



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOSEAN PEREIRA DE SOUSA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS
INSTRUMENTOS DE ECONOMICIDADE E APOIO À GESTÃO
PÚBLICA**

PALMAS

2015

JOSEAN PEREIRA DE SOUSA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS
INSTRUMENTOS DE ECONOMICIDADE E APOIO À GESTÃO
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa em gestão de políticas públicas, da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de mestre em gestão de políticas públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Helga Midori Iwamoto.

**PALMAS
2015**

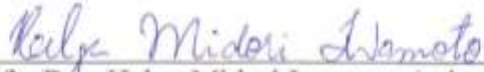
JOSEAN PEREIRA DE SOUSA

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS INSTRUMENTOS DE
ECONOMICIDADE E APOIO À GESTÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Gestão de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.
Orientador(a): Profa. Dra. Helga Midori
Iwamoto.

Aprovada em 10/09/2015.

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Helga Midori Iwamoto (orientadora)



Profa. Dra. Angela Issa Haonát (membro interno)



Profa. Dra. Aline Sueli de Salles Santos (membro externo)

À minha família.

À minha mãe, minha filha.

À minha mãezinha (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

A Deus por todas as conquistas que me proporcionou.

À minha família, que sempre esteve presente na minha jornada de estudos.

À minha parceira, meu amor Alliny, pela dedicação, paciência e colaboração em todo o tempo.

A minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Helga Midori, pelo trabalho empenhado na realização e orientação da pesquisa, o qual contribuiu imensamente nessa jornada da pós-graduação.

Aos professores, pela dedicação e esforços empregados em uma formação de qualidade.

Aos meus colegas de turma de Araguaína, Fernanda, Álvaro e Diêgo, por compartilharmos conhecimento em todos os momentos, inclusive nos longos percursos de viagens para as aulas do mestrado.

RESUMO

O processo administrativo disciplinar é a principal ferramenta para apurar irregularidades e infrações cometidas por servidores públicos. Essa apuração é obrigatória para as autoridades que tiverem conhecimento de infrações administrativas. Para tanto existem instrumentos que fazem parte do sistema de correição na Administração. Esses instrumentos são anteriores ao processo disciplinar e tem a função de subsidiá-lo, ou pelo menos servir ao juízo de admissibilidade do processo. Para analisar a eficácia e a importância, bem como os fundamentos jurídicos desses procedimentos preliminares, considerando a legislação vigente que trata do tema, a jurisprudência e a doutrina de diversos autores, realizou-se estudo detalhado sobre cada procedimento preliminar do processo administrativo, partindo do processo como ferramenta fundamental, com análise de seus requisitos, fases e princípios, até seus instrumentos que o fundamentam. A instância disciplinar está historicamente ligada a gestão pública, pois trata-se de um poder-dever do gestor público apurar as condutas dos seus servidores. Por se constituir em alto custo para a Administração, pesquisou-se sobre os valores empenhados para a realização de um processo administrativo disciplinar na Administração e o órgão para realização dessa pesquisa será a Universidade Federal do Tocantins-UFT. A atuação do poder disciplinar permite-se instaurar um processo que tanto onera a Administração como a honra de seus servidores, quando realmente for demonstrado não necessário, assim, na pesquisa verificou-se os resultados do processo disciplinar no âmbito da UFT.

Palavras-chaves: Processo Administrativo Disciplinar. Sindicância. Gestão Pública.

ABSTRACT

The administrative disciplinary process is the main tool to investigate irregularities and offenses committed by public servants. This determination is mandatory for the authorities who have knowledge of administrative violations. For this purpose there are instruments that are part of the management system *correição*. These instruments predate the disciplinary process and serves to subsidize it, or at least serve the judgment of admissibility of the case. To analyze the effectiveness and importance as well as the legal basis of these preliminary procedures, considering the current legislation that deals with the subject, case law and the doctrine of several authors, there was detailed study of each preliminary procedure of the administrative process, starting from process as a fundamental tool, with analysis of their requirements, phases and principles to their instruments which it is based. Disciplinary proceedings are historically linked to public management, because it is a power and duty of the public manager determine the conduct of its employees. As it presents a high cost to the Administration, if researched on amounts committed to conducting a disciplinary administrative process in the Administration and the agency to carry out this research will be the Federal University of Tocantins, UFT. The performance of disciplinary power allows it to establish a process that burdens both the Directors and the honor of their servers, when really it is shown not necessary, so the survey found the results of disciplinary proceedings under the UFT.

Keywords: Administrative Disciplinary Process. Inquiry. Public Administration.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Procedimentos Instaurados nos Anos de 2008 a 2014.....	82
Gráfico 2 - Total de Procedimentos Disciplinares por Tipo - de 2008 a 2014.....	82
Gráfico 3 - Procedimentos Disciplinares Instaurados no Ano de 2009.....	85
Gráfico 4 - Sindicâncias Investigativas Instauradas na UFT - Ano de 2009.....	85
Gráfico 5 - Procedimentos Instaurados para Apurar Conduta Docente - de 2008 a 2014	86
Gráfico 6 - Procedimentos Disciplinares Instaurados em 2009	87
Gráfico 7- Procedimentos Disciplinares Instaurados em 2010 por Assunto	88
Gráfico 8 - Procedimentos Disciplinares Instaurados na UFT - Ano 2011.....	89
Gráfico 9 - Procedimentos Disciplinares Instaurados na UFT por Assunto - Ano 2012	90
Gráfico 10 - Procedimentos Disciplinares - 2013 e 2014.....	92
Gráfico 11 - Procedimentos Inquisitivos x Relatórios - Ano 2013	92
Gráfico 12 - Procedimentos Acusatórios (PAD's e Sindicâncias Contraditórias) instaurados - 2013 e 2014	96
Gráfico 13 - Procedimentos que houve indicição - Anos de 2013 e 2014.....	98
Gráfico 14 - Conclusões de Comissões em Relatórios finais de processo com indicição - Ano 2014	100
Gráfico 15 - Julgamentos de Processos Disciplinares - Ano 2014.....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre Direito Administrativo e Ciência da Administração	24
Quadro 2 - Servidores por vínculo com a Universidade Federal do Tocantins.....	28
Quadro 3 - Servidores Docentes da Universidade Federal do Tocantins por Campus.....	28
Quadro 4 - Gastos estimados para cada fase do Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Federal.....	64
Quadro 5 - Estimativa detalhada do custo do processo disciplinar no âmbito da Administração Pública Federal	64
Quadro 6 - Fluxogramas Analítico e Sintético do Rito Ordinário do Processo Disciplinar.....	74
Quadro 7 - Método para calcular custo de processo de execução fiscal da União.....	77
Quadro 8 - Método para calcular o custo do Processo Administrativo Disciplinar	78
Quadro 9 - Procedimentos Disciplinares Realizados na UFT por Ano / 2008 a 2014.....	81
Quadro 10 - Custo de Sindicâncias e PADs Realizados na UFT por Ano / 2008 a 2014	83
Quadro 11 - Sindicâncias Investigativas, Resultados de Relatórios e Julgamentos – Ano 2013	93
Quadro 12 - Fundamentos de Indiciamento, Relatório Final, Parecer Jurídico e Julgamento dos processos instaurados nos anos de 2013 a 2014.....	98
Quadro 13 - Indicadores para análise de dados de entrevistas	103

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	OBJETIVO GERAL.....	15
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
1.3	JUSTIFICATIVA	15
2	METODOLOGIA.....	17
3	REFERENCIAL TEÓRICO	23
3.1	A GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	23
3.2	A GESTÃO (DISCIPLINAR) NA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - O LOCAL DA PESQUISA.	27
3.3	PROCESSO ADMINISTRATIVO E DISCIPLINAR	30
3.3.1	Princípios do Processo Administrativo Disciplinar.....	32
3.3.1.1	Da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público.....	34
3.3.1.2	Princípio do Devido Processo Legal.....	34
3.3.1.3	Princípio da Ampla Defesa e Princípio do Contraditório.....	37
3.3.1.4	Princípio da Legalidade	38
3.3.1.5	Princípio da Impessoalidade ou Finalidade	39
3.3.1.6	Princípio de Moralidade	39
3.3.1.7	Princípio de Eficiência.....	40
3.3.2	Fases do Processo Administrativo Disciplinar: Instauração, Inquérito - instrução, defesa, relatório - e Julgamento.	40
3.4	O PODER DISCIPLINAR E OS SISTEMAS DE APURAÇÃO DISCIPLINAR	46
3.4.1	As formas de noticiar irregularidades à Administração.....	47
3.5	PROCEDIMENTOS PRELIMINARES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	48
3.5.1	Sindicância Investigativa ou Inquisitorial	49
3.5.2	Sindicância Patrimonial	51
3.5.3	Averiguação e Investigação Preliminar	55
3.5.4	Termo Circunstanciado Administrativo.	58
3.5.5	Auditoria.....	60
3.6	ECONOMICIDADE NA GESTÃO PÚBLICA E O PROCESSO DISCIPLINAR	63
3.6.1	O Custo do Processo Disciplinar na Universidade	63

4	MÉTODO PARA CALCULAR O CUSTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	67
4.1	DESENHO METODOLÓGICO	69
4.2	UNIDADES DE CUSTO	76
5	RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS.	81
5.1	ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DAS COMISSÕES PROCESSANTES SOBRE PROCESSO DISCIPLINAR NA UFT.....	102
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
7	REFERÊNCIAS.....	114
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	
	120	
	APÊNDICE B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	121

1 INTRODUÇÃO

O processo administrativo disciplinar é o meio utilizado para a apuração de infrações administrativas no âmbito da Administração Pública.

