

ARTIGO ORIGINAL

FRANCO, Nilton Wagner ^[1], SILVEIRA, Veronica Alves da ^[2], OLIVEIRA, Monica Alvarenga ^[3]

FRANCO, Nilton Wagner. SILVEIRA, Veronica Alves da. OLIVEIRA, Monica Alvarenga. Administração Pública: Ato ímpreto, processo administrativo disciplinar e ampla defesa. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 03, Vol. 02, pp. 167-186. Março de 2021. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/ampla-defesa>

Contents

- RESUMO
- 1. INTRODUÇÃO
- 2. REFERENCIAL TEÓRICO
- 2.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
- 2.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS UTILIZADOS
- 2.3 PENALIDADES E PUNIÇÕES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
- 2.4 OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUANTO À PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES
- 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS
- 3.1 CASO 1
- 3.2 CASO 2
- 3.3 CASO 3
- 4. RESULTADOS ESPERADOS
- 4.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS
- 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS
- REFERÊNCIAS
- APÊNDICE – REFERÊNCIA DE NOTA DE RODAPÉ

RESUMO

Este trabalho consiste em descrever como a Administração Pública apura os fatos e atos ímpreto através do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), baseando-se através da

Constituição Federal de 1988, por meio da Lei 8.112/90 que disciplina o PAD em âmbito federal e outras leis infraconstitucionais, dessa forma, limitando os procedimentos apenas no princípio da formalidade dos atos, buscando-se, ainda que exista discricionariedade, que está esteja pautada na legalidade das apurações e resultados. Realiza-se então uma pesquisa descritiva teórica feita através do estudo das leis brasileiras e artigos científicos que dissertam sobre o PAD. Diante desses aspectos temos como resultados esperados ampliar o campo de estudo do tema em questão e mostrar a efetividade do PAD, como instrumento eficiente de apuração das ocorrências e também sua competência na aplicação de penalidades que podem levar até mesmo à demissão do investigado.

Palavras-chave: Administração Pública, Processo Administrativo Disciplinar, legalidade.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública goza de direitos e obrigações inerentes a qualidade de guardião dos interesses da coletividade. Há de se ressaltar que ainda agindo a Administração Pública com superioridade, ela está engessada em agir somente em benefício da coletividade buscando preservar o bom andamento dos serviços públicos, ordenado dentro da lei sem dela poder desvirtuar. Dentre essas prerrogativas encontram-se os poderes da Administração que são os instrumentos necessários para que possa agir nessa qualidade. Enquanto no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no público, ele passa a ser uma imposição, virando um dever que o agente detém, e não admite omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação (MEIRELLES, 2013).

A Administração Pública possui, além do direito, o dever de preservar seus bens, assim como toda a estrutura administrativa na qual está inserida. Suas atribuições vão desde cuidar dos bens patrimoniais que possui, a administrar a política administrativa existente e organizar novas implementações. Dentro deste contexto, verifica-se que o gestor público enquanto símbolo representativo da Administração e baseado na qualidade atribuída ao seu cargo, deve administrar e controlar os resultados de sua área de atuação, sempre baseado na legalidade dos atos administrativos.

Conforme o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, *ninguém será obrigado a fazer*

ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, expondo deste modo: à Administração Pública só cabe fazer o que for expressamente autorizada pela lei.

O Princípio da Legalidade, como vimos, garante o cumprimento da constituição federal e, por meio deste princípio protege o cidadão das ações arbitrárias que o Estado possa lhe causar. Isto posto, quaisquer ações do estado à margem da lei qualificam-se como injurídicas. Para tanto, temos na Constituição da República Federativa do Brasil muitos princípios e normas que norteiam, conduzem e regem as atividades desempenhadas pelos agentes públicos, responsáveis por zelar e agir com probidade diante das coisas e dos serviços públicos. Neste ponto de vista, Di Pietro (2010) afirma que a administração pública depende de lei, e não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados.

A Administração Pública tem o dever de cuidar de sua ampla estrutura, dentro de parâmetros de legalidade, por isso, vislumbramos a Administração regrada na Constituição Federal de 1988 e também nas leis infraconstitucionais. A Administração, ao verificar que atos ímparos estão sendo realizados por servidores públicos, tem o dever de investigar e apurar os fatos ocorridos. Especificamente a nível federal, temos o Estatuto dos Servidores Públicos Federais que orientam como deve ser o processo de apuração. Não podemos afirmar que toda denúncia, ou ciência de fato ocorrido seja ímparo, mas, toda denúncia deve ser devidamente analisada.

O presente trabalho tem o propósito de demonstrar como a Administração Pública, ao tomar ciência de irregularidades ocorridas, apura os fatos através do Processo Administrativo Disciplinar que guia a investigação dentro de parâmetros de legalidade, constituindo-se desta forma em um instrumento legal através do qual a Administração Pública controla suas atividades. No entendimento de Di Pietro (2017), os processos disciplinares administrativos, dentre eles o PAD e seus meios sumários, são os meandros para que se possa acurar os ilícitos na administração. Entrementes, intenta-se apresentar como o Processo Administrativo, nesta conjuntura, se tornou um instrumento indispensável para a administração pública na verificação de fatos que devem ser analisados com rigor e formalidade para que haja uma razoável duração do processo, conforme determina o Art. 37 da CF/88 por meio da emenda Constitucional nº 19, de 1998, o Princípio da Eficiência que determina à Administração Pública direta e indireta, bem como a seus agentes, a busca

efetiva do bem comum através da prática de suas competências, agindo sempre de maneira imparcial, participativa, colaborativa, neutra, eficaz e prática, dedicando-se efetivamente na busca pela qualidade.

