



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

Caio Ragazzi Pauli Simão

O tolhimento de garantias processuais nos processos administrativos como expressão da expansão do *Ius Puniendi estatal*: um estudo de caso sobre as normas de avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis

2024

Caio Ragazzi Pauli Simão

O tolhimento de garantias processuais nos processos administrativos como expressão da expansão do Ius Puniendi estatal: um estudo de caso sobre as normas de avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

Florianópolis

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Simão, Caio Ragazzi Pauli

O tolhimento de garantias processuais nos processos administrativos como expressão da expansão do Ius Puniendi estatal : um estudo de caso sobre as normas de avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina / Caio Ragazzi Pauli Simão ; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2024.

110 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Processo administrativo. 3. Direito constitucional. 4. Garantismo Jurídico. 5. Avaliação de desempenho. I. Niebuhr, Pedro de Menezes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Caio Ragazzi Pauli Simão

O tolhimento de garantias processuais nos processos administrativos como expressão da expansão do Ius Puniendi estatal: um estudo de caso sobre as normas de avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito

Florianópolis, 25 de junho de 2024.

Coordenação do Curso

Banca examinadora

Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.
Orientador

Profa. Luana Renostro Heinen, Dra.
Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Isaac Kofi Medeiros, Dr.
Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Thales Donato
Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

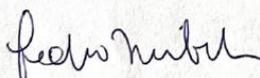
Florianópolis, 2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “O tolhimento de garantias processuais nos processos administrativos como expressão da expansão do Ius Puniendi estatal: um estudo de caso sobre as normas de avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Caio Ragazzi Pauli Simão, defendido em 25/06/2024 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 25 de junho de 2024



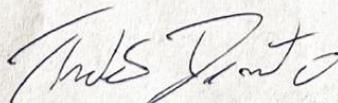
Prof. Pedro Niebuhr, Dr.
Professor Orientador



Profa. Luana Renostro Heinen, Dra.
Membro de Banca



Prof. Isaac Kofi Medeiros, Me.
Membro de Banca



THALES DONATO
MEMBRO



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Caio Ragazzi Pauli Simão

Matrícula: 18205752

Título do TCC: "O tolhimento de garantias processuais nos processos administrativos como expressão da expansão do Ius Puniendi estatal: um estudo de caso sobre as normas de avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina"

Orientador(a): Prof. Pedro Niebuhr, Dr.

Eu, Caio Ragazzi Pauli Simão, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 25 de junho de 2024.

Caio Ragazzi Pauli Simão

Às Universidades Brasileiras, cujo esplendor, mesmo se
por vezes ofuscado pelas contradições internas e
externas que as regem, segue iluminando meu percurso.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Federal de Santa Catarina me recebeu e me acolheu em 2007, quando iniciei minha graduação em psicologia. Não imaginava, à época, que a UFSC se tornaria meu segundo lar, minha segunda mãe, minha paixão. Nesta casa me formei psicólogo, me tornei mestre em Educação, e agora bacharel em Direito. Desta instituição retiro os meios materiais para produção da minha vida, desde julho de 2014, quando passei a integrar seu corpo de servidoras e servidores Técnico-Administrativos em Educação. Foi a UFSC que me apresentou o grande amor, minha companheira de vida Luciana. Aqui cultivei grandes amizades e tive o privilégio de ser aprendiz de um sem-número de mestres e mestras, entre servidoras e servidores docentes e técnicos, discentes e colegas terceirizados.

Como qualquer relação apaixonada, meu convívio com a UFSC não foi desprovido de conflitos. Aqui presenciei como o ensino, a pesquisa e a extensão, desenvolvidos por pessoas apaixonadas pelo que fazem e cientes da função da Universidade, podem transformar a sociedade, trazendo mudanças concretas e significativas para a vida das pessoas. Poucas experiências foram tão gratificantes como assistir à comunidade externa se dar conta de que a Universidade pode e deve ser um espaço para todos, independente de cor, gênero ou condições socioeconômicas. Vivenciei anos de amplo financiamento às Universidades, de prédios e equipamentos novos e renovados, de salários dignos a todos que aqui trabalham. Em contrapartida, também entrei em contato com exemplos de corporativismo, de apropriação de espaços públicos para interesses particulares, de política suja, de egocentrismo desmedido, e da desilusão resultante do abandono vivido por esta e outras instituições públicas de ensino superior, especialmente a partir de 2016. A UFSC é uma multitude de ideais conflitantes que teimam em ultrapassar os limites materiais estabelecidos para seu funcionamento. Aqui impera a contradição, e nela há espaço para a beleza e para o dissabor.

Por bem e por mal, nos altos e baixos, o fato é que nos últimos 17 anos construí e fui construído – intelectual, cultural e politicamente – por esta Universidade. Por isso, a ela sou profunda e eternamente grato: a seus prédios e corredores, e àqueles que os desenharam, os levantaram e os mantêm erguidos, limpos, funcionando; a seus espaços verdes, azuis, multicolor; aos animais e à flora que formam praticamente uma ecologia própria em meio ao concreto que a rodeia; à arte e ao conhecimento que respiram os pulmões universitários; à sociedade, que financia a instituição, e especialmente à parcela que reconhece seu valor; e, por fim, às pessoas que fazem a UFSC e com quem tive o prazer de conviver, trabalhar, me digladiar, esbravejar, rir, sofrer. Não seria quem sou, tampouco existiria este texto, sem você, querida UFSC.

Agradeço, em particular, a todos que compõem o curso de graduação em Direito da UFSC: servidores docentes e técnico-administrativos, discentes e trabalhadores terceirizados, estes últimos frequentemente esquecidos e invisibilizados, mas que são essenciais para o funcionamento da Universidade.

Agradeço ao prof. Pedro Niebuhr pela orientação e revisão deste trabalho, bem como pelo entusiasmo que manifestou pelo Direito Administrativo em todas as nossas interlocuções. Agradeço também à profa. Luana Renostro Heinen, ao prof. Issac Kofi Medeiros e ao colega Thales Donato, da banca examinadora, por se disporem a ler e criticar este texto. Uma grande lição que a academia me ensinou foi que a crítica qualificada é uma das maiores formas de respeito que se pode demonstrar ao próximo.

Agradeço à atual gestão universitária – encabeçada pelo prof. Irineu Manoel de Souza e pela profa. Joana Célia dos Passos – pelo respeito ao conhecimento técnico e tácito do corpo técnico-administrativo da UFSC, bem como pela disposição em inserir esses trabalhadores na produção das políticas universitárias, características que contribuíram para a escolha da temática deste texto.

Agradeço aos colegas Técnico-Administrativos em Educação da UFSC, pelo apoio e pelo convívio cotidiano. Estudar de noite após uma jornada de trabalho não foi tarefa fácil, mas a companhia de vocês tornou esta etapa de minha jornada mais leve. Mais ainda, foi com vocês que aprendi e sigo aprendendo muito sobre o funcionamento da coisa pública e sobre como superar as adversidades para que a Universidade realmente cumpra sua missão.

Aos amigos e amigas, agradeço a paciência e peço desculpas por tantos momentos em que me ausentei. Que nossos laços permanecem fortes é prova da solidez de nossas amizades. Anseio pela retomada do convívio com cada um de vocês.

Agradeço a meus pais, Beatriz e Claudio, pelo eterno apoio afetivo, intelectual e material, sem os quais não teria chegado onde cheguei. Minhas qualidades são nada além do reflexo das de vocês, que se imbricaram em mim.

Agradeço aos pequenos Daniel e Amanda, e aos já-não-tão-pequenos Arthur, Bernardo e Luana. Queridos sobrinhos, vocês, cada um a seu jeito, são soprinhos de bondade e esperança que afastam de meus olhos e de meu espírito o cinismo que por vezes me acomete.

Agradeço às peludas Rorô e Momô – outro presente da UFSC a mim – por simplesmente serem. Nada sabem sobre Estado, Direito ou Poder. Mas mesmo assim me ensinam sobre viver e envelhecer.

Agradeço à amada Luciana, “minha diva, meu divã”. Lu, o que há em mim que você já não saiba, após quase duas décadas de convívio diário, de trocas constantes, afetivas e

intelectuais? Nada, logo escrevo apenas para homenagear-te, esforço nunca fútil. Obrigado por me apoiar, pelo rico intercâmbio de ideias ao longo de toda a graduação em Direito – e durante a escrita deste texto – e pelo cuidado durante os problemas de saúde que enfrentei desde o final de 2023. Agradeço pela leitura e revisão final deste trabalho. Agradeço pelos anos de luta pela UFSC, em que nossos braços estiveram entrelaçados, inclusive no embate que motivou a produção deste texto. Por todos estes motivos, este texto é tanto teu quanto meu. Por fim, obrigado por seguir caminhando a meu lado. Os caminhos que percorremos seguem tendo espinhos, mas eles não mais nos machucam tanto; nossas solas dos pés estão calejadas, e aprendemos a dar passadas mais certeiras. Agora são os joelhos que estalam de vez em quando, mas seguimos firmes, um pouco mais grisalhos e cada vez mais leves. Juntos.

Ao mesmo tempo em que este texto representa mais uma pequena contribuição (e retribuição) à UFSC, uma forma de expressar minha gratidão, ganha também contornos de despedida. Infelizmente, o processo de precarização da força de trabalho desta instituição se intensificou tanto que, não obstante minha gana de continuar construindo sua história, não vejo como seguir trabalhando aqui sem colocar em risco meu futuro previdenciário. Foi com muito pesar que cheguei a esta conclusão, e se esta seção de agradecimentos assumiu contornos autobiográficos, o foi apenas para servir de alerta ao leitor ou leitora sobre o momento crítico pelo qual passam as Universidades neste país, afastando até aqueles que por ela nutrem grande paixão. Espero sinceramente que, ao reler este texto passados alguns anos, possa constatar que tal alerta se tornou anacrônico, que as Universidades tenham retomado lugar de destaque – social e orçamentário – que merecem neste país, e que o negacionismo científico seja apenas uma memória distante de cujo absurdo possamos todos rir.

Visto a partir dos planos mais altos, o edifício penal, como de resto qualquer edifício jurídico, apresenta indubitavelmente uma imagem de racionalidade e de justiça que é bem distinta daquela de irracionalidade e de injustiça oferecida frequentemente pelos seus planos mais baixos.
(Luigi Ferrajoli, 2002, p. 561)

A história do processo retrata a própria história do homem em sua luta pela democratização da relação do poder e com o poder.
(Cármem Lúcia Antunes Rocha, 1997, p. 189)

RESUMO

Este trabalho analisa as normas internas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que regulamentam a avaliação de desempenho de seus servidores e servidoras Técnico-Administrativos em Educação (STAEs), tanto os estáveis quando aqueles em estágio probatório, bem como uma proposta de atualização dessas normativas, levada à consulta pública pela gestão universitária 2018-2022. A avaliação crítica deste conjunto normativo enfocou os dispositivos que dispõem sobre a processualística recursal nos processos avaliativos, de modo a avaliar em que medida os processos de avaliação de desempenho dos servidores TAEs da UFSC permitem aos avaliados pleno acesso ao sistema recursal administrativo. A análise foi realizada à luz da teoria do garantismo jurídico, de Luigi Ferrajoli; da doutrina pátria sobre Direito Administrativo, Constitucional e Civil; e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. De modo mais específico, foi realizada uma revisão bibliográfica que resultou no estabelecimento das categorias jurídicas utilizadas na análise do objeto, quais sejam: validade e efetividade jurídica, princípios constitucionais, garantias fundamentais e garantias processuais. Elencou-se também os princípios jurídicos particularmente relevantes para a análise: princípio do devido processo legal; do direito à ampla defesa, ao contraditório pleno e à razoável duração do processo; do duplo grau de jurisdição; e da colegialidade na decisão recorrida. Constatou-se que as normas internas que regem os procedimentos recursais nos processos de avaliação de desempenho dos STAEs na UFSC descrevem tais procedimentos de forma vaga e imprecisa, e, embora não a vete, tampouco estabelece a possibilidade de os STAEs recorrerem a instâncias colegiadas, como o Conselho Universitário (CUn), em claro contraste com o que dispõem as normas que regem o mesmo tipo de processo para os servidores docentes da instituição. Verificou-se ainda que a proposta de atualização dessas normas, ao invés de buscar sanar tal deficiência, a intensificou, ao pretender impedir o recurso ao CUn e a quaisquer outras instâncias colegiadas neste tipo de processo, prejudicando o direito à ampla defesa e ao contraditório pleno dos servidores avaliados e tornando mais flagrante a disparidade entre as normas que regem os procedimentos avaliativos dos STAEs e dos servidores docentes na instituição. Ao propor a completa negação do acesso a instâncias recursais colegiadas, tal proposta configura ainda reflexo de uma compreensão punitiva desse tipo de processo, conferindo características sancionatórias a um instrumento cuja finalidade não é punir, e sim assegurar o bom funcionamento da Administração Pública. É nessa perversão da finalidade processual que se identificou uma expansão do *Ius Puniendi* estatal. O resultado de uma avaliação de desempenho, que deveria motivar o avaliado a melhorar o exercício de suas funções, identificar problemas de ordem material e de recursos humanos que prejudicam seu trabalho, bem como recompensar o bom desempenho, passa a privilegiar uma pretensa função punitivo-retributiva, prejudicando a efetividade do processo avaliativo.

Palavras-chave: processo administrativo; direito administrativo sancionador; direito constitucional; garantismo jurídico; avaliação de desempenho.

ABSTRACT

This paper analyzes the internal rules of the Federal University of Santa Catarina (UFSC) which regulate the performance evaluation of its Civil Servants of the Technical-Administrative in Education career (STAEs), and also a proposal to update these rules, taken to public consultation by the university management from 2018 to 2022. The critical evaluation of this set of regulations focused on the provisions that deal with appeal procedures in the evaluation processes, in order to assess the extent to which these processes allow those being evaluated full access to the administrative appeals system. The analysis was based on Luigi Ferrajoli's theory of legal garantismo; on Brazilian legal doctrine on Administrative, Constitutional and Civil Law; and on precedents of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice. More specifically, a bibliographical review was carried out which resulted in the establishment of the legal categories used to analyze the object, namely: legal validity and effectiveness, constitutional principles, fundamental guarantees and procedural guarantees. The legal principles particularly relevant to the analysis were also listed: the principle of due process of law; the right to a full defense, to full adversarial proceedings and to a reasonable duration of the process; the double degree of jurisdiction; and the collegiality of the appealed decision. It was found that the internal rules governing appeal procedures in the STAEs' performance evaluation processes at UFSC describe these procedures in a vague and imprecise way, and although they do not veto it, neither do they establish the possibility of STAEs appealing to collegiate bodies, such as the University Council (CUn), in clear contrast to the rules governing the same type of process for the institution's professorial staff. It was also found that the proposal to update these rules, instead of seeking to remedy this deficiency, intensified it, by impeding appeals to the University Council and any other collegiate bodies in this type of process, undermining the right to full defense and to adversarial proceedings of the evaluated civil servants, thus making the disparity between the rules governing the evaluation procedures of STAEs and the professorial staff at the institution more blatant. By putting forward the complete denial of access to collegiate appeal bodies, this proposal also reflects a punitive understanding of this type of process, attributing sanctioning characteristics to an instrument whose purpose is not to punish, but to ensure the proper functioning of the Public Administration. It is in this perversion of the procedural purpose that an expansion of the State's *Ius Puniendi* was identified. The result of a performance evaluation, which should motivate the appraisees to improve the performance of their duties, identify material and human resource problems that hinder their work, as well as reward good performance, may begin to assume a punitive-retributive function, undermining the effectiveness of the evaluation process.

Keywords: administrative process; administrative sanctions law; constitutional law; legal garantismo; performance evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIS/UFSC – Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina

CPC – Código de Processo Civil

CUn – Conselho Universitário

GT – Grupo de Trabalho

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LPA – Lei do Processo Administrativo

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

SINTUFSC – Sindicato de Trabalhadores em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina

STAE – Servidor(a) Técnico-Administrativo em Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAE – Técnico-Administrativo em Educação

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1. TEMA E JUSTIFICATIVA	17
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS	25
1.2.1. Tema	25
1.2.2. Problema de pesquisa	25
1.2.3. Objetivo geral	26
1.2.4. Objetivos específicos	26
1.3. METODOLOGIA.....	26
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	29
2.1. GARANTISMO JURÍDICO E DIREITO ADMINISTRATIVO	30
2.2. PRINCÍPIOS E GARANTIAS PROCESSUAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	37
2.3. APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO	42
2.4. PROCESSUALÍSTICA RECURSAL - A FUNÇÃO DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E DA COLEGIALIDADE COMO GARANTIDORES DE EFETIVIDADE JURÍDICA	49
2.5. O SISTEMA RECURSAL, EXPRESSÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL	59
3. ANÁLISE DO CASO CONCRETO - O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES TÉCNICO ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.....	60
3.1. PROCESSUALÍSTICA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA RECURSAL E A PROBLEMÁTICA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA FUNCIONAL ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS	61
3.2. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES ESTÁVEIS E EM ESTÁGIO PROBATÓRIO	65
3.3. PROCEDIMENTOS RECURSAIS NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS STAES ESTÁVEIS E EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	70
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	79
ANEXOS	88
ANEXO I - MINUTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA DISPONDO SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS STAES ESTÁVEIS E EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA UFSC.....	88

1. INTRODUÇÃO

1.1. TEMA E JUSTIFICATIVA

“É muito difícil demitir (um servidor público federal)!”. Este texto é, em sua essência, um trabalho inspirado por dois sentimentos reativos à tal afirmação: a indignação e um decorrente impulso de ação. A assertiva foi exclamada por uma pessoa¹ integrante do quadro de servidores da UFSC durante uma reunião realizada em 2018 em que se discutia, com a alta gestão universitária à época, a possibilidade de um servidor em estágio probatório recorrer, ao Conselho Universitário (CUn) da instituição, do resultado de avaliação de desempenho que resultaria em sua exoneração do cargo público. Dentre os argumentos apresentados pela posição contrária à possibilidade de recurso, alegou-se que o recurso à instância colegiada máxima da UFSC poderia constranger, no futuro, servidores em cargo de chefia que exercem o trabalho de avaliação de seus subordinados.

Trabalho como servidor Técnico-Administrativo em Administração (STAE) na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) desde julho de 2014, e não foram poucas as vezes em que presenciei, durante o andamento de processos administrativos na instituição, a Administração Pública utilizar procedimentos de modo a restringir ou dificultar as ações do outro polo processual.

Mesmo não tendo ainda, no início de minha carreira na UFSC, as ferramentas conceituais que a graduação em Direito me proporcionou para a compreensão dos fenômenos jurídicos, intuitivamente, ou com o pouco conhecimento de que dispunha sobre Direito Administrativo, já identificava o que entendo hoje serem expressões de problemáticas que são objeto de discussões acaloradas sobre o garantismo no Direito Administrativo.

Questões como a interação entre os princípios da presunção de inocência e da presunção da legitimidade e veracidade dos atos administrativos (NIEBUHR e DE ROLT, 2022); a contraposição entre a necessidade de segurança jurídica para a Administração e a real aplicação do princípio do formalismo moderado, e seu reflexo sobre o direito de petição na esfera administrativa (CARVALHO, 2011); ou o objeto desta pesquisa: limites à concretização plena do direito ao recurso administrativo nos processos administrativos, bem como seus reflexos sobre os direitos à ampla defesa e ao contraditório pleno.

¹ Ao longo do texto, em todos os relatos de experiências vividas na UFSC, ao me referir a pessoas não identificadas nominalmente, utilizarei substantivos, artigos e pronomes de gênero neutros, ou lhes atribuirei gênero aleatoriamente, de modo a preservar sua anonimidade.

A escolha pela problemática da não observância, na processualística administrativa recursal, dos princípios processuais previstos na Constituição se deu principalmente por dois motivos. Em termos acadêmicos, a escolha ocorreu porque, embora haja uma saudável discussão na doutrina nacional e internacional sobre a necessidade de se transpor princípios garantistas das esferas constitucional e penal à dimensão do Direito Administrativo (CRISTÓVAM, 2014; DE ROLT, 2016; ENTERRÍA e FERNANDÉZ, 2014; GUARDIA, 2014; HERRERO e ARRIARÁN, 2020; KRUSSEWSKI, 2010; MELLO, 2002, 2005, 2015; MOREIRA, 2010; NOHARA e MARRARA, 2009; OSÓRIO, 2006; PEREIRA, 2023; RODRIGUES, 2014; SANTOS, 2022; VORONOFF, 2018), há esparso volume bibliográfico problematizando, nesta seara, os recursos administrativos, o que confere a este texto aspecto inovador e configura, potencialmente, uma contribuição a este campo de discussões, ressalvadas, naturalmente, as limitações inerentes a um Trabalho de Conclusão de Curso.

A expansão do *Ius Puniendi* estatal, para além da dimensão do processo penal, por meio dos atos administrativos sancionadores, é um tema cuja atualidade pode ser evidenciada pelo crescente número de processos administrativos que são judicializados devido à não observância de princípios garantistas, como o devido processo legal, resultando na oneração do sistema judiciário nacional e, conseqüentemente, afetando toda a sociedade brasileira (PERLINGEIRO, 2014, p.295; DE ROLT, 2016, p. 7).

É preocupante o movimento observado no Brasil de adoção de uma perspectiva cada vez mais punitivista do Direito Administrativo Sancionador, como se a ausência da tradição garantista nesta área, em contraste com a doutrina Penal, propiciasse um campo fértil para resolução das frustrações da sociedade – incluindo as dos próprios operadores do direito – com a falta de efetividade do Direito Penal (VORONOFF, 2018, p. 41).

O debate se mostra também oportuno visto que tramita no congresso o Projeto de Lei nº 2.481/2022, que visa reformar a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e que pode ser aplicada, subsidiariamente, aos estados e municípios em que inexistir norma específica que discipline a matéria, conforme Súmula 633 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2019).

Há, ademais, uma motivação política para a escolha dessa temática em particular: o prejuízo ao direito efetivo ao recurso administrativo esteve no centro de dois processos administrativos que acompanhei, entre 2014 e 2018, na UFSC. Ambos os casos envolveram servidores públicos da carreira Técnico-Administrativo em Educação que enfrentaram grandes dificuldades para acessar instâncias recursais que julgassem suas reclamações a respeito das conduções de seus processos de avaliação de desempenho durante seus estágios probatórios.

A não aprovação de um servidor ao final de seu estágio probatório enseja sua exoneração, salvo se já possuir estabilidade em outro cargo, nos termos do art. 20, § 2º, da Lei nº 8.112/1990. Trata-se, portanto, de consequência extremamente gravosa para o sujeito em estágio probatório – que, ao ser exonerado, tem suas condições materiais de sobrevivência prejudicadas – e também custosa para a Administração Pública, pois resulta na perda de grande dispêndio de horas de trabalho investidas, ao longo de três anos, na formação do servidor público reprovado. Defenderei ao longo do texto que, nos processos administrativos envolvendo as avaliações de desempenho de servidores em estágio probatório, deve ser garantido o direito à ampla defesa e ao contraditório pleno (incluindo-se aí, como veremos, o direito ao recurso em duplo grau de jurisdição e seu julgamento por instância colegiada), de modo a garantir ao servidor ou servidora uma avaliação objetiva, imparcial e impessoal, e também à Administração a certeza de que está exonerando um servidor ou servidora que de fato não atende aos requisitos mínimos para exercer suas funções. Por motivos semelhantes, que serão explorados adiante, defenderei também que a mesma lógica se aplica aos processos de avaliação de desempenho dos servidores estáveis.

Não se pretende neste texto adentrar os pormenores dos processos particulares supracitados², mas é importante realizar alguns apontamentos gerais sobre sua condução, e sua consequência na UFSC, em termos de política administrativa, para contextualizar a motivação pela escolha do problema desta pesquisa, bem como para dar materialidade à sua relevância. Em respeito ao desejo por privacidade da pessoa envolvida no caso de 2014, quase nada será dito. A pessoa envolvida no caso de 2018 autorizou a publicação do relato.

Em ambos os casos, as respectivas exonerações não foram levadas a cabo porque, em decisão recursal, as avaliações dos servidores em estágio probatório foram revistas. No segundo caso, o Conselho Universitário, órgão supremo de deliberação em matéria de administração e política universitária na instituição, atuou como última instância recursal, revendo, por unanimidade, a decisão das instâncias inferiores, identificando problemas na condução da avaliação realizada e determinando que fosse realizada novamente.

A narrativa acima aparenta um bom funcionamento dos processos recursais na UFSC, para este tipo de processo administrativo, tendo em vista que ocorreu a apreciação dos recursos por instâncias superiores. O que os autos processuais não revelam, entretanto, foi que o acesso desses servidores às instâncias recursais superiores só se deu, em ambos os casos, após meses

² Não obstante, como se tratam de processos administrativos não sigilosos note-se que seus autos podem ser consultados no Sistema de Processos Administrativos da UFSC (SPA), por meio dos números 23080.040451/2015-27, 23080.027287/2018-13 e 23080.052451/2018-12.

de mobilização política interna e externa à UFSC (envolvendo sindicatos de outras Instituições Federais de Ensino Superior e vereadores da Câmara Municipal de Florianópolis), encabeçada pelo Sindicato de Trabalhadores em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (SINTUFSC).

Por óbvio, um processo administrativo funcional não pode depender de mobilização política para que sobrevenha a concretização de um elemento essencial para a contestação de decisões administrativas, como o direito de acesso a instâncias recursais.

Novamente, não é o objetivo deste trabalho realizar uma análise detalhada dos processos administrativos específicos acima expostos. Por este motivo, sua descrição foi redigida de forma bastante genérica, sem referência a fontes processuais e jornalísticas, visando também preservar a privacidade dos envolvidos. Cabe informar apenas que participei ativamente de ambos os processos, tanto na esfera da política sindical, quanto, em menor grau, no apoio informal às assessorias jurídicas responsáveis pela defesa dos servidores em cada caso. Tenho, portanto, algum conhecimento de causa sobre os eventos ocorridos. Naturalmente, caso algum leitor deseje questionar a narrativa aqui tecida, estou sempre aberto ao bom debate público, seja no campo acadêmico, seja nos diversos espaços em que se dá a política universitária.

A despeito dos casos supracitados terem tido desfechos positivos – e não falo aqui necessariamente do juízo sobre o mérito em cada processo, e sim de desfecho positivo em termos das garantias processuais, pois foi assegurado o acesso às instâncias recursais – perdurou o receio de que, em outros processos de avaliação de desempenho, fosse novamente dificultado o acesso a instâncias recursais pelos servidores avaliados. Tal temor se mostrou certo, pois em abril de 2021, a gestão universitária anunciou uma consulta pública a respeito de uma proposta de Resolução Normativa, a ser apreciada pelo Conselho Universitário da UFSC, atualizando as regras para avaliação de desempenho dos servidores estáveis e em estágio probatório da UFSC³. Conforme veremos adiante, essa proposta estabeleceu um novo fluxo recursal para esse tipo de processo, de forma a eliminar a possibilidade de o avaliado recorrer ao Conselho Universitário.

Tal proposta gerou considerável insatisfação junto à categoria organizada dos STAEs na UFSC, não apenas pelas alterações sobre a processualística recursal, mas por uma série de outros aspectos de seu conteúdo (que não são relevantes para este trabalho), e, especialmente,

³<https://noticias.ufsc.br/2021/04/nova-regulamentacao-para-avaliacao-de-desempenho-de-servidores-tecnico-administrativos-entra-em-consulta-publica/>

por representar uma quebra de confiança na gestão universitária, que entre 2018 e 2021, havia sinalizado que alterações nas normas que regem tais processos seriam construídas com participação sindical. Em linhas gerais, a mensagem passada parecia ser de que a gestão pretendia centralizar as decisões sobre as avaliações de desempenho dos servidores TAEs, eliminando a participação do CUn nesses processos, em sede recursal. Friso mais uma vez, o processo avaliativo anterior que quase levou à exoneração equivocada de um servidor em 2018 só foi corrigido por meio de recurso à instância que seria vedada caso a minuta de nova Resolução Normativa fosse aprovada. O risco de que as avaliações de desempenho dos STAEs fossem utilizadas com caráter punitivo/sancionador, se restringido o acesso a instâncias recursais colegiadas e imparciais, era significativo.

Os problemas na proposta de Resolução Normativa colocada em consulta pública foram considerados de tal magnitude pela categoria dos TAEs que esta decidiu, em Assembleia Geral realizada em 06/05/2021, que uma consulta pública era ferramenta inadequada para saná-los⁴. A direção do SINTUFSC solicitou uma reunião com a gestão universitária para pedir a interrupção da consulta pública e a criação de uma comissão, composta por pessoas indicadas pela gestão, membros da Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Cargos Técnico administrativos em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (CIS/UFSC) e membros eleitos pela Assembleia Geral da categoria dos TAEs, para discutir de forma mais aprofundada alterações na norma proposta para regulamentação dos processos de avaliação de desempenho dos STAEs. Tal reunião tomou a forma de uma audiência pública, realizada em duas sessões, nos dias 21/05/2021⁵ e 28/05/2021⁶, em que foram discutidas essa e outras questões de interesse da categoria dos STAEs.