No processo permite-se ao acusado o direito de contraditar e defender-se com todos os recursos existentes no ordenamento jurídico, desde que observadas as regras constitucionais e legais que tratam da matéria.

Não obstante ser o processo o meio mais adequado para a apuração dos conflitos e aplicação de penalidades aos agentes públicos, deve-se conceber a sua abertura somente quando embasada em elementos que evidenciem imprescindível a sua continuidade e sua finalização útil para a Administração.

Embora haja a obrigatoriedade dos gestores públicos em apurar as infrações disciplinares, conforme o artigo 144 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8112/1990), essa apuração poderá ser realizada através de meios mais ágeis e econômicos, também previstos no sistema legal, de forma a evitar a produção de processos mal instruídos, com nulidades e até mesmo desnecessários.

No Brasil, a busca pelo cumprimento da lei desdobra-se em imperativo a todo e qualquer agente público no exercício de suas atribuições e em nome da supremacia do interesse público. O agente exerce um poder-dever decorrente das atribuições de seu cargo vinculado à legalidade, principalmente no tocante ao poder hierárquico e na apuração das faltas cometidas por seus administrados e servidores no exercício da função pública.

A obrigatoriedade de apurar e punir os infratores disciplinarmente, nos dizeres de Alves (2005), não pode ser entendida como mera faculdade. Trata-se de um poder-dever que a autoridade está obrigada a exercitar. Nas lições de Alves (2005, p.15)

Na iniciativa privada o administrador, frente a uma conduta irregular de um empregado, pode esquecer, pode perdoar, pode transigir. Na administração pública não existe essa liberalidade. A autoridade está vinculada à chamada supremacia do interesse público, o que impõe o exercício do poder que lhe é conferido. O agente da Administração não pode abdicar da força que lhe é outorgada, pois ela é indisponível.

O dever de apurar as irregularidades na Administração Pública Federal está disposto em diversas leis ordinárias de caráter administrativo disciplinar e de caráter penal. A Lei nº. 8.112/90 dispõe no seu artigo 143 sobre a obrigatoriedade em apurar as infrações administrativas da seguinte forma: “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 ampla defesa” (grifo nosso).

O agente público que não cumprir o mandamento da norma legal acima citada e deixar de apurar qualquer irregularidade da qual tenha notícia poderá ser punido pela prática de improbidade administrativa, que consiste em retardar ou deixar de praticar, indevidamente ato de ofício, nos termos do artigo 11, inciso II, da Lei nº 8.429/92.

Não obstante, na época de sua publicação a Lei nº 8.112/90 previa a apuração das irregularidades apenas através de sindicância ou processo administrativo disciplinar (PAD). Com o passar do tempo, e das modificações e modernizações da Administração Pública, tornou-se imprescindível a adoção de outras formas mais eficazes de apuração e de exercício da disciplina em determinados casos de supostas irregularidades.

A partir do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que define os Órgãos e normas gerais sobre a disciplina na Administração Pública Federal, foi editada a Portaria nº. 335 de maio de 2006, do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, criando outros procedimentos de investigação que visam manter o controle e a disciplina de forma mais efetiva em todas as esferas da Administração.

Dentre os instrumentos elencados pela Portaria nº. 335, da Controladoria Geral da União (CGU), para a atividade correccional, estão previstas: a investigação preliminar, a sindicância investigativa, a sindicância patrimonial, a sindicância contraditória, o processo administrativo disciplinar e a inspeção. Conforme o previsto em seu artigo 5º, *in verbis*: “Art. 5º No âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, a apuração de irregularidades será realizada por meio de investigação preliminar, sindicância, inclusive patrimonial, e processo administrativo disciplinar”.

A criação de novos instrumentos não previstos na Lei nº. 8.112/1990 foi para assegurar meios eficazes para apurar os diversos tipos de irregularidades ocorridas no serviço público. Dentre esses instrumentos destaca-se a investigação preliminar definida no artigo 6º, abaixo transcrita, como o recurso utilizado para determinar o juízo de admissibilidade de denúncias e para dar suporte a uma sindicância e ou processo disciplinar:

Art. 6º A investigação preliminar é procedimento administrativo sigiloso, desenvolvido no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, e será iniciada mediante determinação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, do Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos. (CGU, 2006)

A investigação preliminar é procedimento preparatório que visa determinar o cabimento ou não da continuidade da apuração das supostas irregularidades, portanto evitando a instauração de sindicância ou processos disciplinares desnecessários.

A previsão do procedimento preliminar também complementa a norma contida no parágrafo único, do artigo 144, da Lei nº. 8.112/1990, *in verbis*, que determina o arquivamento da denúncia por faltar-lhe objeto, sendo a investigação o procedimento para caracterizar ou não o objeto da denúncia: “Quando o fato narrado não configura evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto” (BRASIL,1990).

A preocupação dos órgãos de correição é de não submeter servidores a acusações infundadas e apenas ofensivas à honra das pessoas e à dignidade da função pública, bem como garantir que as sindicâncias e aos processos administrativos disciplinares instaurados tenham fundamento e não somente acarrete gastos à administração, impondo realmente a responsabilidade aos autores de ilícitos administrativos.

No processo permite-se ao acusado o direito de contraditar e defender-se com todos os recursos existentes no ordenamento jurídico, desde que observadas as regras constitucionais e legais que tratam da matéria.

Ainda que o processo seja o meio mais adequado para a apuração dos conflitos e aplicação de penalidades aos agentes públicos, deve-se conceber a sua abertura somente quando embasado em elementos que tornem imprescindível sua continuidade e sua finalização útil. Isso porque estes procedimentos disciplinares representam altos custos para as instituições públicas.

O dever dos gestores públicos em apurar as infrações disciplinares, conforme o estatuto dos servidores civis da União, não significa que essa apuração deverá ser realizada através de meios não econômicos, desprezando procedimentos previstos no sistema legal. Esses procedimentos podem evitar a produção de processos mal instruídos, com nulidades e até mesmo desnecessários.

A escolha dessa temática insere-se no estudo que busca explicitar os recursos possíveis de serem aplicados antes da abertura da sindicância e do processo disciplinar na apuração de faltas cometidas por servidores públicos no âmbito da Universidade Federal do Tocantins.

A problemática que envolve este trabalho é investigar os procedimentos a respeito do processo administrativo disciplinar regular e sem vícios decorrentes de sua preparação, quais sejam:

- Qual a contribuição de procedimentos preliminares para a gestão pública realizar despesas com o processo disciplinar, com vistas à economicidade dos recursos públicos e resultados efetivos na Universidade Federal do Tocantins?

A dissertação está estruturada da seguinte forma: Primeiro tratou-se da gestão pública, com um comparativo ente a ciência da administração e o direito administrativo para expor as

finalidades de funções de cada ramo de estudo, enquanto aporte teórico para embasar a análise dos processos administrativos na Universidade Federal do Tocantins (UFT).

No segundo item, sobre o Processo Administrativo e Disciplinar, iniciaremos o estudo do processo, seus princípios de observância obrigatória, as suas fases, que compreende a instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento. Foi feita uma explanação do processo disciplinar, espécie de processo administrativo, destinado a instrumentalizar a atividade de correição pela Administração, destacando a sua importância e forma de realização.

No terceiro item explanou-se sobre os sistemas de apuração de irregularidades, dissertando a respeito da sua evolução e do sistema utilizado no ordenamento jurídico pátrio. Discutiremos sobre o dever legal que as autoridades de apurar as infrações ou irregularidades conhecidas, seguindo a explanação sobre as formas de como a Administração pode tomar conhecimento dessas irregularidades.