Sendo o PAD um instrumento com fins de apurar as responsabilidades do servidor público no caso de atos ilegais que remetam a penalidades de maior severidade que a suspensão por trinta dias, incluindo-se a demissão, a cassação da aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, cabe adicionar valorosa observação: mesmo ficando possível a aplicação de sanções civis e penais aos servidores públicos, o PAD limita-se às sanções administrativas, segundo as sanções civis e criminais através de ações judiciais em alcadas pertinentes a esta.

O momento político-econômico justifica e motiva este projeto de pesquisa dentro de um tema atual e importante para a sociedade. Promover o conhecimento do PAD dentro dos objetivos descritos neste trabalho, além de ajudar a ampliar o pensamento crítico, oportuniza esclarecer o ideário de impunidade e sua relação com o funcionalismo público, de maneira que se torna valoroso mostrar a existência de um processo garantidor dos direitos e deveres, além de tornar evidente que as transgressões das leis remetem a punições, considerando evidentemente o amplo direito de defesa.

Neste plano, o objetivo geral deste estudo conceitua-se em compreender como os atos ímparos praticados por servidores públicos são, através do Processo Administrativo Disciplinar, investigados dentro de uma ótica de legalidade.

Como objetivos específicos, foi descrito de que forma os princípios constitucionais baseiam e auxiliam o PAD, criando um ambiente de intermediação das leis e sua discricionariedade, apresentando-se como importantes instrumentos de mensuração dos fatos. Especificamente quanto as penalidades e punições cabíveis, de acordo com o nível de infração do servidor, o trabalho buscou descrever de que forma o PAD se baseia na lei, mostrando que dentro de um perfil legal, a finalidade maior é buscar a verdade dos fatos ocorridos para que, se houver alguma punição, esta seja aplicada legalmente. Por fim, também descreveu a problemática do instituto da prescrição das ações em cada caso concreto.

A fim de alcançar os objetivos propostos foi realizada uma análise bibliográfica em leis, livros

e artigos científicos que dissertam sobre o PAD, referenciada de forma qualitativa.

O presente trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo é a introdução que posiciona o leitor quanto a relevância do tema e os objetivos propostos. O segundo capítulo se atreve a fazer uma revisão da literatura que trata sobre o tema Processo Administrativo Disciplinar e sua importância para a Administração Pública. O terceiro capítulo procurou traçar os procedimentos metodológicos utilizados na coleta dos dados. O capítulo quarto expôs os resultados esperados. No capítulo cinco foram descritas as considerações finais e, por derradeiro no capítulo seis, as referências bibliográficas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A evolução do processo administrativo disciplinar passou por importantes momentos. Como marco inicial deste estudo, cabe ilustrativamente citar um acontecimento congênere ocorrido na história do Brasil: A revolta da Chibata (1910). Conforme nos conta Cabral e Cangussu (2011), João Cândido, conhecido então como Almirante Negro, liderou a revolta de marinheiros que se apossaram de importantes navios da Marinha do Brasil. Os marinheiros rebelaram-se exigindo o fim dos castigos físicos praticados pelos oficiais nas embarcações brasileiras. Diziam os rebeldes que, caso não fossem ouvidos, bombardeariam o Rio de Janeiro e ainda outras cidades contíguas. Diante disto, houve um acordo com promessa de anistia a todos os rebeldes envolvidos. Amparados nesta garantia os amotinados desembarcaram no Rio de Janeiro. O que ocorreu nos momentos seguintes foi que o acordo de anistia não se cumpriu e muitos marinheiros foram perseguidos, presos e assassinados. Entretanto, o castigo da chibata jamais voltou a ser utilizado nas embarcações brasileiras. Pode-se concluir que a história da Revolta da Chibata, além de abrilhantar as primeiras linhas deste trabalho, simboliza um período em que disciplinava-se o servidor público por meio da prática de castigos físicos.

A palavra “processo”, do latim *procedere*, significa avançar, seguir em um conjunto sequencial, e quando estamos citando um Processo Administrativo Disciplinar, temos então

uma sequência de atos baseados na lei que disciplinará a apuração de um ato considerado ímparo praticado por servidor público. Neste caminho, a administração pública tem o dever de, ao tomar ciência de ato desabonativo da lei, realizar a análise do acontecido e, constatado o ilícito, é dever da administração abrir o PAD para, dentro das formalidades impostas, proceder com os trâmites legais que dará, tanto para a administração pública quanto para o acusado, a possibilidade de esclarecimento dos fatos. A averiguação de responsabilidade do servidor público, uma vez expostos a materialidade e suspeitas de autoria, pode ocorrer por meio de sindicância acusatória ou ainda através do processo administrativo disciplinar - PAD Gomes (2017). Da instauração do processo disciplinar administrativo ao julgamento, compreende-se um prazo de 60 (sessenta) dias, havendo a possibilidade de prorrogação com a mesma duração, até a conclusão com definição das penalidades ou absolvição. Cabe neste entendimento que, constitucionalmente, o processo administrativo prevê garantias, tanto de direitos e de defesa quanto de investigação e punição, considerando ainda a possibilidade de prescrição nas ações de improbidade administrativa.

Na dicção do art. 143, da lei 8112/1990, lei que regulamenta a administração pública federal, *in verbis* Art.143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado a ampla defesa.

