorre de maneira silenciosa e procedural, utilizando excesso de cobranças, instauração reiterada de procedimentos administrativos, restrições funcionais e exposição pública do trabalhador como formas indiretas de violência psicológica.

Nesse contexto, a abertura sucessiva de sindicâncias e PADs produz efeito disciplinador coletivo, criando ambiente organizacional marcado pelo medo e pela autocensura. Antunes (2020) denomina esse fenômeno como “gestão pelo medo”, em que instrumentos administrativos passam a funcionar como mecanismos de controle subjetivo dos trabalhadores.



3.4. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A moderna doutrina do Direito Administrativo Sancionador tem defendido a superação da visão tradicional segundo a qual o Processo Administrativo Disciplinar seria apenas um instrumento interno de gestão da Administração Pública. Para autores como Ana Maria Barata, a atividade sancionadora do Estado, ainda que exercida na esfera administrativa, possui natureza restritiva de direitos e, por essa razão, deve observar um conjunto de garantias constitucionais semelhantes às exigidas no âmbito do Direito Penal.

Nessa perspectiva, o poder disciplinar não constitui uma prerrogativa ilimitada da Administração. Ao contrário, está submetido aos princípios da legalidade estrita, tipicidade, proporcionalidade, razoabilidade, presunção de inocência, contraditório e ampla defesa. A aplicação de sanções administrativas exige demonstração objetiva da infração funcional, vedando-se interpretações extensivas ou utilização de conceitos vagos para justificar punições.

Barata (2022) destaca que o Direito Administrativo Sancionador surge justamente como mecanismo de contenção do poder punitivo estatal, impondo limites à atuação administrativa e reforçando a proteção dos direitos fundamentais dos administrados e dos servidores públicos. Dessa forma, o Processo Administrativo Disciplinar não pode ser utilizado como instrumento de perseguição institucional, intimidação ou retaliação, sob pena de desvio de finalidade e violação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

A compreensão do PAD sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador aproxima-se das reflexões de Michel Foucault acerca dos mecanismos disciplinares presentes nas instituições modernas. Enquanto Foucault analisa os efeitos de vigilância, normalização e controle produzidos pelas estruturas disciplinares, o Direito Administrativo Sancionador busca estabelecer limites jurídicos para impedir que o exercício do poder disciplinar ultrapasse as fronteiras da legalidade democrática.

Assim, a instauração e condução de processos disciplinares devem estar orientadas não apenas pela busca da eficiência administrativa, mas também pela proteção da dignidade da pessoa humana, pela vedação ao abuso de poder e pelo respeito às garantias fundamentais dos servidores públicos.



4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. “ELES USAVAM O PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO FORMA DE INTIMIDAR E DE NOS CALAR”

O título acima é o relato de uma servidora pública federal que foi alvo de perseguição da gestão de sua Universidade federal, através do uso de instrumento legal - PAD, porém, conseguiu comprovar na justiça que condenou a acusada a pagar indenização por danos morais.

Quando um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é utilizado para perseguir um servidor público, ele se desvia de sua finalidade legítima de apurar infrações e aplicar sanções justas, transformando-se em um instrumento de assédio moral ou abuso de poder. Nesses casos, o processo deixa de ser um meio de promover a justiça e a disciplina no serviço público e passa a ser uma ferramenta de retaliação, intimidação ou vingança, frequentemente motivada por questões pessoais, políticas ou outras razões ilegítimas.

Algumas características são latentes da Perseguição em um PAD: ausência de Fatos Concretos, a instauração do PAD pode ser baseada em acusações vagas, sem a apresentação de provas concretas ou evidências substanciais que justifiquem a investigação. Desrespeito ao Direito de Defesa. Neste caso pode haver violação dos direitos de defesa do servidor, como a negação de acesso ao processo, impedimento de apresentação de provas ou testemunhas, ou a falta de imparcialidade na condução do processo.

Outra característica pode ser o viés ou Preconceito. A comissão de sindicância ou inquérito pode ser composta por pessoas que já possuem um preconceito contra o servidor ou que são influenciadas por pressões externas para prejudicá-lo. Aceleração ou retardamento Indevido.