No quarto item realizou-se um estudo sobre os procedimentos preliminares como auxílio para o gestor público exercer o poder disciplinar. Buscou-se definir a função desses procedimentos como instrumentos que determinam a necessidade ou não de se inaugurar a esfera disciplinar, e quando inaugurada essa instância, determinam a necessidade ou não de apurar responsabilidades pelos fatos apurados.

Dentre estes procedimentos, foram analisados a Sindicância Investigativa ou Inquisitorial, a Auditoria, a Sindicância Patrimonial, a Averiguação e Investigação Preliminar e o TAC – Termo Circunstanciado Administrativo.

No quinto item foi realizado um referencial sobre os gastos da gestão pública sob o enfoque produtivo e improdutivo, relacionando-os com os custos dos procedimentos disciplinares realizados pela Administração Pública. Propôs-se um modelo para calcular os custos do Processo Administrativo Disciplinar, baseado no Método ABC e emprego da Técnica Delphi para apurar vetores de custo do método. O método proposto é derivado de um método desenvolvido pelo IPEA para calcular os custos do processo de execução fiscal da União.

No sexto item analisou-se os resultados quantitativos e qualitativos dos procedimentos disciplinares instaurados na Universidade Federal do Tocantins, no período de 2008 a 2014. Foram analisados processos julgados e arquivados na Coordenação de Procedimentos Disciplinares da UFT.

Em seguida, objetivos.

1.1 OBJETIVO GERAL

Este trabalho teve o objetivo de analisar os procedimentos no âmbito do poder disciplinar na Universidade Federal do Tocantins com vistas à economicidade na gestão pública dos recursos financeiros aplicados e dos resultados do processo disciplinar.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar os fundamentos jurídicos dos procedimentos preliminares de investigação no âmbito disciplinar da Administração Pública Federal;
- Examinar os efeitos dos procedimentos anteriores ao processo administrativo disciplinar, ressaltando a sua importância e necessidade;
- Propor um método para levantar o custo, após analisar os resultados dos procedimentos disciplinares realizados no âmbito da gestão da Universidade Federal do Tocantins.

1.3 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa é importante porque sendo o processo administrativo disciplinar o principal meio de solução de conflitos no regime jurídico público, este deve ser elaborado de modo completo com a utilização de todos os recursos para a sua real efetividade.

A relevância da pesquisa se dá em virtude de que, na atualidade, a maioria das repartições públicas não utilizam todos os meios disponíveis para a realização de um processo administrativo célere e que venha a atingir sua finalidade, sem onerar excessivamente a administração.

Pelo contrário. Os gestores públicos dão prioridade somente à abertura de sindicância e de processo administrativo disciplinar (PAD), sem considerar o alto custo que representam para a Administração e para os acusados, sobretudo quando abertos sem justa causa.

Já a motivação para discorrer sobre esse tema deu-se devido à atuação do autor em comissões disciplinares na Universidade Federal do Tocantins – UFT, e por participar da Comissão de Regulamentação dos Procedimentos Disciplinares no âmbito da UFT, bem como de treinamentos realizados para o desempenho dessas funções.

A presente pesquisa também se justifica por demonstrar as vantagens que se pode obter quando os agentes públicos lançam mão de procedimentos pré-processo, com vistas a fundamentar a abertura de sindicância e/ou uma acusação em processo administrativo

disciplinar, contribuindo de maneira expressiva aos membros de comissões disciplinares na aplicação dos procedimentos de investigação.

A seguir incluir-se a metodologia utilizada para alcançar os objetivos traçados.

2 METODOLOGIA

A pesquisa realizada foi descritiva e qualitativa. Para Rudio (2007), pesquisa descritiva é aquela em que o pesquisador busca conhecer e interpretar a realidade, sem contudo interferir para modificá-la. A pesquisa descritiva preocupa-se em descrever, em narrar o que acontece, logo tem a finalidade de descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los.

Segundo Rudio (2007. p. 71)

Estudando o fenômeno, a pesquisa descritiva deseja conhecer a sua natureza, sua composição, processos que o constituem ou nele se realizam. Para alcançar resultados válidos, a pesquisa necessita ser elaborada corretamente, submetendo-se às exigências do método. O problema será enunciado em termos de indagar se um fenômeno acontece ou não, que variáveis o constituem, como classificá-lo, que semelhanças ou diferenças existem entre determinados fenômenos, etc. Os dados obtidos devem ser analisados e interpretados e podem ser qualificados, utilizando-se palavras para descrever o fenômeno (como por exemplo, num estudo de caso) ou quantitativos, expressos mediante símbolos numéricos (como, por exemplo, o total de indivíduos numa determinada posição da escada, na pesquisa de opinião).

Para Diehl (2004) pesquisa qualitativa descreve a complexidade de determinado problema, sendo necessário compreender e classificar os processos dinâmicos vividos nos grupos, contribuir no processo de mudança, possibilitando o entendimento das mais variadas particularidades dos indivíduos. Considera-se esta pesquisa como descritiva e qualitativa porque as informações obtidas tiveram tratamento com a aplicação das técnicas interpretativas que buscam descrever os significados dos elementos no mundo social.

A análise do processo disciplinar na gestão da Universidade será realizada por meio de entrevistas com servidores que participaram efetivamente desses processos, na condição de membro processante, de investigado ou acusado durante o ano de 2014.

Richardson *et al* (1985) afirmam que

A abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Tanto assim é que existem problemas que podem ser investigados através de uma metodologia quantitativa, e há outros que exigem diferentes enfoques e, conseqüentemente, uma metodologia de conotação qualitativa. O aspecto qualitativo de uma investigação pode estar presente até mesmo nas informações colhidas por estudos essencialmente quantitativos, não obstante perderem seu caráter qualitativo quando são transformadas em dados quantificáveis, na tentativa de se assegurar a exatidão no plano dos resultados.

Houve aportes quantitativos nas variáveis custo e tempo. Para Richardson *et al* (1985), a pesquisa quantitativa se caracteriza pelo uso da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, incluem-se as mais

simples como percentual, média, desvio-padrão, até as mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão por exemplo.

Os dados quantitativos foram colhidos para determinar os custos à gestão, necessários para a realização de processos disciplinares, em que foram contabilizadas as despesas envolvidas nos procedimentos. Dentre esses custos, incluem-se as despesas com diárias, passagens, tempo de serviço das comissões, materiais de expedientes. A quantidade de processos abertos em determinado período de tempo e principalmente os que realmente prestaram efetivos serviços ao poder disciplinar da administração pública.

Para Bastos e Keller (2008, p. 62), após a realização de prévia pesquisa exploratória em compêndios didáticos, enciclopédias, boletins, repertórios sobre assunto que fornecerá as primeiras indicações concretas da viabilidade do trabalho,

O passo seguinte consiste na localização material da pesquisa, onde se destacam: *espaço* – país, estado, instituição sobre o qual será feita a pesquisa; *tempo* – sobre que período histórico versará; *personagens* – autores que tenham especialização ou envolvimento com o tema; *funcionamento* – aspectos materiais e ideológicos que se encontram envolvidos no assunto, como por exemplo, símbolos, conteúdos, métodos, valores, sanções, pressupostos científicos ou filosóficos. Resta salientar a necessidade de esclarecer o enfoque que será dado ao tema: a pesquisa será sociológica, histórica, filosófica, estatística, psicológica, enfim, a que área do conhecimento ela pertence.

Segundo Gil (2006), a pesquisa documental envolve a análise de documentos que são elaborados com finalidades diversas, de material interno à organização. Dessa forma, a pesquisa documental foi baseada em sindicâncias e PADs (processos administrativos disciplinares) da Universidade Federal do Tocantins, respeitando a confidencialidade dos autores e processos na divulgação dos resultados. Ela se deu através de análise de Processos Disciplinares arquivados na Coordenação de Procedimentos Disciplinares, da Universidade Federal do Tocantins, que foram julgados em definitivo no âmbito administrativo, no período 2008-2014.

Segundo Sá-Silva, e Guindani (2009),

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair dele informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos.

Para Cellard (2008), o uso de documentos em pesquisa constitui uma fonte preciosa para o pesquisador. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Por consequência, muito

frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades privadas ocorridas num passado recente.

Segundo Cellard (2008. p. 298), “uma pessoa que deseja empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um corpus satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes”.

Helder (2006), por sua vez, explicita que a técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. O autor considera a pesquisa documental como uma das técnicas determinantes para a pesquisa em ciências sociais e humanas.

Minayo (2008) completa que a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisado, aplicado às pesquisas de modo geral e na seara da utilização de documentos não é diferente. Logo, a pesquisa documental constitui-se de um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos.

Além da pesquisa documental, foi feita a interpretação dos dispositivos da legislação que trata do assunto, especificamente do Estatuto dos Servidores Públicos e Cíveis da União, Lei Federal nº. 8.112 (BRASIL 1990), e da Portaria nº. 335 (CGU 2006), do Ministro de Estado do Controle e da Transparência que regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, além da Jurisprudência dos Tribunais e da Advocacia Geral da União.