Em síntese, partindo-se da premissa de que existe um ato ilícito a ser apurado, instaura-se uma sindicância a fim de que se possa averigar o que de fato ocorreu. Caso as provas direcionem à instauração do PAD, necessita-se de uma portaria de modo a designar a comissão que atuará. Em geral são três servidores estáveis, existindo já ali o nome de um possível autor que é um servidor público. Os fatos e as prováveis penalidades que esta pessoa poderá sofrer em caso de culpa comprovada são relatados nesta portaria. Então, O PAD se inicia com esta comissão que vai emitir uma ata de instalação dos trabalhos. A Instauração é a primeira fase que dá início ao inquérito, e a segunda é a investigação dentro do PAD. A seguir, o acusado vai exercer o contraditório e a ampla defesa, princípios legais constitucionais aplicados ao PAD. Durante o inquérito são montadas todas as provas, apresentadas todas as testemunhas e ouvidos os depoentes. Caso tenha um acusador, este também será ouvido. As investigações e provas feitas durante a sindicância podem até ser introduzidas no PAD, porém, há necessidade neste momento de se dar ampla defesa e o

contraditório para o servidor. Após as provas feitas e as alegações cabais, a defesa final do acusado é apresentada e, como já visto, ele tem um prazo para isto. Caso esteja em local incerto e não sabido, será necessário a publicação de um edital para que ele possa se defender. Ainda, se porventura não possuir uma defesa própria, existe um defensor dativo designado pela Administração Pública para que isso aconteça. Terminadas as alegações, será feito o julgamento. Da mesma forma e com os mesmos critérios que na sindicância, será elaborado um relatório pela comissão, apresentando assim à autoridade superior alternativa de arquivar o processo ou aplicar as penalidades, dando ciência ao acusado, caso apenado, que ele terá uma fase recursal para se defender.

Pela qualidade do material disponível acerca do tema desta pesquisa, destacamos oportunamente como exemplo, alguns autores que alicerçaram, enriqueceram e contribuíram fundamentalmente de forma direta e/ou indireta para o desenvolvimento do trabalho: Edilson Mougenot Bonfim; José dos Santos Carvalho Filho; Maria Sylvia Zanella di Pietro; Marcelo Figueiredo; Rebeca Peixoto Leão Almeida González; Paulo Artur dos Santos [de] Castro de Campos Rangel; Teori Albino Zavaschi, entre outros pensadores que se doaram na produção de tão importante material propositado à temática.

2.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS UTILIZADOS

A Administração Pública, representada pela comissão designada para dar andamento ao PAD, deve basear-se na lei como fonte primária, mas, existem também fontes secundárias que a auxiliam, e dela não pode se afastar; nesse quesito, temos os princípios constitucionais que exercem também papel de fundamental importância no Processo Administrativo Disciplinar. Desta maneira, os princípios constitucionais constam no ordenamento jurídico como fontes secundárias do direito, tendo como fonte primária a lei formal, indicando deste modo que, aquele deve se submeter à apreciação desta, e não pode contrariá-la.

Ainda como bem esclarece Gomes (2017), os princípios, tanto quanto as regras, são normas jurídicas com menor abrangência, já que estabelecem o caso concreto, ao passo que as de maior abrangência condizem a parâmetros para a Administração Pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 buscou explicitar a importância dos

princípios e especificou essa importância para a Administração Pública, que tem o dever de fazer somente o que está legislado, através de seu artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência

Nesta conceituação, dentro de um PAD podemos destacar princípios que são essenciais para a guarda de direitos, tanto da administração como do acusado, como por exemplo, o princípio da legalidade que é o basilar do processo e informa que todo procedimento deve ser pautado na lei formal e dela não pode se afastar. Os princípios constituem importante papel neste ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário assentarem o equilíbrio necessário entre as prerrogativas da Administração os direitos dos administradores (DI PIETRO, 2001).

Com relação ao princípio do devido processo legal, verifica-se que ele é de primordial importância no ordenamento constitucional atual, visto o Brasil ter passado por um período de ditadura militar, e por isso na elaboração da Constituição Federal de 1988, o elaborador fez questão de explicitá-lo no artigo 5º, inciso LIV: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

Neste sentido, o princípio da ampla defesa e o contraditório, também importantíssimos para o PAD, informam que o servidor público tem direito a um processo justo, e como processo justo, podemos exemplificar que lhe é reservado saber do que o estão acusando, assim como também acompanhar o processo e ficar informado sobre todos os aspectos pertinentes ao caso. E como contraditório, goza da possibilidade de apresentação de provas que possam se lhe esclarecer a situação envolvida. A Constituição Federal de 1988 explicita e alinha ainda esse princípio no artigo 5º, inciso 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.

Note que o princípio do contraditório garante constitucionalmente ao administrado o direito de argumento dentro do processo administrativo.

Para Paulo Rangel (2013, p.17/18)

A instrução contraditória é inerente ao próprio direito de defesa, pois não se concebe um processo legal, buscando a verdade processual dos fatos, sem se dê ao acusado a oportunidade de desdizer as afirmações feitas pelo Ministério Público (ou seu substituto processual) em sua peça exordial.

Na ampla defesa, está a garantia de que o administrado terá o direito de utilizar todas as provas que sejam lícitas e que sejam pertinentes ao processo, como assim diz Bonfim (2009, p. 39):

O princípio da ampla defesa não supõe uma infinidade de atos no que concerne à produção da defesa a bel prazer, sem limites determinados ou mesmo a qualquer tempo ou a qualquer hora, mas, ao contrário, que a defesa necessária se produza pelos meios e elementos totais de alegações e de provas no tempo processual que será devidamente oportunizado pela lei.