Nessas duas audiências públicas foi firmado um acordo com o então Reitor, Ubaldo César Balthazar, que se compromissou em criar uma comissão com a composição descrita no parágrafo anterior, para revisar a proposta de norma reguladora dos processos avaliativos dos STAEs da UFSC, antes de seu envio ao Conselho Universitário para apreciação⁷.

Tal comissão chegou a se reunir uma vez, em 13/07/2021, para discutir questões referentes a seu próprio funcionamento, que precediam sua formalização por meio de portaria

⁴ <https://www.sintufsc.com.br/reitoria-tenta-atropelar-o-sintufsc-e-cis-e-busca-estabelecer-normas-de-avaliacao-de-desempenho-dos-servidores-sem-participacao-efetiva-dos-taesufsc/>

⁵ <https://www.sintufsc.com.br/audiencia-publica-e-hora-da-reitoria-ouvir-seus-trabalhadores/>

⁶ <https://www.sintufsc.com.br/sintufsc-convoca-audiencia-publica-nesta-sexta/>

⁷ <https://noticias.ufsc.br/2021/06/proposta-para-avaliacao-de-desempenho-e-estagio-probatorio-na-ufsc-tera-comissao-paritaria/>

interna da UFSC⁸. Após essa reunião, a gestão universitária solicitou alteração da composição previamente acordada, inserindo um quantitativo maior de membros por ela indicados. A questão foi discutida em Assembleia Geral da categoria dos TAEs, que decidiu que, mesmo que tal pedido significasse quebra do acordo firmado em audiência pública – que previa uma composição paritária na comissão que discutiria a norma –, iria acatar a solicitação da reitoria, para que os trabalhos da comissão efetivamente se iniciassem o quanto antes. Entretanto, quando comunicada do acordo com sua primeira solicitação, a reitoria colocou novo pedido, de que a presidência dessa comissão fosse indicada pela gestão universitária, e não votada pelos membros da própria comissão. Essa situação gerou um impasse, que acabou por inviabilizar a formação da comissão.

A essa altura se aproximava o período pré-eleitoral referente ao pleito que elegeria a nova reitora ou reitor da UFSC, no período 2022-2026, e a pressão sobre a gestão universitária - que, à época já se sabia, pretendia a reeleição – quanto a esta pauta levou a um acordo tácito de que a proposta de Resolução Normativa sobre a matéria não seria encaminhada ao Conselho Universitário até que se encerrassem as eleições. Como o processo eleitoral resultou na derrota do grupo que comandava a reitoria até então, com a nomeação dos atuais reitor e vice-reitora da UFSC, Irineu Manoel de Souza e Joana Célia dos Passos⁹, cuja plataforma de gestão apresentava uma série de diferenças em relação à anterior, a proposta de Resolução Normativa sobre avaliação de desempenho para os servidores TAEs da UFSC não foi encaminhada ao Conselho Universitário. Até a finalização deste texto, portanto, permanecem vigentes a Resolução Normativa 82/2016/CUn, que “dispõe sobre a Avaliação de Desempenho dos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação”, e a Resolução 055/CUn/1994, que “dispõe sobre as normas e os procedimentos para a efetivação dos servidores técnico-administrativos na UFSC – Estágio Probatório”.

Durante o período em que a categoria organizada dos TAEs buscou trabalhar em conjunto com a gestão universitária na reformulação da proposta de Resolução Normativa apresentada para consulta pública, a Assembleia Geral dos STAEs encaminhou, em maio de 2021, proposta da direção do SINTUFSC e da CIS/UFSC, de formação de um Grupo de Trabalho (GT) sobre Avaliação de Desempenho e de Estágio Probatório¹⁰. Conforme

⁸ <https://www.sintufsc.com.br/relato-da-cis-e-sintufsc-sobre-a-comissao-paritaria-de-avaliacao-de-desempenho-dos-servidores-e-em-estagio-probatorio/>

⁹ <https://noticias.ufsc.br/2022/07/irineu-manoel-de-souza-e-nomeado-novo-reitor-da-ufsc/#more-239372>

¹⁰ <https://www.sintufsc.com.br/grupo-de-trabalho-sobre-avaliacao-de-desempenho-e-estagio-probatorio/>

deliberação em Assembleia, o GT realizou suas reuniões com participação aberta a todos os membros da categoria. O GT iniciou seus trabalhos em 02/06/2021 e, ao longo de meses, com a participação de mais de 20 pessoas, construiu duas minutas de normas, visando regulamentar as políticas de avaliação de desempenho dos STAEs estáveis e em estágio probatório na Universidade Federal de Santa Catarina.

As linhas gerais do conteúdo dessas duas minutas foram apresentadas à categoria dos STAEs em Assembleia Geral realizada no dia 17/02/2022, ocasião em que foi lido também um texto sintetizando os pontos chave das propostas – dentre ele, o acesso a instâncias recursais colegiadas nesses processos avaliativos –, tendo sido aprovado pela Assembleia (SINTUFSC, 2022, p. 5). O texto aprovado foi encaminhado pelo SINTUFSC às candidaturas à reitoria da UFSC participantes do pleito em 2022, e as políticas de avaliação de desempenho dos STAEs da UFSC foi um dos blocos do debate entre as candidaturas à reitoria organizado pelo SINTUFSC¹¹, o que denota a importância da temática para a categoria dos servidores TAEs.

Por fim, finalizadas as eleições e passado o período de organização inicial da nova gestão, a direção do SINTUFSC e a CIS/UFSC entregaram formalmente as minutas produzidas pelo Grupo de Trabalho para a gestão universitária da UFSC, em reunião ocorrida em 12/07/2023, cujo encaminhamento foi a retomada da discussão sobre novas normas reguladoras da matéria¹².

Todo o histórico aqui narrado visa não apenas contextualizar a problemática e justificar sua relevância política e administrativa para a UFSC, mas também deixar um registro histórico e explicar aos leitores o objeto da pesquisa. Conforme veremos na seção seguinte, de forma mais sistematizada, este trabalho propõe realizar uma análise crítica, à luz de categorias do Direito Administrativo, Constitucional e da teoria do garantismo jurídico, de dois conjuntos normativos, com enfoque nos seus dispositivos que tratam de matéria recursal: a) as normas vigentes na UFSC sobre avaliação de desempenho dos servidores TAEs estáveis (Resolução Normativa 82/2016/CUn) e avaliação dos servidores TAEs em estágio probatório (Resolução 055/CUn/1994); b) a minuta de Resolução Normativa dispendo sobre a avaliação de desempenho dos servidores TAEs estáveis e em estágio probatório da UFSC, encaminhada para consulta pública, entre abril e maio de 2021, pela gestão universitária à época. O objetivo da análise crítica desses documentos, à luz do conhecimento jurídico, é de subsidiar a decisão da atual gestão universitária sobre as duas minutas de Resolução Normativa encaminhadas à atual

¹¹ <https://noticias.ufsc.br/2022/03/sintufsc-promove-debate-com-candidatos-a-reitoria/>

¹² <https://www.sintufsc.com.br/informe-da-reuniao-do-sintufsc-cis-e-prodegesp-para-tratar-sobre-a-resolucao-normativa-de-avaliacao-de-desempenho/>

gestão universitária pelo Grupo de Trabalho aberto, organizado pelo SINTUFSC e pela CIS/UFSC, ao menos no que diz respeito à parcela de seu conteúdo que versa sobre os recursos administrativos.

Por uma questão de transparência, importante esclarecer aos leitores que participei da formulação das minutas produzidas pelo Grupo de Trabalho aberto. Isso não invalida o exercício acadêmico deste texto, mesmo porque minha participação na redação se encerrou no primeiro semestre de 2022, e, durante a produção deste trabalho, tive a oportunidade de retornar às discussões realizadas durante a elaboração daquelas minutas com um olhar crítico temperado por estudos aprofundados em Direito Administrativo. Ademais, conforme nos lembra Thiollent (2009, p. 16, p. 47), ao discutir sua proposta de *pesquisa-ação*, a participação política do pesquisador na resolução do problema é algo desejado, pois retira a pesquisa da esfera puramente retórica, e a vincula à produção de alguma transformação da realidade. Há de se cuidar apenas para que os valores que o pesquisador carrega acerca do problema de pesquisa não enviem suas conclusões, obscurecendo a produção do conhecimento. Acredito ter mantido uma postura equilibrada ao longo do texto, me esquivando dessa arapuca, mas o julgamento cabe, naturalmente, a cada leitor ou leitora.

Para além da importância do debate geral apresentando acima, a não observância de princípios processuais constitucionalmente previstos nos processos administrativos de avaliação de desempenho dos servidores é relevante porque se avolumam no congresso nacional discussões sobre o tema, em geral visando afastar a função finalística desse tipo de processo, qual seja, a melhoria dos serviços públicos prestados (CAVALCANTE FILHO, 2021, p. 12), e conferindo-lhe contornos sancionatórios. A mais relevante expressão desse movimento está no texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020, conhecida popularmente como PEC da Reforma Administrativa (BRASIL, 2020). Conforme será visto mais à frente em maior detalhe, a PEC 32/2020 prevê a demissão de servidores estáveis mediante avaliações de desempenho consideradas insuficientes. Tal possibilidade reforça a importância de que tais processos sejam conduzidos de modo a garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório pleno, incluindo aí o acesso a instâncias recursais efetivas e imparciais.

O objeto da pesquisa é inovador visto que pode elucidar manifestação concreta de excessos do Direito Administrativo Sancionador, inclusive se apropriando de processos que, a princípio, não visam sancionar e, talvez justamente por isso, são regulados por normas que não se atentam às garantias processuais da mesma forma que processos que se situam claramente dentro do espectro do Direito Administrativo Sancionador.

Em síntese, a proposta de pesquisa tem como força motriz a indignação resultante da observação empírica de um fenômeno (o cerceamento do acesso às instâncias recursais colegiadas em um tipo de processo administrativo na UFSC). Mas se é o contato com a empiria que motiva a resolução do problema identificado, o conhecimento científico sobre a empiria só pode se dar por meio da análise crítica das categorias já estabelecidas em determinado campo do conhecimento que pretende explicar o fenômeno empírico (CARDOSO, 1990, p. 32). Assim, antes de analisar o recorte da empiria que se pretende estudar (os conjuntos normativos supracitados), realizar-se-á uma revisão bibliográfica, com o objetivo principal de elencar as categorias centrais necessárias para a análise do objeto. Após, me debruçarei sobre o conjunto normativo em questão e tecerei as considerações pertinentes.

Por fim, no intuito de que este texto não constitua mero exercício teórico e retórico desprovido de sentido outro que não seja cumprir os requisitos para obtenção do bacharelado em Direito, pretendo entrega-lo, na forma integral – e possivelmente também em formato sintético – à atual gestão universitária na UFSC, à CIS/UFSC e ao SINTUFSC, na humilde esperança de que minhas considerações sejam úteis para a revisão, em algum grau, dos procedimentos administrativos nesta Universidade.

Contextualizado e justificado o tema da pesquisa, bem como realizadas algumas considerações prefaciais a respeito de método, a seguir exporei a pesquisa e sua metodologia de forma mais sistemática e esquematizada.

1.2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

1.2.1. Tema

Direito Administrativo Sancionador e garantias processuais

1.2.2. Problema de pesquisa

Como assegurar que as normas internas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que regem os processos avaliativos de seus servidores Técnico-Administrativos em Educação respeitem as garantias processuais previstas na Constituição Federal em matéria recursal, visando mitigar o risco de que tais processo se desviem de sua função original e assumam características sancionatórias?

1.2.3. Objetivo geral

Realizar uma avaliação das normas internas que regem a avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação da UFSC, nos pontos que dizem respeito à processualística recursal, avaliando seu atendimento às garantias processuais previstas na Constituição Federal de 1988.

1.2.4. Objetivos específicos

a) **Fazer uma revisão bibliográfica:** contextualizar o problema proposto, apresentando a discussão doutrinária e jurisprudencial nacional sobre o garantismo jurídico aplicado Direito Administrativo e ao processo administrativo; os princípios e garantias processuais constitucionais, em particular aqueles relativos à matéria recursal; e sua aplicação ao campo do Direito Administrativo, visando elencar as categorias que servirão de base analítica dos conjuntos normativos que serão analisados posteriormente.

b) **Coletar dados:** levantar os conjuntos normativos, internos e externos à UFSC, que regulam os processos de avaliação de desempenho dos servidores estáveis e em estágio probatório na instituição, bem como a proposta de Resolução Normativa que visa modificar as normas internas da UFSC sobre esses tipos de processos.

c) **Fazer o diagnóstico do problema:** analisar os conjuntos normativos supracitados, enfocando os dispositivos que disciplinam os procedimentos recursais, aplicando a legislação, jurisprudência e argumentos da doutrina aos resultados extraídos dos dados acima, de modo a avaliar em que medida os processos de avaliação de desempenho dos servidores TAEs da UFSC permitem aos avaliados pleno acesso ao sistema recursal administrativo.

d) **Propor uma resposta ao problema:** apresentar o diagnóstico do problema às partes interessadas – gestão universitária, direção do SINTUFSC e CIS/UFSC, de modo a oferecer subsídios teóricos à redação de normas atualizadas que regulamentem os processos administrativos em questão.

1.3. METODOLOGIA

Esta pesquisa se propõe a responder o seguinte problema: As normas internas da UFSC que regem os processos avaliativos dos servidores Técnico-Administrativos em Educação (STAEs) que nela atuam asseguram as garantias processuais constitucionalmente previstas, em matéria recursal, de modo a mitigar o risco de que tais processos se desviem de sua função original assumam características sancionatórias?

O objetivo geral da pesquisa é avaliar as normativas internas que regem a avaliação de desempenho dos STAEs da UFSC e a execução de processos deste tipo na instituição, de modo a verificar seu atendimento às garantias processuais previstas na Constituição Federal e na Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo - LPA), no que tange aos aspectos recursais, bem como propor adequações nas normas internas da instituição, se verificadas deficiências.

Quanto aos objetivos específicos, o primeiro consiste na realização de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, de modo a elencar as categorias conceituais mais adequadas para a compreensão do objeto de pesquisa.

Um segundo objetivo específico compreende no levantamento das normas internas que regem o processo de avaliação de desempenho e de estágio probatório dos servidores TAEs da Universidade Federal de Santa Catarina, por meio de pesquisa no repositório institucional da instituição. Além disso, serão levantadas as propostas de atualização dessas normativas apresentadas à comunidade universitária desde 2021, conforme explanado na seção 2.1 deste texto.

Findado o levantamento, o terceiro objetivo específico envolve cotejar a legislação e argumentos da doutrina e da jurisprudência com os resultados do levantamento anterior, de modo a verificar a conformidade dos processos de avaliação de desempenho dos servidores TAEs da UFSC com os princípios constitucionais e as normas legais que regem os recursos administrativos. Essa análise contemplará não apenas as normas vigentes, mas também a proposta de atualização dessas normas.

O quarto objetivo específico consiste na proposição, a partir do diagnóstico anterior, se cabível, de sugestões de melhoria às normas internas da instituição que regem o objeto de estudo e às propostas existentes de atualização dessas normas, encaminhando-as à gestão universitária, à direção do SINTUFSC e à CIS/UFSC para avaliação. Nesta toada, esta pesquisa pretende assumir função prescritiva, propondo à gestão universitária formas de aperfeiçoar suas normativas internas e, assim, contribuindo concretamente para o melhor funcionamento da Administração Pública.

Em relação ao método e à metodologia, a pesquisa se situa na categoria ampla das pesquisas qualitativas ao propor um exame rigoroso da natureza do fenômeno, bem como uma interpretação possível para sua ocorrência (MEZZARROBA e MONTEIRO, 2017, p. 110).

Conforme enuncia o título, pretende-se realizar um *estudo de caso*. Para Machado (2019, p. 345), o estudo de caso constitui uma estratégia metodológica de construção de um objeto empírico bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática. Nesta pesquisa, tal objeto empírico é o conjunto normativo

já explanado, e a problemática, a reflexão sobre como parte das propostas normativas estudadas constituem expressão do fenômeno da expansão do *Ius Puniendi* estatal na esfera do Direito Administrativo, na medida em que cerceiam direitos processuais que visam proteger os administrados (e, veremos, a própria Administração Pública).

Mezzaroba e Monteiro (2017, p. 156) ressaltam a importância de que o estudo de caso não se limite ao mero relato do caso, e sim promova alguma reflexão a respeito do objeto sobre o qual o caso se debruçou. Neste teor, pretendo conferir ao estudo proposto o caráter de *pesquisa aplicada* (PINTO JUNIOR, 2019, p. 46), no sentido de que não se limite a uma mera discussão abstrata da doutrina e da jurisprudência, mas cujo resultado contribua com a formulação de soluções jurídicas para a problemática exposta acima. Conforme já explanado, tal perspectiva pragmática situa a pesquisa também dentro do que Thiollent (2009) chama de *pesquisa-ação*, e Mezzaroba e Monteiro (2017, p. 144) denominam *pesquisa teórico-prática*.

Tendo em vista que a pesquisa proposta é um estudo de caso, o silogismo lógico utilizado é o hipotético-dedutivo, segundo o qual o pesquisador parte da análise de fenômenos particulares para estabelecer proposições gerais, mas as realizando embasado em um referencial teórico que o permita postular proposições teoricamente sólidas (MEZZAROBA e MONTEIRO, 2017, p. 96).

Aqui cabe ressaltar que a forma de exposição do texto, ao apresentar primeiro a revisão bibliográfica e então a análise do objeto, pode passar a impressão de que se tomou o referencial teórico como ponto de partida, para então “forçar” análises do objeto que se “encaixem” no referencial escolhido. O procedimento adotado, na realidade, foi o contrário: partiu-se da observação empírica do objeto estudado, para então verificar, dentre uma série de referências teóricas possíveis para sua análise, qual explicaria melhor o fenômeno.

A escolha de determinado referencial teórico de análise constitui uma opção metodológica; o objeto desta pesquisa pode ser analisado por referenciais outros, e cotejar análises e explicações distintas sobre o mesmo fenômeno é algo salutar e desejável para a ciência jurídica. Não fosse o escopo limitado deste texto (um Trabalho de Conclusão de Curso, não uma dissertação ou uma tese), tal cotejamento poderia ser realizado nele próprio.

De qualquer forma, é importante destacar que parti da base material e empírica do objeto estudado (os conjuntos normativos em questão, e, de forma mais ampla, o contexto político-institucional que levaram à sua criação), para então buscar os elementos de análise, ou categorias, que poderiam explicá-lo. Tal metodologia, de caráter essencialmente materialista e dialética, resulta em uma apreensão refinada do fenômeno, em comparação ao momento de contato inicial com a empiria. As categorias teóricas organizam simbolicamente as

representações caóticas advindas de uma observação desordenada da empiria (RAIMUNDO, 2014, p. 36). Em termos menos abstratos, a análise crítica dos conjuntos normativos, ao se embasar em categorias estruturantes da área de conhecimento do Direito, permite uma discussão mais sofisticada e precisa do objeto.

A opção por ordenar o texto apresentando primeiramente o referencial teórico, para então aplicá-lo à análise do fenômeno, é meramente didática, visando facilitar a compreensão de seu conteúdo. Apresentar pormenorizadamente o objeto no texto, para então expor o referencial teórico e retornar ao objeto aplicando o referencial seria contraproducente, embora o objeto tenha sido apresentado, de forma geral, na introdução deste trabalho.

Explicada a metodologia e a organização do texto, apresentarei no capítulo seguinte o referencial teórico e as categorias de análise que fundamentarão o estudo do objeto.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nesta seção do texto será realizada uma revisão bibliográfica, visando identificar tendências teóricas e elencar as categorias mais adequadas para o estudo do objeto da pesquisa. A pesquisa qualitativa nas ciências humanas pretende orientar, por meio de suas técnicas e métodos, estudos que buscam compreender questões relativas ao âmbito social, na tentativa de descrever e explicar os fenômenos observados (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1992 *apud* SIMÃO, 2015, p. 35). Qualquer forma de conhecer a realidade deve se embasar em um ou mais sistemas de conhecimento sobre determinado tipo de fenômeno, sob risco de resultar em mera descrição superficial e caótica do objeto.

Os sistemas de conhecimento se ancoram em *categorias*, conceitos essenciais que fundamentam determinado tipo de análise da realidade. Expressam aspectos da essência do mundo objetivo, intermediados pela cognição humana. Em uma perspectiva materialista, mesmo as categorias aparentemente classificadas como gnosiológicas expressam a realidade concreta, que condiciona os próprios processos cognitivos. Importante compreender que as categorias, portanto, pretendem organizar a realidade, de modo a torná-la cognoscível, mas não podem as categorias em si *criar a realidade* (ao menos não segundo a epistemologia materialista). Em suma, como bem define Kopnin (1978, p. 106 *apud* SIMÃO, 2015, p. 37), ao resgatar a tradição epistemológica Hegeliana, as categorias não separam o homem do mundo, mas o unem com este.

Esta introdução epistemológica é importante uma vez que este capítulo está organizado de modo a apresentar as categorias centrais utilizadas para o estudo do objeto, partindo das mais

amplas em direção às específicas. A revisão bibliográfica irá expor as teorias de base que subsidiam a análise e a discussão doutrinária sobre: a) a posição teórico-política do Garantismo Jurídico e sua relação com princípios e garantias constitucionais no ordenamento jurídico pátrio; b) o Direito Administrativo e a aplicabilidade, a ele, de princípios garantistas estabelecidos na Constituição Federal de 1988; c) os princípios e garantias processuais aplicáveis à matéria recursal no processo administrativo. Este percurso teórico fornecerá a base para a análise do caso concreto que este estudo de caso abordará no capítulo seguinte. Findada a exposição teórica, aplicar-se-ão as categorias estabelecidas neste capítulo às análises realizadas no capítulo três deste trabalho; análises estas que constituirão a síntese aplicada dos conceitos aqui debatidos.

2.1. GARANTISMO JURÍDICO E DIREITO ADMINISTRATIVO

O garantismo jurídico pode ser compreendido, em linhas gerais, como um campo teórico-político dentro do direito que privilegia, na interpretação e aplicação de qualquer norma legal ou infralegal de um ordenamento jurídico, uma leitura estritamente orientada pelos princípios e garantias estabelecidos constitucionalmente.

A teoria do garantismo jurídico tem em seu maior expoente o jurista italiano Luigi Ferrajoli, que buscou sistematizar uma teoria geral do garantismo, motivado pela sua observação da disparidade entre os parâmetros de racionalidade jurídica penal dispostos na Constituição Italiana de 1948, na legislação penal infraconstitucional e, em grau ainda maior, na aplicação operacional dessas normas, por meio das práticas administrativas, judiciais e de polícia (FERRAJOLI, 2002, p. 683).

As bases do garantismo jurídico são, em síntese: a) a obediência das normas infraconstitucionais aos princípios dispostos em uma Constituição; b) a vinculação necessária entre a validade normativa (em termos de sua adequação à principiologia constitucional) e a efetividade da norma (sua aplicação concreta, no mundo material), ou, nas palavras do autor, entre o “ser” e o “dever ser” do direito; c) o entendimento de que a justificação política do Estado e do direito deve se dar apenas pelo ponto de vista *externo* (qual seja, daqueles que estão submetidos ao poder estatal - *ex parte populi*), porquanto a função do Estado (e do direito) é tutelar e garantir os interesses dos jurisdicionados.

É uma teoria político-jurídica eminentemente materialista (os efeitos concretos, materiais da aplicação do direito são critério de validade do ordenamento jurídico) e antiautoritária (as instituições políticas e jurídicas jamais podem se autojustificar, devendo

prestar contas à população por elas servidas) (CADERMATORI, 1997, p. 224; FERRAJOLI, 2002, p. 685).

Cabe tecer alguns comentários sobre as categorias *validade* e *efetividade*, pois serão conceitos basilares das análises que se seguirão. Ferrajoli propõe uma superação do conceito kelseniano de validade jurídica da norma, pois entende que a Teoria Pura do Direito, ao excluir dos critérios de validade normativa a dimensão axiológica, estabeleceu um campo jurídico profícuo para os excessos cometidos pelos Estados nazi-fascistas na Europa (FERRAJOLI, 2002, p. 289). Para Kelsen, o critério de validade de uma norma é tão-somente a existência de norma superior que a fundamente. A exceção é apenas a norma fundamental de uma organização societária, o topo da pirâmide hierárquica normativa. Segundo o jurista alemão, se uma norma é justa ou injusta, disso deve se ocupar outras disciplinas, como a ética ou a política, não o direito (MENEZES, 2020, p. 1.164).

Ao contrário do juspositivismo, Ferrajoli entende que a validade da norma deve ser julgada por obediência não apenas a critérios formais, mas também a critérios de justiça material. Para se referir à validade “formal” da norma, ou seja, se sua edição obedeceu às normas estabelecidas para sua produção, Ferrajoli utiliza o termo *vigência*. O autor destina o vocábulo *validade* para se referir à validade material da norma, ou seja, à validade em termos do juízo acerca de seu conteúdo e significados, relativa à *substância* da norma (FERRAJOLI, 2002, p. 292).

Se a categoria de validade normativa está relacionada à valoração de seu conteúdo, é necessário então estabelecer critérios para orientar tal valoração. A teoria garantista defende que o conteúdo axiológico a ser utilizado para avaliação da validade substancial da norma não pode ser outro senão todo o conteúdo principiológico que fundamenta as relações em determinada sociedade e estabelece os direitos e garantias fundamentais, conforme disposto em sua Constituição. Esses conceitos serão melhor abordados na sessão seguinte; por ora é importante apenas a compreensão do que vem a ser a categoria *validade* na teoria garantista, pois ela será utilizada ao longo do texto para a compreensão dos fenômenos abordados.

Dado que a validade de uma norma é a medida em que seu conteúdo obedece à principiologia constitucionalmente estabelecida em um ordenamento jurídico, a categoria *efetividade* é de mais simples apreensão teórica, porém não menos importante. A efetividade de uma norma diz respeito à sua operacionalização na dimensão fática, ou seja, em que medida a aplicação da norma efetiva materialmente seu conteúdo jurídico. Essa categoria é de suma importância pois expressa plenamente o caráter materialista da teoria garantista, sua

preocupação não apenas com um conhecer meramente teórico do direito, mas sim com a compreensão (e transformação) das relações materiais entre Estado, indivíduos e coletividade.

Em termos mais amplos, qualquer discussão sobre garantismo jurídico envolve compreender o que significa o *Ius Puniendi* estatal, e deve ser precedida por um breve esclarecimento sobre o entendimento acerca do que constitui o Estado Democrático de Direito. Na ampla seara de teorias do Estado, que no início da modernidade transitaram desde o pragmatismo político de Maquiavel a concepções teleológicas como o contrato social hobbesiano, esta pesquisa se situa dentro das chamadas teorias críticas, que compreendem o Estado, em linhas gerais, como estrutura econômica e jurídico-política garantidora das relações sociais em uma forma de organização da sociedade, baseada na dominação econômica e política de uma classe sobre outras (MASCARO, 2015, p. 59). Embora não caiba, para fins deste texto, adentrar profundamente o conceito de classe, ressalto que, apenas a título de se evitar compreensões reducionistas, que a concepção marxista da categoria “classe” não pressupõe uma homogeneidade completa entre os sujeitos ou grupo que compõem uma classe, e sim uma identidade na essência da função econômica e política que exercem dentro de uma sociedade (FARIAS, 2009, p. 82).

Para Mascaro (2015, p. 60), as normas jurídicas são nada mais do que a forma de ação política do Estado. Ainda, se por um lado o Estado é uma forma política de manutenção de relações de dominação de classe, esta forma está em constante disputa, o que permite que se verifique, historicamente, uma modulação de interações entre os sujeitos de direito, refletida em uma multiplicidade de normas estatais cujo conteúdo político varia de acordo com a conjuntura da disputa política entre classes. Nesse campo de disputa se situam, historicamente, modelos de Estado como o Estado Absolutista e o Estado Liberal e, atualmente, em grande parte do Ocidente, o Estado Democrático de Direito, com toda a principiologia garantista que o acompanha.

Embora não se pretenda negar a importância histórica do Estado Democrático de Direito para a garantia dos direitos individuais, esse modelo estatal não eliminou os conflitos internos inerentes a uma sociedade dividida em classes. Como ensinam Zaffaroni e Pierangeli:

Toda sociedade tem uma estrutura de poder (político-econômico) com grupos mais próximos e grupos mais marginalizados do poder, na qual logicamente, podem distinguir-se graus de centralização e de marginalização. Há sociedades com centralização e marginalização extremas, e outras em que o fenômeno se apresenta mais atenuado, mas em toda sociedade há centralização e marginalização de poder (ZAFFARONI E PIERANGELI, 2009, p.58).