O processo pode ser conduzido de forma acelerada para impedir uma defesa adequada ou, ao contrário, ser indevidamente prolongado para manter o servidor em uma situação de incerteza e pressão psicológica. Aplicação de penalidades desproporcionais, ou seja, mesmo que a infração seja mínima ou inexistente, podem ser impostas penalidades severas e desproporcionais, como demissão ou suspensão prolongada, visando prejudicar o servidor.

Motivações ocultas das verdadeiras razões para a instauração do PAD podem estar



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



relacionadas a interesses ocultos, como silenciar críticas, eliminar rivais políticos, ou punir o servidor por denunciar irregularidades. As consequências da perseguição por certo são danosas e podem causar: Danos à Carreira do Servidor: A perseguição pode levar a danos irreparáveis à carreira e à reputação do servidor, incluindo a perda do cargo, estigma profissional e danos à saúde mental; Ambiente de Trabalho Tóxico: O uso indevido do PAD cria um ambiente de trabalho opressivo, onde outros servidores podem sentir medo de expressar opiniões ou denunciar irregularidades; Desgaste da Confiança na Administração: A percepção de injustiça e abuso de poder por parte da administração pública pode levar à perda de confiança dos servidores e do público na instituição.

Faz-se necessário então, conforme Alexandrino (2009) que haja uma proteção contra a Perseguição. A legislação e a jurisprudência brasileiras oferecem mecanismos de proteção contra o uso abusivo do PAD. O servidor tem direito à ampla defesa, ao contraditório, e pode recorrer administrativamente das decisões. Além disso, pode buscar proteção no Poder Judiciário, denunciando abuso de autoridade e assédio moral. É essencial que os processos administrativos sejam conduzidos de forma justa e imparcial, respeitando os direitos e garantias constitucionais dos servidores públicos.

4.2 A FALTA DE URBANIDADE E OS RISCOS DA UTILIZAÇÃO DE CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

Entre os dados analisados nesta pesquisa, destaca-se a significativa incidência de Processos Administrativos Disciplinares fundamentados em acusações relacionadas à "falta de urbanidade", "manifestações de desprezo" e outras condutas de natureza predominantemente subjetiva. A relevância desse dado ultrapassa a mera estatística institucional, pois evidencia um dos principais desafios contemporâneos do Direito Administrativo Sancionador: a utilização de conceitos jurídicos indeterminados como fundamento para o exercício do poder disciplinar do Estado.

Embora o dever de urbanidade encontre previsão normativa no regime jurídico dos servidores públicos, especialmente no artigo 116 da Lei nº 8.112/1990, sua definição permanece



aberta e dependente de interpretação contextual. Diferentemente de infrações objetivamente identificáveis, como abandono de cargo, acumulação ilícita de cargos ou dano ao patrimônio público, a falta de urbanidade envolve juízos valorativos acerca de comportamentos, expressões, formas de comunicação e padrões de convivência institucional.

A amplitude semântica do conceito cria inevitáveis dificuldades para sua aplicação prática. O que pode ser considerado comportamento inadequado, desrespeitoso ou incompatível com a urbanidade administrativa varia conforme circunstâncias históricas, culturais, organizacionais e até mesmo ideológicas. Em razão dessa indeterminação conceitual, amplia-se significativamente a margem de discricionariedade da Administração Pública na identificação da conduta infracional, circunstância que exige especial cautela por parte das autoridades responsáveis pela instauração e condução dos procedimentos disciplinares.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador, tal problemática assume relevância ainda maior. Conforme sustenta Barata (2022), o exercício do poder sancionador administrativo deve observar garantias materiais semelhantes àqueles presentes no Direito Penal, especialmente os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da proporcionalidade e da tipicidade. Ainda que não se exija tipicidade fechada em grau idêntico ao direito penal, a definição da infração administrativa deve ser suficientemente precisa para permitir ao administrado conhecer previamente quais condutas são proibidas e quais consequências podem decorrer de sua prática.

Quanto mais amplo e indeterminado for o conceito utilizado para fundamentar uma acusação disciplinar, maior será o risco de decisões baseadas em critérios subjetivos, impressões pessoais ou disputas internas de poder. Nessas situações, o procedimento disciplinar pode afastar-se de sua finalidade constitucional de proteção do interesse público para assumir funções de controle comportamental, intimidação institucional ou neutralização de divergências.