Dentro do conceito do que a ampla defesa possibilita, temos o “direito de calar”, sem que este seja apontado como omissão ou culpa. A possibilidade de reconsideração e revisão do processo, assim também como a possibilidade de pleitear em Processo Administrativo Disciplinar sem advogado constituído e haver a desconstituição de seu advogado se considerá-lo ineficiente.

Para Morais (2004, p. 124)

O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto num âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito à defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal).

Podemos citar também o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, princípios não expressos no ordenamento constitucional, mas, que denota vital importância por existir a necessidade de mensuração no caso concreto. A base do princípio da proporcionalidade é

fazer um comparativo entre o ato ímparo e a sentença imposta, e nesse caso deve ser proporcionalmente aplicada e também quando, muito frequentemente, ocorre o confronto de dois direitos fundamentais sendo exigidos.

Bonavides (2001, p. 425) ensina que:

Uma das aplicações mais proveitosa contidas potencialmente no princípio da proporcionalidade é aquela que o faz instrumento de interpretação toda vez que ocorre antagonismo entre direitos fundamentais e se busca daí solução conciliatória, para a qual o princípio é indubitavelmente apropriado.

O princípio da razoabilidade está intimamente ligado ao da proporcionalidade e muito se confunde entre os dois, mas a razoabilidade está mais voltada à aplicação da penalidade imposta. Assim como relata Gomes (2017), no Direito Disciplinar, a razoabilidade precisa transcorrer via aplicação das sanções, visto não haver máximo ou mínimo de pena, excluindo-se a suspensão, ainda assim, necessita de um juízo de proporcionalidade.

2.3 PENALIDADES E PUNIÇÕES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A penalidade administrativa ocorre quando após se constatar a evidência de um ato ímparo, já foi aberta uma sindicância ou PAD, e restou comprovado que de fato houve um ilícito a ser punido. Ao final do processo pode ficar comprovado que o ato exija tanto uma penalidade administrativa como também civil e penal, e nesse caso serão tratadas dentro da esfera de cada lei pertinente.

Para as penalidades administrativas, temos em cada esfera de governo: municipal, estadual e federal, as leis regentes disciplinadas sempre de acordo com a lei maior, a Constituição Federal de 1988.

Na administração pública federal, podemos citar a lei 8112 de 1990, Estatuto dos Servidores Públicos Federais, que tornam evidentes as penalidades administrativas existentes a serem aplicadas em cada caso concreto, não permitindo a lei que haja generalidade dos fatos, mas sim, que as penalidades só podem ser aplicadas quando todo o processo for baseado dentro da legalidade.

De acordo com a Lei 8112 de 1990, Art.127, são penalidades disciplinares:

- I – Advertência;
- II – Suspensão;
- III – Demissão;
- IV – Cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- V – Destituição de cargo em comissão;
- VI – Destituição de função comissionada.

Outrossim, as penalidades administrativas submetem o servidor público a punições definidas quando, por ato ou omissão, deixe de observar os deveres inerentes ao seu cargo, com prejuízo da ordem, eficiência ou interesse do serviço público. As penalidades dentro do Processo Administrativo Disciplinar vão ocorrer quando o processo já passou pelas fases de instauração, inquérito administrativo e relatório. Conforme §§ 1º a 3º do artigo 167 da Lei 8112/90:

§ 1º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.

§ 2º Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141.

As punições diante das penalidades que exigem a instauração do Processo Administrativo Disciplinar são: suspensão por mais de 30 dias; demissão; cassação da aposentadoria; cassação da disponibilidade e destituição de cargo em comissão.

Na constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.112/90 em seus artigos 129, 130, 132, 134 e 135, determina que apenas aos supostos supracitados, não possibilita à autoridade o poder de perdoar, compor ou transgredir, por meio de aplicação de qualquer tipo de pena alternativa.

Podemos verificar a importância de que o PAD seja realizado com a lisura necessária para que os fatos possam ser revelados e esclarecidos a bem da administração pública e também do administrado, já que após a constatação do acontecido, ele pode sofrer sanções disciplinares das mais leves até as mais graves que podem levá-lo a uma demissão ou destituição de função.

2.4 OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUANTO À PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES

Precipuamente, a ação de improbidade administrativa objetiva reprimir condutas ímpreas que possam ser cometidas na Administração por agentes públicos e/ou terceiros, por meio de aplicação de sanções legais resguardando assim o princípio da moralidade administrativa.

Quanto a prescrição na ação de improbidade, Teori Zavascki (2014), destaca ser importante a distinção entre as faces repressivo-reparatória, caracterizada pelo pedido de aplicação de sanção de resarcimento e repressivo-punitiva, referente as demais sanções, a fim de que se possa verificar a aplicação do instituto da prescrição, pautando-se pelo mandamento constitucional que determina ser imprescritível a ação de resarcimento ao erário público.

É precioso observar que, a lei mantém-se vaga quantos aos atos de improbidade praticados por terceiros alijados de quaisquer vínculos jurídicos com a Administração Pública. A omissão de detalhes em torno da lei nos casos de réus distintos acaba por promover a problematização diante da prescritibilidade. Alicerçando este entendimento contraditório, Carvalho Filho (2017), aborda a existência de divergências em razão da omissão da lei. De um lado fica o entendimento de que o prazo discricional seria o mesmo atribuído ao agente público com o qual compactuou, de outro lado, de que se deve aplicar o que determina o inciso I do artigo 23 que é de cinco anos.