Pensando o Estado nesta perspectiva, evidencia-se uma dupla função do monopólio estatal sobre o poder punitivo (o *Ius Puniendi*). Por um lado, o *Ius Puniendi* é um instrumento para o controle dos indivíduos e da ordem social, visando à manutenção das relações de subordinação entre classes sociais. Por outro lado, ao monopolizar o poder de punir, o Estado de Direito Democrático, contraditoriamente, busca de alguma forma mitigar a violência resultante dessas relações de subordinação entre classes, quando não mediadas pelo garantismo jurídico, pelos direitos fundamentais, pelas garantias constitucionais. A função do garantismo jurídico, nesse sentido, é o de, ao mesmo tempo, afirmar o monopólio do *Ius Puniendi* pelo Estado e impor limitações ao poder punitivo estatal (necessidade aprendida historicamente pela experiência ocidental com a violenta arbitrariedade dos Estados absolutistas pós-medievais e, posteriormente, dos Estados totalitários da primeira metade do século XX). A limitação imposta ao monopólio punitivo estatal decorre da construção histórica da qual resultou o Estado Democrático de Direito (RODRIGUES, 2014, p. 24), bem como sua derivação moderna, o Estado Constitucional de Direito, em que a Constituição assume primazia no sistema normativo.

As premissas acima apresentadas, de forma bastante sintética, não são novas, mas sua discussão tende a se concentrar na esfera punitiva do Direito Penal. Entretanto, um dos pontos centrais que embasa a discussão sobre o garantismo na processualística administrativa é a possibilidade de equiparação entre o denominado Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, enquanto manifestações do *Ius Puniendi* estatal, assim como a extensão do conceito jurídico de lei penal, exposto no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal brasileira de 1988, de modo a englobar outras normas de caráter sancionatório ou punitivo.

Faz-se necessária aqui uma conceituação de *Direito Administrativo Sancionador*. Ferreira define o Direito Administrativo Sancionador como “o conjunto sistematizado de princípios - expressos ou implícitos - e de regras informadores da estipulação regulamentar (quando necessária) e averiguação concreta das infrações, da imposição e, ainda, da aplicação das sanções no exercício da função administrativa” (FERREIRA, 2012, p. 176). A definição citada evidencia o caráter sistêmico do Direito Administrativo Sancionador, porquanto constitui um complexo de normas que orientam (e impõem limites) à prática sancionadora do Estado.

Mello (2015, p. 873) privilegia um enfoque funcional acerca da atividade sancionadora do Estado. O autor se distancia de uma concepção retributivista ao descrever o objetivo da sanção administrativa como o de prevenir condutas proibidas, e ainda, de estimular os administrados a se comportarem em conformidade com os mandamentos prescritos no ordenamento normativo, visando o bom funcionamento da burocracia estatal e da vida em sociedade como um todo.

Na mesma toada, Voronoff (2018, p. 99) defende uma análise *finalístico-operacional* da atividade sancionadora do Estado, que deve necessariamente ocorrer à luz de uma prospecção de resultados, em contraposição a uma perspectiva retributiva. Para a autora, no Estado Democrático de Direito o Direito Administrativo Sancionador deve assumir papel instrumental, “a serviço de finalidades protegidas e previstas no ordenamento jurídico” (ibid, p. 103). A sanção, portanto, é um meio, nunca um fim em si mesmo.

Se na doutrina pátria há uma compreensão relativamente pacificada de que a sanção administrativa não deve assumir função retributiva, na prática, conforme mencionado no capítulo anterior, se observa um movimento de recrudescimento da atividade administrativa sancionadora do Estado brasileiro, com um viés claramente punitivista, que vislumbra no Direito Administrativo Sancionador uma alternativa a um direito penal visto pela sociedade e pelos operadores do Direito como ineficiente, favorecendo a impunidade. Essa tendência resulta na captura da atividade sancionadora por julgamentos ético-morais sobre aqueles que incidem em condutas infratoras e, não raro, em sanções administrativas de maior lesividade do que as penas previstas no Código Penal (GUARDIA, 2014, p. 780). Isso se reflete também em controversas teses sobre a processualística administrativa, como a da inversão do ônus da prova nos processos administrativos sancionadores (NIEBUHR e DE ROLT, 2022).

É esse contexto que torna necessário reafirmar que, no Direito Administrativo Sancionador, podem e devem ser aplicados os fundamentos da teoria do garantismo jurídico. Importante ressaltar que a teoria do garantismo jurídico, embora originada de uma preocupação com o sistema penal italiano, não se limita a este, abrangendo toda “a complexa estrutura de legalidade no Estado de direito” (FERRAJOLI, 2002, p. 307).

Aprofundar essa problemática envolve pensar a indissociabilidade conceitual entre a infração e a sanção. Em definição elementar, a infração, ou ilícito, consiste em conduta violadora da norma, que enseja a aplicação de uma sanção. A sanção, portanto, é a consequência lógico-jurídica da infração, enquanto esta é a causa lógico-jurídica daquela (FERREIRA, 2017).

Essa conceituação é aplicável não apenas à esfera do Direito Penal, mas também à do Direito Administrativo. O que diferencia a infração administrativa da penal é seu aspecto subjetivo: da infração administrativa cabe apuração apenas pelo agente administrativo. Como consequência lógica, a aplicação de sanção administrativa só cabe à autoridade competente para apurar a infração - o representante da administração pública - em respeito ao art. 5º, LIII da Constituição Federal vigente.

Em suma, o *Ius Puniendi* estatal assume representações distintas na apuração e sancionamento do ilícito administrativo – o Direito Administrativo Sancionador e seus agentes

– e do ilícito penal – o Direito Penal e seus agentes. Tais representações diferentes o são apenas porque assim definiu o legislador. Ontologicamente, contudo, ambas são manifestações do mesmo *Ius Puniendi*. Tal tese é tradicionalmente conhecida como *unidade do Ius Puniendi do Estado* (VITTA, 2003, p. 67; ENTERRÍA e FERNÁNDEZ, 2014, p. 190).

Ora, se o Direito Administrativo Sancionador é expressão do *Ius Puniendi* estatal, é necessário impor-lhe limites, a fim de proteger os cidadãos de eventuais excessos, bem como salvaguardar suas garantias fundamentais em todas as questões de processualística administrativa. É nesse sentido que o legislador expressamente estabelece, por exemplo, no art. 1º, § 4º da Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa - LIA), que o sistema de improbidade está sujeito à aplicação dos “princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 1992, n.p.).

A própria LIA, portanto, firma o entendimento de que o Direito Administrativo Sancionador está regido por princípios constitucionais. A partir de tal premissa, conclui-se pela ausência de distinção axiológica entre as dimensões administrativa e penal do ilícito e, logo, a possibilidade de interlocução principiológica entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Assim, vislumbra-se a aplicabilidade da principiologia constitucional destinada - segundo compreensão de parte da doutrina - apenas ao Direito Penal, também ao Direito Administrativo, como, por exemplo, o princípio da irretroatividade da lei penal, e sua exceção, a retroatividade da lei penal benigna.

Há também jurisprudência importante que sustenta tal compreensão, no voto do relator (acompanhado pela maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.975-DF. O relator, Min. Gilmar Mendes, afirmou a possibilidade de aplicação dos princípios e garantias constitucionais à atividade administrativa sancionadora, mesmo quando, aparentemente, a norma constitucional estabeleça o princípio ou garantia apenas na seara penal. O caso concreto envolveu a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei nº 8.112/1990, que dispunha que um servidor público, se demitido ou destituído do cargo em comissão por alguma das infrações previstas no artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI da mesma Lei, não poderia nunca retornar ao serviço público federal. O relator entendeu que tal dispositivo configurava pena perpétua, violando, portanto, o art. 5º, inciso XLVII, alínea “b”, da Constituição Federal. Importante ressaltar que o inciso XLVII fala em “penas”, em alusão, em uma interpretação restritiva da Carta Maior, apenas à dimensão do Direito Penal. O voto do relator enfrenta essa questão e conclui pela possibilidade, com temperamento e critérios, da “extensão das garantias penais às normas sancionadoras da Administração Pública” (BRASIL, 2020, n.p.).

Em sentido contrário, entretanto, figura a decisão recente do Supremo Tribunal Federal no julgamento, com Repercussão Geral, do Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR, ao entender que a norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é irretroativa, não se aplicando o disposto no artigo 5º, inciso XXXVI (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”), da Constituição Federal (BRASIL, 2022, n.p.). Note-se, então, que o Supremo, se por um lado confirma a possibilidade de transposição de princípios e garantias próprias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, não admite que tal transposição se dê de forma geral e irrestrita. Tal posição abre espaço, portanto, para a intensificação da discussão doutrinária sobre o assunto.

Há posicionamentos doutrinários que negam o pressuposto de unidade do *Ius Puniendi* estatal que, conforme exposto acima, justifica a aplicação de princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador. Reverberam essa tese Santos (2022, n.p.) e Osório (2006, p. 129). Este último realiza uma crítica ampla e profunda da tese do *Ius Puniendi* unitário, sustentando que o Direito Administrativo Sancionador tem origem histórica diametralmente oposta ao Direito Penal, uma vez que, diferente deste, cuja gênese ocidental remete ao ideal iluminista de proteção dos direitos humanos e individuais, a atividade sancionatória da Administração Pública remonta ao poder de polícia do Estado, de vocação expressamente punitivista e funcionalista.

Todavia, não se deve negar uma posição – seja esta garantista ou não - em qualquer esfera do Direito a partir *apenas* de uma análise de sua função passada; pelo contrário, qualquer exercício crítico deve compreender a origem histórica do fenômeno, mas também indagar se os princípios que nortearam tal origem não se tornaram anacrônicos. A crítica deve olhar para trás, mas objetivar também um *devir*, o que entendemos, coletivamente, ser o mais adequado para os princípios que orientam a organização societária atual.

Ainda, mesmo que se considere válido o argumento utilizado pelo autor aqui criticado (OSÓRIO, 2006), é equivocado considerar o ato de punir como encerrado em si mesmo. Como ensinam Zaffaroni e Pierangeli (2009, p. 82), o *Ius Puniendi* estatal deve atuar objetivando a tutela de direitos coletivos e a proteção da segurança jurídica em uma sociedade.

Destaco também a crítica sobre a aparente tautologia lógica da tese de unidade do *Ius Puniendi* estatal – a natureza da infração é definida pelo seu regime jurídico, enquanto o regime jurídico aplicável é justificado pela natureza da infração – bem como o debate sobre o risco de sobrepesar de formalidades os procedimentos administrativos sancionadores na medida em que

neles se inserem mecanismos processuais garantistas similares aos do processo penal (BINEMBOJM, n.p. *apud* VORONOFF, 2018, p. 16).

Em ambos os casos, a resposta à crítica requer o reconhecimento da dimensão política da discussão: estamos a tratar do modelo de Estado que queremos, o que envolve um embate não apenas “puramente” técnico (e as aspas se justificam pois a pretensa pureza tecnicista, dissociada da política, é mera ilusão ideológica), mas também político, democrático, sobre os limites necessários à ação estatal. Naturalmente, há de se sopesar os riscos à operacionalidade e celeridade dos processos administrativos, mas tais argumentos não podem ser os determinantes para negar aos particulares suas garantias individuais. Se a estrutura estatal não dá conta de gerir processos que permitam aos administrados exercer suas garantias fundamentais, deve-se adequar a estrutura estatal, e não esvaziar as garantias para produzir eficiência processual.

Este debate, por fim, não pode ser realizado em termos absolutos. Frequentemente a doutrina se refere ao “processo administrativo sancionador” em abstrato, mas essa abstração, no plano fático, é composta por uma multitude de espécies de processos administrativos punitivos, com diferenças substanciais quanto à complexidade e gravidade da infração de que tratam, bem como à lesividade das sanções que prescrevem e aos agentes que os operam. Um processo administrativo que sanciona uma infração de trânsito leve não necessariamente carece dos mesmos mecanismos de garantias processuais de um Processo Administrativo Disciplinar, por exemplo.

Neste texto tratarei, conforme veremos, de tipos de processos cujas sanções envolvem alto grau de lesividade ao administrado, o que, a meu ver, justificam mecanismos mais sofisticados visando proteger as garantias processuais daqueles processados pelo Estado.

Apresentada a teoria de base que fundamenta este ensaio - o garantismo jurídico - bem como algumas considerações sobre sua aplicabilidade ao Direito Administrativo Sancionador, estabeleceu-se a importância das categorias de análise *validade* e *efetividade*. Para a aplicação adequada de tais categorias, entretanto, se faz necessário compreender o conteúdo axiológico expresso em nossa Constituição, ou melhor, a parte desse conteúdo relevante para o objeto de análise deste trabalho.

2.2. PRINCÍPIOS E GARANTIAS PROCESSUAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Vimos na sessão anterior que o garantismo jurídico é uma teoria jurídico-política que propõe uma leitura do ordenamento jurídico estritamente orientada pelos princípios e garantias

estabelecidos em uma Constituição. Cabe então chegar a definições mais precisas de *princípio* e de *garantia*, bem como compreender como estas categorias conduzirão a análise aqui proposta. Ademais, tratarei de como os princípios e garantias previstos na constituição pátria orientam a processualística em nosso ordenamento.

Conforme tratado acima, dentro do modelo de Estado *Constitucional* de Direito, a Constituição é o documento máximo do ordenamento jurídico, de cujo conteúdo deriva necessariamente todas as demais normas, que só podem ter validade se seguirem seu conteúdo e respeitarem os limites ali dispostos (ou, caso anteriores à entrada em vigor do texto constitucional, serem por ele recepcionadas).

Por lógica então, se a Constituição traz princípios gerais, estes devem orientar todo o ordenamento jurídico, o que inclui também o Direito Administrativo. Ademais, conforme veremos, há princípios estabelecidos na Carta Maior especificamente para a Administração Pública.

Mas o que exatamente é um *princípio*? A etimologia do termo remonta ao latim *principium*, que significa o que toma o primeiro (*primu*) lugar, a origem ou ponto de partida (CUNHA, 2012; NASCENTES, 1955). Por conseguinte, o princípio jurídico é o que antecede o restante do conteúdo do ordenamento normativo, o fundamentando, e sendo ainda o vetor que orienta sua produção e evolução.

Em matéria constitucional, os princípios são considerados a ideologia no qual se funda a Constituição, regras supremas do ordenamento jurídico, expressando o espírito da organização e funcionamento de uma sociedade. Ainda, a principiologia constitucional é a *Pedra de Roseta* que permite a exata exegese das normas infraconstitucionais, porquanto define a lógica e racionalização de todo o sistema jurídico (MELLO, 2015, p. 987).

Princípios estão presentes no texto constitucional de forma explícita, como nas referências diretas à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência, ou de modo implícito, como nas referências indiretas que expressam a proporcionalidade, a razoabilidade e a supremacia do interesse público sobre o particular, por exemplo.

Ainda que os princípios constitucionais possuam elevado grau de abstração, correspondendo a um contexto histórico que se traduz em valores sociais, eles possuem eficácia jurídica e produzem efeitos jurídicos, uma vez que constituem normas, ou disposições legislativas que manifestam normas (BONAVIDES, 2001, p. 231). Sua violação implica transgressão normativa grave, como explica elegantemente Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2000, p. 747).

Cristóvam sintetiza uma pertinente contribuição do jusfilósofo Robert Alexy para a discussão apresentada mais à frente: os princípios não constituem, na teoria Alexyana, mandamentos definitivos, e sim normas que “ordenam que algo deva ser feito na maior medida fática e juridicamente possível” (CRISTÓVAM, 2014, p. 160). Tal consideração é relevante para se lidar com situações concretas em que diferentes princípios podem orientar mandamentos contraditórios. Para o autor, nesses casos, a solução perpassa necessariamente por uma ponderação dos conteúdos dos princípios em contradição, e uma valoração dos mesmos quando aplicados à situação fática. Ainda, a interpretação e aplicação dos princípios constitucionais deve ocorrer diante da análise das ferramentas jurídicas existentes, incluindo princípios que agem como “moderadores” da atividade jurídico-administrativa, como o princípio da razoabilidade. Sobressaem a complexidade e o caráter axiológico da interpretação e aplicação da principiologia constitucional.

Constatada a importância da principiologia constitucional para um sistema jurídico, é importante ponderar que os princípios não podem ser invocados de forma descolada do ordenamento que os fundamenta, sob risco do esvaziamento de sua normatividade, e da banalização de seu conteúdo jurídico. Tal postura hermenêutica leva à criação de sentidos os mais variados para princípios já bem estabelecidos na doutrina, ou, em casos exacerbados à formulação de pseudoprincípios que carecem de fundamentação jurídica sólida, para justificar decisões baseadas em convicções pessoais. Tal fenômeno, nomeado *panprincipiologismo*, é observado na jurisprudência pátria como reflexo do ativismo judicial, que prejudica o conteúdo dos princípios jurídicos legítimos e pode, inclusive, levar aos arbítrios que a principiologia constitucional pretende combater (WEBBER, 2013, p. 323; CIENA, PEDROZO e TIROLI, 2020, p. 9.851). Logo, os princípios evocados para justificar qualquer tomada de decisão devem possuir base jurídica sólida, e exporei tal base nas sessões seguintes deste capítulo, ao tratar de princípios específicos.

Se princípios constitucionais manifestam os valores basilares de um sistema normativo, que por sua vez regula as relações em uma sociedade, cada organização societária atribui a alguns valores em particular o status de princípio (BOBBIO, 2004, p. 13). A esses valores a doutrina, nas sociedades que instituíram o Estado Democrático de Direito (ou

Constitucional de Direito), nomeia, tradicionalmente, de *direitos fundamentais*, justamente por serem esses direitos que *fundamentam* as relações sociais entre os particulares, e entre os particulares e o Estado. A história mostra, entretanto, que apenas positivar os direitos em um ordenamento não é suficiente para garantir seu pleno exercício. Faz-se necessário tornar esses direitos reais, *garantir* sua realização na dimensão fática da sociedade. A doutrina garantista se refere aos mecanismos e normas jurídico-administrativas que visam dar efetividade aos direitos fundamentais como *garantias fundamentais* (FERRAJOLI, 2002, p. 307).

A própria Constituição Federal de 1988 utiliza esta terminologia, em seu consagrado e amplamente conhecido “Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Tamanha a importância das garantias fundamentais individuais e coletivas para o constituinte, decidiu-se que ocupariam o início do documento, logo após os princípios fundamentais que regem a organização estatal nacional.

Em síntese, no Estado Democrático de Direito, parte dos princípios previstos na Constituição visa positivar normativamente os direitos fundamentais, e outra parte, estabelecer as garantias fundamentais que dão efetividade aos direitos. Nenhuma norma, em tese, terá validade se violar algum direito ou garantia fundamental. Assim, as garantias agem como limitadores à ação estatal, inibindo arbítrios. A teoria garantista ressalta a importância da sujeição das normas infraconstitucionais não se dar apenas no plano formal, mas também no material. A efetividade material - ou substancial - do ordenamento jurídico deve ser verificada tomando como critério em que medida o funcionamento do aparato jurídico-administrativo estatal de fato assegura o exercício das garantias fundamentais (FERRAJOLI, 2002, p. 307).

Assegurar a efetividade substancial das normas não é algo simples, especialmente porque parte dos legisladores e dos operadores do direito não necessariamente compartilha dos valores daqueles que atuaram como constituintes há dezenas – ou, a depender do Estado, centenas – de anos atrás. A discussão sobre a aplicabilidade ao processo administrativo de garantias processuais previstas, segundo interpretação de parte da doutrina, apenas para o processo penal, é um exemplo desse tipo de conflito. Efetivar o garantismo não é tarefa simples, que não raro vai de encontro à frustração coletiva de extratos da população que enxergam em perspectivas punitivistas soluções imediatas para as mazelas sociais.

Ultrapassa o escopo deste texto apresentar e discutir todas as diferentes formas possíveis de classificação dos direitos e garantias fundamentais em nossa doutrina. É pertinente ressaltar, entretanto, a distinção entre *garantias materiais* e *garantias processuais*. Para Lima (2002, p.57 *apud* Lopes Filho, 2005, p. 205), as primeiras são as garantias que criam posições subjetivas de vantagem de uma posição do polo processual em relação a outros (seja numa

relação entre particulares, seja entre um particular e o Estado), visando a proteção dos direitos fundamentais. Exemplos de garantias materiais seriam a proibição de censura ou a imunidade parlamentar. Já as garantias processuais, como indica o nome, são aquelas que dizem respeito à processualística, às “regras do jogo” dentro de um processo (seja ele legislativo, judicial ou administrativo). Por exemplo, as garantias ao devido processo legal, à prova lícita, ao contraditório, ao recurso.

Nos aproximamos, portanto, de outra categoria central para a análise do objeto deste texto: a de *garantia processual*. Para além da definição ampla e genérica do parágrafo anterior, cabe aqui, para a compreensão da importância das garantias processuais na teoria garantista, discorrer sobre a relação entre a processualística e os princípios constitucionais.

Considere-se o processo como instrumento autônomo, um encadeamento de procedimentos visando uma finalidade jurídico-administrativa (em geral, a tutela de algum bem ou direito, individual ou coletivo), em que participam ao menos duas partes, mediadas pela atuação do Estado (MOREIRA, 2010, p. 39; DI PIETRO, 2020, p. 1.442). Em uma perspectiva garantista, a forma como são conduzidos os procedimentos que compõem o processo deve ocorrer de modo a respeitar os princípios constitucionais e as garantias fundamentais. O processo, seja ele judicial, legislativo ou administrativo, deve expressar os limites impostos pela Constituição à atividade de mediação exercida pelo Estado, sendo o processo, portanto, nada menos que a materialização dos princípios constitucionais. Como bem resume Scarparo:

(...) não é necessário que o operador traga à sua atividade o valor a ser respeitado pelo sistema processual, já que a Constituição e o próprio direito processual são plenos de axiologia, orientando a própria atividade jurisdicional. Então, as normas, ainda que meramente procedimentais e práticas, são expressões de concepções sociais, éticas, econômicas, políticas, ideológicas e jurídicas, portando, por isso, a carga axiológica do direito processual. **O direito processual é, nessa linha, direito constitucional aplicado**” (SCARPARO, 2011, p. 25, grifo meu).

Estabeleceu-se nesta sessão que a principiologia constitucional expressa, no Estado Constitucional de Direito, a ideologia que organiza o ordenamento jurídico como um todo, visando a efetivação e proteção dos direitos e garantias fundamentais, e que sua violação é infração grave que afronta a própria racionalidade do sistema político-jurídico. Ademais, discutiu-se brevemente a função do processo como forma de materialização de direitos e garantias fundamentais, o que justifica a ideia de garantias processuais, que conferem efetividade às garantias materiais.

Evidencia-se a importância, na perspectiva garantista, de realizar a análise de qualquer norma, de conteúdo de direito material ou processual, a partir de uma perspectiva

constitucionalista, não apenas em seu aspecto formal, mas também substancial (ou seja, o quanto determinada norma, no mundo fático, respeita os princípios constitucionais e salvaguarda os direitos e garantias fundamentais). Em outras palavras, resgatando as categorias apresentadas na sessão anterior, uma norma só tem *validade* se respeita os princípios e garantias previstos na Constituição, e *efetividade*, se sua aplicação materializa tais princípios e garantias.

Até aqui tratamos das categorias discutidas nesta sessão - *princípio constitucional*, *garantias fundamentais*, e *garantias processuais* - em termos amplos e genéricos. Na sessão seguinte serão discutidos alguns princípios constitucionais em espécie, de particular relevância para o objeto de estudo, bem como sua aplicabilidade ao processo administrativo.

2.3. APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Na seção anterior apresentei uma conceituação geral de processo. Conforme nos aproximamos do objeto deste estudo - aspectos recursais de uma espécie de processo administrativo - faz-se necessário refinar e precisar algumas definições. Trataremos aqui brevemente do *processo administrativo*.

O Direito Administrativo pode ser definido como o ramo autônomo do direito público que disciplina a função administrativa e as pessoas e órgãos que a exercem. A função administrativa é aquela que o Estado exerce, nas suas mais diversas áreas de atuação, visando o bom funcionamento da sociedade e a prestação dos serviços públicos (MELLO, 2015, p. 36). Tipicamente a função administrativa, no Brasil, é exercida pelos órgãos que compõem o Poder Executivo, embora os demais poderes também atuem administrativamente para gerir e disciplinar seu funcionamento interno.

Di Pietro (2020, p. 206) diferencia os termos regime jurídico administrativo e regime jurídico da Administração Pública, explicando que este é usado para se referir, em sentido genérico, tanto ao regime de direito público quanto ao regime de direito privado a que pode se submeter a Administração; já aquele abrange apenas os princípios e regras que caracterizam as prerrogativas e sujeições especiais da Administração Pública, que a situam numa relação privilegiada em relação aos particulares, submetidos ao direito privado. Trataremos aqui apenas deste segundo, uma vez que por ele é regido o tipo de processo administrativo que se discutirá mais adiante.

As origens históricas do Direito Administrativo moderno são análogas às aquelas que deram origem ao Estado Moderno: a tensão entre o princípio liberal da valorização das

liberdades individuais frente aos excessos dos Estados Absolutistas, e a necessidade de se assegurar tais liberdades justamente por meio da intervenção estatal, embora na forma de um modelo distinto, o Estado Liberal.

A transição do Estado Liberal europeu para o modelo de Estado de Bem-Estar Social gerou, posteriormente, um tensionamento ideológico sobre a função estatal, pois ampliou-se a compreensão de que esta não deveria se limitar apenas a proteger direitos individuais, mas também a satisfazer os interesses coletivos de uma sociedade (DI PIETRO, 2020, p. 62-101).

As ideias de prerrogativas e sujeições da Administração Pública consolidaram-se, portanto, nesse contexto, por meio do entendimento de que, justamente para cumprir com seus fins, a Administração precisa de um arcabouço normativo específico que a permita exercer sua autoridade sobre o particular. Para evitar que o excesso de autoridade conferido ao Estado resulte em arroubos autoritários análogos aos dos Estados Absolutistas, o direito também criou formas de restringir tal autoridade, por meio de princípios constitucionais orientadores das ações estatais, conforme já visto anteriormente.

Este brevíssimo resgate histórico é necessário para se compreender que, embora o processo administrativo – compreendido aqui como o conjunto de procedimentos ordenados para que a Administração Pública possa decidir sobre uma controvérsia administrativa, e executar sua decisão (CRETILLA JÚNIOR, 1997, p. 632; MEIRELLES, 2016, p. 629) – seja regido por um regime jurídico próprio, sua origem ideológico-filosófica o vincula aos princípios garantistas que regem o Estado Democrático de Direito. Assim, a processualística administrativa tem na Constituição Federal sua fonte primeira, devendo respeitar seus princípios tanto quanto a processualística jurisdicional, *mutatis mutandis*.

Não cabe aqui uma exposição exaustiva do rol de princípios processuais constitucionalmente previstos, não só porque o enfoque deste texto é a processualística recursal, mas também porque não há unanimidade doutrinária quanto à completa extensão de tal rol. Serão expostos brevemente e de forma sintética, portanto, os princípios constitucionais aplicáveis ao processo administrativo que são reconhecidos de forma pacífica pela doutrina pátria e que se mostrarão valiosos para as análises subsequentes. Ainda, serão examinados princípios constitucionais de caráter material quando pertinente, dadas eventuais incidências desses princípios sobre a processualística, apesar de não serem considerados princípios processuais *stricto sensu*.

O mais importante princípio processual no Estado Democrático de Direito é o princípio do *direito ao devido processo legal*. Este princípio – cuja origem remonta à *Magna Charta*, documento inglês do século XIII, considerado precursor do constitucionalismo moderno –

demarca a ação jurisdicional, legislativa e administrativa do Estado dentro de limites estabelecidos pelas normas processuais, de modo a evitar a ação estatal abusiva, salvaguardando os interesses individuais e coletivos. A *adequação* da conduta estatal – a que se refere o adjetivo *devido* – garante aos indivíduos que os processos serão instaurados e conduzidos de modo a respeitar as garantias fundamentais *previstas no ordenamento normativo* – por isso, a adjetivação posterior, *legal* (MOREIRA, 2010, p. 228; MELLO, 2015, p. 120).

A expressão *devido processo legal* aparece apenas uma vez no texto constitucional, em seu art. 5º, inciso LIV (“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”), não tendo a Constituinte se ocupado da definição do termo. Entretanto, ao longo do texto constitucional, encontram-se outros trechos que preenchem de conteúdo a compreensão constitucional do devido processo legal, o que é natural, uma vez que o ordenamento constitucional deve ser compreendido de forma sistêmica e global. Exemplos claros são os incisos anterior e subsequentes ao LIV, que trazem elementos de um sistema processual de proteção a garantias: LIII (“ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;”), LV (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”), LVI (“são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;”), LVII (“ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”) e LXXVIII (“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”). Ainda, outros incisos do consagrado art. 5º também instruem o devido processo legal, como o XXXIV, alínea “a” (“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”) e o XXXVII (“não haverá juízo ou tribunal de exceção;”).