As reflexões de Foucault contribuem significativamente para a compreensão desse fenômeno. Em sua análise sobre o poder disciplinar, o autor demonstra que as instituições modernas não exercem controle apenas por meio da punição formal, mas também através da produção de normas de comportamento e da imposição de padrões de normalidade. Nessa lógica, categorias vagas e flexíveis revelam-se particularmente eficientes, pois permitem que o poder disciplinar alcance não apenas ações concretas, mas também atitudes, discursos,





posicionamentos e formas de subjetivação dos indivíduos.

Segundo Foucault, a disciplina moderna opera por meio de mecanismos de vigilância, classificação e correção que induzem os indivíduos a conformarem espontaneamente seus comportamentos às expectativas institucionais. A utilização recorrente de acusações relacionadas à falta de urbanidade pode produzir precisamente esse efeito: servidores passam a moderar manifestações críticas, evitar debates institucionais ou restringir o exercício de sua liberdade funcional por receio de que suas condutas sejam interpretadas como inadequadas ou incompatíveis com os padrões de comportamento exigidos pela administração.

Essa preocupação torna-se ainda mais relevante no ambiente universitário. A universidade pública constitui espaço constitucionalmente destinado à produção do conhecimento, ao livre debate de ideias, à crítica científica e ao pluralismo intelectual. Em tais contextos, divergências acadêmicas, discordâncias administrativas e críticas à gestão são elementos inerentes à própria dinâmica institucional. A transformação automática desses conflitos em infrações disciplinares representa risco potencial à autonomia universitária, à liberdade acadêmica e à gestão democrática das instituições de ensino superior.

Não se trata de negar a existência de condutas efetivamente ofensivas ou incompatíveis com o ambiente institucional. Ao contrário, situações de assédio, discriminação, violência verbal ou desrespeito comprovado devem ser adequadamente apuradas e sancionadas quando configurada infração funcional. O problema surge quando conceitos amplos e indeterminados passam a ser utilizados sem critérios objetivos de interpretação, permitindo que divergências legítimas sejam convertidas em ilícitos disciplinares.

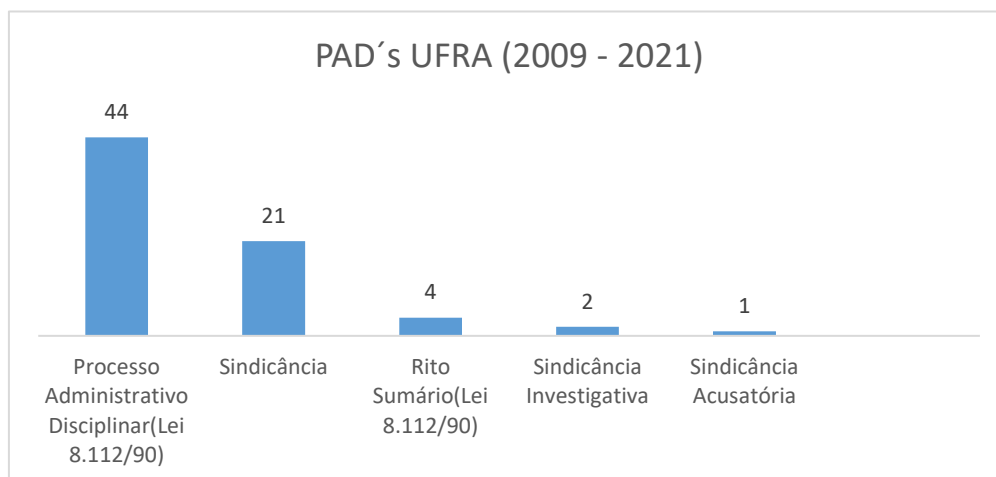
Nesse sentido, a utilização de acusações fundadas em falta de urbanidade exige fundamentação especialmente rigorosa, demonstração concreta dos fatos imputados, individualização da conduta e comprovação efetiva do prejuízo causado à Administração Pública ou ao ambiente de trabalho. A simples percepção subjetiva de desconforto, descontentamento ou divergência não pode ser suficiente para justificar a instauração de procedimentos sancionadores.