Segue o autor na sustentação de que seria aplicável ainda o art. 205 do código civil, exatamente por não haver prazo determinado. Por fim, de que o prazo deve ser o mesmo do agente ao que se assemelha na prática da improbidade, visto que a conduta do terceiro se

atrela par e passo com a do agente coautor.

Evidencia-se assim a problemática levantada quanto à relação de vínculo jurídico em torno de quem comete o ato de improbidade e qual a punição cabível, considerando a pluralidade de réus. O que não se deve, no entanto, no amparo da lei, é permitir que alguém que exerça direta ou indiretamente a função pública, possa fugir às suas responsabilidades transgredindo os princípios morais e legais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento desse trabalho pautou-se em leituras de artigos que foram buscados a partir de plataformas oficiais como SciELO, Google Acadêmico, periódicos entre outros, onde procurou-se realizar leituras que proporcionassem embasamento teórico para o progresso dessa pesquisa. Baseou-se, portanto, a pesquisa em leituras de artigos e periódicos, que permitiram a construção e a evolução do referido artigo.

A pesquisa deu luz ainda ao desenvolvimento dessa obra e foi abrindo caminhos que conduziram ao referido tema: Administração Pública: Ato Ímprebo, Processo Administrativo Disciplinar e Ampla Defesa.

Através das leituras, se pôde definir as etapas que envolvem o PAD e como esse processo deve ser aplicado, de modo que as punições sejam adequadas e respeitem os critérios legais. Por meio das pesquisas realizadas, foi ampliado o campo de visão, além de fazer compreender mais amplamente que o PAD pode ser uma ferramenta importante e aliada nos processos administrativos em casos de irregularidades por parte do servidor público.

O trabalho apresentado foi baseado em uma pesquisa classificada como exploratória, conforme Gil (2008), seu objetivo é propor maior familiaridade com o tema, com vista a torná-lo mais explícito.

Do ponto de vista de seus objetivos, tornando-se aquela que, dentro deste contexto, procura descrever a funcionalidade e a aplicabilidade do Processo Administrativo Disciplinar e sua efetividade como instrumento direcionado a apuração de irregularidades cometidas por servidores públicos, alicerçado nos aspectos legais e constitucionais nas etapas

investigativas, ocorridas para que as penalidades administrativas, caso aplicadas, ocorram na certeza de que foram mensuradas corretamente.

O trabalho tem como procedimentos a pesquisa bibliográfica, para tanto, utilizamos de materiais já elaborados como: “artigos acadêmicos e livros” (GIL, 2008).

Fonseca (2002, p. 32) coloca-nos que:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

Através deste procedimento, foi realizado uma análise legal, julgados, jurisprudências; assim também como através de Artigos Científicos publicados que dissertem sobre o referido assunto.

Quanto à abordagem dos problemas, esta foi referenciada de forma qualitativa, já que se busca compreender dentro de aspectos sociais, quais motivos e soluções apresentadas se mostram mais efetivas dentro de fatores não-numéricos.

Na visão de Denzin e Lincoln (2006), a palavra qualitativa implica uma ênfase sobre as qualidades das entidades e sobre os processos que não podem ser examinados ou medidos experimentalmente em termos de quantidade, volume, intensidade ou frequência.

Como objetivo geral, buscou-se esclarecer como ocorrem as etapas investigativas no PAD e como é feita a mensuração das penalidades administrativas aplicadas. Isso porque, em uma investigação precisam ser respeitadas as suas devidas etapas, além de ter sanções adequadas que correspondam as diferentes infrações.

Como objetivos específicos pôde-se destacar, dentre outros aspectos, como cada etapa de

investigação do PAD é realizada, em que circunstâncias o administrador público tem discricionariedade de aplicação das penalidades administrativas e como as leis e os princípios constitucionais ajudam a basear as penalidades administrativas aplicadas. Aqui, ressalta-se, que a pena para o infrator pode ser de diferentes esferas, desde punição administrativa, como uma repreensão nos parâmetros legais.

Para exemplificar mais amplamente os aludidos objetivos, apresenta-se de forma distinta os casos a seguir, seus elementos e atinentes desdobramentos.

3.1 CASO 1

Menciona-se o processo de um Gestor público que é exonerado por suspeita de uso indevido do cartão escola. O caso aconteceu no Estado do Amapá.^[4]

Segundo o portal de notícias do Estado, o fato se deu em março de 2018. Diante das apurações iniciais, foi registrado um Boletim de Ocorrência, o gestor escolar foi devidamente notificado e afastado do cargo, podendo ser levado a responder um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), acarretando-lhe, desde sanções leves até a perda do cargo público e resarcimento ao erário. A Secretaria de Educação do Estado do Amapá investiga ainda outros seis casos suspeitos que são passíveis à instauração de um Processo Administrativo.