O devido processo legal constitui, portanto, um verdadeiro metaprincípio processual, um “princípio dos princípios”, já que visa garantir que o processo seja conduzido de modo a respeitar todos os demais princípios que o regem. Note-se, por fim, que a doutrina diferencia o devido processo legal em seu aspecto formal ou “procedimental” (*procedural due process of law*) e substancial (*substantive due process of law*) (SÁ, 1999, p. 76). Enquanto o sentido formal do devido processo legal privilegia a análise da conformidade procedimental do processo às condutas prescritas normativamente, o sentido substancial do devido processo examina a efetividade do processo, ou seja, se concretamente o processo opera de modo a escudar e materializar as garantias e direitos fundamentais (NOHARA e MARRARA, 2009, p. 45). Logo,

a faceta substancial do devido processo legal se alinha aos pressupostos filosóficos da teoria do garantismo jurídico, apresentados na seção anterior deste texto.

Na seara do Direito Administrativo, este princípio está intimamente ligado ao princípio da legalidade, conforme disposto no caput do art. 37 do texto constitucional e reproduzido no caput do art. 2º da Lei nº 9.784/1999 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - doravante LPA), bem como no parágrafo único, inciso I, do mesmo dispositivo. Ressalte-se a compreensão de legalidade em sentido amplo, abrangendo não apenas conformidade às normas positivadas, mas também aos princípios que organizam o ordenamento normativo. Declarar que a Administração Pública só pode atuar mediante previsão legal é afirmar os limites jurídico-políticos do Estado.

Como já dito, não cabe inventariar todos os princípios susoditos na página anterior, senão discutir de forma mais detalhada aqueles relevantes para a análise aqui proposta: a) o direito de petição; b) os direitos à ampla defesa e ao contraditório; c) o tratamento isonômico das partes; d) o direito à razoável duração do processo.

O direito de petição é uma garantia prevista no supracitado inciso XXXIV, alínea “a”, do art. 5º da Constituição Federal. Assegura ao cidadão não apenas o estabelecimento de vias processuais para que possa demandar qualquer órgão do poder público a se manifestar sobre assunto de interesse, mas também a obrigação do poder público de emitir uma resposta aos questionamentos, em tempo razoável. Canotilho (1993, p. 688 *apud* GIANELLA, 2022, p. 8) apresenta este direito como um direito eminentemente político, que pode ser utilizado tanto para a defesa dos direitos pessoais do jurisdicionado/administrado, quanto para a defesa do próprio ordenamento normativo e dos interesses coletivos da sociedade. Por conseguinte, o processo administrativo, analisado sob a ótica política, constitui um dos meios de exercício do direito de participação do particular na vida pública, uma das bases do Estado Democrático de Direito. Destarte, restringir o direito de petição - como, por exemplo, estabelecendo procedimentos em demasia complexos para que o cidadão peticione a Administração, ou exigindo-se pagamento de taxas para tal - é afrontar princípio constitucionalmente previsto.

Embora se trate, a rigor, de um direito fundamental de ordem material, sua relevância para a processualística ocorre na medida que, para que tenha efetividade, é necessário que dele decorra o dever de decidir, por parte do Estado. Seja no âmbito do processo legislativo, judiciário ou administrativo, os processos por meio dos quais os particulares peticionam o poder público devem prever prazos razoáveis de resposta, evitando o simples “engavetamento” das demandas, sob pena de violação do direito líquido e certo do peticionário, sanável por meio de mandado de segurança (NOHARA e MARRARA, 2009, p. 313).

Na seara administrativa, a LPA disciplina o dever de decidir da administração em seu art. 48 (“A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.”), e estabelece prazos para tal em seu art. 49.

Já vimos como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a possibilidade dos indivíduos conhecerem, influenciarem e participarem nas atividades do poder público, e como o processo administrativo é um dos meios de exercício do direito de participação do particular na vida pública. Os *princípios do direito à ampla defesa e ao contraditório*, previstos no art. 5º, LV de nossa Lei Maior, estabelecem a garantia de que o administrado, ao exercer tal participação, poderá fazê-lo de forma plena, efetivamente podendo influenciar a decisão da administração neste ou naquele processo.

A ampla defesa e o contraditório devem ser compreendidos, em conjunto com o direito de petição, como a materialização do direito fundamental de pretensão à tutela administrativa, em analogia ao princípio de inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV da Constituição (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”). Embora o inciso citado refira-se expressamente à atividade judicial, a doutrina é pacífica no que tange à derivação do princípio para a dimensão da jurisdição administrativa do Estado.

Para Nohara e Marrara (2009, p. 64) o contraditório é um dos meios para se garantir o direito à ampla defesa, sendo este, portanto, mais amplo que aquele. Segundo Rocha (1997, p. 208), o princípio da ampla defesa abarca uma série de garantias: direito de conhecer eventuais acusações contra si, ou seja, de ser citado e informado de forma eficiente e tempestiva pela Administração, para que possa ser preparada uma defesa qualificada; direito de ser ouvido pela Administração, arrazoando e contra-arrazoando (sendo esta a principal característica do contraditório, conforme veremos em seguida); direito de produzir provas e requerer diligências durante o processo administrativo; direito de requerer reexame da matéria pela mesma autoridade que decidiu, por meio de pedido de reconsideração, ou por outra instância administrativa, por meio de interposição de recurso administrativo.

A ampla defesa é, portanto, corolário do princípio geral do devido processo legal. E justamente por isso seu exercício se dá tanto por meio do enfrentamento das questões de mérito de uma determinada lide como também pelo questionamento de eventuais falhas na condução da própria relação jurídico-processual. Ou seja, se o processo deve seguir todas as etapas que constituem o devido processo legal, uma decisão resultante de uma relação processual falha deve ser invalidada, e cabe à defesa o poder de questionar a Administração a esse respeito. Da inobservância dos preceitos do devido processo legal deve necessariamente suceder sua

interrupção, para que sejam sanadas as deficiências processuais, se possível, ou, caso contrário, se dê a extinção do processo.

Nos debruçemos com mais atenção sobre o contraditório. Para além de ser uma mera formalidade processual, o princípio do contraditório imprime ao processo uma estrutura dialética que deve permear todos os seus procedimentos, como a citação e a intimação dos participantes; a garantia de que as partes sejam devidamente informadas do objeto do processo, suas consequências, bem como dos procedimentos que o compõem; para que então possam efetivamente participar da instrução processual e colaborar com o processo decisório da Administração.

Em termos do devido processo legal em sua dimensão substancial, há de se fixar prazos razoáveis para que o administrado se manifeste nos autos e a Administração deve se comunicar no processo em linguagem inteligível ao administrado, por exemplo. Ressalte-se novamente a importância de que o contraditório não se reduza a meras etapas formais de um processo que conduzirá a uma decisão já tomada de antemão pela administração. Pelo contrário, é necessário que o poder público examine minuciosamente as questões de fato, inclusive aquelas informadas pelos interessados, e fundamente sua decisão cotejando tais questões com o ordenamento jurídico, visando sempre a melhor escolha para o atendimento do interesse público. Assim, na seara administrativa, o contraditório deve ser entendido para além de um direito apenas de uma das partes do polo processual, mas também de interesse da Administração (e de toda coletividade), na medida em que o exame o mais qualificado possível das lides administrativas levará ao melhor cumprimento das funções administrativas, o que, naturalmente, é de interesse de toda a sociedade. Em síntese, o contraditório deve ser *pleno de efetividade* para assegurar o bom funcionamento do poder público.

A LPA busca garantir o contraditório no processo administrativo de diversas formas: ao dispor sobre a necessidade de intimação do interessado (arts. 26, 27 e 28); ao reconhecer o direito do interessado em ter acesso aos autos processuais e sua tramitação (art. 3º, inciso II); produzir provas e requerer diligências, que deverão ser objeto de análise pela administração, em qualquer momento do processo antes da fase de tomada de decisão (art. 2º, inciso X; art. 3º, inciso III; art. 38, caput e §1º); e interpor recurso da decisão proferida (art. 2º, inciso X; art. 56 e subsequentes).

O princípio processual do tratamento isonômico das partes está expresso no caput do art. 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)”. A isonomia processual não deve ser confundida com o direito material de tratamento isonômico conferido pela Administração aos administrados. Enquanto este versa

sobre a vedação da Administração agir com favoritismo perante um particular, aquele trata da necessária isonomia entre as partes pertencentes aos polos da relação processual administrativa: de um lado um particular, do outro a própria Administração. Importante ressaltar que, diferente de um processo judicial, no processo administrativo o Estado ocupa dupla função: é parte processual, seja no polo ativo, seja no passivo; mas é também julgador da lide.

Essa duplicidade de papéis exercidos pela Administração pode levar a episódios delicados, especialmente em casos envolvendo agentes estatais decidindo sobre ações de outros agentes com quem compartilham o ambiente de trabalho e o cotidiano, com quem estabelecem relações de coleguismo, amizade, ou mesmo relações de sujeição hierárquica, por vezes diretas. Para evitar abusos por parte da Administração, o princípio do tratamento isonômico das partes veda o estabelecimento de prerrogativas excepcionais no processo para a Administração, em comparação às dos particulares que ocupam o outro polo processual, de modo a privilegiar aquela em detrimento destes. De forma mais concreta, não deve haver previsões diferenciadas para a prática de atos processuais idênticos ou similares, quando efetuados pela Administração ou pelo particular, como por exemplo, no que diz respeito a prazos (ROCHA, 1997, p. 216).

Por fim, a garantia fundamental à razoável duração do processo é uma garantia relativamente recente, tendo sido inserida à Constituição por meio da Emenda Constitucional 45/04, na redação do inciso LXXVIII do seu art. 5º (“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”). Deriva do princípio da eficiência da Administração Pública, de positivação também posterior à 1988, já que foi acrescido ao caput do art. 37 da Carta Maior por meio da Emenda Constitucional 19/1998, como parte da reforma administrativa conduzida na década de 1990.

De conteúdo ilusoriamente simples, o princípio da eficiência dispõe que à Administração Pública não basta apenas conduzir seus processos e cumprir suas funções respeitando o princípio da legalidade; deve buscar sempre as soluções que atendam ao interesse público da forma mais eficiente possível, ou seja, buscando a forma ótima de cumprimento das funções administrativas. Em termos processuais, a eficiência está relacionada à economia processual, e esta, ao princípio da razoável duração do processo, mencionado acima.

Há de se problematizar, entretanto, algumas questões relativas à eficiência e à economia processual. É razoável supor que é de interesse de todos - administrados e Administração - que os processos administrativos sejam conduzidos com celeridade. É desejável, por exemplo, a simplificação de procedimentos excessivamente burocráticos e a padronização de formulários e outros documentos (conforme preconiza, aliás, o art. 7º da LPA).

Entretanto, tal celeridade jamais pode ser alcançada em detrimento de outros princípios que regem a Administração Pública e sua processualística, lesando a segurança jurídica da estrutura administrativa e os direitos e garantias fundamentais dos administrados. Mesmo porque proceder desta forma levaria a um aumento da judicialização das decisões administrativas, negando a própria eficiência pretendida. Por estes motivos, é pacífica na doutrina administrativa a posição de que o princípio da eficiência – e aqueles princípios e garantias que deste derivam, como a razoável duração do processo – devem ser tratados como *complementares* aos demais princípios, não podendo se sobrepor a eles, de modo a evitar colocar em risco os paradigmas da legalidade e do devido processo legal (NOHARA e MARRARA, 2009, p. 68; DI PIETRO, 2020, p. 251).

À guisa de conclusão desta seção, resta evidente, da análise de alguns princípios processuais em espécie aplicados ao processo administrativo, o que já foi apresentado na seção 2.2: que os princípios constitucionais cumprem a função de impor uma racionalidade sistêmica ao ordenamento jurídico, motivo pelo qual há de se discuti-los sempre em relação uns aos outros.

Em síntese, discutiu-se a aplicabilidade dos princípios processuais constitucionais à processualística administrativa. Ademais, foram elencados e definidos alguns princípios imprescindíveis para a análise e discussão que ocorrerão no capítulo 3: o metaprincípio do *devido processo legal*, em seus aspectos formal e substancial; alguns princípios que compõem o devido processo legal: *direito de petição, à ampla defesa, e ao contraditório*; e a relação acessória a estes dos *princípios da eficiência e da razoável duração do processo*.

Seguindo nosso trajeto lógico neste capítulo - partindo das categorias mais amplas às mais específicas, e nos aproximando cada vez mais do objeto de estudo -, a seção seguinte abordará a aplicação dos conceitos e categorias já apresentados à processualística recursal.

2.4. PROCESSUALÍSTICA RECURSAL - A FUNÇÃO DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E DA COLEGIALIDADE COMO GARANTIDORES DE EFETIVIDADE JURÍDICA

Flávio Cheim Jorge (2015, p. 39) apresenta a origem etimológica do vocábulo *recurso*, identificando-a no latim *recursus*, que significa o ato de alguém retornar ao lugar de onde saiu. A interpretação jurídica do significado explicita o objetivo do recurso, qual seja, o retorno ao estado anterior à decisão desfavorável à(s) parte(s) impetrante(s).

Quanto à sua natureza jurídica, o recurso é um meio processual utilizado para impugnação total ou parcial de decisões. Note-se que o mesmo não se confunde com ações autônomas de impugnação, como o *Habeas Corpus* ou o Mandado de Segurança, pois, enquanto estas estabelecem uma nova relação jurídico-processual distinta daquela em que se deu a decisão questionada, os recursos são exercidos no mesmo processo em que ocorreu a decisão recorrida (LOPES JUNIOR, 2020, p. 1.508). Esta compreensão sobre a natureza jurídica do recurso é a que se consolidou como a majoritária na doutrina ocidental, incluindo a brasileira (NERY JUNIOR, 1997, p. 201).

Para Nelson Nery Junior (1997, p. 168), as diferentes espécies de recurso, sejam no âmbito judicial, civil e penal, seja na processualística administrativa, têm como finalidade em comum garantir aos cidadãos uma justiça mais justa, na medida em que configuram meios para a reanálise de questões de forma ou mérito, permitindo eventual correção de decisões errôneas ou injustas. Evidencia-se desde já a relação entre o instituto do recurso e o princípio do devido processo legal.

No que tange à sua classificação, de modo geral os recursos podem indicar *error in iudicando*, ou seja, o apontamento de um equívoco de julgamento sobre o mérito da questão examinada, com o requerimento da reforma da decisão proferida, e *error in procedendo*, pedindo anulação da sentença ou cassação da decisão, fundamentado em existência de vício processual. As finalidades do recurso podem ser categorizadas como recurso de reforma, recurso de invalidação e recurso de esclarecimento. Quanto ao órgão jurisdicional ou administrativo competente, podem ser divididos em recurso devolutivo, quando analisado por outro órgão jurisdicional ou administrativo, e recurso não devolutivo, quando analisado pelo mesmo órgão jurisdicional ou administrativo. Já no que diz respeito à extensão da impugnação, temos o recurso total, que requer impugnação da totalidade da decisão, e o recurso parcial que, como o nome indica, requer impugnação de parte da decisão. O recurso administrativo, em particular, pode ainda ser classificado como próprio e impróprio, a depender se é remetido a uma autoridade superior dentro do mesmo órgão ou a uma autoridade em outro órgão da Administração. Por fim, um recurso pode ser classificado como voluntário, quando interposto pelo particular interessado, ou de ofício, quando interposto pela própria Administração Pública.

Por ser um instrumento processual, o recurso está sujeito - como não poderia deixar de ser - a todas as garantias e princípios processuais já discutidos neste texto. O recurso constitui, no processo, extensão dos direitos de ação, à ampla defesa e ao contraditório, na medida em que, por meio do recurso, ocorre um segundo momento de defesa, em que a parte apresenta seus argumentos perante um novo juízo recursal competente. Dentro da perspectiva

garantista, o recurso constitui um meio adicional de garantia do particular contra decisões erradas, injustas ou arbitrárias, especialmente quando julgado por instância distinta daquela responsável pela deliberação primeira. Ora, ao admitirmos que as decisões estatais são tomadas por agentes humanos e, portanto, falíveis, é essencial a garantia do reexame da lide por outras instâncias, colegiadas e compostas por agentes dotados de maior experiência, para assegurar a qualidade das deliberações e evitar que juízes individuais ajam de forma despótica, abusando de sua posição para tomar decisões autocráticas. Ainda, há argumento no sentido de que a possibilidade de revisão de decisões por instância superior compele os magistrados e demais agentes administrativos a julgarem melhor (GRINOVER, GOMES FILHO e FERNANDES, 2011, p. 21; JORGE, 2015, p. 261; SÁ, 1999, p. 97).

Ao direito da parte de ter seus recursos julgados por uma instância diferente daquela que proferiu a decisão original, ou seja, por um juízo superior àquele que julgou o caso em primeira instância, a doutrina se refere como *princípio do duplo grau de jurisdição*. Note-se que não se deve confundir o duplo grau de jurisdição com o conceito de recurso em si. A característica essencial do recurso é o reexame da matéria, podendo tal reexame ser realizado por órgão de mesma competência hierárquica que aquele que proferiu a decisão recorrida. Entretanto, como vimos acima, o duplo grau de jurisdição possui papel importante na efetivação do sistema de garantias no ordenamento jurídico.

Nery Junior (1997, p. 36) identifica na Constituição Francesa de 1795 o berço da atual concepção do duplo grau de jurisdição, embora pondere já existir, desde o direito romano clássico, a compreensão de necessidade de revisão de causas já decididas, por meio do duplo grau no principado. Para o autor, o duplo grau de jurisdição alcança, nas Constituições ocidentais que regem os Estados Constitucionais de Direito, a posição de princípio essencial à organização da ordem jurídica, sendo o direito de recorrer à instância superior uma garantia fundamental. No mesmo sentido aponta Calmon de Passos (1978, p.7 *apud* Sá, 1999, p. 101), ao postular que a ausência de mecanismos de controle da decisão em primeira instância é nada menos do que a violação da garantia do devido processo legal, sendo o sistema de controle dos poderes característica essencial do Estado de Direito.

Ressalte-se que não há consenso, na doutrina nacional, acerca do caráter principiológico do duplo grau de jurisdição, tendo em vista que este não está explicitamente listado no texto da Lei Maior (como, por exemplo, o fez a constituição imperial, de 1824, em seu art. 158). A parcela da doutrina que alça o duplo grau de jurisdição à condição de princípio constitucional no ordenamento jurídico brasileiro se fundamenta nos dispositivos da Carta que tratam da competência dos tribunais para julgar causas em grau de recurso (art. 102, incisos II

e III; art. 105, incisos II e III; art. 108, inciso II). O argumento é que, se o sistema de justiça está constitucionalmente organizado em órgãos inferiores e superiores, sendo os tribunais competentes para julgar causas originariamente e em grau de recurso, é porque a Carta prevê o duplo grau de jurisdição como regra. Ainda, como afirma Sá (1999, p. 105), supor que a Constituição atribuiu competência recursal para revisão de sentença de primeiro grau apenas a alguns órgãos do sistema judiciário consiste em interpretação que viola o princípio da isonomia, e que, na prática, resultaria em desarmonia de todo o sistema, com prejuízo à sua finalidade. Por fim, note-se que o art. 125 da Constituição dispõe que “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”, ou seja, os princípios organizativos da justiça federal que estabelecem a competência recursal, e, por consequência, o duplo grau de jurisdição como regra, aplicam-se também aos sistemas de justiça estaduais.

Soma-se a tal arrazoado a exegese do art. 121, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece como irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem a própria Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança. Por lógica, se a constituinte pensou ser necessário explicitar o caso de irrecorribilidade, esta exceção confirmaria a regra geral, qual seja, o duplo grau de jurisdição (NERY JUNIOR, 1997, p. 39; PEDRA, 2008, p. 21).

Na esfera Penal, a condição do duplo grau de jurisdição enquanto garantia fundamental está melhor sedimentada na doutrina pátria, em função do disposto no art. 8, n. 1 e n. 2, h, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (também chamada de Pacto de São José da Costa Rica e ratificada por meio do Decreto 678/1992), da qual o Brasil é signatário. O dispositivo lê:

Artigo 8. Garantias judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

(...)

h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, n.p.)

O fato do n. 2 do dispositivo supracitado utilizar o termo “delito” pode levar à compreensão de que a sua alínea h aplicar-se-ia apenas ao processo penal (OLIVEIRA, 2016, p. 436). Entretanto, essa interpretação restritiva ignora a referência, ao final do n. 1, ao processo civil, trabalhista, fiscal “ou de qualquer outra natureza” (administrativa, por exemplo). Relevante ainda, para esta problemática, a discussão já apresentada, na seção 2.1 deste capítulo, sobre a aplicabilidade de princípios processuais penais ao Direito Administrativo Sancionador.

Importante ainda lembrar o art. 5º, § 2º da Constituição Federal (“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”), bem como o § 3º do mesmo artigo, acrescentado pela Emenda Constitucional 45/2004 (“os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”). Portanto, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos é juridicamente vinculante e seu conteúdo tem valor constitucional.

Mesmo entre os doutrinadores brasileiros que compreendem o duplo grau de jurisdição como um princípio constitucional, há divergência sobre a possibilidade de mitigação desse princípio, a depender do caso. Sá (1999, p. 102), por exemplo, entende o duplo grau de jurisdição como garantia constitucional imprescindível, pois dele decorre direta e imediatamente o princípio do devido processo legal; mitigar o duplo grau de jurisdição equivaleria, então, a lesar o princípio constitucional do devido processo legal. Já Lima (2004, p. 159 *apud* OLIVEIRA, 2010, p. 435) e Nery Junior (1997, p. 39) entendem que pode o legislador infraconstitucional limitar a amplitude do duplo grau de jurisdição, quando necessário para proporcionar operatividade e celeridade ao processo, atendendo ao princípio da razoável duração do processo.

A título de exemplo, note-se a recepção, pela Constituição de 1988, da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), incluindo seu art. 34, caput, que dispõe que “Das sentenças de primeira instância proferidas em execuções de valor igual ou inferior a 50 (cinquenta) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, só se admitirão embargos infringentes e de declaração”. O STF julgou a constitucionalidade do dispositivo, em sede de repercussão geral, por meio do ARE 637.975/MG (BRASIL, 2011, n.p.).

Para fins do objeto explorado na seção seguinte (o recurso administrativo), debruçar-se sobre a constitucionalidade do duplo grau de jurisdição pode parecer exercício desnecessário, tendo em vista que, na processualística administrativa, a questão foi pacificada pela LPA, que,

em seu art. 56, §1º, estabeleceu que, caso o recurso inicial, dirigido à autoridade que proferiu a decisão, não gere reconsideração, este deverá ser encaminhado à autoridade superior, ou seja, a uma outra instância julgadora. Entretanto, como visto acima, o Supremo já se manifestou sobre a constitucionalidade da mitigação desse princípio, não apenas no supramencionado Recurso Extraordinário com Agravo 637.975/MG, como também no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 794.149/CE (BRASIL, 2014, n.p.). A possibilidade de mitigação de um princípio, entretanto, não retira do mesmo seu conteúdo principiológico, tampouco encerra a necessidade de sua afirmação como regra, mesmo que não absoluta.

Compreender os fundamentos que ensejam a condição principiológica do duplo grau de jurisdição no ordenamento brasileiro é relevante para a análise de outra categoria jurídica, que o complementa: o princípio da colegialidade nas instâncias recursais jurisdicionais (bem como, veremos, sua aplicabilidade ao processo administrativo).

Denomino neste texto a colegialidade como o princípio segundo o qual, em situação ordinária, qualquer julgamento empreendido por um tribunal deve se dar por um colégio de julgadores, seja por todo o plenário, seja por um colégio reduzido, como uma turma, câmara etc. Por consequência lógica, as decisões monocráticas proferidas por magistrados que integram tribunais devem ser excepcionais.

Note-se que a colegialidade, enquanto categoria jurídica, e em particular sua condição principiológica no ordenamento brasileiro, são objeto de esparsa literatura na doutrina pátria, conforme constata Chaves (2017, p. 26) e Santos (2017, p. 478). Por outro lado, esse déficit literário não constituiu, historicamente, óbice para que a colegialidade se imbricasse à lógica estruturante dos tribunais (SANTOS, 2017, p. 484).

Ao realizar uma investigação arqueológica sobre as origens conceituais da colegialidade na doutrina civilista no Brasil, Santos (2017) identifica, analisando comentários ao Código Civil de 1939 (Decreto-Lei nº 1.608/1939) realizados por autores como Plácido e Silva, Oswaldo Pinto de Amaral, João Manuel de Carvalho Santos, Jorge Americano e Pontes de Miranda, uma íntima relação entre a ideia de colegialidade e os princípios do sistema recursal como um todo. Em linhas gerais, esses autores compreendiam a colegialidade como meio para garantir a efetividade do caráter corretivo do recurso: se uma das razões de ser do sistema recursal é que o juiz singular pode cometer erros e proferir decisões injustas - e por isso cabe o direito de reexame da lide por instância superior - o reexame por uma pluralidade de juízes permitiria uma apreciação mais diligente da questão, garantindo maior efetividade ao sistema recursal. Note-se também, já à época, a discussão sobre a pluralidade de julgadores como meio para conferir um caráter democrático ao processo e à decisão (AMERICANO, 1943, p. 8 *apud*

SANTOS, 2017, p. 482). Por fim, ressalte-se ainda o argumento doutrinário segundo o qual um tribunal, por estar mais distante dos fatos e das partes, ocupar posição favorável a uma tomada de decisão isenta, imparcial e menos suscetível à influência das pessoas envolvidas (PACHECO, 1976, p. 442 *apud* CHAVES, 2017, p. 27).

A compreensão da colegialidade enquanto princípio constituinte do processo recursal, justificada pelos critérios supracitados, conforme postulados pelos processualistas clássicos de nossa doutrina, perdurou sem grandes inovações até o advento do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973), que, em seu art. 557, ampliava os poderes do relator do processo em tribunal, conferindo-lhe a possibilidade de indeferir, monocraticamente por despacho, agravo contra decisão interlocutória, se este fosse “manifestamente improcedente”. Em geral eram considerados manifestamente improcedentes os agravos fundamentados em tese que fosse de encontro à jurisprudência consolidada de determinado tribunal, sumulada ou não, embora o termo seja um tanto vago e amplo. O parágrafo único do mesmo dispositivo, contudo, previa a possibilidade de recurso do despacho indeferindo o agravo, direcionado ao colegiado que julgaria ordinariamente o próprio agravo. Como a ampliação dos poderes monocráticos do relator prevista no caput do art. 557 do CPC/1973 foi temperada pelo parágrafo único, a doutrina não teceu grandes comentários sobre o tema, e a colegialidade das decisões de tribunais seguiu se sedimentando como regra (SANTOS, 2017, p. 507), mesmo com a aplicação analógica do art. 557 do CPC/1973 ao processo penal, baseada no art. 3º do Código de Processo Penal.

Mais de 20 anos depois ocorreu a edição das Leis nº 9.139/1995 e nº 9.756/1998, que alteraram o art. 557 do CPC/1973 de modo a ampliar os poderes do relator para, respectivamente, permitir que este negasse “seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior” e desse provimento ao recurso “se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior”. Este último dispositivo (§ 1º-A do CPC/1973) foi particularmente inovador, pois concedeu, pela primeira vez, poder ao relator para, monocraticamente, não apenas apreciar questões de admissibilidade de recurso, mas também competência para apreciar o mérito da decisão recorrida, e, a depender do exame, dar provimento monocraticamente ao recurso.

Em reação a esta segunda ampliação legislativa dos poderes judicantes do relator iniciou-se um debate mais profícuo na doutrina sobre a categoria da colegialidade. Moreira (1999, p. 34) critica as supramencionadas alterações do CPC/1973, por considerá-las uma inversão da “tradição (da justiça) nacional”, e por duvidar de sua efetividade para atingirem fim

pretendido - a diminuição de carga de trabalho dos colegiados superiores. Dinamarco (1999, p. 130) traz o debate para a arena constitucional, argumentando que o colegiado seria o juiz natural dos recursos, e qualquer supressão da colegialidade afrontaria a garantia constitucional ao juiz natural, prevista na Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos XXXVII (“não haverá juízo ou tribunal de exceção”) e LIII (“ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”). A tais questionamentos sobre a supressão da colegialidade, seguiu-se uma consolidação, na doutrina processual civilista, em torno da necessidade de atribuição de caráter constitucional ao princípio da colegialidade, argumento embasado não apenas na sua relação com a garantia ao juiz natural, mas também nos vínculos da colegialidade com os já aqui apresentados princípios constitucionais do duplo grau de jurisdição e do contraditório pleno, bem como com a própria organização do sistema judiciário, também constitucionalmente prevista (SANTOS, 2017, p. 509-510).