Como maneira de complementar a pesquisa documental, foram realizadas entrevistas com os servidores envolvidos com os processos de sindicâncias e processos administrativos para o fim de levantar os resultados na visão das pessoas envolvidas na execução do poder disciplinar no âmbito da Universidade Federal do Tocantins. Após a análise dos documentos na Coordenação de Procedimentos disciplinares, foram selecionados processos finalizados para realização das entrevistas com os envolvidos de acordo com a pretensão em estudo na pesquisa. O roteiro para as entrevistas semiestruturadas está disponível no apêndice 1.

A entrevista foi realizada através de e-mails enviados aos membros de comissões disciplinares através dos endereços eletrônicos disponibilizados pela Gerência de Desenvolvimento Humano da UFT. Os dados da pesquisa foram analisados quantitativa e qualitativamente. Para análise de dados qualitativo, utilizamos como técnica a análise de conteúdo.

Para Thorpe e Hol (2007, p. 120),

Entrevistas eletrônicas são um método de coleta de dados usando meios de comunicação eletrônica para acessar e se comunicar com os participantes. As entrevistas podem ser realizadas on-line, em tempo real, ou através de e-mail para se comunicar de forma assíncrona. A ênfase está no desenvolvimento de uma série de eventos de comunicação, incentiva um fluxo de discussão para substituir ou complementar as entrevistas face-a-face. O método oferece o potencial para realizar a pesquisa sem a preocupação de diferenças espaciais e temporais. Por isso, é particularmente adequado para ampla área geográfica, incluindo internacional, os estudos. Ela tem a vantagem dos baixos custos de administração e velocidade, e os dados são disponíveis para processamento imediato, sem necessidade de transcrição.

Malhotra (2006) afirma a popularidade das pesquisas realizadas com subsídio da Internet é crescente, pois há vantagens apresentadas por essa forma de realização de coleta de dados, entre as quais estão custo baixo, agilidade e a habilidade de alcançar populações específicas, assim como, para o pesquisado é possível responder à pesquisa de maneira que lhe for mais adequado, levando em consideração o tempo e espaço de cada um.

Segundo Gil (2006, p.119),

A entrevista é seguramente a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados de que dispõem as ciências sociais. Daí porque podem ser definidos diferentes tipos de entrevistas, em função de seu nível de estruturação. As entrevistas mais estruturadas são aquelas que predeterminam em maior grau as respostas a serem obtidas, ao passo que as menos estruturadas são desenvolvidas de forma mais espontânea, sem que estejam sujeitas a um modelo preestabelecido de interrogação

Gil (2006) afirma que a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais, adequada à investigação de fatos sociais por permitir a coleta de dados que podem ser classificados e quantificados sob o prisma da vida social. Além disso, a entrevista permite uma coleta de dados para classificação de acordo com o comportamento das pessoas.

Para Boni e Quaresma (2005), as entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, em que o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. Elas são caracterizadas por um conjunto de questões previamente definidas que o pesquisador deve seguir, porém num contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha desviado do tema ou até mesmo dificuldades com a matéria entrevistada.

Selltiz *et al* (1987) define que a principal vantagem da entrevista aberta e também da semiestruturada é que essas duas técnicas quase sempre produzem uma melhor amostra da população de interesse. A entrevista tem um índice de respostas bem mais abrangente, uma vez que é mais comum as pessoas aceitarem falar sobre determinados assuntos. Na entrevista

possibilita-se a correção de enganos dos informantes, enganos que muitas vezes não poderão ser corrigidos no caso da utilização do questionário escrito. As técnicas de entrevista aberta e semiestruturada também têm como vantagem a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos.

Segundo Boni e Quaresma (2005), a interação entre o entrevistador e o entrevistado favorece as respostas espontâneas, permitindo uma abertura e proximidade maior entre entrevistador e entrevistado. Dessa forma o entrevistador pode tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes. Estes tipos de entrevista contribuem na investigação dos aspectos afetivos e valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa. Na entrevista aberta e na semiestruturada, há possibilidade de emprego de recursos visuais, como cartões, fotografias, o que permitir ao entrevistado ficar mais à vontade e fazê-lo lembrar de fatos, o que não seria possível num questionário, por exemplo.

As desvantagens da entrevista aberta e semiestruturada, estão ligadas às limitações do próprio entrevistador, como por exemplo: a escassez de recursos financeiros e o dispêndio de tempo. Por parte do entrevistado há insegurança em relação ao seu anonimato e por causa disto muitas vezes o entrevistado retém informações importantes. A circunstância em que é efetivada a entrevista colabora extremamente para o seu sucesso, o entrevistador deve demonstrar, acima de tudo, confiança ao entrevistado. “A arte do entrevistador consiste em criar uma situação onde as respostas do informante sejam fidedignas e válidas” (SELLTIZ, 1987, p. 644).

O dados colhidos foram analisados com o método de análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), a utilização da análise de conteúdo remonta desde as primeiras tentativas da humanidade de interpretar os livros sagrados, tendo sido sistematizada como método apenas na década de 20, por Leavell.

A definição de análise de conteúdo nasce no final das décadas de 40-50, com Berelson, auxiliado por Lazarsfeld, mas somente em 1977, foi publicada a obra de Bardin, “Analyse de Contenu”, na qual o método foi configurado nos detalhes que servem de orientação atualmente. (CAMARA, 2013).

Para Bardin (2011, p. 47), o termo análise de conteúdo designa:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens,

indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Bardin (2011) indica que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação.

Ao final, espera-se que com estas etapas, seja possível vislumbrar a complexidade dos fenômenos dos processos administrativos disciplinares no âmbito da UFT dentro do período de pesquisa 2013-2014.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 A GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Gestão Pública pode ser conceituada como um conjunto de procedimentos caracterizados pelas etapas do planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação das políticas públicas que vise à concretização de políticas públicas. Essas etapas constituem-se um processo administrativo realizado, direta ou indiretamente, por uma entidade pública ou privada, com a finalidade de gerir o patrimônio público e promover o bem-estar social de todos. Para Bachtold (2008), administração pública envolve o ato de planejar, organizar, dirigir e controlar os serviços públicos, com obediência às normas do direito e da moral, objetivando a promoção do bem comum.

O conceito de gestão pública está intrinsecamente ligado à definição clássica das funções da Administração de Fayol (1984, p.26), que são definidas em Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar. Em seguida o autor as define da seguinte forma:

Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação; Organizar é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa; Comandar é dirigir o pessoal; Coordenar é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os reforços; Controlar é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

Do conceito clássico de administração importa aprofundar na função de controlar, que no âmbito da gestão pública ganha contornos mais rígidos estabelecidos na legislação nacional e na Constituição da República. Uma vez que todas as funções da Administração importam realização de gastos de recursos, deve-se buscar maior efetividade às ações, principalmente no âmbito da administração que trata de recursos públicos. Dessa forma deve sempre imperar o Princípio da Supremacia do Interesse Público nas ações dos agentes atribuídos da função pública.

Para Bobbio (1998, p. 10)

Em seu sentido mais abrangente, a expressão administração pública designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.

Maffini (2009) utiliza o termo administração pública para designar uma atividade estatal voltada à consecução de fins constitucionais sensíveis impostos ao Estado, caracterizada por uma estrutura integrada de um conjunto de órgãos ou entidades determinadas à realização de desses fins.

Importante mencionar a diferença ente a Ciência da Administração e o Direito Administrativo. Em que pese a proximidade entre os dois ramos do conhecimento, é importante não confundir. A Ciência da Administração consiste no estudo das técnicas e estratégias para melhor planejar, organizar, dirigir e controlar a gestão governamental. O certo é que o Direito Administrativo define os limites dentro dos quais a gestão pública (Ciência da Administração) pode ser validamente realizada. (MAZZA, 2013).

A tabela a seguir mostra um comparativo abaixo entre Direito Administrativo e Ciência da Administração:

Quadro 1- Comparativo entre Direito Administrativo e Ciência da Administração

Direito Administrativo	Ciência da Administração
Ramo jurídico	Não é ramo jurídico
Estuda princípios e normas de direito	Estuda técnicas de gestão pública
Ciência deontológica (normativa)	Ciência social
Fixa limites para a gestão pública	Subordina-se às regras do Direito Administrativo

Fonte: Mazza (2013, p. 32)

Segundo Furtado (2010), a Administração Pública tem funcionamento distinto da administração privada. Caracterizada por diversos elementos que diferenciam as duas formas de administração. Na administração privada, ordinariamente, as ações são pautadas pelo planejamento e gestão estratégicos. Já a pública realiza suas funções controladas por sistemas mais rígidos de planejamento governamental, orientada pelos princípios da Administração Pública insertos na Constituição, bem como pelos preceitos de elaboração de política pública.