3.2 CASO 2

Cita-se o caso ocorrido na Cidade de Barbacena, no estado das Minas Gerais, em que, após apuração feita pela Comissão de Avaliação de Desempenho – Processo nº 002/19 de C. R. de O., servidora municipal, em desfavor da referida, viu-se a necessidade de abertura do Processo Administrativo Disciplinar nº 008/2020 para averiguar, ao que tudo indica, evidências de que a servidora violou deveres e proibições constantes no Estatuto dos Servidores Públicos daquela cidade, Lei Municipal nº 3245/95:

PORTARIA Nº 21.497 – 1 – DETERMINAR, em atendimento ao Ofício nº 003/2020-CGEM-GC, a instauração de Processo Administrativo Disciplinar a ser respondido por C.R.O., matrícula nº xxxxxx, ocupante do cargo de Agente Administrativo,

lotada na Secretaria Municipal de Assistência Social, para apurar eventuais condutas irregulares, em tese, tipificadas nos artigos 132, incisos I, II, III, IV, X, XI, XV e XVII, e 133, incisos I, XV, XXI e XXII, da Lei nº 3.245/1995; relatadas por meio do Ofício nº 003/2020-CGEM-GC da Chefia de Corregedoria Geral, podendo haver, ainda, a subsunção a outros dispositivos legais, con quanto sejam revelados no decorrer do processo disciplinar. 2 - DETERMINAR que a Comissão Permanente de Processo Disciplinar e Sindicância instituída pela Portaria nº 18.472, de 18.01.2017, conduza o Processo devendo concluir seus trabalhos no prazo de 90 (noventa) dias contados da data de publicação do extrato desta Portaria. 3 - DELIBERAR que os membros da Comissão podem reportar-se diretamente aos órgãos da Administração Pública em diligências necessárias à instrução processual. 4 - DISPOR que a presente Portaria entre em vigor na data de sua publicação. Barbacena, 24 de janeiro de 2020. (PMB-MG – PAD: 008/2020. Gerência da Corregedoria – Recomendação de abertura de Processo Administrativo Disciplinar, Ofício nº 003/2020-CGEM-GC. Relator: J. T. C. J. - Controladoria Geral do Município, Data de Publicação: 23/01/2020).

Consta nos autos do PAD que na análise da 2º Avaliação de Desempenho, a servidora, além de não alcançar a pontuação mínima necessária para aprovação diante da apreciação de laboração, também violou deveres e obrigações inerentes a função desempenhada, o que ocasionou a necessidade da abertura do processo em estudo, com o propósito de analisar as ocorrências, conforme versa na publicação apresentada.

Na Avaliação de Desempenho constava que a servidora não havia desempenhado com presteza e zelo as atividades relativas ao seu cargo; por outro lado a autora alegava que sempre foi pontual e responsável ao exercer suas atribuições. No desfecho do caso, após oitivas nas sessões das testemunhas, ficou evidenciada a inverdade dos fatos constantes na Avaliação de Desempenho e a citada servidora teve o seu processo arquivado.

3.3 CASO 3

Veremos neste terminativo exemplo com dados e referências estruturadas onde se busca ampliar o entendimento no contexto desta pesquisa, um auto de Apelação Cível que trata os

seguientes atos administrativos: demissão, violação ao estatuto funcional, processo administrativo disciplinar, notícia de enfermidade mental à época dos fatos, necessidade de prova pericial, cerceamento reconhecido, sentença anulada e recurso provido. Refere-se a apelação contra o julgamento que sentenciou improcedente o pedido de anulação de ato administrativo, com pena de demissão aplicada, motivada por conduta ímpreba do autor, aqui apelante, que argumenta sobre a necessidade de prova pericial que legitime sua enfermidade quando da ocorrência dos fatos.

É o relatório:

O autor era servidor municipal, cargo de guarda municipal sob o regime estatutário, e no dia 01.10.2014 cometeu infração disciplinar, quando foi abordado por policiais militares armados, sem a respectiva documentação para portar a arma, em aparente estado de embriaguez, e, ainda, para evitar prisão em flagrante, simulou o furto do seu próprio veículo. Os fatos foram objeto de processo administrativo disciplinar, concluído com a aplicação da pena de demissão autor. Conforme decorre das manifestações das partes e documentos juntados, o processo administrativo teve processamento regular, sem vícios formais. Quanto ao seu mérito os fatos realmente eram graves e autorizavam a sanção imposta. Ocorre que os documentos juntados indicam longo histórico de enfermidades do autor, com inúmeras licenças médicas anteriores e posteriores (fls. 40/48) e diferentes diagnósticos (fls. 49/71), inclusive com possibilidade de relação com os fatos apurados e que justificaram a sanção (alcoolismo). Difícil, de plano, reconhecer imediata situação de falta de discernimento à época dos fatos, especialmente porque sequer alegada tal condição no processo administrativo (especialmente fls. 357/359), entretanto, especificamente requerida tal prova em Juízo (fls. 965/966) e diante da possibilidade de verificação da condição de saúde e seus efeitos perante o seu estatuto como guarda municipal, inegável que o julgamento antecipado cerceou a possibilidade de produção de prova relevante. Anoto que a análise da juridicidade do ato administrativo praticado permite ampliar o controle atribuído ao Judiciário, que “poderá concluir, em despeito de estar em pauta providência tomada com apoio em regra outorgadora de discreção, que, naquele caso específico submetido a seu crivo, a toda evidência a providência tomada era incabível, dadas as circunstâncias presentes e a