Em termos jurisprudenciais se observou, à época, movimentos no sentido de ampliação dos poderes monocráticos do relator em detrimento do direito à apreciação de decisão pelo colegiado. Vide, por exemplo, a edição, em 1999, da Súmula 217 do STJ, que afirmava não caber agravo de decisão que indefere o pedido de suspensão da execução da liminar, ou da sentença em mandado de segurança. Por outro lado, evidenciando a disputa sobre a prevalência da colegialidade no judiciário, tal súmula foi cancelada em 2003 pela própria Corte Especial do Tribunal, quando julgando o Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 1204-AM, em um movimento de valorização do direito ao julgamento de decisões monocráticas por instância colegiada (BRASIL, 2011, n.p.). Em sentido similar, em 2002 o STF, ao julgar o Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 1.945-7, decide pela revogação da sua Súmula 506, que afirmava que agravo a que se refere o art. 4º da Lei 4.348/1964 cabia somente do despacho do Presidente do Supremo Tribunal Federal que defere a suspensão da liminar, em mandado de segurança; não do que a "denega" (BRASIL, 2003, n.p.).

O advento do Novo Código de Processo Civil (CPC/2015) trouxe algumas mudanças na lógica disposta no art. 557 do CPC/1973, quanto aos poderes conferidos ao relator. Buscou-se enfrentar o problema da imprecisão do termo “jurisprudência dominante”, que demarcava as situações em que o relator poderia, monocraticamente, negar seguimento ou dar provimento a recurso. Assim, o art. 932, incisos IV e V do CPC/2015 apresentam critérios objetivos para delimitar a atuação monocrática do relator, no que tange a recursos:

Art. 932. Incube ao relator:

(...)

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
 - b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
 - c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;
- V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:
- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
 - b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
 - c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; (BRASIL, 2015, n.p.)

Admite-se, portanto, a mitigação do princípio da colegialidade quando o caso concreto já for abarcado por precedentes reiterados das cortes superiores ou do próprio tribunal. Sobressai a intencionalidade do dispositivo, qual seja, evitar que a pauta dos tribunais seja ocupada por julgamentos envolvendo jurisprudência consolidada, visando uma maior celeridade processual, por meio de decisão monocrática destes casos. Busca-se também operacionalizar o modelo de uniformização da jurisprudência preconizado pelo Novo Código, conforme seus arts. 926 e 927. Ainda, é possível argumentar que o CPC/2015 reconhece o valor do julgamento pelo colegiado como forma de se chegar à melhor decisão, vide, por exemplo, seu art. 942, que define que, em caso de apelação cujo resultado não for unânime, caberá a decisão a um colegiado composto de número suficiente de modo a garantir a inversão do resultado inicial, sendo assegurado às partes e terceiros o direito à sustentação oral perante os novos julgadores, tendo em vista as garantias ao pleno contraditório e à ampla defesa.

Se por um lado o estabelecimento de um rol exaustivo de situações que justificam a supressão da decisão colegiada mantém o poder monocrático do relator, serve também para limitá-lo, especialmente em comparação ao conteúdo vago da expressão “jurisprudência dominante” no art. 557 do CPC/1973, que dava margem maior para a atuação solitária do relator.

Sobre o tema, o Enunciado 462 do Fórum Permanente de Processualistas Civis ilustra bem a posição majoritária da doutrina:

462. É nula, por usurpação de competência funcional do órgão colegiado, a decisão do relator que julgar monocraticamente o mérito do recurso, sem demonstrar o alinhamento de seu pronunciamento judicial com um dos padrões decisórios descritos no art. 932. (Fórum Permanente de Processualistas Civis, 2017, n.p.)

Em aparente confronto com o entendimento acima, e com o próprio art. 932 do CPC/2015, o STJ decidiu por editar a Súmula 568, dois dias antes da entrada em vigor do Novo

Código, afirmando que “O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver **entendimento dominante acerca do tema**” (Brasil, 2016, grifo meu). Apesar de críticas de doutrinadores de renome como Fredie Jr. Didier e Leonardo Carneiro da Cunha, tal súmula segue vigente, deixando margem para aplicação de entendimento anacrônico sobre a matéria (THOMAZ, 2021, n.p.).

Este sintético histórico do princípio da colegialidade no direito civil brasileiro (e também penal, uma vez que o art. 557 do CPC/1973 era aplicado analogicamente ao processo penal) é relevante para a processualística administrativa uma vez que o próprio CPC/2015, em seu art. 15, prevê a aplicação de suas disposições aos processos administrativos, na ausência de normas que os regulem. Mais do que isso, entretanto, a tensão e o sopesamento entre a garantia de julgamento de recurso por instância colegiada e o direito à razoável duração do processo é uma questão que perpassa também a discussão sobre a aplicação do princípio da colegialidade ao processo administrativo.

Cabe ainda levantar mais uma problemática nesta seara: a da pseudocolegialidade. Conforme já visto, o princípio da colegialidade confere efetividade ao sistema recursal ao postular que as decisões devem ser tomadas por um grupo pluripessoal que delibera a partir de um diálogo que ocorre internamente, entre os membros do colegiado, e externamente, entre o colegiado e as demais partes processuais. Tal procedimento, fundamentado na dialética, leva a uma decisão mais qualificada e imparcial, logo, com maior chance de acerto, em comparação à decisão tomada pelo julgador solitário.

Entretanto, como aponta Chaves (2017, p. 31), não raro o procedimento descrito acima toma a forma de mera colegialidade formal (ou falsa), na qual o relator apresenta sua decisão e seus fundamentos, e a participação dos demais membros do colegiado se resume a acompanhá-lo no voto (o “de acordo com o relator”). Para a autora, essa pseudocolegialidade esvazia de sentido o princípio, na medida em que as deliberações perdem seu conteúdo dialético, inexistindo, efetivamente, deliberação pluripessoal, senão apenas uma ilusão de colegialidade que serve apenas como “certificação procedimental”. O fenômeno da pseudocolegialidade constitui, portanto, exemplo concreto de inefetividade jurídica do princípio da colegialidade, uma vez que esvazia seu conteúdo jurídico, reduzindo-o a mero cumprimento formal de seu postulado.

Diferentemente das demais seções deste capítulo, não encerrarei com um resgate do conteúdo apresentado, visto que, nas páginas seguintes, apresentarei uma síntese de todo o capítulo, incluindo ali as temáticas abordadas nesta seção.

2.5. O SISTEMA RECURSAL, EXPRESSÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Antes de iniciar a análise do caso concreto no capítulo 3 deste trabalho, esta breve sessão pretende sintetizar o trajeto teórico percorrido até o momento. Tendo em vista que as categorias e pressupostos lógicos dispostos neste capítulo subsidiarão a análise do objeto, justifica-se o apanhado.

Na sessão 2.1 apresentou-se o garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli, a teoria de base que fundamenta toda a análise, bem como seus pressupostos político-jurídicos: o Estado Constitucional de Direito e a necessária obediência do ordenamento jurídico aos princípios fundamentais dispostos na carta constitucional, como forma de estabelecer limites ao *Ius Puniendi* estatal. Discutiu-se também a aplicabilidade da teoria do garantismo jurídico ao Direito Administrativo Sancionador. Ainda, destacaram-se duas categorias de análise dessa teoria: *validade* da norma, referindo-se à consonância do conteúdo de uma norma à principiologia estabelecida em determinada constituição; e *efetividade* da norma, que qualifica o quanto a aplicação fática de uma norma efetivamente materializa seu conteúdo jurídico.

Na sessão 2.2 debruçamo-nos sobre as categorias *princípio constitucional*, *garantias fundamentais* e *garantias processuais*. Vimos a importância da principiologia constitucional na orientação dos fundamentos de um ordenamento jurídico e como, no Estado Democrático/Constitucional de Direito, tais princípios visam proteger direitos fundamentais, individuais e coletivos, dos membros de uma sociedade. Por fim, constatamos que a experiência histórica da primeira metade do século XX no ocidente mostra que não basta positivizar direitos fundamentais no ordenamento e assegurar a validade das normas infralegais, é necessário constituir mecanismos que confirmam efetividade a esses direitos, ou seja, estabelecer garantias materiais e processuais.

Na sessão 2.3 argumentou-se a vinculação do processo administrativo à principiologia estabelecida na Constituição Federal de 1988. Foram vistos alguns princípios em espécie, particularmente relevantes para a análise que se seguirá: o metaprincípio do *devido processo legal*, em seus aspectos formal e substancial e os princípios que garantem o *direito de petição*, *à ampla defesa*, e ao *contraditório*. Discutiu-se ainda os princípios complementares da *eficiência* e da *razoável duração do processo*.

Na sessão 2.4, adentramos especificamente na processualística recursal. Estabeleceu-se que o sistema recursal constitui um meio adicional de garantia do particular contra decisões erradas, injustas ou arbitrárias tomadas pelo poder estatal, sendo parte integrante do devido processo legal, e essencial como *forma de efetivação plena dos direitos à ampla defesa e ao*

contraditório. Discutiu-se como o *princípio da dupla jurisdição* é parte fundamental do sistema recursal, uma vez que, ao permitir o reexame da lide por outra instância, serve como mecanismo de controle das decisões da instância primeira, decisões estas sujeitas ao erro, à injustiça e à parcialidade. Constatou-se que a colegialidade no julgamento de recursos é a regra nos processos jurisdicionais no Brasil, pois permite um reexame mais democrático, acurado e imparcial do recurso, garantindo maior efetividade ao sistema recursal. Contemplou-se que, embora haja controvérsia na doutrina a respeito do caráter principiológico do duplo grau de jurisdição e da colegialidade no julgamento de recursos, é pacificado o entendimento de que a legislação permite - como exceção, não como regra - a mitigação de ambos, visando a eficiência processual. Por fim, problematizou-se o fenômeno da pseudocolegialidade, em que as decisões colegiadas o são apenas formalmente, sem que de fato se materialize o aspecto dialético do colegiado julgador, esvaziando o princípio da colegialidade de sua efetividade jurídica.

Munidos das compreensões estabelecidas neste capítulo, passemos finalmente ao objeto deste estudo, já anunciado em sua introdução: as instâncias recursais previstas na norma vigente que estabelece a política avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, bem como a tentativa de restrição do acesso a instâncias colegiadas na proposta de reformulação dessa norma, apresentada em 2021.

3. ANÁLISE DO CASO CONCRETO - O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES TÉCNICO ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Este capítulo seguirá a lógica metodológica do anterior: um trajeto conceitual do geral ao particular, e, por fim, ao caso empírico. Assim, tecerei primeiro algumas considerações gerais sobre a aplicabilidade do duplo grau de jurisdição e da colegialidade aos recursos administrativos, bem como a problemática da relação hierárquica direta entre instâncias recursais no processo administrativo e sua relação com o fenômeno da pseudocolegialidade; em seguida se falará da espécie particular de processo objeto desta análise, qual seja, a avaliação de desempenho dos servidores públicos estáveis e em estágio probatório; por fim, realizarei a crítica de como as normas internas da Universidade Federal de Santa Catarina disciplinam as possibilidades de recurso administrativo nos processos de avaliação de desempenho de seus servidores Técnico-Administrativos em Educação (STAEs).

3.1. PROCESSUALÍSTICA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA RECURSAL E A PROBLEMÁTICA DA RELAÇÃO HIERÁRQUICA FUNCIONAL ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS

Na seara administrativa, o recurso é o meio pelo qual o administrado pode questionar e impugnar uma decisão administrativa sem judicializá-la, ou seja, dentro da própria esfera administrativa. Mais além, o recurso administrativo constitui também meio para que a própria Administração fiscalize seus atos, visando o atendimento do interesse público, a manutenção da legalidade e, conseqüentemente, da segurança jurídica. Medauar (1983, p. 168) traça as origens históricas do recurso administrativo à necessidade de fiscalização dos atos administrativos pelos monarcas absolutistas, fiscalização essa exercida tanto de forma ativa pela Administração como por meio das audiências que os príncipes europeus concediam aos particulares, para que pudessem apresentar reclamações sobre atos administrativos emitidos por agentes estatais de escalões inferiores, pleiteando a correção de atos percebidos como incorretos ou injustos.

Evidencia-se a dupla feição do recurso administrativo: sua função na dimensão particular é garantir o direito do administrado a ter uma situação específica reexaminada pela Administração Pública, dispensando a via judicial, usualmente mais lenta, formalista e onerosa. Já em termos mais amplos, o recurso administrativo é parte do sistema de autorregulação da própria Administração, objetivando, naturalmente, seu bom funcionamento e o bem-estar de toda a coletividade.

A fundamentação constitucional dos recursos administrativos pode ser encontrada no art. 5º da Constituição, incisos XXXIV (que versa sobre o direito de petição aos Poderes Públicos) e LV (que garante o contraditório e a ampla defesa em processos judiciais ou administrativos, com os meios e **recursos** a ela inerentes), ambos já comentados na sessão anterior. A Lei nº 9.784/1999 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - LPA) prevê o recurso administrativo em seu art. 2º, inciso X, e o disciplina ao longo de seu corpo, em particular em seu capítulo XV (“do recurso administrativo e da revisão”).

Como já mencionado anteriormente, a problemática sobre o duplo grau de jurisdição como regra (administrativa, no caso) foi pacificada pela LPA quando, em seu art. 56, §1º, estabeleceu que, caso o recurso inicial, dirigido à autoridade que proferiu a decisão, não gere reconsideração, este deverá ser encaminhado à autoridade superior, ou seja, a uma outra instância julgadora. O dispositivo pressupõe, portanto, como regra, a obrigação do recurso

administrativo tramitar por ao menos uma instância superior àquela que tomou a decisão contestada.

Quanto ao respeito à colegialidade do julgamento de recurso em instância superior, a LPA silencia. A Lei reconhece a existência de órgãos colegiados na Administração, no parágrafo único de seu art. 12, bem como no §3º do art. 50, mas nenhum desses dispositivos trata especificamente da matéria recursal.

Diante do não estabelecimento, pela LPA, de obrigatoriedade de julgamento colegiado por instância recursal no processo administrativo, é necessário recorrer às categorias de vigência e validade da norma, apresentada na sessão 2.1 deste texto. A LPA, como parte válida e vigente do ordenamento jurídico, deve respeitar, não apenas formalmente, mas também substancialmente, a principiologia constitucional. A própria Lei em questão, aliás, o anuncia, no caput de seu art. 2º (“A Administração Pública obedecerá, **dentre outros**, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”, grifo meu). O legislador estabelece, destarte, já no princípio da redação, que a LPA e, conseqüentemente, o processo administrativo, devem obedecer aos princípios constitucionais. O legislador optou por apresentar um rol de princípios no art. 2º, mas o uso da expressão “entre outros” evidencia que tal rol é exemplificativo, não exaustivo.

Se partirmos do entendimento defendido na sessão 2.4, de que a colegialidade da decisão em segunda instância possui caráter principiológico, na medida em que garante efetividade jurídica ao sistema recursal e, portanto, à ampla defesa, ao contraditório substancial e, em última instância, ao devido processo legal como um todo, o julgamento do recurso administrativo em instância superior à primeira deveria ocorrer, necessariamente, por um colegiado, ao menos por regra, admitindo-se mitigação da colegialidade em casos excepcionais.

Mesmo que se argumente que o caráter principiológico da colegialidade é temerário, ou que aplicar-se-ia apenas ao processo judicial, resta ainda considerar a aplicação supletiva e subsidiária do CPC/2015 ao processo administrativo, conforme previsto em seu art. 15 (“Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou **administrativos**, as disposições deste Código lhes serão aplicadas **supletiva e subsidiariamente**”, grifos meus). Conforme explica Silva (2017, p.12), a aplicação supletiva de uma norma ocorre quando, apesar de haver lei específica tratamento de uma matéria, a mesma o fazer de forma incompleta. Já a aplicação subsidiária de uma norma ocorre quando inexistir norma específica que trate de alguma questão (processualística, nesta discussão).

A aplicação de normas de outros campos do Direito ao Direito Administrativo não é algo inédito no Brasil, pois este carece de codificação, sendo atualmente composto por leis dispersas, dificultando uma apreensão panorâmica e unificada do campo (MARINELA, 2015, p.58).

Pois bem, já vimos na sessão 2.4 como a CPC/2015 estabelece a colegialidade da decisão recursal como regra, sendo as decisões monocráticas excepcionais. Mais além, o Diploma Civil dá ênfase a outros princípios processuais para além daqueles destacados no art. 2º da LPA. Logo em seu art. 1º o CPC/2015 estabelece que o processo deve ser “ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”. Observe-se ainda o art. 7º (“É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, **aos meios de defesa**, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz **zelar pelo efetivo contraditório**”, grifos meus). Assim, a aplicação suplementar do CPC/2015 ao processo administrativo nos leva, novamente, à constatação da necessidade da decisão colegiada no recurso administrativo, especialmente considerando, sob risco de soar repetitivo, os já apresentados argumentos sobre como a decisão colegiada reveste de efetividade jurídica os princípios da ampla defesa e do contraditório pleno, e, por decorrência, garante o devido processo legal substancial.

Especialmente quanto à garantia da imparcialidade da decisão em sede de recurso, há ainda uma problemática específica da processualística administrativa que cabe apontar. No sistema judicial, os magistrados possuem independência funcional entre si, ou seja, embora as decisões dos tribunais sejam hierarquicamente superiores às dos juízes de piso, não há poder hierárquico fiscalizador daqueles em relação ao exercício da função por estes. No judiciário, as atividades de um magistrado são fiscalizadas, administrativamente, pelo Conselho Nacional de Justiça (outro órgão colegiado, aliás), não pelos juízes de instância superior. Em outras palavras, os juízes de tribunais não são *chefes* dos de piso. Por óbvio, isso garante a independência das decisões dos magistrados, tanto os de piso, quanto os dos tribunais. Não há receio de punição do juiz de piso, se contrariar algum precedente de instância superior, nem constrangimento dos magistrados dos tribunais em desautorizar uma decisão de piso, desde que não incorram em irregularidades no exercício de suas funções ou contrariem súmulas vinculantes ou jurisprudência com Repercussão Geral, conforme a Emenda Constitucional nº 45/2004. A essa independência do magistrado perante os demais órgãos do judiciário a doutrina se refere como o princípio do livre-convencimento do juiz.

Na seara administrativa, por outro lado, como não se aplica esse princípio, determinada norma infralegal que regulamenta um ou outro processo pode estabelecer que um recurso seja endereçado à autoridade *imediatamente* superior àquela que proferiu a decisão primeira, ditando que uma chefia julgue a decisão de seu subordinado funcional. Isso abre margens para situações em que os recursos sejam julgados em instância superior por pessoas que têm relações afetivas, de coleguismo, amizade ou inimizade, decorrentes do compartilhamento do dia-a-dia de trabalho. Evidentemente, tais situações prejudicam o princípio da imparcialidade no julgamento do recurso, e podem ser mitigadas, ou evitadas por completo, aplicando-se o princípio da colegialidade ao recurso administrativo. Cabe lembrar que o § 1º do art. 56 da LPA dispõe que o recurso será encaminhado à autoridade superior àquela que proferiu a decisão original, mas não diz que tal autoridade será a *imediatamente* superior à que proferiu a decisão original, uma distinção de suma importância.

Cabe ainda ponderar que, conforme vimos anteriormente ao abordar o fenômeno da pseudocolegialidade, um colegiado julgador, para operar de forma efetiva, deve de fato tomar decisões a partir de uma relação dialética estabelecida entre seus membros e a parte processada. Visando tal fim, idealmente as instâncias julgadoras colegiadas na Administração Pública deveriam ser compostas por ao menos alguns membros que não possuam relações de subordinação hierárquica diretas entre si, de modo a mitigar o risco de que o colegiado simplesmente siga a decisão da maior autoridade que o componha, por receio de que membros que assumam posições divergentes sejam prejudicados posteriormente.

Independente do vetor utilizado para defesa da aplicação do princípio da colegialidade ao recurso administrativo, cabe refletir se axiologicamente o argumento tem valor. Sob o paradigma do Estado Constitucional de Direito, qual a função elementar do processo administrativo, senão permitir aos particulares participarem democraticamente, em alguma medida das decisões da Administração Pública, e protegê-los de arbítrios cometidos pelo Estado? Ora, se já constatamos que o controle da decisão de piso por órgão colegiado: a) propicia maior efetividade do caráter corretivo do recurso, pois o reexame da lide por uma pluralidade de agentes permite uma apreciação melhor das questões envolvidas; b) confere um caráter mais democrático ao processo e à decisão; c) garante maior imparcialidade à decisão; e d) contribui para uma maior reflexão da administração sobre seus próprios atos, conferindo uniformização à atividade administrativa; por que não adotá-lo como regra no processo administrativo?

O único motivo válido para mitigação dos princípios da dupla jurisdição e da colegialidade, como já vimos, é a dificuldade de operacionalizá-los, especialmente dada a

necessidade de cotejamento destes com o princípio da razoável duração do processo. Os órgãos da Administração Pública não raro padecem das mesmas mazelas que o poder judiciário, relativas ao excesso de demandas processuais em relação ao número de pessoal, e das quais decorrem prejuízos à celeridade e à satisfatividade dos processos administrativos. Por outro lado, a preocupação com a celeridade processual não pode servir de justificativa para se tolher os direitos e garantias fundamentais. A crítica de Dierle Nunes (2008, p. 209 *apud* Chaves, 2017, p. 37) à “obsessão” com a eficiência meramente quantitativa mostra-se bastante atual:

(...) o neoliberalismo processual, com a massificação dos julgamentos e a redução do processo, em seu aspecto técnico, a mera formalidade, e sua função legitimadora e formadora dos provimentos a mera função legitimante das concepções judiciais, que podem corroborar os interesses do mercado ou da Administração. Desse modo, o discurso do neoliberalismo processual reduziu o processo a uma mera burocracia, que precisa ser eliminada, pois, em verdade, o processo corporifica um instituto legitimante e estruturador da participação cidadã e da própria democracia. (NUNES, 2008, p. 209 *apud* CHAVES, 2017, p. 37-38)

Uma discussão exaustiva sobre quais critérios seriam os mais adequados para a Administração Pública estabelecer em quais de seus processos é razoável mitigar o duplo grau de jurisdição e a colegialidade do julgamento recursal mereceria um Trabalho de Conclusão de Curso inteiro apenas sobre a temática. Para fins deste texto, proponho, por meio da descrição da espécie processual que é objeto do estudo - o processo de avaliação de desempenho dos servidores e servidoras Técnico-Administrativos em Educação do poder executivo federal, argumentar que, em tais processos, é irrazoável abdicar de tais princípios.

3.2. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES ESTÁVEIS E EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

O Decreto nº 5.825/2006, que estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, define da seguinte forma a avaliação de desempenho, em seu art. 2º, inciso VII:

Art. 2º A elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação observará os princípios e diretrizes estabelecidos no art. 3º da Lei no 11.091, de 2005, e ainda:

(...)

VII - avaliação de desempenho: instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, previamente pactuadas com a

equipe de trabalho, considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela IFE (Instituição Federal de Ensino), com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor. (BRASIL, 2006, n.p.)

A avaliação de desempenho dos servidores públicos é, em linhas gerais, um processo administrativo por meio do qual a Administração mensura o desempenho de um servidor ou servidora de seu quadro funcional, verificando se tal desempenho está de acordo com as expectativas da Administração para o exercício de determinado cargo ou função.

Mais do que isso, é um processo por meio do qual o servidor é informado da opinião da Administração sobre seu desempenho, lhe sendo oferecido subsídios para que adeque o exercício de suas funções, se assim necessário. Idealmente, é um processo dialético, na medida em que ao servidor avaliado é permitido se manifestar também sobre se a Administração está fornecendo condições materiais (equipamento e espaço físico, por exemplo) e humanas (como treinamento, gestão e dimensionamento de pessoal da equipe) adequadas para propiciar o exercício apropriado de suas atividades.

Note-se que o caráter dialético do processo denota seu interesse tanto para o administrado (o servidor avaliado, que precisa ser cientificado da opinião da Administração sobre seu desempenho) quanto para a Administração (que deseja obter um desempenho ótimo de todo seu quadro de agentes públicos). Em sentido mais amplo, o processo de avaliação de desempenho é de interesse de toda coletividade, pois, se realizado de forma adequada, resultará em um melhor cumprimento da função pública como um todo. Já um processo de avaliação prejudicado por falhas técnicas ou maculado por desrespeito a princípios como o da imparcialidade, impessoalidade e isonomia implica em dano ao cumprimento das funções administrativas, lesando todo o interesse público, além de, naturalmente, o próprio avaliado ou avaliada.

Feitas essas considerações, este trabalho não pretende adentrar os aspectos epistemológicos e metodológicos das diferentes formas de avaliar o desempenho de determinado trabalho. Limitar-me-ei aos aspectos legais, dada a natureza deste texto.

A avaliação de desempenho dos servidores públicos é matéria regulamentada constitucionalmente. O art. 41 da Carta, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, dispõe que:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III - mediante **procedimento de avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

(...)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a **avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade. (BRASIL, 1988, n.p., grifos meus)

Uma leitura apurada do dispositivo permite dividir a avaliação de desempenho em dois tipos: aquela destinada a avaliar os servidores estáveis, ocorrendo de forma periódica, e outra, especial, da qual o servidor ainda não-estável depende para adquirir a estabilidade. O período em que o servidor público entra em efetivo exercício, mas durante o qual ainda não adquiriu a estabilidade é chamado de *estágio probatório*. No âmbito do poder executivo federal, a expressão é utilizada no art. 20 da Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. O § 2º do referido artigo estabelece a consequência ao servidor que não seja aprovado no estágio probatório, em consonância com o art. 41 da Constituição: “O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado (...)”.

De volta ao texto constitucional, note-se ainda que a lei complementar, a que se refere o inciso III do § 1º do supracitado art. 41, até o momento não foi promulgada, portanto uma má avaliação de desempenho de um servidor estável não acarreta a perda do cargo público. A Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 (PEC 32/2020), dentre seus dispositivos, propõe a regulamentação de procedimento avaliativo que enseje exoneração em caso de avaliação insuficiente, nos termos do inciso III do § 1º, enquanto não for editada a lei complementar mencionada.

Como a PEC 32/2020 segue na pauta do Congresso Nacional, embora o atual governo tenha sinalizado que pretende encaminhar uma reforma administrativa distinta (que pode também regulamentar a perda de cargo mediante avaliação de desempenho insuficiente), é pertinente tratar a consequência de perda do cargo público como algo, senão vigente, em iminência de ser regulamentando.

À primeira vista pode parecer temeroso considerar esses tipos de processo como processos administrativos sancionatórios. Afinal, não se trata aqui de punir um servidor por uma infração cometida no exercício de sua função, e sim de avaliar se o exercício concreto de sua função, em termos de seu desempenho, atende aos interesses coletivos que justifica sua contratação continuada pelo Estado.

Não obstante o objetivo final de um processo avaliativo não ser a punição em si, e sim a tutela de um interesse coletivo (a prestação eficiente da função pública), a avaliação pode resultar em uma punição, seja ensejando exoneração, em casos de servidores em estágio probatório ou, no futuro, demissão de servidores estáveis.

Para fins da argumentação deste texto, a questão do enquadramento do processo de avaliação dos servidores públicos estáveis e em estágio probatório no rol de processos administrativos sancionadores se revela mais acadêmica do que efetivamente prática. Afinal, a despeito da discussão em curso na doutrina sobre a possibilidade de transposição de parte da principiologia do processo penal ao processo administrativo sancionador, já constatamos no capítulo anterior que os princípios do duplo grau de jurisdição e da colegialidade não pertencem apenas à esfera do Direito Penal.

Assim, se há lacunas normativas na regulamentação dos processos de avaliação de desempenho dos servidores de cada órgão do poder público, no sentido de não contemplarem – ou ainda, limitarem – garantias processuais constitucionalmente previstas, corre-se o risco de que o processo de avaliação perca sua finalidade de mensuração e melhoria da qualidade do serviço prestado e assuma contornos sancionatórios. Há possível lesão, portanto, individual e coletiva. Individual, pois a consequência sancionatória da má avaliação recai sobre o sujeito avaliado, e de forma bastante grave, pois afeta diretamente seu vínculo com a Administração e sua remuneração, ou seja, sua condição material de existência. Coletivo, pois é possível que, ao negar ao servidor avaliado o pleno direito à ampla defesa e ao contraditório, o processo avaliativo seja realizado de forma equivocada, ineficiente e até mesmo fraudulenta, motivado por má-fé daqueles que desejem utilizar do mecanismo para punir o sujeito avaliado. Há ainda de se considerar o custo de treinamento de um novo servidor substituto àquele exonerado, bem como a grande possibilidade de que a exoneração ou demissão seja judicializada, onerando novamente o poder público, desnecessariamente, se decorrente de um processo avaliativo mal realizado.