Em um Estado Democrático de Direito, a disciplina administrativa deve servir à proteção do interesse público, jamais à supressão da pluralidade de ideias, da crítica legítima ou da autonomia intelectual que caracterizam o ambiente universitário. Os dados quantitativos analisados demonstram predominância do Processo Administrativo Disciplinar em relação às



demaís modalidades investigativas. Foram identificados 44 PADs instaurados na UFRA entre 2009 e 2021, número significativamente superior às sindicâncias investigativas e acusatórias.

Figura 1 – Tipos de modalidade entre 2009-2021



Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>

A análise dos tipos de infração evidencia forte presença de categorias subjetivas, especialmente “assédio moral”, “falta de urbanidade” e “manifestações de despreço”, situações que dependem de elevada carga interpretativa da autoridade administrativa. (Quadro 1).

Quadro 1: Assuntos/Instauração PAD - UFRA

Assuntos/Instauração PAD	Quantidade
Assédio moral	9
Recebimento de propina ou comissão - utilização indevida de recursos públicos - etc	8
Falta de urbanidade - conduta escandalosa - incontinência pública - manifestação de apreço ou despreço e outras condutas impróprias nas relações interpessoais de trabalho	6
Incluindo-se inassiduidade habitual e abandono de cargo	6
Descumprimento de Regime de Dedicação Exclusiva	4
Irregularidades definidas em normativos de carreiras específicas ou regulamentos de empresas públicas	2
Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações. Descrição maior para visualizar a quebra de linha automática no relatório - Recebimento de propina ou comissão - utilização indevida de recursos públicos	1
Conduta de conotação sexual	1
Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada, inclusive os previstos na Lei 12.813/13 -	1

Irregularidades definidas em normativos de carreiras específicas ou regulamentos de empresas públicas	
Não informado	6

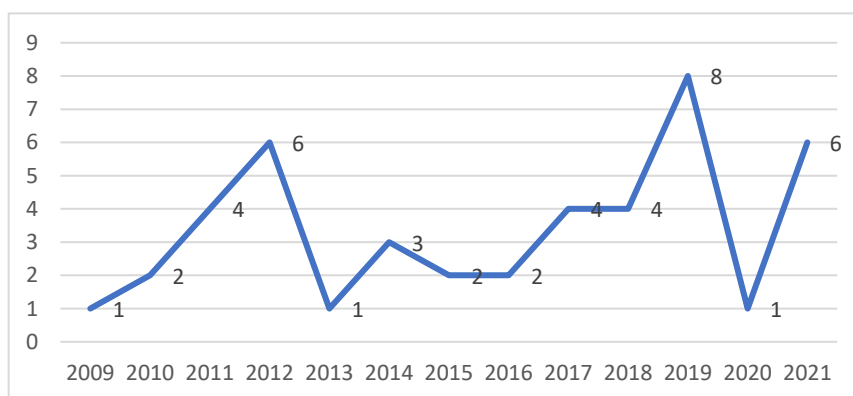
Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>

Isso revela tendência de ampliação do controle disciplinar sobre aspectos comportamentais e relacionais do ambiente universitário, ultrapassando questões estritamente funcionais ou patrimoniais.

O crescimento gradual de procedimentos entre 2009 e 2021 sugere fortalecimento do aparato correicional institucional. Entretanto, a ausência de mecanismos preventivos de mediação pode favorecer a judicialização dos conflitos e a deterioração das relações de trabalho.

45

Figura 2 – Evolução da abertura de PAD's ao longo do tempo - UFRA



Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/arquivos/cgu-pad>

Do ponto de vista territorial, a concentração de processos na capital demonstra centralização do poder administrativo disciplinar, o que pode gerar assimetrias institucionais entre campi e unidades descentralizadas.

Por fim, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados no âmbito disciplinar demanda mecanismos reforçados de controle jurídico e institucional. A observância dos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação dos atos administrativos e da vedação ao desvio de finalidade constitui condição indispensável para impedir que o poder disciplinar seja transformado em instrumento de perseguição institucional, assédio moral ou limitação indevida da liberdade funcional dos servidores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) constitui instrumento indispensável à preservação da legalidade, da moralidade e da eficiência na Administração Pública, permitindo a apuração de infrações funcionais e a responsabilização de agentes públicos em conformidade com os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Quando corretamente utilizado, representa importante mecanismo de proteção do interesse público e de fortalecimento da confiança nas instituições estatais.