finalidade que animava a lei invocada" (Celso Antonio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 927; no mesmo sentido, indicando parâmetros para o controle do poder discricionário - Odete Medauar, Direito Administrativo Moderno, São Paulo: RT. , 2008, p. 113); igualmente expressando o Supremo Tribunal Federal (RE 17.126) que cabe ao Judiciário apreciar a realidade e a legitimidade dos motivos em que se inspira o ato discricionário da Administração (RDA 37/8). Admite-se, mesmo, para evitar arbitrariedades da Administração, a extensão do controle a respeito da valoração subjetiva do ato praticado sob o prisma do princípio da razoabilidade (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 20^a ed., p. 203/204); por isso, em situações análogas, a depender, evidentemente, da prova técnica, podem ser afastadas demissões de servidores (Ap. 0009554-81.2010, Des. Owaldo Luiz Palu, j. 26.06.13; Ap. 0001036-52.2007, Des. José Luiz Gavião de Almeida, j. 30.04.13). Portanto, na hipótese dos autos, deve ser produzida a prova requerida, anulando-se a r. sentença. Ante o exposto meu voto é pelo provimento do recurso para anular a sentença. (TJ-SP - AC: 10318914720178260577 SP 1031891-47.2017.8.26.0577, Relator: Luís Francisco Aguilar Cortez, Data de Julgamento: 17/09/2019, 1^a Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/09/2019).

Com evidências, o PAD é fundamental para esclarecer desvios de conduta de servidores e ainda para que a esfera pública busque meios de minimizar esses danos causados por má administração, além de oportunizar os recursos de defesa, evitando ações injustas para ambas as partes.

Percebe-se seguramente que o estudo retratado, por meio de uma análise bibliográfica, busca dilucidar a aplicabilidade, a eficiência e a eficácia do Processo Administrativo Disciplinar, além de sua fundamental importância servindo como aparato voltado a acurar os desvios e irregularidades praticadas por servidores públicos no exercício de suas atribuições funcionais.

4. RESULTADOS ESPERADOS

Buscou-se com o trabalho, ampliar nossos conhecimentos e levá-lo a diante, externalizando o tema proposto à compreensão de como o processo administrativo disciplinar se tornou uma ferramenta eficiente e indispensável para a investigação, punições cabíveis e ampla defesa, nos casos de improbidade administrativa, enfatizando também sua prescritibilidade.

De todo o exposto, depreender que o processo administrativo disciplinar se tornou um instrumento legítimo, por meio do qual a administração pública deve valorar suas decisões rigorosamente estruturadas no que está previsto em lei, seja em âmbito municipal, estadual ou federal.

Por fim, mostrar como a lei, baseada em nossa atual constituição, através de julgados, jurisprudências e doutrinas pertinentes ao assunto, está altamente capacitada para propor, tanto para a administração pública quanto para o administrado que se sentir lesado, um processo justo onde ambas as partes possam se valer da verdade real dos fatos, da ampla defesa, do contraditório, de forma e com base legal, imparcial, razoável e proporcional. Um processo em que o resultado proposto atinja aos seus objetivos justa e satisfatoriamente.

4.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Através da presente pesquisa vimos que a Administração Pública consiste em uma gestão da máquina pública de forma equilibrada visando o bem comum. Entretanto, para que a Administração pública aconteça, é preciso que se disponha do agente público.

O agente público é aquele que exerce muitas vezes cargos de confiança e de responsabilidade. Assim, é preciso que esse agente tenha boa conduta ética, onde desenvolva suas atividades de forma coerente e de acordo com os protocolos estabelecidos. Apesar de existir alguns processos padrões, assim como medidas de segurança para que não haja qualquer conduta indevida por meio do agente público, existem muitos casos em que o erro acontece e o agente realiza ações impróprias, e muitas vezes visando obter “vantagens”, seja ela financeira, ou não, sobre a máquina pública.

Refletindo sobre atos de improbidade, a seguinte pesquisa visa buscar meios de oferecer, através de fontes bibliográficas, o relato de como deve o processo administrativo disciplinar, no caso de um agente que tenham cometido algum ato transgressor. Todavia, permitindo que esse agente tenha a oportunidade de ampla defesa, no caso de ser acusado.

Com a pesquisa foi possível perceber que o PAD, se utiliza da Constituição, lei Magna, para respaldar as punições que são impostas ao agente infrator. Isso porque, a CF, é o documento oficial que rege o Brasil, e por isso, deve ser tido como norte principal. Vale ressaltar, que além da Constituição, o estatuto dos Servidores Públicos Federais, que foi sancionado em 1990, permite que ao agente infrator seja punido em graus diferentes, iniciando por uma advertência.

Em conformidade com os teóricos apresentados, é possível constatar que esses defendem que, em casos de má conduta do servidor público, é preciso que seja instaurado uma sindicância, por meio dessa fazer as devidas averiguações para tornar claros os fatos e dadas e as devidas correções.

O PAD, Processo Administrativo Disciplinar, consiste em uma atividade investigativa que deve ser instaurado dentro da Administração Pública, uma vez que seja percebido que o servidor se utilizou do seu cargo para infringir alguma norma e/ou regulamento padrão. São razões que nos conduzem a reflexão no sentido de que o PAD precisa ser um processo tratado com bastante seriedade, por órgãos, entidades, e autoridades e que sejam claras e eficientes.

Para finalizar, ao término do processo administrativo, é preciso que se tenha um esclarecimento real dos fatos analisados, e que as devidas sanções sejam aplicadas, de acordo com o grau de erro do denunciado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, esse artigo retratou parte importante para obtenção do título de bacharel em Administração Pública, oferecendo uma reflexão com base em pesquisas bibliográficas aplicadas em caráter descritivo qualitativo sobre o PAD, ao mesmo tempo em que mostrou tratar-se de um processo rigoroso e sério, tendo em vista a punição do servidor público que

infringir normas e regulamentos legais.