Friso, não se trata de negar a necessidade de se avaliar a performance dos servidores públicos no exercício de suas funções, ou de agir de modo a sanar deficiências identificadas nas avaliações, inclusive, em último caso, com exonerações ou demissões. Reclama-se apenas que os processos avaliativos sejam regidos conforme os princípios constitucionais que garantem o direito ao devido processo legal

Nesse sentido dispõe a súmula 21 do STF: “Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade” (BRASIL, 1963). A súmula precede a Constituição Federal de 1988, o que

explica a terminologia dissonante do texto constitucional, mas segue válida, tendo sido invocada pelo Supremo após 1988, no Recurso Extraordinário 378.041-MG, julgado em 2005, e no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 623.854-0-MA, julgado em 2009. Reproduzo abaixo recortes das respectivas ementas, uma vez que relevantes:

O servidor público ocupante de cargo efetivo, ainda que em estágio probatório, não pode ser exonerado *ad nutum*, com base em decreto que declara a desnecessidade do cargo, sob pena de ofensa à garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Incidência da Súmula 21 do STF. (BRASIL, 2005, n.p.)

EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO.

(...)

1. Para a exoneração de servidor público, ainda que em estágio probatório, é imprescindível a observância do devido processo legal com as garantias a ele inerentes. (BRASIL, 2009, n.p.)

Retornando à PEC 32/2020, é importante pontuar que a previsão de demissão do servidor por processo avaliativo que constata desempenho insatisfatório, sem que seja efetivamente assegurado o pleno direito à ampla defesa e ao contraditório, é um atentado contra o instituto da estabilidade funcional, entendido na doutrina como a garantia de permanência no serviço público assegurada ao servidor nomeado por concurso após aprovação em estágio probatório. Por isso mesmo o próprio art. 41, § 1º, inciso III da Constituição Federal prevê que seja assegurada a ampla defesa ao servidor no processo avaliativo.

Se como afirma Di Pietro (2020, p. 1365), as origens da estabilidade do servidor público remontam à necessidade de se garantir a imparcialidade e a isonomia da atuação dos agentes estatais, é de suma importância aperfeiçoar os processos que podem, se não observadas as garantias processuais, levar a punições indevidas, que possam ser motivadas, por exemplo, por recusa do servidor a agir de forma ilegal a pedido de outro agente público ou político. Tendo em vista que, em geral, os servidores são avaliados por servidores que atuam como suas chefias imediatas, o risco se torna ainda mais evidente.

Retomando conceitos apresentados no início deste texto, se o Estado é, por sua natureza, objeto de disputa política, o Direito deve disciplinar os processos administrativos de modo a inibir que a disputa política adentre indevidamente a esfera do funcionamento da estrutura pública que, em um Estado Democrático de Direito, deve prezar, entre outros, pelos princípios da imparcialidade, da impessoalidade, da isonomia e da supremacia do interesse

público. No caso dos processos de avaliação de desempenho, a observância do devido processo legal, com todas as suas garantias, inclusive aquelas pertencentes à esfera recursal, salvaguarda o funcionamento da Administração em função do interesse público, conferindo efetividade jurídica aos princípios que a regem.

Dada a função crucial desses processos para melhorar o funcionamento dos órgãos públicos, bem como os riscos de sua utilização indevida visando desviar tal funcionamento para satisfazer interesses escusos, compreendo como justificado o enquadramento desse tipo de processo entre aqueles em que não cabe mitigar a dupla jurisdição em sede de recurso, tampouco a colegialidade da decisão recorrida, em prol da eficiência processual.

Munidos de tal compreensão, analisemos as normas específicas que regem os processos de avaliação de desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação (STAEs) na UFSC.

3.3. PROCEDIMENTOS RECURSAIS NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS STAES ESTÁVEIS E EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Esta seção do texto constitui a síntese aplicada de tudo que a precede. Pretende-se aqui dar concretude empírica às discussões teóricas tecidas anteriormente, bem como revestir de conteúdo conceitual as críticas dispostas na introdução do texto.

O estágio probatório dos STAEs da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é disciplinado pela Resolução do Conselho Universitário (CUn) nº 055/CUn/9426/1994, que “Dispõe sobre as normas e os procedimentos para a efetivação dos servidores técnico-administrativos na UFSC – Estágio Probatório”. Esta norma estabelece alguns procedimentos para a avaliação dos STAEs em estágio probatório, mas silencia sobre qualquer questão recursal.

A avaliação de desempenho dos STAEs da UFSC é regida pela Resolução Normativa do Conselho Universitário nº 82/2016/CUn, que “Dispõe sobre a Avaliação de Desempenho dos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação”. Note-se que não é feita distinção, na ementa desta Resolução, entre a avaliação de desempenho destinada aos servidores estáveis e aquela que avalia os servidores em estágio probatório. Uma análise dos processos administrativos da UFSC nº 23080.027287/2018-13 e nº 23080.052451/2018-12, referentes à avaliação de estágio probatório do caso descrito na introdução deste texto, permite verificar

que, quanto à matéria recursal, aplicam-se as normas previstas na Resolução Normativa nº 82/2016/CUn também para os processos de avaliação de STAEs em estágio probatório.

As regras recursais para os processos de avaliação de desempenho são dispostas no art. 32 da referida Resolução Normativa:

Art. 32. Caberá recurso do resultado da Avaliação de Desempenho, no prazo de até dez dias úteis a contar da data da ciência do servidor, por meio de requerimento autuado.

§ 1º O recurso a que se refere o caput deste artigo será dirigido à direção da unidade, a qual ouvirá a manifestação da chefia avaliadora e, no prazo de até cinco dias úteis, encaminhará o recurso ao órgão de gestão de pessoas.

§ 2º Após o recebimento da manifestação da direção da unidade, o órgão de gestão de pessoas deverá analisar o recurso no prazo de até dez dias úteis a contar do seu recebimento e, em caso de indeferimento, encaminhará o recurso à Comissão Interna de Supervisão (CIS), que emitirá parecer sobre o pleito.

§ 3º Caberá ao órgão de gestão de pessoas, no prazo de dez dias úteis, proferir decisão final acerca do deferimento ou indeferimento do recurso, dando ciência ao servidor. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2016, n.p.)

A redação do art. 32 exige uma leitura atenta, para evitar confusão. O recurso do resultado da avaliação de desempenho é dirigido não à autoridade responsável pela avaliação, e sim à “direção da unidade”. A própria Resolução define, em seu art. 2º, incisos IX e §§ 1º e 2º, tais unidades:

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução Normativa aplicam-se os seguintes conceitos:

(...)

X – unidade acadêmica ou administrativa: é o órgão de lotação do servidor;

(...)

§ 1º São consideradas unidades administrativas:

- a) o Gabinete da Reitoria;
- b) as pró-reitorias e secretarias;
- c) os departamentos administrativos;
- d) a Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação;
- e) os órgãos suplementares.

§ 2º São consideradas unidades acadêmicas as unidades universitárias. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2016, n.p.)

Segundo o Estatuto da UFSC, art. 6º, caput, a Universidade se estrutura em Departamentos, coordenados por Unidades. O mesmo dispositivo, em seu § 1º, estabelece que as Unidades Universitárias (também chamadas, no cotidiano da UFSC, de “Unidades Acadêmicas”) são os Centros de Ensino da UFSC.

Assim, entende-se que a “direção da unidade”, a quem é dirigido o recurso do resultado da avaliação de desempenho de um servidor STAE, é o(a) dirigente de seu órgão/unidade de lotação. Tal direção, entretanto, não tem competência, segundo a própria norma, para julgar o recurso. Conforme o § 1º do art. 32 da Resolução Normativa em análise, a direção da unidade apenas “ouvirá a manifestação da chefia avaliadora e, no prazo de até cinco dias úteis, encaminhará o recurso ao órgão de gestão de pessoas”.

Conforme os §§ 2º e 3º do mesmo artigo, é o “órgão de gestão de pessoas” que efetivamente analisa e decide sobre o recurso. A terminologia é bastante vaga, uma vez que não denomina precisamente quem, no órgão de gestão de pessoas, possui a competência para a julgar o recurso. Na falta de indicação precisa, presume-se que a competência é da direção desse órgão, ou seja, na estrutura atual da UFSC, do(a) Pró-Reitor(a) da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas.

Note-se ainda que o § 2º do art. 32 da referida norma prevê a participação da Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Cargos Técnico administrativos em Educação (CIS/UFSC). A CIS/UFSC é uma comissão colegiada, composta, conforme art. 3º de seu Regimento (estabelecido pela Resolução Normativa nº 148/2021/CUn), por entre “três e vinte membros, respeitada a proporção mínima de um representante a cada mil ou parcela maior do que quinhentos TAEs ativos, aposentados e instituidores de pensão”. É, portanto, um órgão colegiado. Sua participação no trâmite recursal, todavia, se restringe à emissão de parecer sobre o caso, sem efetivo poder deliberativo, não caracterizando aplicação efetiva do princípio da colegialidade.

Ademais, a utilização da expressão “chefia avaliadora”, no § 1º do art. 32, denota uma confusão entre os procedimentos de avaliação de desempenho de servidores estáveis e daqueles em estágio probatório: no primeiro caso, realmente a avaliação é feita apenas pela chefia imediata, mas, no caso do estágio probatório, a avaliação é realizada por uma comissão, conforme disposto no § 4º do art. 41 da Constituição Federal e no § 1º do art. 20 da Lei nº 8.112/1990. Segundo o § 1º do art. 4º da Resolução nº 055/CUN/9426/1994, tal comissão deve ser formada “pelo responsável da unidade de lotação do servidor, chefe imediato e um servidor técnico- administrativo, preferencialmente ocupante do mesmo cargo e lotado no mesmo setor”.

Da análise dos procedimentos recursais descritos na norma em questão, sobressaem alguns problemas. Há aparente desrespeito ao § 1º do art. 56 da LPA (“O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior”), uma vez que o recurso é encaminhado diretamente à direção da unidade, apenas para que “ouça a opinião da chefia avaliadora”, e então encaminhá-

lo ao órgão de gestão de pessoas para decisão. Pode-se entender este procedimento em que a chefia avaliadora reporta sua opinião à direção da unidade como a oportunidade para que realize a reconsideração, mas, se for esse o espírito do dispositivo, cabe questionar então porque tal reexame deve ser realizado com intermédio da direção da unidade. Ainda, caso se trate da avaliação do servidor em estágio probatório, há de se questionar porque os demais membros da comissão composta para tal avaliação não são mencionados no dispositivo que regulamenta essa “quasi-reconsideração”.

A principal crítica aos procedimentos recursais dispostos na Resolução Normativa nº 82/2016/CUn, entretanto, é a inexistência de colegialidade efetiva, tendo em vista que o único órgão colegiado que participa do processo recursal (a CIS/UFSC) o faz apenas emitindo parecer, não deliberando. Já se repetiu mais de uma vez, ao longo do texto, o papel essencial da colegialidade no julgamento recursal para a garantia do devido processo legal para que o leitor faça seu juízo a respeito dos problemas decorrentes de sua ausência no processo administrativo.

A não observância do princípio da colegialidade em sede recursal no processo de avaliação de desempenho dos STAEs da UFSC é ainda mais mistificante ao fazermos uma análise comparativa com as normas que regem, no mesmo órgão, a avaliação de desempenho de seus servidores docentes. Vejamos.

A Resolução nº 009/CUn/2000, que “Dispõe sobre a avaliação de desempenho dos integrantes das carreiras do magistério em Estágio Probatório e dá outras providências”, trata de recursos em seu art. 16:

Art. 16. No prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da ciência da decisão pelo interessado, caberá recurso, com efeito meramente devolutivo, dirigido à autoridade que proferiu a decisão.

§ 1º A autoridade de que trata o caput deste artigo poderá reconsiderar a sua decisão no prazo de 5 (cinco) dias, caso contrário deverá encaminhar o recurso à instância competente:

I. No caso de decisão do colegiado do órgão de lotação do docente, proferida em relatório parcial, ao Conselho da respectiva Unidade Universitária;

II. No caso de decisão final exarada pelo Pró-Reitor de Ensino de Graduação, ao Conselho Universitário.

§ 2º O órgão ou autoridade competente deverá manifestar-se no prazo máximo de 30 (trinta) dias, devendo ser convocado extraordinariamente, se for o caso. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2000, n.p.)

Já a Resolução Normativa nº 114/2017/CUn, que “Estabelece os critérios e os procedimentos para a concessão das progressões e promoções na Carreira do Magistério Federal no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina” disciplina os recursos das avaliações de desempenho das quais dependem as progressões e promoções funcionais dos servidores docentes, da seguinte forma:

Art. 39. Caberá pedido de reconsideração à comissão avaliadora, no prazo de três dias úteis após a divulgação dos resultados, mediante encaminhamento à direção da unidade ou do campus.

Parágrafo único. A comissão avaliadora terá o mesmo prazo para emitir parecer fundamentado, acatando ou rejeitando o pedido.

Art. 40. Da decisão da comissão avaliadora referente ao pedido de reconsideração caberá recurso ao conselho da unidade ou do campus, em caso de manifesta ilegalidade, no prazo de cinco dias úteis.

Parágrafo único. O conselho da unidade ou do campus deverá se manifestar no prazo máximo de trinta dias, cabendo, se for o caso, convocação extraordinária do conselho.

Art. 41. Em caso de manifesta ilegalidade na decisão do conselho de unidade ou do campus, caberá recurso ao Conselho Universitário, no prazo de cinco dias após ciência da decisão do conselho da unidade ou do campus.

Art. 42. Os casos omissos serão apreciados pelo Conselho Universitário. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2017, n.p.)

Observa-se que ambas as normas destinadas a disciplinar as avaliações de desempenho dos servidores docentes da UFSC preveem a garantia de acesso a não apenas uma, mas duas instâncias recursais colegiadas, sendo uma delas o Conselho Universitário, instância deliberativa máxima da instituição. Um dos dispositivos supracitados data de 2000, então não há como vislumbrar justificativa para que a Resolução mais recente que disciplina a matéria para os STAEs da UFSC, datada de 2016, trate de forma tão distinta os procedimentos recursais nos processos avaliativos dessa categoria de servidores.

Evidencia-se aí flagrante desrespeito ao princípio da isonomia processual no tratamento entre as duas categorias de servidores da UFSC. Esse foi, inclusive, um dos argumentos utilizados para conseguir que o Conselho Universitário julgasse o recurso no processo de avaliação de estágio probatório do caso concreto que motivou este trabalho, conforme descrito na introdução. Relembrando, em setembro de 2018 o CUn de fato julgou o recurso, debateu o caso e, por unanimidade, o colegiado máximo da UFSC deliberou que parte daquele processo de avaliação havia sido conduzido de forma imprópria e que deveria, portanto, ser revisto (vide processo nº 23080.052451/2018-12 e Resolução nº 14/2018/CUn). A parte recorrente acabou sendo aprovada em seu estágio probatório, evitando prejuízo pessoal, para a Administração Universitária, e para o funcionamento da função pública. O caso ilustra a materialização efetiva dos princípios do duplo grau de jurisdição e da colegialidade na salvaguarda do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Pois bem, após o ocorrido, a expectativa da comunidade de STAEs da Universidade Federal de Santa Catarina era de que a Resolução Normativa nº 82/2016/CUn fosse ajustada, de modo a garantir, em sua redação, o direito de recurso ao CUn em casos semelhantes. O que ocorreu em 2021 foi em sentido oposto. Retomando novamente os acontecimentos narrados na

introdução, em abril daquele ano a gestão universitária colocou em consulta pública uma minuta de nova Resolução Normativa para disciplinar a avaliação de desempenho dos STAEs da UFSC, tanto os estáveis quanto aqueles em estágio probatório. Vejamos as alterações propostas naquela minuta, quanto à matéria recursal¹³:

Art. 40. O servidor poderá interpor recurso do resultado da avaliação no prazo de 10 (dez) dias contados a partir da ciência.

§1º O recurso será direcionado ao (s) avaliador (es), com os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar conveniente. Os avaliadores terão prazo de 10 (dez) dias para emitir parecer acerca do deferimento ou indeferimento de cada item da avaliação objeto de recurso.

§ 2º No caso de deferimento parcial do(s) avaliador(es), o servidor terá o prazo de 3 (três) dias para tomar ciência dos pareceres emitidos e manifestar-se quanto a continuidade do pedido de recurso, com novas argumentações que fundamentem a continuidade do pedido.

§ 3º No caso de indeferimento do(s) avaliador(es), o recurso será encaminhado à Direção da Unidade que terá o prazo de 10 (dez) dias para emitir parecer acerca do deferimento ou indeferimento do recurso.

§4º No caso de deferimento parcial da Direção da Unidade, o servidor terá o prazo de 3 (três) dias para tomar ciência do parecer da direção da unidade e manifestar-se quanto a continuidade do pedido de recurso, com novas argumentações que fundamentem a continuidade do pedido.

§ 5º No caso de indeferimento da Direção da Unidade, este será direcionado à Direção do DDP que terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de recebimento, para emitir parecer acerca do deferimento ou indeferimento do pedido de recurso.

§6º Quando necessário, a CIS (Comissão Interna de Supervisão da Carreira) da UFSC poderá acompanhar as análises do recurso e emitir parecer consultivo que auxiliará a decisão do DDP, tendo nesses casos o prazo de 20 (vinte) dias úteis simultâneos ao prazo do DDP contados a partir da data de recebimento do recurso.

§7º Findadas as três instâncias recursais não caberá pedido de reconsideração da decisão final.

§8º O recurso não será aceito quando interposto sem a devida fundamentação ou fora do prazo. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2021, n.p.)

A principal questão que chama a atenção de início é que não apenas não se inseriu na proposta normativa a possibilidade de recurso ao CUn, *não foi garantido acesso a nenhuma instância recursal colegiada*, para além da reconsideração da avaliação no piso, caso esta tenha sido realizada por comissão (no caso da avaliação de servidor em estágio probatório). O fluxo recursal, para além da reconsideração (e aqui cabe elogiar que, ao menos, a reconsideração foi regulamentada adequadamente, conforme art. 56, § 1º da LPA) consiste em duas instâncias decisórias monocráticas: a direção da unidade e a direção do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas. O único órgão colegiado envolvido nos procedimentos segue sendo a CIS/UFSC, conforme §6º, mas as

¹³ Como tal minuta acabou não sendo levada ao CUn para aprovação, não obstante ela seguir disponível em sítio oficial da UFSC no momento de redação deste texto (o link encontra-se nas referências bibliográficas), julgo importante, para fins de registro histórico, inseri-la no corpo deste trabalho, na forma do anexo 1.

condições para sua atuação são obscuras, devido ao uso da expressão imprecisa “quando necessário”, e ainda restritas à emissão de parecer consultivo, sem poder deliberativo.

Ademais, o §7º explicita que não será admitido “pedido de reconsideração” da decisão final proferida pela terceira instância recursal. A redação do §7º do art. 40 da minuta remete ao art. 57 da LPA (“O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa”), mas a forma como o art. 40 estrutura as instâncias recursais foi interpretado, à época, pela categoria sindicalizada dos STAEs, como uma mensagem de que a gestão universitária não admitiria repetição do ocorrido em 2018 no CUn. O direito de recorrer a instância colegiada, inclusive ao colegiado máximo da Universidade, de fato seria vedado aos STAEs da UFSC, caso tal minuta fosse aprovada.

O art. supracitado merece mais algumas críticas relacionadas a restrições ao devido processo legal. O § 3º dispõe que, em caso de indeferimento do pedido de reconsideração, o recurso é encaminhado diretamente à instância superior para julgamento. O § 5º dispõe o mesmo, em caso de indeferimento do recurso pela instância prevista no § 3º. Em ambas as situações, à parte recorrente é vedado o direito de apensar novos documentos ou relatos ao pedido original de reconsideração prejudicando os direitos à ampla defesa e ao contraditório.

Os §§ 2º e 4º estabelecem prazo de apenas três dias para que a parte recorrente tome ciência e se manifeste sobre o deferimento parcial do pedido de reconsideração pelo avaliador ou do recurso à Direção da Unidade, quando estas partes têm, cada uma, dez dias para se manifestar. Três dias é um prazo bastante curto para que a parte avaliada regida um recurso qualificado, especialmente caso considere necessário produzir mais provas, sendo razoável estender tal prazo, de modo a aproximá-lo do prazo de dez dias concedido à Administração.

Os mesmos §§ 2º e 4º colocam que só se admite continuidade de recurso a deferimento parcial do pedido de reconsideração caso a parte recorrente apresente “novas argumentações que fundamentem a continuidade do pedido”, configurando restrição ao direito de petição.

Por fim, o § 8º estabelece que o recurso não será aceito “quando interposto sem a devida fundamentação”, o que é um contrassenso, pois inclui, no juízo de admissibilidade do recurso, um julgamento antecipado do mérito, na forma de uma “devida” fundamentação, expressão esta que não é definida na própria minuta.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os problemas apontados no capítulo anterior foram debatidos à época entre a categoria organizada dos STAEs, mas foi da reiteração do veto ao direito de acesso a instâncias recursais colegiadas, incluindo ao CUn, que resultou a maior parcela de insatisfação e

indignação. Tamanho foi o furor político que se seguiu, a gestão universitária desistiu da ideia de levar tal minuta à apreciação do Conselho Universitário. Desde então, a categoria dos STAEs vem buscando, junto à atual gestão universitária, encaminhar ao CUn uma nova proposta de Resolução Normativa que atualize as Resoluções vigentes que tratam da matéria, conforme relatado no início do texto.

Acredito que as críticas tecidas aos conjuntos normativos tornam evidentes suas relações com a discussão teórica empreendida no capítulo 2 deste trabalho. Ao limitar o acesso a instâncias recursais colegiadas nos processos avaliativos dos STAEs, a proposta de atualização das normas vigentes que regem esses processos concretiza a lesão ao devido processo legal e, em decorrência, aos princípios da ampla defesa (previsto, para além da principiologia, especificamente para essa espécie de processo, no art. 41, inciso III da Constituição Federal de 1988), do contraditório, e, em matéria recursal, da dupla jurisdição e da colegialidade. Retomando as categorias estudadas no arcabouço do garantismo jurídico, tal proposta normativa configura-se inválida, por desrespeito à principiologia constitucional.

Ao propor a completa negação do acesso a instâncias recursais colegiadas, a proposta configura ainda expressão de uma compreensão punitiva desse tipo de processo, conferindo características sancionatórias a um instrumento cuja finalidade não é punir, e sim assegurar o bom funcionamento da Administração Pública. É nessa perversão da finalidade processual que identifiquei uma expansão do *Ius Puniendi* estatal. O resultado de uma avaliação de desempenho, que deveria motivar o avaliado a melhorar o exercício de suas funções, identificar problemas de ordem material e de recursos humanos que prejudicam seu trabalho, bem como recompensar o bom desempenho, passa a privilegiar uma pretensa função punitivo-retributiva. Assim, perde-se a efetividade jurídica dos processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos.

Tal movimento parece-me reflexo do movimento geral de intensificação da atividade sancionadora do Estado, descrita por Guardia (2014, p. 780) e Voronoff (2018, p. 98). Da mesma forma que a frustração com uma suposta impunidade, associada ao garantismo penal, leva ao vislumbre do Direito Administrativo Sancionador como meio de satisfação de uma sanha social punitivista, o movimento em defesa da aplicação de teses garantistas a processos administrativos sancionadores pode estar direcionando agentes administrativos a buscar punir em processos administrativos outros, que sequer função sancionatória possuem.

Para confirmação ou refutação da tese apresentada no parágrafo anterior, se fazem necessários novas pesquisas, tanto analisando outros casos empíricos quanto aprofundando a discussão conceitual sobre a matéria. Há de se avaliar se não seria oportuno estabelecer critérios objetivos nos quais a Administração Pública possa se apoiar para estabelecer em quais tipos de

processo deve-se priorizar a salvaguarda de todas as garantias processuais em detrimento da celeridade processual, e vice-versa. O momento atual, em que se vislumbra a revisão e atualização da LPA, é particularmente oportuno para tais estudos.

Retornando ao caso concreto aqui estudado, é difícil vislumbrar outra racionalidade que explique o recrudescimento das restrições aos procedimentos recursais na proposta de atualização normativa aqui estudada. Conforme vimos, a mitigação de aspectos do devido processo legal só é admitida - como exceção, nunca como regra - para conferir operacionalidade e celeridade processual, em respeito ao princípio da razoável duração do processo.

É certo que a Administração Pública, em particular as Universidades, encontram-se imersas em crise orçamentária e de pessoal. As sessões do Conselho Universitário da UFSC possuem, cotidianamente, pautas extensas e árduas. Mas utilizar tal argumento para restringir garantias processuais fundamentais exigiria, no mínimo, que os processos administrativos aqui estudados estivessem sobrecarregando a pauta do CUn, o que uma rápida pesquisa às atas das sessões do Conselho nos últimos anos permite verificar não ser verdade, nem em relação aos processos avaliativos de STAEs, nem para os processos análogos para servidores docentes.

Para além do recurso ao CUn, cabe avaliar o estabelecimento de outra instância recursal colegiada inferior ao CUn, que possa julgar os recursos nesses tipos de processo, de forma análoga aos processos avaliativos dos servidores docentes, que são julgados pelos conselhos da unidade ou do campus de lotação da parte avaliada. A Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da UFSC (CIS/UFSC) poderia assumir tal papel, ou uma outra comissão criada para tal fim.

Foi buscado, durante todo o processo de debate com os gestores que propuseram a minuta de atualização das normas de avaliação de desempenho dos STAEs, justificativas para o que ali foi disposto, no âmbito recursal e em outros, aqui não abordados. Nos ambientes de debate em que participei, não foi dada resposta satisfatória. O espaço de discussão permanece aberto, e quem sabe este texto enseje réplicas escritas, retomando o bom debate público, que só trará retornos positivos quanto à qualificação do objeto estudado.

Por ora, retorno ao princípio do princípio deste texto, o motivo de indignação primeiro, quando eu sequer havia iniciado a graduação em Direito. É difícil demitir (ou exonerar) um servidor público federal? Não, não é. Há uma série de mecanismos previstos para tal. Basta apenas que haja sua correta utilização, adequada instrução processual e, evidentemente, motivos para tal. Cumpridos esses requisitos, as garantias processuais só confirmarão o acerto da decisão administrativa. Não cumpridos, as garantias salvaguardarão os direitos do administrado e tornarão evidente o equívoco administrativo. É só isso que se defende, nada mais.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.
- _____. **Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Código de Processo Civil. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1939. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.
- _____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ, 3 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.
- _____. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília, DF, 29 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato/2004-2006/2006/decreto/d5825.htm. Acesso em: 31 mar. 2024.
- _____. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.
- _____. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF, 22 set. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.
- _____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 05 ago. 2023.
- _____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.
- _____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, 06 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 04 mar. 2024.
- _____. **Lei nº 9.139, de 30 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, que tratam do agravo de instrumento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9139.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

_____. **Lei nº 9.756 de 17 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre o processamento de recursos no âmbito dos tribunais. Brasília, DF, 17 dez. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19756.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020.** Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 217 (cancelada). Não cabe agravo de decisão que indefere o pedido de suspensão da execução da liminar, ou da sentença em mandado de segurança. **Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, v. 16, ano 5, p. 155-183, mar. 2011. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_16.pdf. Acesso em: 24 mar. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 568. O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.scon.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5100/5226>. Acesso em: 24 mar. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 633. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5064/5190>. Acesso em: 30 jan. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 21. Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade. **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno**. Brasília, Imprensa Nacional, 1964, p. 39. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2106>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo Regimental no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 1.945-7 AL. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio de Mello. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=352654>. Acesso em: 24 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 378.041 MG. Primeira Turma. Relator: Min. Carlos Britto. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2103628>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 623.854-0 MA. Primeira Turma. Relatora: Min. Cármen Lúcia. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2438276>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 637.975 MG. Plenário. Relator: Min. Cezar Peluso. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4053786>. Acesso em: 19 mai. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 794.149 CE. Primeira Turma. Relator: Min. Dias Toffoli. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4522643>. Acesso em: 19 mai. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.975-DF. Plenário. Relator: Min. Gilmar Mendes. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345550376&ext=.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Com Agravo n.º 843.989, Tema 1.199 - Repercussão Geral. Plenário. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 19 mai. 2023.

BINEMBOJM, Gustavo. Prefácio. In: VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CADERMATORI, Sergio. **Estado de direito e legitimidade** – uma abordagem garantista. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 1997.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Para uma leitura do método em Karl Marx – anotações sobre a “Introdução” de 1857. **Cadernos do ICHF**, Niterói, n.º 30, set. 1990.

CARVALHO, Arthur Porto. Em que medida o abuso do direito de petição atinge a coisa julgada administrativa. **Jus.com.br**, 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18387/em-que-medida-o-abuso-do-direito-de-peticao-atinge-a-coisa-julgada-administrativa>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Avaliação de Desempenho de Servidores Públicos no Brasil e no Direito Comparado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/589600?show=full>. Acesso em: 01 abr. 2023.

CHAVES, Jéssica Galvão. **Princípio constitucional da colegialidade na formação da decisão pluripessoal**. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas

Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_ChavesJG_1.pdf. Acesso em: 23 mar. 2024.