Para Tenório e Saravia (2007, p. 114),

De tudo isso se deduz que o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independentemente da organização que a pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para o benefício da comunidade e não dos compadres.

Harmon e Mayer (2001) apontam que a administração pública é ocupada por todos aqueles que atuam em nome do povo, que delega poderes com base nas leis e na constituição – em nome da sociedade, – e cujas ações têm implicações para os indivíduos e grupos sociais. Esses indivíduos são os agentes públicos.

Saravia (2010), por sua vez, esclarece que a Administração pública atua, modernamente, por sistemas de elaboração de política pública, em função de sistemas rígidos de planejamento governamental, que se fundamenta nos princípios gerais administrativos previstos na Constituição.

Depreende-se pelos autores citados, que o gestor público é o principal agente na concretização dos objetivos do Estado na promoção do bem comum. Nessa tarefa inclui-se a capacidade de realizar ações efetivas e aplicação eficiente dos recursos públicos para o desenvolvimento e crescimento social. Porquanto, a escassez de recursos e a crescente demanda social por ações públicas representam um grande problema do contexto atual.

De acordo com o Plano de Gestão do Governo “Lula”, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, no ano de 2003, expressava-se a preocupação com o gasto público otimizado para a concretização dos fins do Estado:

No Brasil, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro institucionais que afetarão o papel do Estado. Estas, por sua vez, exigirão significativas transformações nas instituições públicas, em especial as do Poder Executivo Federal. O quadro de desigualdades clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; o de escassez clama por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública.

O estudo concentra-se na qualidade e produtividade do gasto público, sob o enfoque institucional do processo de controle e disciplina na aplicação de recursos públicos para preservação do patrimônio das instituições que compõem o Estado, e para desenvolver as suas atribuições na promoção do bem-estar social de todos.

A abrangência do termo “administração pública” tem sua extensão atribuída ao próprio conjunto de órgãos e aos agentes públicos executores da atividade pública. Dessa forma, surge o conceito de administração pública no sentido objetivo e outro subjetivo. O conceito objetivo é caracterizado pela gestão realizada pelo Estado, através de prestações de serviços públicos ou por sua organização interna ou ainda, pela intervenção no campo privado. No sentido subjetivo, o conceito é assinalado pelo conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas encarregados de executar as atividades administrativas (BALARDIN, 2011).

O conjunto de órgãos da Administração Pública no Brasil é distribuído nos três poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário –, mantidos com recursos públicos e são responsáveis pela consecução dos objetivos do bem-estar social na gestão pública.

No Brasil, a Administração Pública passou por um processo de formação que marcou as transformações do Estado e repercutiram na organização governamental e na gestão de pessoas na administração. Esses processos são denominados tipos de administração. Dentre esses processos destacam-se os tipos de administração patrimonialista, burocrática e a da nova gestão pública ou administração gerencial. (MATIAS-PEREIRA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2006).

A Constituição da República de 1988 estabeleceu mecanismos para o controle e responsabilização dos agentes públicos, através do fortalecimento das instituições públicas. Assim, ganha especial destaque a *accountability* democrática, que impõe aos gestores públicos atuais o cumprimento da lei, mantendo uma postura ética, defendendo o interesse público e os princípios democráticos e atendendo ao interesse dos cidadãos.

Para Coelho (2000, p. 171) uma pessoa ou instituição é considerada *accountable* quando é responsável por decisões e pelas consequências de suas ações, resguardando a sua reputação, contando com alto nível de credibilidade junto à sociedade e aos mais diversos públicos.

Para Denhardt e Denhardt (2007), o modelo da nova gestão pública com foco nos resultados, por si só, não satisfaz a necessidade da *accountability* por normas e valores democráticos. Enfatiza que os resultados nas organizações públicas podem produzir melhorias para as pessoas às quais servem, entretanto, o desempenho e a orientação voltados para os resultados deve ser o objetivo principal da Administração.

A *accountability* tem várias facetas, pois reconhece a complexidade das funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas. Mantem a importância das medidas de controle de eficiência e de resultados, porém destaca que elas são insuficientes para abranger todas as expectativas que a sociedade projeta em relação aos administradores públicos (ROCHA, 2010).

Segundo Rocha (2010), a visão de *accountability*, além de reconhecer a sua complexidade, é uma reconceitualização do papel do servidor público como líder, anfitrião e emissário do interesse público. Mais que isso, estabelece os princípios legais, constitucionais e democráticos como componentes fundamentais da ação administrativa responsável. Assim, tem como objetivo final assegurar a capacidade de resposta (responsividade) do governo às preferências e necessidades dos cidadãos. Portanto, os valores trazidos pela nova gestão incluem não apenas “o que” o agente público faz, mas “como” ele faz e “como” ele se comporta ao fazê-lo.

Dissertando sobre o novo modelo de gestão pública, Rocha (2010, p. 92) afirma que,

O modelo concebe a *accountability* baseada em uma dimensão mais ampla, que pode ser caracterizada, de certa forma, pela capacidade do agente público de compreender e de responder às necessidades e às expectativas dos cidadãos. Analisando a concepção teórica do modelo, verifica-se, aqui também, que não são definidos mecanismos pelos quais os agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes) serão *accountable* para a sociedade em relação às decisões políticas que venham a tomar (*accountability* social). Todavia, a *accountability* institucional em relação à conformidade com as regras e procedimentos administrativos estabelecidos e também pelos resultados apresentados, é reconhecida no modelo. Observe-se, entretanto, que o modelo não define mecanismos de *accountability* relacionados à capacidade de resposta (responsividade) e aos novos valores que a reconceitualização do papel do

servidor público exige. Se determinados valores traduzíveis em condutas são desejáveis e importantes para o exercício da função pública, as “não condutas” devem ser reprováveis e sancionáveis. E, neste caso, cabe indagar “como” e “para quem” o servidor será *accountable* em relação ao seu “dever” de servir. Ademais, esse “dever” envolve princípios morais e éticos, o que, pela sua própria natureza, dificulta em muito o estabelecimento da *accountability*, principalmente a institucional, em relação a esses servidores.

Salm e Menegasso (2009) expõem que embora contenha princípios merecedores de consideração por seu cunho democrático, o novo modelo é criticado pelo fato da proposta necessitar ainda de elaboração para que possa ser implementada, pois ainda não apresenta práticas administrativas consistentes.

Para Rocha (2010. p. 93), a falta dessa proposta dificulta determinar a responsabilização relativa ao dever do servidor:

“Todavia, não deixa claro ‘como’ e ‘para quem’ o servidor será *accountable* em relação ao seu ‘dever’, e como se dará esse processo. Ou seja, na medida em que o modelo assume como próprias as formas e proposições de *accountability* presentes nos outros dois, e ainda que não “importe” para si os déficits de *accountability* já constatados naqueles modelos, deixar sem resposta, a questão dos déficits de *accountability* em relação à responsividade e às manifestações do ‘dever’ do servidor.

Assim, considera-se que a *accountability* compreende não só controle de conformidade às leis - Princípio da Legalidade da Administração - e às normas procedimentos e o controle dos resultados na nova gestão pública, mas também cumulada de um novo e fundamental componente, o dever do servidor público. Dessa forma, mostra-se importante o estudo das ferramentas que tratam da responsabilização do servidor, com suporte a essa nova gestão pública, em especial no exercício do poder disciplinar que é um poder-dever do gestor público. Tudo isso sem deixar de levar em consideração o custo do exercício dessa poder-dever.

3.2 A GESTÃO (DISCIPLINAR) NA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - O LOCAL DA PESQUISA.

A pesquisa foi realizada na Universidade Federal do Tocantins (UFT), Fundação Pública de Direito Público, entidade da Administração Pública Indireta, vinculada ao Ministério da Educação, com personalidade jurídica própria, autonomia na gestão dos seus órgãos, serviços e pessoal.

A UFT é uma universidade pública sediada na cidade de Palmas, possui 07 (sete) *Campus*. As cidades de Araguaína, Arraias, Gurupi, Miracema, Porto Nacional e Tocantinópolis também têm *Campus* da Universidade.

A Fundação Universidade Federal do Tocantins nasceu da mobilização de estudantes em prol da federalização do ensino superior no Estado em meados do ano 2000. Naquela época em meio a privatizações, cobranças de mensalidades e até greves de fome que ocorriam na Universidade Estadual do Tocantins – Unitins – nasceu o movimento que ficou conhecido como SOS-Unitins. A luta dos estudantes por um ensino público, gratuito e de qualidade ganhou força naquela época e mobilizou toda a sociedade e culminou na edição da Lei nº 10.032, no dia 23 de outubro de 2000, de criação da Universidade Federal do Tocantins. (UFT, 2015).