Com o objetivo de descrever as atitudes e os princípios administrativos a partir do processo como um todo, passando pelos princípios constitucionais aplicados, as penalidades e punições, assim como a prescritibilidade das ações, o artigo aplicou-se em oferecer diferentes olhares de autores que pudessem embasar e fortalecer essa pesquisa, desdobrando um panorama de fases pertinentes no qual explicitou a funcionalidade do processo disciplinar de modo a levar o leitor a compreender que o servidor público precisa ter uma conduta idônea e responsável, agindo com decoro na execução do seu trabalho que é o trato com a coisa pública. Por outro lado, demonstrou também que, muito embora este seja suscetível ao erro, ao mesmo deve ser dado o pleno e amplo direito de defesa.

É mister que a Administração Pública tem no interesse público a finalidade fundamental de sua eficiência, eficácia e efetividade. A participação cidadão, imbuída de cada vez mais conhecimentos, colabora para este fim e torna-se instrumento de garantia de seus próprios direitos. Nesta visão, este trabalho cumpriu seu pressuposto trazendo informações importantes e ajudando a disseminar um pouco mais a compreensão acerca do PAD. Mas não deve parar por aí, uma vez que seu aprendizado pouco se propaga e, de forma geral, limita-se ao conhecimento dos estudiosos e técnicos sobre o assunto ou repousa silencioso nas páginas de alguns trabalhos.

Esperamos que todos que tenham acesso a esta pesquisa, reflitam sobre a importância de difundi-la no meio social e assumam de alguma forma este papel. Somos, no mínimo ao nosso redor, agentes de mudança e, tão importante quanto construir ou acessar conhecimento, é levá-lo a diante pois, o controle social depende disto e o saber é transformador.

Finalizamos agradecendo a todos que, de forma direta ou indireta, auxiliaram no desenvolvimento deste artigo, certo de termos contribuído na disseminação de informações relevantes sobre o respectivo assunto.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Governo do Estado. Gestor é exonerado por suspeita de uso indevido do Cartão Escola. Amapá, 09 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0903/gestor-e-exonerado-por-suspeita-de-uso-indevido-do-cartao-escola>>. Acesso em: 25 de jun. de 2020.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 13^a edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2003.

BONFIM, E. M. *Curso de Processo Penal*. São Paulo: Saraiva. (2009. 4. ed.).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 17 de out. de 2019.

CABRAL, B. F.; CANGUSSU, D. D. D. A Revolta da Chibata e a evolução do processo administrativo disciplinar no Brasil no século XX. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2977, 26 ago. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19845>>. Acesso em: 24 set. 2020.

CAMPOS, Murilo. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade e o processo administrativo disciplinar. Caderno Virtual, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31^a ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CHAVEIRO JUNIOR, Joneval. O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar. Revista Digital De Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, São Paulo, 2014.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 30.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Rosely Palaro. Processo administrativo disciplinar frente aos direitos fundamentais e o constitucionalismo contemporâneo brasileiro. Teses de mestrado, Universidade de Lisboa, Portugal, 2016.

FIGUEIREDO, Marcelo. A Prescrição Nas Ações de Improbidade Administrativa (ARTIGO 23, I, II, E III DA LEI N.8.429/92). Revista Jurídica ESMP-SP, V.13, 2018: 65 - 74.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. Processo Administrativo Disciplinar: PAD e Sindicância investigatória e acusatória. 1ª edição e-pub: Virtual Books, 2017.

GONZÁLEZ, Rebeca Peixoto Leão Almeida. Breve Análise à Cerca da Aplicação da Prescrição nas Ações de Improbidade. Conteúdo Jurídico, 2019. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42536/breve-analise-acerca-da-aplicacao-da-prescricao-nas-acoes-de-improbidade>>. Acesso em: 29 de set. de 2019.

MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. Revista Digital de Direito Administrativo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, São Paulo, 2014.

MINAS GERAIS. Prefeitura Municipal de Barbacena. Processo Administrativo Disciplinar nº 008/2020. Barbacena, 30 de jan. de 2020.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 9 edição, 2001.

MOSCON, Elmo. Sindicância e processo administrativo disciplinar no âmbito federal. 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Convenção Americana de Direitos Humanos

(“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

PEREIRA, Giselle Tardioli. Processo administrativo disciplinar e suas penalidades. Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Minas Gerais. Vol. 14, Nº. 1, 2016.

PEREIRA, Mércia. Sindicância e o Processo Administrativo no âmbito da administração Federal Pública. 2018.

RANGEL, Paulo, Direito Processual Penal. 21^a ed. São Paulo: Atlas, 2013.

TJ-SP – APELAÇÃO CÍVEL: 10318914720178260577 SP 1031891-47.2017.8.26.0577, Relator: Luís Francisco Aguilar Cortez, Data de Julgamento: 17/09/2019, 1^a Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/09/2019. Jus Brasil, 2019. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/900307777/apelacao-civel-ac-10318914720178260577-sp-1031891-4720178260577/inteiro-teor-900307787>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

ZAVASCKI. Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2005.

APÊNDICE – REFERÊNCIA DE NOTA DE RODAPÉ

4.
<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0903/gestor-e-exonerado-por-suspeita-de-uso-indevido-do-cartao-escola>.

^[1] Bacharelando em Administração Pública.

^[2] Bacharelando em Administração Pública.

^[3] Orientadora. Especialização em MBA – Controladoria e Finanças.

Enviado: Janeiro, 2021.

Aprovado: Março, 2021.