CIENA, Fabiana Polican; PEDROZO, Luiz Henrique Batista de Oliveira; TIROLI, Luiz Gustavo. O fenômeno do panprincipiologismo no ordenamento jurídico brasileiro: uma discussão sobre ativismo judicial e judicialização da política. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 9.840-9.854, mar. 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/7307/6344>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no estado constitucional de direito**: o novo regime Jurídico administrativo e seus princípios Constitucionais estruturantes. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2014.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

DE ROLT, Amanda Pauli. **Ônus da prova no processo administrativo sancionador**. (Bacharelado em Direito – Área: Direito Administrativo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2016.

DENKEWSKI, W. **Princípios constitucionais no processo administrativo disciplinar**. (Bacharelado em Direito – Habilitação em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DINAMARCO, Candido Rangel. O relator, a jurisprudência e os recursos. *In: Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis de acordo com a lei 9.756/98*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo, 2**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FARIAS, Francisco Pereira de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 28, p. 81-201, mai. 2009.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis**. Florianópolis: 24, 25 e 26 de março de 2017. Florianópolis, SC. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. **Recursos no processo penal**: teoria geral dos recursos, recursos em espécie, ações de impugnação, reclamação aos tribunais. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 773-793, jan./dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/89256/96086/167425>. Acesso em: 25 ago. 2023.

HERRERO, Mariano Magide; ARRIARÁN, Carlos González Prada. La prueba em el derecho administrativo sancionador em Perú y em España. **Revista Derecho & Sociedad**, Lima, n. 54 (I), p. 323-336, jun. 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792327.pdf>. Acesso em: 03 set. 2023.

JORGE, Flávio Cheim. **Teoria geral dos recursos cíveis**. 7. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

KRUSSEWSKI, Cristina. **Direito administrativo sancionador**: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos de sua relação com o direito penal. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós Graduação em Direito, Curitiba, 2010.

LIMA, Alcides de Mendonça. **Introdução aos recursos cíveis**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MACHADO, Máira Rocha. Estudo de caso na pesquisa em direito. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MASCARO, Alysson Leandro. Direito, Capitalismo e Estado: da leitura marxista do direito. *In*: KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto; AKAMINE JUNIOR, Oswaldo; DE MELO, Tarso (orgs.). **Para a crítica do direito**: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões: Editorial Dobra, 2015.

MEDAUAR, Odete. Recursos administrativos. **Revista Da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, n.78, p. 167-178, jan. 1983. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66987>. Acesso em: 03 mar. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 227, p. 81-104, jan./mar. 2002.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **A & C Revista de Dir. Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005.

MENEZES, Iure Pedroza. Ferrajoli: breves palavras sobre o autor e sua obra. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 6, n. 5, p. 1.159-1.171, 2020.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99**. 4. ed, atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Algumas inovações da Lei nº 9.756 em matéria de recursos civis. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 25-35, 1999. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTg5Ng%2C%2C>. Acesso em: 24 mar. 2024.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Livraria Acadêmica, 1955.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios fundamentais: teoria geral dos recursos**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

NIEBUHR, Pedro de Menezes; DE ROLT, Amanda Pauli. O ônus da prova da acusação nos processos administrativos sancionadores: a prevalência do princípio da presunção de inocência frente à presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 185-197, jul./set. 2022. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai22niebuhrrolt>. Acesso em: 07 jul. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Lucas Andrade Pereira de. Repensando o princípio do duplo grau de jurisdição no processo civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 4, v. 5, p. 419-452, jan./jul. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/23099>. Acesso em: 04 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 04 mar. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. A Natureza Principiológica do Duplo Grau de Jurisdição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 247, p. 13-30, jan. 2008.

PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. **Participação popular na administração pública brasileira**: Pressupostos teóricos e normativos para uma gestão pública democrática sob o contexto Digital. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

PERLINGEIRO, RICARDO. O Devido Processo Legal Administrativo E A Tutela Judicial Efetiva - Um Novo Olhar? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 239, p. 293-331, jan. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2511545. Acesso em: 08 jun. 2023.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica aplicada no mestrado profissional. *In*: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. (coord.). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAIMUNDO, Luciana. **Finanças solidárias e a luta contra hegemônica**: um estudo de caso do banco comunitário união Sampaio e da agência popular Solano Trindade. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2014.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 209, p. 189–222, jul./set. 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47051>. Acesso em: 13 fev. 2024.

RODRIGUES, Leonardo Schmidt Durand. **Direito Administrativo Sancionador e o Jus Puniendi estatal: a diferenciação dos regimes sancionatórios e as liberdades punitivas**. (Bacharelado em Direito – Área: Direito Administrativo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2014.

SÁ, Djanira Maria Radamés de. **Duplo grau de jurisdição**: conteúdo e alcance constitucional. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Carlos Vitor Nascimento dos. A colegialidade nos tribunais: quando uma ideologia vira dogma e o dogma um princípio. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 475-524, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/issu e/view/4>. Acesso em: 23 mar. 2024.

SANTOS, Fernando Ferreira dos. A esfinge do Direito Administrativo Sancionador como metanorma. **Consultor Jurídico**. 11. jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-11/fernando-santos-esfinge-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 07 abr. 2023.

SCARPARO, Eduardo Kochenborger. **As invalidades processuais sob a perspectiva do formalismo valorativo**. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/194337/000776600.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 fev. 2024.

SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil os processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. **Revista Centro de Estudos Judiciários - CEJ**, Brasília, ano XXI, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.01.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.

SIMÃO, Caio Ragazzi Pauli. **O movimento estudantil na produção acadêmica no campo da educação: uma lacuna a ser preenchida?** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação Educação, Florianópolis, 2015.

SINTUFSC - Sindicato de Trabalhadores em Educação das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina. **Extrato da Ata da Assembleia Geral do SINTUFSC com os trabalhadores Técnico-Administrativos da Universidade Federal de Santa Catarina realizada no dia 17/02/2022**. Florianópolis: SINTUFSC, 2022. Disponível sob consulta.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

THOMAZ, Carlos Augusto. A superação da Súmula 568 do STJ. **Consultor Jurídico**. 26. out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-26/carlos-augusto-thomaz-superacao-sumula-568-stj/>. Acesso em: 07 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Conselho Universitário. **Resolução nº 055/CUN/94, de 26 de julho de 1994**. Dispõe sobre as normas e os procedimentos para a efetivação dos servidores técnico-administrativos na UFSC – Estágio Probatório. Florianópolis: Conselho Universitário, jul. 1994. Disponível em: <https://dafdc.paginas.ufsc.br/files/2019/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-055-CUn-1994-nova.pdf>. Acesso em: 31 mar 2024.

_____. Conselho Universitário. **Resolução 009/CUn/2000, de 25 de julho de 2000**. Dispõe sobre a avaliação de desempenho dos integrantes das carreiras do magistério em Estágio Probatório e dá outras providências. Florianópolis: Conselho Universitário, jul. 2000. Disponível em: <https://dafdc.paginas.ufsc.br/files/2022/12/RESOLU%C3%87%C3%83O-009CUn2000-Est%C3%A1gio-Probat%C3%B3rio-consolidada.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Conselho Universitário. **Resolução Normativa nº 82/2016/CUn, de 24 de agosto de 2016**. Dispõe sobre a Avaliação de Desempenho dos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em

Educação. Florianópolis: Conselho Universitário, ago. 2016. Disponível em: <https://avaliacaodesempenho.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-82-CUn-2016.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Conselho Universitário. **Resolução Normativa nº 114/2017/CUn, de 14 de novembro de 2017**. Estabelece os critérios e os procedimentos para a concessão das progressões e promoções na Carreira do Magistério Federal no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: Conselho Universitário, nov. 2017. Disponível em: <https://dafdc.paginas.ufsc.br/files/2022/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-114-Cun-2017-progress%C3%A3o-e-promo%C3%A7%C3%A3o-docente.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Conselho Universitário. **Resolução nº 14/2018/CUn, de 25 de setembro de 2018**. Sem ementa. Florianópolis: Conselho Universitário, set. 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/191179/R14_2018CUN_est%C3%A1gio%20probat%C3%B3rio_Juliane%20Oliveira.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. Conselho Universitário. **Resolução Normativa nº 148/2021/CUn, de 23 de fevereiro de 2021**. Aprova o Regimento da Comissão Interna de Supervisão de Carreira dos Cargos Técnico- Administrativos em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: Conselho Universitário, fev. 2021. Disponível em: https://cisufsc.paginas.ufsc.br/files/2021/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o_Normativa_n._148_2021_CUn.pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.

_____. **Minuta de Resolução Normativa nº XX/2021/CUn, de XX de XX de 2021**. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://consultapublica.paginas.ufsc.br/files/2021/04/Resoluc%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-XX-CUn-2021-Avaliac%C3%A7%C3%A3o-de-Desempenho-TAEs.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

WEBBER, Suelen da Silva. O panprincipiologismo como propulsor da arbitrariedade judicial e impossibilitador da concretização de direitos fundamentais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 305-324, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/368/312>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: volume 1: parte geral. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ANEXOS

ANEXO I - MINUTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA DISPONDO SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS STAES ESTÁVEIS E EM ESTÁGIO PROBATÓRIO NA UFSC

A minuta reproduzida neste anexo constitui a proposta de atualização das normas internas da UFSC que regem a avaliação de desempenhos dos servidores TAEs estáveis e em estágio probatório na UFSC, apresentada à comunidade pela gestão universitária 2018-2022 para consulta pública em abril de 2021¹⁴, e que não foi levada ao CUn para aprovação, pelos motivos explanados na introdução deste trabalho.

Não obstante o documento seguir disponível em sítio oficial da UFSC¹⁵ no momento de finalização deste texto, julgo importante, para fins de registro histórico, inseri-la no corpo deste trabalho, na forma de anexo, caso em algum momento seja retirada do ar.

¹⁴<https://noticias.ufsc.br/2021/04/nova-regulamentacao-para-avaliacao-de-desempenho-de-servidores-tecnico-administrativos-entra-em-consulta-publica/>

¹⁵<https://consultapublica.paginas.ufsc.br/files/2021/04/Resoluc%CC%A7a%CC%83o-n%C2%BA-XX-CUn-2021-Avaliac%CC%A7a%CC%83o-de-Desempenho-TAEs.pdf>

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº XX/2021/CUn, DE XX DE XX DE 2021.

Dispõe sobre a Avaliação de Desempenho dos servidores Estáveis e em Estágio Probatório da Universidade Federal de Santa Catarina pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

O PRESIDENTE DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC), no uso de suas atribuições estatutárias e regimentais, tendo em vista o disposto na Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, no Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006, no Art. 20 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998,

RESOLVE:

Estabelecer as normas que regerão o processo de Avaliação de Desempenho dos Servidores Estáveis e em Estágio Probatório da UFSC pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE).

TÍTULO I DISPOSIÇÕES INICIAIS

CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES E DOS OBJETIVOS

Art. 1º A Avaliação de Desempenho é o processo que permite a análise dos resultados obtidos pelo servidor e pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, observando o desenvolvimento de atividades profissionais e de equipe, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional por meio do desenvolvimento profissional do servidor.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução Normativa aplicam-se os seguintes conceitos:

I – servidor: é a pessoa legalmente investida em cargo público;

II – cargo público: é o conjunto de atribuições e responsabilidades a serem realizadas pelo servidor, previstas na estrutura organizacional;

III – chefia imediata: servidor ocupante de Cargo de Direção (CD), Função Gratificada (FG) ou Função Comissionada de Coordenação de Curso (FCC), responsável pela orientação, acompanhamento e avaliação do desempenho do servidor, conforme estrutura organizacional;

IV – equipe de trabalho: conjunto de servidores localizados em uma mesma localização física e/ou que realizam as atribuições sob orientação da mesma chefia imediata;

V – período avaliativo: período de vigência do processo de avaliação de desempenho, em que o servidor terá o seu desempenho avaliado;

VI - desenvolvimento: processo continuado que visa ampliar o conhecimento de trabalho e desenvolvimento profissional dos servidores, a fim de aprimorar seu desempenho no cumprimento dos objetivos institucionais.

VII - progressão por mérito profissional: mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada dezoito meses de efetivo exercício, observado o respectivo nível de capacitação, desde que o servidor apresente ao menos desempenho satisfatório na avaliação de desempenho.

VIII - estágio probatório: é o período de 36 (trinta e seis) meses de efetivo exercício durante o qual são apurados requisitos necessários à confirmação do servidor público no cargo efetivo para o qual foi nomeado.

IX – lotação: é a unidade administrativa ou acadêmica à qual o servidor está vinculado.

X – localização de exercício: é a unidade administrativa ou acadêmica, imediatamente abaixo da lotação, à qual o servidor está vinculado.

XI – localização física: é a subunidade da localização de exercício na qual o servidor está efetivamente desempenhando suas atividades.

XII - acompanhamento: é o processo que envolve orientação da chefia sobre o desempenho do servidor, e em alguns casos, atendimento biopsicossocial ou atendimento da Equipe Multiprofissional de Acompanhamento aos Servidores da UFSC com Deficiência e em Estágio Probatório (EMAPCD) acerca das questões de acessibilidade para servidores com deficiência.

XIII – movimentação interna: remoção, movimentação por designação, mudança de localização ou colaboração entre unidades.

Art. 3º A Avaliação de Desempenho tem como objetivos:

I – fornecer indicadores que subsidiem o planejamento institucional;

II – oportunizar o desenvolvimento dos servidores da Instituição;

III – identificar e avaliar o desempenho do servidor no cargo;

IV – apontar indicadores que possibilitem ações visando à melhoria dos processos de trabalho;

V – subsidiar a elaboração dos programas de capacitação, do dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de políticas de movimentação e saúde ocupacional;

VI – ampliar os canais de comunicação entre as equipes de trabalho;

VII – contemplar os requisitos de aptidão e capacidade necessários à avaliação no estágio probatório;

VIII – possibilitar a concessão da progressão por mérito profissional.

CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º Compete ao Departamento de Desenvolvimento de Pessoas (DDP) a coordenação, a implantação, a execução, o acompanhamento, a avaliação e o aperfeiçoamento da Avaliação de Desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação.

Art. 5º Compete aos Pró-reitores, Secretários e Diretores das unidades administrativas e acadêmicas:

I – orientar as chefias imediatas, com o auxílio do DDP, quanto aos procedimentos relativos à Avaliação de Desempenho;

II – acompanhar os prazos de aplicação da Avaliação de Desempenho;

III – emitir pareceres acerca das avaliações e recursos, quando necessário.

Art. 6º Compete às chefias imediatas:

I – acompanhar o desempenho do servidor, orientando-o em relação às atividades que desenvolverá no período avaliativo;

III – realizar a avaliação dos servidores sob sua responsabilidade no prazo estabelecido;

IV – garantir que a sua equipe de trabalho realize as avaliações no prazo estabelecido;

V – conversar com o(os) servidor(es) avaliado(os) acerca de seu desempenho, pontuando os aspectos positivos e de melhoria e estabelecendo em conjunto estratégias para o desenvolvimento do(os) servidor(es) que servirão de base para a próxima avaliação;

VI- nos casos de movimentação interna de servidor em estágio probatório, realizar a avaliação de desempenho e emitir parecer sobre o desempenho do servidor removido, referente ao período em que o mesmo permaneceu sob sua chefia no setor.

VII – emitir pareceres acerca das avaliações e recursos, quando necessário.

Art. 7º Compete ao servidor:

I – conhecer as orientações definidas pelo DDP relativas à Avaliação de Desempenho;

II – realizar a autoavaliação, a avaliação da chefia imediata e a avaliação dos servidores integrantes de sua equipe de trabalho no prazo estabelecido.

III – emitir pareceres acerca das avaliações e recursos, quando necessário.

TÍTULO II DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

CAPÍTULO I DO PROCESSO

Art. 8º O processo de Avaliação de Desempenho será realizado no Sistema Gestor de Avaliação de Desempenho (SIGAD).

Art. 9º A Avaliação de Desempenho contemplará as seguintes modalidades:

I – autoavaliação;

II – avaliação do servidor pela chefia imediata;

III – avaliação do servidor pelos integrantes da equipe de trabalho;

IV – avaliação da chefia imediata pela chefia imediatamente superior;

V – avaliação da chefia imediata pelos integrantes da equipe de trabalho;

§ 1º A autoavaliação deve retratar a análise do servidor acerca do seu desempenho, observando o seu desenvolvimento profissional;

§ 2º A avaliação do servidor pela chefia imediata deve contemplar uma análise do desempenho do servidor na realização de suas atividades, observando os comportamentos que promovem o desenvolvimento profissional do servidor;

§ 3º A avaliação do servidor pela equipe de trabalho deve abranger uma análise do desempenho do servidor na realização de suas atividades, observando aspectos comportamentais e de equipe;

§ 4º A avaliação da chefia imediata pela chefia imediatamente superior deve contemplar uma análise do desempenho da chefia na realização de suas atividades, observando aspectos comportamentais e quesitos gerenciais;

§ 5º A avaliação da chefia imediata pelos integrantes da equipe de trabalho deve considerar o desempenho da chefia na realização de suas atividades, observando aspectos comportamentais e quesitos gerenciais.

Art. 10. A Avaliação de Desempenho contemplará os seguintes fatores:

I – assiduidade: comparecimento, pontualidade e permanência no local de trabalho nos períodos estabelecidos e, se em serviço externo, com conhecimento e anuência da chefia.

II – disciplina: respeito à hierarquia e às normas institucionais; maneira como responde às mudanças no setor de trabalho e cordialidade com a comunidade universitária.

III – capacidade de iniciativa: capacidade de identificar imprevistos e apresentar sugestões para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho; disponibilidade para contribuir com o trabalho do setor; interesse pela atualização profissional.

IV – produtividade e qualidade: organização, conhecimento e realização das atividades definidas no plano de trabalho, com qualidade e dentro dos prazos estabelecidos.

V – responsabilidade: capacidade de cumprir suas atividades com seriedade, assumindo as consequências de suas atitudes e decisões; zelo pelo patrimônio da Instituição.

VI - relacionamento interpessoal: cooperação com os trabalhos em equipe, colocando-se à disposição para ajudar os colegas e evitando comentários prejudiciais ao ambiente de trabalho; atitude profissional e respeitosa no relacionamento com os usuários.

VII – comunicação: capacidade de transmitir as informações de forma clara e objetiva, tanto oralmente quanto textualmente; capacidade de compreender o outro; atendimento ao público geral de forma compreensível.

VIII - conduta moral e ética profissional: desempenho com integridade de conduta, respeitando os princípios constitucionais e o Código de Ética do Servidor Público Federal; respeito a dignidade, pluralidade e diversidade.

IX - capacidade de análise crítica: capacidade para identificar as situações críticas do setor, buscando a opção mais adequada para solucioná-las e propor melhorias.

X - desenvolvimento da equipe: suporte ao desenvolvimento profissional dos integrantes da equipe, oportunizando condições de participação nas decisões.

XI - tomada de decisão: demonstração de segurança, coerência e imparcialidade na tomada de decisão.

XII – planejamento: capacidade de propor ações levando em conta as possibilidades e limitações do setor; estabelecimento de planos de ações condizentes com os objetivos do setor.

XIII – liderança: coordenação dos servidores sob sua responsabilidade, de forma respeitosa; capacidade de estimular a equipe para a realização de objetivos comuns.

§ 1º Na autoavaliação do servidor e na avaliação do servidor pela chefia imediata serão considerados os fatores I ao IX;

§ 2º Na autoavaliação da chefia imediata e na avaliação da chefia imediata pela chefia imediatamente superior serão considerados os fatores I ao XIII;

§ 3º Na avaliação do servidor pelos integrantes da equipe de trabalho serão considerados os fatores II, III, V ao IX.

§ 4º Na avaliação da chefia imediata pelos integrantes da equipe de trabalho serão considerados os fatores II, III, V ao XIII.

CAPÍTULO II DA PERIODICIDADE

Art. 11. O DDP anualmente divulgará calendário do Processo de Avaliação de Desempenho.

Art. 12. Os servidores serão avaliados por meio do SIGAD anualmente.

CAPÍTULO III DOS PROCEDIMENTOS

Art. 13. O processo avaliativo será constituído das seguintes fases:

I – acompanhamento do servidor: a chefia imediata deverá orientar e reunir-se com o servidor para comunicar como está o seu desempenho, podendo relatar a qualquer tempo no SIGAD em campo específico.

II – avaliação de desempenho: o servidor, a chefia imediata e os integrantes da equipe de trabalho deverão preencher no SIGAD o instrumento de avaliação.

III- retorno do desempenho: a chefia imediata deverá conversar com o servidor acerca do desenvolvimento das atividades e do resultado da avaliação de desempenho, desta forma, encerrando o período avaliativo.

Art. 14. Os formulários de Avaliação de Desempenho serão disponibilizados aos servidores no SIGAD.

§ 1º Os formulários de avaliação serão disponibilizados de maneira síncrona aos avaliadores para realizarem as avaliações, em caráter sigiloso.

§ 2º Os servidores deverão ter no mínimo 90 (noventa) dias de exercício efetivo na UFSC para participar do processo avaliativo.

§ 3º Nos casos em que o servidor avaliado encontrar-se afastado/licença de suas atividades quando da realização da Avaliação de Desempenho, a avaliação será realizada quando do seu retorno às atividades.

§ 4º Nos casos de afastamento/licença considerados como efetivo exercício, na forma da Lei nº 8.112/90, por prazo superior a doze meses ininterruptos, compreendido dentro do período avaliativo, será considerado o resultado obtido na última avaliação do servidor.

Art. 15. No processo de Avaliação de Desempenho, a equipe de trabalho será composta por, no mínimo, um servidor e no máximo três servidores que compartilhem a mesma localização física e/ou que realizem as atribuições sob orientação da mesma chefia imediata, conforme disposto no art. 2, inciso IV.

§ 1º Nos casos em que o servidor for estável e não houver número mínimo de servidores para compor a equipe de trabalho, será feita a distribuição do percentual da avaliação que caberia à equipe entre a autoavaliação e a avaliação pela chefia imediata, conforme art. 33, § 2º.

§ 2º Nos casos em que o servidor estiver em Estágio Probatório e não houver número mínimo de servidores na mesma localização física para compor a equipe de trabalho, a chefia imediatamente superior hierárquico à chefia imediata deverá realizar avaliação do servidor, preenchendo o formulário de avaliação destinado aos integrantes da equipe de trabalho, conforme art. 33, § 3º.

§ 3º Nos casos em que o servidor estiver em Estágio Probatório e não houver número mínimo de servidores na mesma localização física para compor a equipe de trabalho e, além disso, não houver chefia imediatamente superior hierárquico à chefia imediata, será feita a distribuição do percentual da avaliação que caberia à chefia imediatamente superior hierárquico a chefia imediata entre a autoavaliação e a avaliação pela chefia imediata, conforme art. 33, § 2º.

Art. 16. Os servidores à disposição de outras entidades por meio de cessão, colaboração técnica e de lotação provisória serão avaliados pelo órgão de lotação do servidor nos termos desta Resolução Normativa.

§ 1º Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, os formulários de Avaliação de Desempenho correspondentes serão disponibilizados por meio do SIGAD.

§ 2º Na situação prevista no *caput* deste artigo, para os fins de cálculo da média, não caberá aplicação da avaliação pelos integrantes da equipe de trabalho, conforme art. 33, § 2º.

Art. 17. Os servidores redistribuídos para a UFSC com período inferior a 90 (noventa) dias serão avaliados conforme Avaliação de Desempenho da Instituição de origem.

§ 1º Caberá ao servidor redistribuído a responsabilidade de encaminhar ao DDP a Avaliação de Desempenho de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º O resultado das avaliações de desempenho realizadas por métodos diferentes será convertido proporcionalmente para adequar-se as normas desta Resolução.

§ 3º Considerar-se-á o resultado quantitativo de cada avaliação já realizada pelo servidor na outra Instituição.

§ 4º Quando necessário, no resultado quantitativo de cada avaliação, será aplicada regra de três para converter a pontuação obtida para a escala de pontos desta Resolução.

Art. 18. Nos casos de movimentação interna de servidor em Estágio Probatório durante o período avaliativo, serão realizadas avaliações com pontuações proporcionais, de acordo com o período de permanência do servidor em cada uma das localizações físicas, conforme art. 33, § 4º.

Art. 19. No caso de designação ou destituição da chefia imediata durante o período avaliativo, a avaliação deverá ser realizada pela chefia imediata atual, desde que, tenha cumprido 90 (noventa) dias no efetivo exercício na função.

Art. 20. O servidor que não realizar a sua autoavaliação dentro do prazo estipulado, deverá requerer, mediante processo digital, a realização da referida avaliação.

§ 1º O servidor terá até o início da próxima avaliação de desempenho para entrar com o pedido.

§ 2º O efeito financeiro decorrente da progressão por mérito profissional, quando for o caso, será contado a partir da data de protocolo do processo, não sofrendo alteração a contagem do efetivo exercício para o interstício da progressão.

Art. 21. A chefia imediata que não realizar a avaliação de desempenho de um ou mais membros da equipe de trabalho deverá requerer, mediante processo digital, a realização da referida avaliação em até 60 (sessenta) dias contados a partir do primeiro dia subsequente ao encerramento do prazo estipulado para a realização da avaliação.

Parágrafo único. Transcorrido o período previsto neste artigo será apurada a responsabilidade da chefia imediata, conforme art. 43.

CAPÍTULO IV DA METODOLOGIA

Seção I Do Acompanhamento do Servidor

Art. 22. Ao longo do período avaliativo, a chefia imediata deverá orientar e reunir-se com o servidor para comunicar como está o seu desempenho.

Art. 23. A chefia imediata ou servidor poderão solicitar o acompanhamento do servidor a qualquer tempo em campo específico no SIGAD.

Art. 24. Quando necessário, o DDP e o Departamento de Atenção à Saúde (DAS) poderão realizar acompanhamento psicossocial do servidor a fim de identificar ações necessárias para a melhoria de seu desempenho no trabalho, no âmbito de suas competências.

Art. 25. Os servidores com deficiência em estágio probatório, removidos ou redistribuídos de outros órgãos para a UFSC deverão preencher, em conjunto com a chefia imediata, o Formulário de acompanhamento dos servidores com deficiência (Anexo 1). Esse formulário subsidiará o acompanhamento desenvolvido pela EMAPCD.

Seção III

Da Autoavaliação, da Avaliação pela Chefia Imediata e da Avaliação pelos Integrantes da Equipe de Trabalho

Art. 26. A autoavaliação do servidor e a avaliação do servidor pela chefia imediata serão efetuadas por meio de formulário de Avaliação de Desempenho constante do Anexo 2 - Autoavaliação do servidor e avaliação do servidor pela chefia imediata.

Art. 27. A avaliação do servidor pelos integrantes da equipe de trabalho será efetuada por meio de formulário de Avaliação de Desempenho constante do Anexo 3 - Avaliação do servidor pelos integrantes da equipe de trabalho.

Art. 28. A autoavaliação da chefia imediata e avaliação da chefia imediata pela chefia imediatamente superior serão efetuadas por meio do formulário de Avaliação de Desempenho constante do Anexo 4 - Autoavaliação da chefia e avaliação da chefia pela chefia imediatamente superior.

Art. 29. A avaliação da chefia imediata pelos integrantes da equipe de trabalho será efetuada por meio do formulário de Avaliação de Desempenho constante do Anexo 5 - Avaliação da chefia imediata pelos integrantes da equipe de trabalho.

Art. 30. Dos formulários de Avaliação de Desempenho a que se refere o Art. 26, 27, 28 e 29, constarão os fatores a serem avaliadas, com pesos iguais.

§ 1º Para cada item avaliado, de acordo com o desempenho apresentado pelo servidor, o avaliador irá atribuir uma pontuação de 1 (um) a 5 (cinco), conforme Tabela de pontuação dos formulários, constante do Anexo 6.

§ 2º Ao procederem à avaliação, o servidor que se autoavalia, a chefia imediata e cada integrante da equipe de trabalho deverão atribuir apenas uma pontuação para cada item em seus respectivos formulários de Avaliação de Desempenho.

CAPÍTULO V DOS RESULTADOS

Art. 31. Para o cálculo do resultado de cada fator avaliado será feita a média aritmética simples dos itens que o compõem.

Art. 32. Para a composição do resultado obtido na autoavaliação, na avaliação pela chefia imediata e na avaliação pelos integrantes da equipe de trabalho, será feita a média aritmética simples dos fatores avaliados.

Parágrafo único. Conforme Art. 20 da Lei nº 8112/90, para fins de resultado e aprovação no Estágio Probatório, serão computadas somente os fatores de Assiduidade, Disciplina, Capacidade de Iniciativa, Produtividade e Qualidade e Responsabilidade.

Art. 33. Para fins de cálculo do resultado individual da Avaliação de Desempenho, serão considerados os seguintes percentuais:

I – 15% (quinze por cento) para a autoavaliação (AA);

II – 55% (cinquenta e cinco por cento) para a avaliação pela chefia imediata (AC);

III – 30% (trinta por cento) para a avaliação pelos integrantes da equipe de trabalho (AE).