No entanto, as atividades da UFT só se iniciaram em maio de 2003, com a posse dos primeiros servidores efetivos. A UFT nasceu com a missão de se tornar um diferencial na educação e no desenvolvimento de pesquisas e projetos inseridos no contexto socioeconômico e cultural do Estado. Atualmente estão lotados na UFT 1.795 (mil setecentos e noventa e cinco) servidores, sendo 935 (novecentos e trinta e cinco) da carreira docente do ensino superior e 809 (oitocentos e nove) da carreira técnica-administrativa. (UFT, 2015).

O Quadro 2 a seguir mostra o quantitativo de servidores técnicos por vínculo com a instituição:

Quadro 2 - Servidores por vínculo com a Universidade Federal do Tocantins

Professores Efetivos	935
Substitutos	50
Temporários	1
Técnicos Administrativos	809
Total de Servidores	1795

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo dados do Sistema de Informações para o Ensino (SIE), da carreira docente são lotados no Campus de Araguaína o total de 194 (cento e noventa e quatro) professores efetivos. Já da carreira técnica-administrativa, são lotados no campus de Araguaína o total de 123 (cento e vinte três) técnicos administrativos nos cargos de níveis fundamental, médio e superior.

Abaixo a tabela com a distribuição dos servidores docentes da universidade federal do Tocantins por campus:

Quadro 3 - Servidores Docentes da Universidade Federal do Tocantins por Campus

Araguaína	194
Arraias	43
Gurupi	88
Miracema	34
Palmas	438
Porto Nacional	96
Reitoria	03
Total de Professores no Magistério Superior	935

Fonte: Dados da pesquisa

No *Campus* de Araguaína, no segundo semestre de 2014, eram 2.978 (dois mil novecentos e setenta e oito) alunos matriculados, segundo dados extraídos do Sistema de Informações para o Ensino (SIE).

Com 07 (sete) *Campus* distribuídos de norte a sul do Tocantins, estrutura que era da Unitins e passou à UFT, a instituição hoje é compromissada com a formação e promoção integral do ser humano, respeitando as diversidades biológicas, étnicas e culturais. (UFT, 2015).

A UFT desenvolve ações na promoção da melhoria da qualidade do ensino, pesquisa e extensão; na promoção de uma política de extensão através da ação comunitária e assistência ao estudante; na integração com o sistema nacional e internacional de ensino e pesquisa, favorecendo, desta forma, o fortalecimento da instituição no contexto regional e nacional.

Em pouco mais de dez anos de implantação, de 25 cursos de graduação e um de mestrado herdados da Unitins a UFT alcançou a marca, em 2014, de 50 cursos de graduação (entre bacharelados, licenciaturas e tecnológicos, nas modalidades presencial, alternada e a distância – EaD), 53 especializações (pós-graduações lato sensu) e 22 programas de pós-graduação stricto sensu (12 mestrados acadêmicos, nove mestrados profissionais e um doutorado), proporcionando oportunidades de formação nas áreas das Ciências Sociais Aplicadas, Humanas, Educação, Agrárias e Biológicas.

Segundo dados divulgados na página eletrônica da instituição, a UFT já formou mais de 10 mil profissionais desde a sua implantação e atrai, todos os anos, mais de 10 mil candidatos de diversas partes do país e também do exterior em seus processos seletivos. (UFT, 2015)

A UFT foi a primeira Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) ao estabelecer uma política de cotas específicas para indígenas, com previsão já no seu primeiro vestibular, em 2004, oito anos antes da Lei Nacional de Cotas ser sancionada, a Lei Federal nº 12.711/2012. Também foi a primeira universidade a aprovar uma política de acesso com reserva de vagas para pessoas oriundas de comunidades quilombolas, em 2013. Essas ações demonstram que a UFT é comprometida com uma gestão pública voltada para bem-estar social de todos.

A Missão da UFT é “formar profissionais cidadãos e produzir conhecimentos com inovação e qualidade que contribuam para o desenvolvimento socioambiental do Estado do Tocantins e da Amazônia Legal”. Já a sua Visão é “ser reconhecida nacionalmente, até 2022, pela excelência no ensino, na pesquisa e na extensão”. São Valores da UFT: Respeito à vida e à diversidade; Transparência; Comprometimento com a qualidade; Criatividade e inovação; Responsabilidade social e Equidade. Esses dados foram extraídos da página eletrônica da universidade no endereço www.uft.edu.br (UFT, 2015).

Para a consecução dos seus fins a UFT deve empregar os recursos e implementos disponíveis e aplicáveis a gestão pública, especialmente por estar submetida aos controles internos e externos da Administração Pública.

Nessa tarefa ganha especial destaque o exercício do poder disciplinar que embora não esteja ligado diretamente aos fins institucionais, não pode ser deixado à análise superficial no estudo da gestão no âmbito da Universidade. Porquanto os deveres e direitos impostos a todos que se ligam à instituição sob qualquer vínculo devem ser cumpridos e assegurados, respectivamente.

Assim eventual desvio dessa obrigação impulsiona a atuação da disciplina e atribuição de responsabilidades pelas autoridades competentes, determinados ao cumprimento do mandamento da Supremacia do Interesse público.

A disciplina na UFT é realizada por meio da Coordenação de Procedimentos Disciplinares que foi instituída por Resolução do Conselho Superior da UFT- Consuni e da Comissões Instituídas pela Autoridade Superior que atualmente é o Magnífico Reitor da UFT. A Coordenação de Procedimentos Disciplinares é um órgão administrativo vinculado a Reitoria e funciona no *Campus* de Palmas.

3.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO E DISCIPLINAR

O termo processo, segundo Di Pietro (2012, p. 676) “tem o sentido de marchar para frente, avanço, progresso, desenvolvimento; seria na lição linguagem de José Frederico Marques, um ‘fenômeno em desenvolvimento’. O processo é sempre forma, instrumento, modo de proceder”.

Para Gasparini (2004, p. 829) o processo Administrativo “pode versar sobre os mais diversos temas, tratando de a padronização de um bem, a aplicação de uma penalidade, objetivar uma decisão; encerrar uma denúncia e até exigir um tributo”.

Assim, podemos considerar o processo administrativo como um gênero no qual se identificam várias espécies de processos administrativos *stricto sensu*.

Referindo-se a processo administrativo Di Pietro (2012, p. 676) escreve que:

O processo administrativo, que pode ser instaurado mediante provocação do interessado ou por iniciativa da própria Administração, estabelece uma relação bilateral, ‘inter partes’, ou seja, de um lado, o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro, estranho à controvérsia, mas como parte que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por lei. Provocada ou não pelo particular, a Administração atua no interesse da própria Administração e para atender a fins que lhe são específicos.

O processo administrativo constitui-se de uma série de medidas que ocorrem na Administração, com estabelecimento de objetivos que visem o desenvolvimento da sociedade, há várias espécies de processos, tendo em vista que não é ainda definido o padrão para a resolução de todas as demandas postas à Administração.

Nesse sentido, o processo administrativo é o conjunto de atos adotados em qualquer procedimento realizado pela Administração, com o objetivo de documentar e instruir a tomada de decisões; sejam elas de contratar ou de punir.

O processo é também procedimento destinado ao controle de conduta de seus agentes e administrados, a realização dos interesses públicos e privados, bem como a solução de litígios entre a administração e os seus administrados. Portanto, o processo administrativo é desenvolvido de acordo com os imperativos exigidos pela sociedade.

Na esfera federal, processo administrativo está disciplinado pela Lei nº 9.784/1999. O artigo 1º da lei do processo administrativo deixa claro a sua finalidade, deve-se conceber o processo como garantia de cumprimento dos direitos dos cidadãos e de preservação do interesse público, consistente nos fins da Administração:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. (BRASIL 1999)

Diante disso, na Administração Pública, o processo administrativo é o instrumento utilizado pela administração para aplicação da lei aos temas de sua competência. Logo, o processo também é garantia aos administrados que a aplicação da lei por parte da Administração se dará com observância dos direitos fundamentais e princípios constitucionais. Assim, processo Administrativo é um gênero, e em matéria disciplinar aplica-se a espécie, chamado de **processo disciplinar ou processo administrativo disciplinar**.

O processo disciplinar é a ferramenta que tem a Administração para a apuração de faltas e irregularidades cometidas por seus servidores. É através do processo administrativo disciplinar que a administração pública pode infligir sanções disciplinares aos seus agentes, por isso a obrigação de observar os princípios e garantias que lhes são impostas, bem como o procedimento próprio, para que possa ser utilizado com validade e eficácia.