Entretanto, a presente pesquisa demonstrou que a legitimidade do PAD não decorre apenas da observância formal das normas procedimentais, mas também da finalidade com que o instrumento é utilizado. A análise dos dados relativos a universidade pública federal revelou o crescimento dos mecanismos correicionais e a ampliação do controle disciplinar sobre comportamentos e relações interpessoais, frequentemente fundamentados em categorias abertas e subjetivas. Tal circunstância amplia os espaços de discricionariedade administrativa e potencializa o risco de utilização abusiva do poder disciplinar.

Nesse contexto, as contribuições teóricas de Michel Foucault permitiram compreender que os mecanismos disciplinares presentes nas instituições modernas não atuam exclusivamente por meio da punição, mas também pela vigilância, pela normalização das condutas e pela produção de comportamentos socialmente desejados. O PAD, quando desvirtuado de sua finalidade legal, pode converter-se em instrumento de controle institucional, produzindo efeitos de intimidação, autocensura e silenciamento dos servidores, independentemente da aplicação efetiva de sanções.

Por sua vez, a doutrina do Direito Administrativo Sancionador, especialmente na perspectiva desenvolvida por Barata (2002), evidencia que o exercício do poder sancionador estatal encontra limites intransponíveis nos direitos fundamentais e nos princípios constitucionais. O poder disciplinar não constitui prerrogativa absoluta da Administração Pública, devendo estar permanentemente submetido aos princípios da legalidade, tipicidade, proporcionalidade, razoabilidade, presunção de inocência e vedação ao desvio de finalidade.

A articulação entre essas perspectivas permite concluir que o problema não reside na existência do Processo Administrativo Disciplinar, mas em sua utilização indevida. Quando empregado para apurar infrações efetivamente praticadas, o PAD cumpre sua função constitucional de proteção da Administração Pública. Todavia, quando utilizado como





instrumento de perseguição, retaliação, constrangimento ou neutralização de críticas, transforma-se em mecanismo de assédio moral institucional, comprometendo direitos fundamentais dos servidores e fragilizando os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A pesquisa confirma, portanto, a hipótese inicialmente proposta, demonstrando que o desvio de finalidade na utilização do Processo Administrativo Disciplinar pode configurar modalidade de assédio moral institucional nas universidades públicas. Diante disso, torna-se imprescindível o fortalecimento de mecanismos de controle e prevenção, como corregedorias independentes, instrumentos de mediação de conflitos, transparência procedimental e fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

Por fim, conclui-se que a proteção da integridade institucional das universidades públicas não depende apenas da ampliação dos instrumentos sancionadores, mas, sobretudo, da construção de uma cultura administrativa comprometida com a legalidade democrática, o respeito à dignidade da pessoa humana e a efetiva garantia dos direitos fundamentais. Somente assim o Processo Administrativo Disciplinar poderá cumprir sua verdadeira finalidade: assegurar a responsabilidade funcional sem se converter em instrumento de violência institucional legitimada pela burocracia.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2020.

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

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARATA, Ana Maria Rodrigues. **A aplicação da Lei n.º 9.784/99 no Processo Administrativo Disciplinar**. Revista da Procuradoria do Estado do Pará, Belém, 2002.

BARRETO, Margarida. **Violência, saúde e trabalho**. São Paulo: Educ, 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Ssc7hLDWdns4BcYxMmS5fQF/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 03 ago. 2026.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2024. Disponível em https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/corregedoria/publicacoes/arquivos/manual-de-pad-da-cgu-nov-2025_251122_203620-2.pdf Acesso em 03 ago. de 2026.

BRASIL. Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 24 jul.1985. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm Acesso em 03 ago. de 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**: Comentários à Lei no 9.784, de 29.1.1999. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.

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

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral**: a violência perversa no cotidiano. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo Curso de Processo Civil** [livro eletrônico]: teoria do processo civil. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARTINS, João Bosco Barbosa. **A sindicância administrativa como instrumento sumário de busca de autoria ou existência de irregularidade no serviço público federal**. Boletim Jurídico. Edição 26, de 2 de maio de 2003. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/4/a-sindicancia-administrativa-como-instrumento-sumario-busca-autoria-ou-existencia-deirregularidade-servico-publico-federal> Acesso em 03 ago. 2026.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Joienita da Silva Carvalho. **Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins**. Dissertação de Mestrado, UFT, 2016, Palmas.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