§ 1º Para compor a nota da avaliação pelos integrantes da equipe de trabalho, será utilizada a média aritmética simples obtida do resultado das avaliações realizadas por cada integrante da equipe.

Resultado Final = AA x 15% + AC x 55% + AE x 30%

§ 2º Nos casos previstos no art. 15, § 1º e art. 16, § 2º, para fins de cálculo do resultado individual da Avaliação de Desempenho, serão considerados os seguintes percentuais:

I – 30% (trinta por cento) para a autoavaliação (AA);

II – 70% (setenta por cento) para a avaliação pela chefia imediata (AC).

Resultado Final = AA x 30% + AC x 70%
--

§ 3º Nos casos previstos no art. 15, § 2º, para fins de cálculo do resultado individual da Avaliação de Desempenho, serão considerados os seguintes percentuais:

I – 15% (quinze por cento) para a autoavaliação (AA);

- II – 55% (cinquenta e cinco por cento) para a avaliação pela chefia imediata (AC);
- III – 30% (trinta por cento) para a avaliação pela chefia imediatamente superior hierárquico à chefia imediata (ACS).

$$\text{Resultado Final} = AA \times 15\% + AC \times 55\% + ACS \times 30\%$$

§ 4º Nos casos previstos no art. 18, inicialmente deverá ser calculado o percentual de tempo, em relação ao total de meses do período avaliativo, que o servidor esteve em cada unidade de localização física e, após, para fins de cálculo do resultado individual da Avaliação de Desempenho, será utilizada a expressão a seguir:

P_n = número de meses na localização física/ número de meses do período avaliativo.

$$\text{Resultado Final} = (P_1 \times RF_1) + (P_2 \times RF_2) + (P_3 \times RF_3) + (P_n \times RF_n)$$

Sendo:

P_1, P_2, P_3, P_n = Percentual de tempo na localização física em relação ao total de meses do período avaliativo; e,

RF_1, RF_2, RF_3, RF_n = Resultado Final da Avaliação de Desempenho de cada uma das localizações físicas, calculado de acordo com as expressões propostas nos § 1º, § 2º e § 3º do art. 35, conforme cada caso.

Art. 34. O resultado final da Avaliação de Desempenho do servidor será classificado conforme a pontuação abaixo:

- I – de 1,00 a 1,99 pontos, desempenho não satisfatório;
- II – de 2,00 a 2,99 pontos, desempenho pouco satisfatório;
- III – de 3,00 a 3,99 pontos, desempenho satisfatório;
- IV – de 4,00 a 4,99 pontos, desempenho muito satisfatório;
- V – 5,00 pontos, desempenho plenamente satisfatório.

Art. 35. Terá direito à progressão por mérito profissional o servidor que obtiver desempenho igual ou superior a 3 (três) pontos como resultado individual da Avaliação de Desempenho.

Parágrafo único. Para fins de progressão por mérito profissional será considerado o resultado da última Avaliação de Desempenho realizada pela Instituição.

Art. 36. Para aprovação no estágio probatório o servidor deverá obter desempenho igual ou superior a 3,00 (três) pontos como resultado final nas avaliações de desempenho realizadas durante o período de 36 (trinta e seis) meses.

§ 1º O servidor em estágio probatório que obtiver média inferior a 3,0 (três) pontos será acompanhado conforme Art. 24.

§ 2º A nota final do estágio probatório será a média das duas últimas avaliações de desempenho realizadas antes do 32º mês de exercício.

Art. 37. A homologação final do estágio probatório será formalizada pela Direção do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas no trigésimo segundo mês.

Parágrafo único. A portaria de aprovação no estágio probatório terá seus efeitos convalidados ao término do trigésimo sexto mês de efetivo exercício do servidor no cargo.

Art. 38. O servidor reprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, observado o disposto no Art. 29, parágrafo único da Lei nº 8.112/90.

Art. 39. Após o término do processo avaliativo, será disponibilizado no SIGAD, para ciência do servidor, o resultado da sua Avaliação de Desempenho.

§1º O servidor terá o prazo de 30 (trinta) dias para tomar ciência do resultado a partir da publicação dos resultados, para fins de recurso.

§2º Nos casos em que o servidor encontrar-se afastado/licença de suas atividades quando da publicação do resultado da Avaliação de Desempenho, o prazo para tomada da ciência será de 30 (trinta) dias a contar da data do seu retorno às atividades, para fins de recurso.

CAPÍTULO VI DOS RECURSOS

Art. 40. O servidor poderá interpor recurso do resultado da avaliação no prazo de 10 (dez) dias contados a partir da ciência.

§1º O recurso será direcionado ao (s) avaliador (es), com os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar conveniente. Os avaliadores terão prazo de 10 (dez) dias para emitir parecer acerca do deferimento ou indeferimento de cada item da avaliação objeto de recurso.

§ 2º No caso de deferimento parcial do(s) avaliador(es), o servidor terá o prazo de 3 (três) dias para tomar ciência dos pareceres emitidos e manifestar-se quanto a continuidade do pedido de recurso, com novas argumentações que fundamentem a continuidade do pedido.

§ 3º No caso de indeferimento do(s) avaliador(es), o recurso será encaminhado à Direção da Unidade que terá o prazo de 10 (dez) dias para emitir parecer acerca do deferimento ou indeferimento do recurso.

§4º No caso de deferimento parcial da Direção da Unidade, o servidor terá o prazo de 3 (três) dias para tomar ciência do parecer da direção da unidade e manifestar-se quanto a continuidade do pedido de recurso, com novas argumentações que fundamentem a continuidade do pedido.

§ 5º No caso de indeferimento da Direção da Unidade, este será direcionado à Direção do DDP que terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de recebimento, para emitir parecer acerca do deferimento ou indeferimento do pedido de recurso.

§6º Quando necessário, a CIS (Comissão Interna de Supervisão da Carreira) da UFSC poderá acompanhar as análises do recurso e emitir parecer consultivo que auxiliará a decisão do DDP, tendo nesses casos o prazo de 20 (vinte) dias úteis simultâneos ao prazo do DDP contados a partir da data de recebimento do recurso.

§7º Findadas as três instâncias recursais não caberá pedido de reconsideração da decisão final.

§8º O recurso não será aceito quando interposto sem a devida fundamentação ou fora do prazo.

TÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 41. O DDP disponibilizará manual com instruções sobre o Processo de Avaliação de Desempenho.

Art. 42. Os servidores que, na data da publicação desta Resolução, estiverem em Estágio Probatório, passarão a ser avaliados na forma desta Resolução.

Parágrafo único. O servidor, que obteve nota na primeira ou na primeira e segunda avaliação de estágio probatório, terá a nota de cada avaliação dividida por dois e as notas das avaliações posteriores deverão corresponder a esta Resolução.

Art. 43. Dirigentes de Unidades, chefias imediatas e servidores ficam obrigados a realizar os procedimentos referentes à Avaliação de Desempenho, conforme cronograma estabelecido, sob pena de responderem a Processo Administrativo Disciplinar.

Art. 44. Os casos omissos serão resolvidos pelo (a) Pró-reitor (a) de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas.

Art. 45. Esta Resolução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação no Boletim Oficial da UFSC, revogando-se a Resolução nº 82/CUn/2016, de 24 de agosto de 2016, a Resolução nº 055/CUn, de 26 de julho de 1994, a Portaria nº 766/2005/GR, de 13 de julho de 2005 e a Portaria nº 102/2017/GR, de 21 de setembro de 2017.

UBALDO CESAR BALTHAZAR

ANEXO 1 – Formulário de acompanhamento dos servidores com deficiência.

FORMULÁRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS SERVIDORES COM DEFICIÊNCIA

Obs.: Este formulário somente será disponibilizado para servidores TAE com deficiência em estágio probatório e deve ser preenchido em conjunto pela chefia imediata e o servidor.

1. Como está a inclusão do servidor no local de trabalho e na Instituição, considerando a questão da deficiência e a acessibilidade institucional?
2. Vocês identificam a necessidade de modificação no espaço físico e/ou aquisição de tecnologia assistiva, a fim de melhorar a mobilidade do servidor no ambiente de trabalho, visando autonomia e segurança?
3. Considerando as necessidades do seu setor, existe alguma atividade que não pode ser atribuída ao servidor devido à dificuldade de acessibilidade institucional?
4. Percebem dificuldade da equipe em lidar com a deficiência? Em caso positivo descrevam brevemente a situação.
5. Vocês possuem alguma sugestão para facilitar a inclusão do servidor? Em caso positivo, descrevam brevemente a sugestão.
6. Neste momento, gostariam de visita da Equipe Multiprofissional de Acompanhamento aos Servidores da UFSC com Deficiência (EMAPCD) no seu setor de trabalho, sim ou não?

ANEXO 2 – Formulário de autoavaliação do servidor e avaliação do servidor pela chefia imediata.

1. Assiduidade - Comparecimento, pontualidade e permanência no local de trabalho nos períodos estabelecidos e, se em serviço externo, com conhecimento e anuência da chefia.

Quesitos	Pontuação
1.1 – Comparece regularmente ao trabalho.	
1.2 – Cumpre pontualmente o horário estabelecido ao trabalho.	
1.3 – Permanece no local de trabalho durante o expediente.	
1.4 – Informa imprevistos que impeçam seu comparecimento ao trabalho.	

2. Disciplina - Respeito à hierarquia e às normas institucionais; maneira como responde às mudanças no setor de trabalho e cordialidade com a comunidade universitária.

Quesitos	Pontuação
2.1 – Respeita a hierarquia da sua unidade.	
2.2 – Cumpre as normas institucionais.	
2.3 – Adapta-se às mudanças ocorridas no setor de trabalho.	
2.4 – Tem atitude profissional, respeitosa e cordial no relacionamento com os usuários dos diversos níveis hierárquicos e culturais.	

3. Produtividade e Qualidade – Organização, conhecimento e realização das atividades definidas no plano de trabalho, com qualidade e dentro dos prazos estabelecidos.

Quesitos	Pontuação
3.1 – Organiza as atividades, observando as prioridades.	
3.2 – Realiza as atividades acordadas no plano de trabalho.	
3.3 – Tem domínio das rotinas, atribuições e execução do trabalho do setor.	
3.4 – Cumpre os prazos estabelecidos para a realização das atividades.	

4. Capacidade de Iniciativa - Capacidade de identificar imprevistos e apresentar sugestões para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho; disponibilidade para contribuir com o trabalho do setor; interesse pela atualização profissional.

Quesitos	Pontuação
4.1- Busca alternativas para soluções de situações imprevistas no trabalho.	
4.2 - Faz sugestões e críticas construtivas para a melhoria dos processos de trabalho.	
4.3 - Coloca-se à disposição para desenvolver outras atividades do setor.	
4.4 – Mantem-se atualizado profissionalmente (participa de capacitações, estuda a legislação, instruções ou normas/manuais).	

5. Responsabilidade - Capacidade de cumprir suas atividades com seriedade, assumindo as consequências de suas atitudes e decisões; zelo pelo patrimônio da Instituição.

Quesitos	Pontuação
5.1 – Responsabiliza-se pelo cumprimento das atividades estabelecidas no plano de trabalho e com o funcionamento do setor.	
5.2 – Desenvolve o trabalho com seriedade (compromisso e senso crítico), inspirando confiança nas atividades desenvolvidas.	
5.3 – Assume as consequências de suas atitudes e decisões no trabalho.	
5.4 – Conserva os materiais, as instalações físicas e os equipamentos da Universidade.	

6. Relacionamento Interpessoal – Cooperação com os trabalhos em equipe, colocando-se à disposição para ajudar os colegas, evitando comentários prejudiciais ao ambiente de trabalho e contribuindo para um bom clima organizacional;

Quesitos	Pontuação
6.1 - Cooperar com os trabalhos em equipe.	
6.2 – Coloca-se à disposição para auxiliar colegas.	
6.3 - Evita atitudes que possam prejudicar o ambiente de trabalho.	
6.4 – Contribui para um bom clima organizacional.	

7. Comunicação – Capacidade de transmitir as informações de forma clara e objetiva, tanto oralmente quanto textualmente; Capacidade de compreender o outro; Atendimento ao público geral de forma compreensível.

Quesitos	Pontuação
7.1 – Comunica-se oralmente de forma clara e objetiva.	
7.2 – Comunica-se textualmente de forma clara e objetiva.	
7.3 – Busca compreender a informação transmitida pelo outro.	
7.4 - Atende e orienta ao público interno e externo de forma compreensível.	

8. Conduta moral e ética profissional – Desempenho com integridade de conduta, respeitando os princípios constitucionais e o Código de Ética do Servidor Público Federal; Respeito a dignidade, pluralidade e diversidade.

Quesitos	Pontuação
8.1 – Atua com integridade de conduta em suas relações de trabalho.	
8.2 - Respeita os princípios constitucionais da Administração Pública.	
8.3 – Cumpre o Código de Ética do Servidor Público Federal.	
8.4 – Respeita a dignidade da pessoa humana, a pluralidade de ideias e a diversidade.	

9. Capacidade de análise crítica – Capacidade para identificar as situações críticas do setor, buscando a opção mais adequada para solucioná-las e propor melhorias.

Quesitos	Pontuação
9.1. - Busca a opção mais adequada para solucionar as situações críticas do setor.	
9.2 – Propõe melhorias aos processos de trabalho.	

ANEXO 3 – Formulário de avaliação do servidor pelos integrantes da equipe de trabalho.

1. Disciplina - Respeito à hierarquia e às normas institucionais; maneira como responde às mudanças no setor de trabalho e cordialidade com a comunidade universitária.

Quesitos	Pontuação
1.1 – Respeita a hierarquia da sua unidade.	
1.2 – Cumpre as normas institucionais.	
1.3 – Adapta-se às mudanças ocorridas no setor de trabalho.	
1.4 – Tem atitude profissional, respeitosa e cordial no relacionamento com os usuários dos diversos níveis hierárquicos e culturais.	

2. Capacidade de Iniciativa - Capacidade de identificar imprevistos e apresentar sugestões para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho; disponibilidade para contribuir com o trabalho do setor; interesse pela atualização profissional.

Quesitos	Pontuação
2.1- Busca alternativas para soluções de situações imprevistas no trabalho.	
2.2 - Faz sugestões e críticas construtivas para a melhoria dos processos de trabalho.	
2.3 - Coloca-se à disposição para desenvolver outras atividades do setor.	
2.4 – Mantem-se atualizado profissionalmente (participa de capacitações, estuda a legislação, instruções ou normas/manuais).	

3. Responsabilidade - Capacidade de cumprir suas atividades com seriedade, assumindo as consequências de suas atitudes e decisões; zelo pelo patrimônio da Instituição.

Quesitos	Pontuação
3.1 – Responsabiliza-se pelo cumprimento das atividades estabelecidas no plano de trabalho e com o funcionamento do setor.	
3.2 – Desenvolve o trabalho com (compromisso e senso crítico) seriedade, inspirando confiança nas atividades desenvolvidas.	
3.3 – Assume as consequências de suas atitudes e decisões no trabalho.	
3.4 – Conserva os materiais, as instalações físicas e os equipamentos da Universidade.	

4. Relacionamento Interpessoal – Cooperação com os trabalhos em equipe, colocando-se à disposição para ajudar os colegas, evitando comentários prejudiciais ao ambiente de trabalho e contribuindo para um bom clima organizacional;

Quesitos	Pontuação
4.1 - Cooperar com os trabalhos em equipe.	
4.2 – Coloca-se à disposição para auxiliar colegas.	
4.3 - Evita fazer comentários comprometedores a imagens dos servidores ou prejudiciais ao ambiente de trabalho.	
4.4 – Contribui para um bom clima organizacional.	

5. Comunicação – Capacidade de transmitir as informações de forma clara e objetiva, tanto oralmente quanto textualmente; Capacidade de ouvir e compreender o outro; Atendimento ao público geral de forma compreensível.

Quesitos	Pontuação
5.1 – Comunica-se oralmente de forma clara e objetiva.	
5.2 – Comunica-se textualmente de forma clara e objetiva.	
5.3 – Busca compreender a informação transmitida pelo outro.	
5.4 - Atende e orienta ao público interno e externo de forma compreensível.	

6. Conduta moral e ética profissional – Desempenho com integridade de conduta, respeitando os princípios constitucionais e o Código de Ética do Servidor Público Federal; Respeito a dignidade, pluralidade e diversidade.

Quesitos	Pontuação
6.1 – Atua com integridade de conduta em suas relações de trabalho.	
6.2 – Respeita o Código de Ética do Servidor Público Federal.	
6.3 – Respeita os princípios constitucionais da Administração Pública.	
6.4 – Respeita a dignidade da pessoa humana, a pluralidade de ideias e a diversidade.	

7. Capacidade de análise crítica – Capacidade para identificar as situações críticas do setor, buscando a opção mais adequada para solucioná-las e propor melhorias.

Quesitos	Pontuação
9.1. - Busca a opção mais adequada para solucionar as situações críticas do setor.	
9.2 – Propõe melhorias aos processos de trabalho.	

ANEXO 4 – Formulário de autoavaliação da chefia imediata e avaliação da chefia imediata pela chefia imediatamente superior.

1. Assiduidade - Comparecimento, pontualidade e permanência no local de trabalho nos períodos estabelecidos e, se em serviço externo, com conhecimento e anuência da chefia.

Quesitos	Pontuação
1.1 – Comparece regularmente ao trabalho.	
1.2 – Cumpre pontualmente o horário estabelecido ao trabalho.	
1.3 – Permanece no local de trabalho durante o expediente.	
1.4 – Informa imprevistos que impeçam seu comparecimento ao trabalho.	

2. Disciplina - Respeito à hierarquia e às normas institucionais; maneira como responde às mudanças no setor de trabalho e cordialidade com a comunidade universitária.

Quesitos	Pontuação
2.1 – Respeita a hierarquia da sua unidade.	
2.2 – Cumpre as normas institucionais.	
2.3 – Adapta-se às mudanças ocorridas no setor de trabalho.	
2.4 – Tem atitude profissional, respeitosa e cordial no relacionamento com os usuários dos diversos níveis hierárquicos e culturais.	

3. Produtividade e Qualidade – Organização, conhecimento e realização das atividades definidas no plano de trabalho, com qualidade e dentro dos prazos estabelecidos.

Quesitos	Pontuação
3.1 – Organiza as atividades, observando as prioridades.	
3.2 – Realiza as atividades acordadas no plano de trabalho.	
3.3 – Tem domínio das rotinas, atribuições e execução do trabalho do setor.	
3.4 – Cumpre os prazos estabelecidos para a realização das atividades.	

4. Capacidade de Iniciativa - Capacidade de identificar imprevistos e apresentar sugestões para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho; disponibilidade para contribuir com o trabalho do setor; interesse pela atualização profissional.

Quesitos	Pontuação
4.1- Busca alternativas para soluções de situações imprevistas no trabalho.	
4.2 - Faz sugestões e críticas construtivas para a melhoria dos processos de trabalho.	
4.3 - Coloca-se à disposição para desenvolver outras atividades do setor.	
4.4 – Mantem-se atualizado profissionalmente (participa de capacitações, estuda a legislação, instruções ou normas/manuais).	

5. Responsabilidade - Capacidade de cumprir suas atividades com seriedade, assumindo as consequências de suas atitudes e decisões; zelo pelo patrimônio da Instituição.

Quesitos	Pontuação
5.1 – Responsabiliza-se pelo cumprimento das atividades estabelecidas no plano de trabalho e com o funcionamento do setor.	
5.2 – Desenvolve o trabalho com (compromisso e senso crítico) seriedade, inspirando confiança nas atividades desenvolvidas.	
5.3 – Assume as consequências de suas atitudes e decisões no trabalho.	
5.4 – Conserva os materiais, as instalações físicas e os equipamentos da Universidade.	

6. Relacionamento Interpessoal – Cooperação com os trabalhos em equipe, colocando-se à disposição para ajudar os colegas, evitando comentários prejudiciais ao ambiente de trabalho e contribuindo para um bom clima organizacional;

Quesitos	Pontuação
6.1 - Cooperar com os trabalhos em equipe.	
6.2 – Coloca-se à disposição para auxiliar colegas.	
6.3 - Evita fazer comentários comprometedores a imagens dos servidores ou prejudiciais ao ambiente de trabalho.	
6.4 – Contribui para um bom clima organizacional.	

7. Comunicação – Capacidade de transmitir as informações de forma clara e objetiva, tanto oralmente quanto textualmente; Capacidade de ouvir e compreender o outro; Atendimento ao público geral de forma compreensível.

Quesitos	Pontuação
7.1 – Comunica-se oralmente de forma clara e objetiva.	
7.2 – Comunica-se textualmente de forma clara e objetiva.	
7.3 – Busca compreender a informação transmitida pelo outro.	
7.4 - Atende e orienta ao público interno e externo de forma compreensível.	

8. Conduta moral e ética profissional – Desempenho com integridade de conduta, respeitando os princípios constitucionais e o Código de Ética do Servidor Público Federal; Respeito a dignidade, pluralidade e diversidade.

Quesitos	Pontuação
8.1 – Atua com integridade de conduta em suas relações de trabalho.	
8.2 – Respeita o Código de Ética do Servidor Público Federal.	
8.3 – Respeita os princípios constitucionais da Administração Pública.	
8.4 – Respeita a dignidade da pessoa humana, a pluralidade de ideias e a diversidade.	

9. Capacidade de análise crítica – Capacidade para identificar as situações críticas do setor, buscando a opção mais adequada para solucioná-las e propor melhorias.

Quesitos	Pontuação
9.1. - Busca a opção mais adequada para solucionar as situações críticas do setor.	
9.2 – Propõe melhorias aos processos de trabalho.	

10. Desenvolvimento da equipe – Suporte ao desenvolvimento profissional dos integrantes da equipe, oportunizando condições de participação nas decisões.

Quesitos	Pontuação
10.1. - Apoia o desenvolvimento profissional dos integrantes da equipe.	
10.2 – Inclui os integrantes da equipe em decisões que envolvem as atividades do setor.	

11. Tomada de Decisão – Demonstração de segurança, coerência e imparcialidade na tomada de decisão.

Quesitos	Pontuação
11.1. - Demonstra segurança ao tomar decisões.	
11.2 - Toma decisões com coerência e imparcialidade para o bom desenvolvimento das atividades.	

12. Planejamento – Capacidade de propor ações levando em conta as possibilidades e limitações do setor; Estabelecimento de planos de ações condizentes com os objetivos do setor.

Quesitos	Pontuação
12.1. - Propõe ações com base na análise da realidade, levantando as possibilidades e limitações do setor.	
12.2 - Estabelece planos de ações condizentes com os objetivos do setor.	

13. Liderança – Coordenação dos servidores sob sua responsabilidade, de forma respeitosa; Capacidade de estimular a equipe para a realização de objetivos comuns.

Quesitos	Pontuação
13.1. - Coordena os servidores de sua equipe de trabalho respeitando as particularidades de cada indivíduo.	
13.2 - Mobiliza a equipe para realização de objetivos comuns.	
13.3 – Demonstra disponibilidade para auxiliar os integrantes da equipe.	

ANEXO 5 – Formulário de avaliação da chefia imediata pelos integrantes da equipe de trabalho.

1. Disciplina - Respeito à hierarquia e às normas institucionais; maneira como responde às mudanças no setor de trabalho e cordialidade com a comunidade universitária.

Quesitos	Pontuação
1.1 – Respeita a hierarquia da sua unidade.	
1.2 – Cumpre as normas institucionais.	
1.3 – Adapta-se às mudanças ocorridas no setor de trabalho.	
1.4 – Tem atitude profissional, respeitosa e cordial no relacionamento com os usuários dos diversos níveis hierárquicos e culturais.	

2. Capacidade de Iniciativa - Capacidade de identificar imprevistos e apresentar sugestões para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho; disponibilidade para contribuir com o trabalho do setor; interesse pela atualização profissional.

Quesitos	Pontuação
2.1- Busca alternativas para soluções de situações imprevistas no trabalho.	
2.2 - Faz sugestões e críticas construtivas para a melhoria dos processos de trabalho.	
2.3 - Coloca-se à disposição para desenvolver outras atividades do setor.	
2.4 – Mantem-se atualizado profissionalmente (participa de capacitações, estuda a legislação, instruções ou normas/manuais).	

3. Responsabilidade - Capacidade de cumprir suas atividades com seriedade, assumindo as consequências de suas atitudes e decisões; zelo pelo patrimônio da Instituição.

Quesitos	Pontuação
3.1 – Responsabiliza-se pelo cumprimento das atividades estabelecidas no plano de trabalho e com o funcionamento do setor.	
3.2 – Desenvolve o trabalho com (compromisso e senso crítico) seriedade, inspirando confiança nas atividades desenvolvidas.	
3.3 – Assume as consequências de suas atitudes e decisões no trabalho.	
3.4 – Conserva os materiais, as instalações físicas e os equipamentos da Universidade.	

4. Relacionamento Interpessoal – Cooperação com os trabalhos em equipe, colocando-se à disposição para ajudar os colegas, evitando comentários prejudiciais ao ambiente de trabalho e contribuindo para um bom clima organizacional;

Quesitos	Pontuação
4.1 - Cooperar com os trabalhos em equipe.	
4.2 – Coloca-se à disposição para auxiliar colegas.	
4.3 - Evita fazer comentários comprometedores a imagens dos servidores ou prejudiciais ao ambiente de trabalho.	
4.4 – Contribui para um bom clima organizacional.	

5. Comunicação – Capacidade de transmitir as informações de forma clara e objetiva, tanto oralmente quanto textualmente; Capacidade de ouvir e compreender o outro; Atendimento ao público geral de forma compreensível.

Quesitos	Pontuação
5.1 – Comunica-se oralmente de forma clara e objetiva.	
5.2 – Comunica-se textualmente de forma clara e objetiva.	
5.3 – Busca compreender a informação transmitida pelo outro.	
5.4 - Atende e orienta ao público interno e externo de forma compreensível.	

6. Conduta moral e ética profissional – Desempenho com integridade de conduta, respeitando os princípios constitucionais e o Código de Ética do Servidor Público Federal; Respeito a dignidade, pluralidade e diversidade.

Quesitos	Pontuação
6.1 – Atua com integridade de conduta em suas relações de trabalho.	
6.2 – Respeita o Código de Ética do Servidor Público Federal.	
6.3 – Respeita os princípios constitucionais da Administração Pública.	
6.4 – Respeita a dignidade da pessoa humana, a pluralidade de ideias e a diversidade.	

7. Capacidade de análise crítica – Capacidade para identificar as situações críticas do setor, buscando a opção mais adequada para solucioná-las e propor melhorias.

Quesitos	Pontuação
7.1. - Busca a opção mais adequada para solucionar as situações críticas do setor.	
7.2 – Propõe melhorias aos processos de trabalho.	

8. Desenvolvimento da equipe – Suporte ao desenvolvimento profissional dos integrantes da equipe, oportunizando condições de participação nas decisões.

Quesitos	Pontuação
8.1. - Apoiar o desenvolvimento profissional dos integrantes da equipe.	
8.2 - Oportuniza condições de participação dos integrantes da equipe em decisões que envolvem as atividades do setor.	

9. Tomada de Decisão – Demonstração de segurança, coerência e imparcialidade na tomada de decisão.

Quesitos	Pontuação
9.1. - Demonstra segurança ao tomar decisões.	
9.2 - Toma decisões com coerência e imparcialidade para o bom desenvolvimento das atividades.	

10. Planejamento – Capacidade de propor ações levando em conta as possibilidades e limitações do setor; Estabelecimento de planos de ações condizentes com os objetivos do setor.

Quesitos	Pontuação
10.1. - Propõe ações com base na análise da realidade, levantando as possibilidades e limitações do setor.	
10.2 - Estabelece planos de ação condizentes com os objetivos do setor.	

11. Liderança – Gerenciamento dos servidores sob sua responsabilidade, de forma respeitosa; Capacidade de estimular a equipe para a realização de objetivos comuns.

Quesitos	Pontuação
11.1. - Gerencia os servidores sob sua gestão, considerando de forma respeitosa as particularidades de cada indivíduo.	
11.2 - Mobiliza a equipe para realização de objetivos comuns.	
11.3 – Demonstra disponibilidade para auxiliar os integrantes da equipe.	

ANEXO 6 – Tabela de pontuação dos formulários.

TABELA DE PONTUAÇÃO DOS FORMULÁRIOS	
PONTOS	CRITÉRIOS
1	Nunca: O servidor nem ao menos uma vez apresentou o comportamento durante o período avaliativo.
2	Raramente: O servidor em poucas vezes apresentou o comportamento durante o período avaliativo.
3	Às vezes: O servidor algumas vezes apresentou o comportamento durante o período avaliativo.
4	Frequentemente: O servidor muitas vezes apresentou o comportamento durante o período avaliativo.
5	Sempre: O servidor todas às vezes apresentou o comportamento durante o período avaliativo.