Do ato praticado por um servidor no exercício da função pública, pode ser configurado uma infração disciplinar, um ato ilícito ou um crime. Desse ato a responsabilização como infração disciplinar só poderá ser realizada através de processo administrativo disciplinar, assim como, para se buscar uma indenização pelo ato ilícito se necessita do processo civil e para a imposição de uma pena pela prática de crime exige-se o processo penal.

Meireles (2005) ressalta a função do processo administrativo e quando o mesmo deve ser empregado para responsabilização e punição dos servidores públicos por meios internos e externos. Aqueles abrangem o processo administrativo disciplinar e os meios sumários, com a garantia do contraditório e da ampla defesa; estes compreendem os processos judiciais, civis e criminais. Os meios internos, como o nome está indicando, desenvolvem-se e se exaurem no âmbito da própria Administração; os meios externos ficam a cargo exclusivo do Poder Judiciário e se realizam como prestações jurisdicionais comuns, quando requeridas pela própria Administração (ações civis) ou pelo Ministério Público (ações criminais e ação civil pública). Ao Direito Administrativo só interessam os meios internos como formas específicas de proteção ao serviço público e de repressão às infrações funcionais dos servidores.

O processo disciplinar está regulamentado na Lei nº 8.112/1990, estatuto dos servidores civis federais. O artigo 148 define processo disciplinar como o meio para apurar a responsabilidade do servidor por prática de infração administrativa:

O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido. (BRASIL, 1990)

A responsabilidade do servidor também poderá ser apurada através de sindicância que assegure ao acusado ampla defesa e contraditório, bem como todos os princípios e as garantias previstas aos litigantes em geral. É conhecida como procedimento sumário de apuração ou sindicância contraditória. Essa sindicância, na verdade, passa a ser processo, no entanto, segundo a Lei nº 8.112/90, só poderá resultar na aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias. Havendo a necessidade de imposição de pena mais grave, deve-se proceder a abertura do processo disciplinar.

A Administração deve obediência aos princípios constitucionais e, também, o processo disciplinar deve ser rigorosamente alinhado às normas previstas na Constituição da República.

As normas pertinentes e os princípios estabelecidos na lei do processo administrativo são aplicados de forma subsidiária ao processo disciplinar, quando as situações não estiverem previstas no Estatuto dos Servidores Civis Federais da União, Lei nº 8.112/90.

3.3.1 Princípios do Processo Administrativo Disciplinar

Princípios são ditames maiores do direito, fontes primárias que auxiliam o aplicador da norma a se pautar pela justiça, servindo de integração das normas e subsidiando a sua interpretação. Para Teixeira (2010, p. 111),

Os princípios não são meras diretivas morais ou declarações de intenção; ao contrário, são fontes de Direito, mesmo aqueles não normatizados. Eles fornecem ao aplicador uma visão sistêmica do ordenamento, interpretando seu sentido ou integrando suas lacunas. Diante de situações que aparentemente comportam mais de uma decisão legalmente aceitável ou que aparenta não ter nenhuma solução cabível, o emprego adequado dos princípios certamente propiciará ao aplicador a conduta correta ou, ao menos, excluirá as condutas incompatíveis.

Os princípios são os mais altos valores de uma sociedade, e também estão direcionados para a elaboração das normas reguladoras desse grupo social, concluindo que não respeitar um princípio é muito mais grave que desrespeitar a norma, dando ensejo a sustentar questões de nulidade.

Costa (2011, p.47) além de expressar que os princípios são mais importantes que as normas, ainda defende sua função diretiva, informadora e formadora das normas.

Não obstante, destaque-se que os princípios jurídicos são bem mais importantes do que as normas escritas, razão por que é bastante correto dizer que se afronta muito mais o direito quando se desacata um dos seus princípios do que quando se desatende a uma de suas normas textuais, posto que uma regra expressa contém apenas uma diretiva, enquanto que um princípio encerra um conteúdo informador e formador de várias normas.

A obrigatoriedade de se respeitar os princípios do direito no desenvolvimento de processos disciplinares decorre do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal de 1994, que expressamente assegura aos litigantes em geral, nos processos administrativos ou judiciais, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Teixeira (2010, p.111) fundamenta a aplicação dos princípios da seguinte forma:

Os princípios, independentemente de advirem do texto constitucional, de lei ou da doutrina, são mandamentos que dinamicamente se intercomunicam, seja por vezes para se reforçarem mutuamente, seja por vezes para que um atue como delimitador de outro. Nenhum princípio pode ser empregado de forma estanque e dissociada, em detrimento de toda a base principiológica, como se prevalecesse de forma absoluta sobre os demais, não comportando freios em seu emprego. A existência desse ajuste, dessa conformação entre os princípios é inquestionável, porém impossível de se modelar ou descrever, visto que o jogo de forças muda de acordo com cada situação, de forma que somente o caso concreto indica as necessárias delimitações no emprego dos princípios que nele cabem.

Portanto, os Princípios reitores da Administração também são informadores do processo disciplinar, sejam eles previstos na constituição ou não. Dentre esses princípios destacam-se: o do devido processo legal, o da ampla defesa e contraditório, o a razoabilidade e proporcionalidade, o da legalidade, o da impessoalidade e o da eficiência dentre outros.

3.3.1.1 Da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público

Para Mello (2010) a supremacia do interesse público sobre o privado; e b) indisponibilidade do interesse público são supraprincípios ou superprincípios. Eles são os princípios centrais dos quais derivam todos os demais princípios e normas do Direito Administrativo. A existência desses dois supraprincípios é reflexo de uma dualidade permanente no exercício da função administrativa: a oposição entre os poderes da Administração Pública (supremacia do interesse público) e os direitos dos administrados (indisponibilidade do interesse público).

Nas lições de Mazza (2013, p. 70), “os dois supraprincípios são princípios relativos, e não absolutos. Assim, não existe supremacia absoluta do interesse público sobre o privado, nem indisponibilidade absoluta dos interesses públicos”.

A supremacia do interesse público é um princípio implícito no ordenamento jurídico, e representa os interesses da coletividade em grau de superioridade dos interesses individuais. Em razão pela qual é atribuído à Administração Pública poderes especiais para a defesa desses interesses. O princípio deve ser observado no momento da produção legislativa, assim como no momento de aplicação da lei pela Administração. (DI PIETRO, 2012)

Para Mazza (2013), o princípio da indisponibilidade do interesse público determina que os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendido. Logo, no exercício da função administrativa os agentes públicos estão obrigados a atuar, segundo o determinado na lei e não de acordo com a sua própria. Assim, em decorrência dessa indisponibilidade, não se admite tampouco que os agentes públicos renunciem aos poderes legalmente conferidos a eles. Essa indisponibilidade, assim como a supremacia do interesse público, é relativa em situações excepcionais.

Por fim, todos os princípios do Direito Administrativo são desdobramentos da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, uma vez que os princípios administrativos são representações de limitação do poder estatal (MAZZA, 2013).

3.3.1.2 Princípio do Devido Processo Legal

O Princípio do Devido Processo Legal é o mais importante Princípio informador do processo estando previsto na constituição da república em seu artigo 5º, inciso LIV: “Art. 5º, LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. (BRASIL, 1988).

Gasparini (2004, p. 854), ensina que o Princípio do Devido Processo Legal “é o princípio que impõe condutas formais e obrigatórias para a garantia dos acusados contra os arbítrios da Administração Pública, assegurando-lhes não só a oportunidade de defesa como a observância do rito legalmente estabelecido para o processo”.

No processo administrativo disciplinar as regras estão previstas desde a constituição até as leis e regulamentos esparsos, sendo obrigatório à Administração utilizar todos os recursos previstos legalmente para que seja aplicada uma sanção ao servidor.

Não se admite a responsabilização do servidor sem a observância das garantias a ele inerente. Para Teixeira (2010, p.108).

Outro exemplo de aplicação de mandamentos constitucionais é a exigência do devido processo legal (*due process of law*), com as garantias de ampla defesa e contraditório. Não se admite no atual ordenamento a aplicação de penalidade a servidor de forma discricionária, sem se seguir o rito legal de apuração. No caso, obrigatoriamente segue-se o rito da Lei nº 8.112, de 11/12/90, aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 29/01/99, e, excepcionalmente, na falta de dispositivos aplicáveis nas leis anteriores, o CPP e o CPC, seguindo esta ordem de decrescente afinidade.

Em outras palavras, isso significa dizer que a Administração sempre vai ter dispositivos legais para seguir no desenvolvimento do processo disciplinar.

Não poderá a Administração, portanto deixar de assegurar os direitos dos acusados em processo administrativo por falta de dispositivos legais, visto que se pode aplicar toda a legislação pertinente de forma subsidiária no processo administrativo.

A jurisprudência pátria é assente nesse sentido, conforme aponta a ementa de decisão da Apelação Cível nº 368.621 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: “É consabido que ao processo administrativo disciplinar se pode aplicar subsidiariamente as normas de direito processual penal”.

O Supremo Tribunal Federal-STF, pronunciando-se sobre o tema em Agravo de Instrumento nº 241.201/2008, esclarece a obrigatoriedade ao Princípio do Devido Processo Legal pela Administração na aplicação de sanções e restrição de direitos. Na oportunidade o STF destacou o Princípio do Devido Processo Legal como essencial e inarredável garantia que tem o cidadão perante a Administração Pública:

[...] O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda

que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos.

O Devido Processo Legal garante a obediência às normas e aos procedimentos legais, mas também deve ser observado na aplicação da sanção ao servidor.

Fernandes (2008, p. 118) conceitua Devido Processo legal Adjetivo e Substantivo.

Do ponto de Vista adjetivo o devido processo legal administrativo se concretiza por meios de garantias processuais oferecidas no ordenamento, visando ordenar o procedimento, e eliminar ao máximo o risco de intromissões errôneas nos bens tutelados. Na faceta adjetiva da cláusula revela-se aspecto instrumental, isto é, a cláusula atua como controle da legalidade, exigindo a observância do rito procedimental estatuído pelo próprio ordenamento jurídico vigente. Para bem ilustrar o que ficou dito, serve de exemplo, a hipótese de existir uma condenação administrativa em relação a um servidor público civil sem que tenha sido lhe dada a oportunidade de exercer a ampla defesa; ou, então, quando a Administração Pública não observa o rito procedimental instituído pelo ordenamento pátrio, especialmente, em relação aos atos administrativos imprescindíveis para se instaurar o contraditório e o exercício da ampla defesa, nos processos administrativos complexos.

Para o autor, o devido processo legal substantivo materializa-se da seguinte forma.

O concretizador da norma deverá realizar as salvaguardas procedimentais previstas na melhor maneira possível, conforme o caso concreto, na busca do objetivo primordial da norma constitucional, qual seja, evitar, ou minimizar, o risco de decisões errôneas do Estado, quando priva alguém da liberdade de seus bens. Assim, evitam-se injustiças pelo apego desnecessário ao rito, bem como, propicia-se uma participação significativa e satisfatória do indivíduo na tomada de decisões que o afeta. O devido processo legal substantivo compreende a razoabilidade e a proporcionalidade a serem verificadas entre a atuação administrativa e o ato administrativo exarado.

Assim, o Princípio tem dois aspectos, o formal e o material. O aspecto formal impõe obediência às formalidades estabelecidas na lei. Já o aspecto material obriga que as decisões tenham como fundamento razoabilidade e proporcionalidade.

O desenvolvimento desses aspectos no processo administrativo disciplinar dá-se da seguinte forma (TEIXEIRA, 2010, p. 108):

[...] deve-se assegurar ao acusado a observância de um rito procedimental previsto na legislação para aplicação de penalidade. Esse rito deve permitir ao acusado ser notificado, a fim de poder se manifestar, ter acesso aos autos, produzir provas em igualdade de condições com a comissão, não ser processado com base em provas ilícitas, apresentar sua defesa, ter decisão motivada, etc. Decorre ainda do devido processo legal a garantia da não auto-incriminação: o acusado não é obrigado a fazer prova contra si mesmo.

Conclui-se que sem o devido processo legal, tudo que se produzir não vai atingir o acusado, por não ter validade e nem eficácia, pelo princípio do devido processo legal assegura-se a aplicação de todas as outras garantias e direitos previstos na constituição e nas leis infraconstitucionais na solução dos conflitos entre a Administração, seus agentes e os administrados.

3.3.1.3 Princípio da Ampla Defesa e Princípio do Contraditório.

O Princípio da Ampla Defesa constitui-se no direito de o acusado ter conhecimento do que lhe está sendo imputado. O acusado pode manusear os autos do processo, tendo em vista a formação de sua defesa, sendo lhe facultado produzir provas que julgar necessárias, ter-lhe nomeado defensor técnico quando não puder custear as despesas com advogado, estar informado das diligências e atos que serão praticados no processo para que possa acompanhá-los, e de garantia de exercício dos meios legais, para provar sua inocência ou melhorar sua situação como acusado.

Nas palavras de Gasparini (2004, p. 853), o princípio da ampla defesa,

Consiste em se reconhecer ao acusado o direito de saber o que está e porque está sendo processado; ter vista do processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa preliminar; de indicar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa; de ter advogado quando for economicamente insuficiente; de conhecer com antecedência a realização de diligências e atos instrutórios para acompanhá-los; de perguntar e reperguntar; de oferecer a defesa final; de recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação.

Para Di Pietro (2012) o Princípio da Ampla Defesa é obrigatório em todo processo que tenha litígios ou que o Estado possa exercer seu poder sancionatório.

Constitui fundamento que decorre do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal: “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” (BRASIL, 1988).

O Princípio da Ampla Defesa também está expresso no artigo 2º, parágrafo único, inciso X da lei do processo administrativo. Nesses processos deve ser assegurado o direito à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, uma vez que esses podem resultar sanções e neles se instaurem litígios.

A relação entre ampla defesa e contraditório pelo fato dos dois estarem dispostos num mesmo dispositivo da Constituição. Para Carvalho (2011, p. 582),

Costuma-se fazer referência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, como está mencionado na Constituição. Contudo, o contraditório é natural corolário da ampla defesa. Esta, sim, é que constitui o princípio fundamental e inarredável. Na verdade, dentro da ampla defesa já se inclui, em seu sentido, o direito ao contraditório, que é o direito de contestação, de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades. O princípio do contraditório é intrínseco a ampla defesa e decorre da bilateralidade do processo. Constitui-se do direito da outra parte manifestar-se sobre o que foi alegado pela parte contrária. É a reação que uma parte pode exercer sobre o que for produzido pela outra parte, é o seu direito de resposta.

Gasparini (2004) ensina que contraditório é o princípio que exige que em cada passo do processo as tenha a oportunidade de apresentar suas razões e suas provas implicando, pois, a

igualdade entre as partes. A todo ato produzido caberá igual direito de outra parte de opor-lhe ou dar-lhe a versão que lhe convenha, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. Daí o caráter dialético do processo que caminha através de contradições a serem finalmente superadas pela atividade sintetizadora do juiz.

Juntamente com o princípio da ampla defesa, o princípio do contraditório constitui o devido processo legal de que trata o artigo 5º, LIV da Carta Constitucional da República.

Diante disso, esses Princípios além de conferir validade aos atos praticados no processo, constituem-se uma garantia da correta aplicação da lei. Por serem mandamentos constitucionais, são mais fortes no sentido de impor sua aplicação aos procedimentos em que haja litígio entre a Administração e seus servidores.

Sem a observância do Devido Processo Legal, os atos praticados no processo disciplinar são inválidos e, conseqüentemente, não podem alterar nas relações jurídicas existentes no serviço público.

O Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa junto ao Princípio do Devido Processo Legal são informadores do processo disciplinar. No entanto, a Administração deve obediência também a todos os princípios constitucionais e legais relacionados ao processo administrativo e à própria Administração, previstos no Art. 37 da Constituição da República: “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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

3.3.1.4 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade significa que o administrador público deve obediência ao que está prescrito na lei. Toda a sua atividade deve respeitar aos comandos legais, com vista a atingir o bem comum, sob pena de ser responsabilizado e ter seus atos invalidados.

Para Meireles (2005. p. 659),

Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na Administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa poder fazer assim; para o administrador público significa deve fazer assim.

Meireles (2005, p. 667) defende que o processo administrativo seja instaurado com fundamento na lei e para cumprimento dos dispositivos legais. Demonstrando que o processo, ao mesmo tempo em que protege o particular, também preserva o interesse público na defesa das normas legais, objetivando assim manter a legalidade e a justiça na atuação da

Administração. Portanto, todo processo administrativo deve ser embasado em uma norma legal específica para cumprir o requisito da legalidade, sob pena de ser invalidado.

O princípio da legalidade é o mais importante princípio específico do Direito Administrativo, porquanto vários outros princípios derivam do princípio da legalidade, por exemplo: finalidade, razoabilidade, isonomia e proporcionalidade.

3.3.1.5 Princípio da Impessoalidade ou Finalidade

O Princípio da Finalidade está vinculado ao da Legalidade, aquele impõe que o administrador público pratique seus atos com o fim que estabelece a lei, de forma impessoal e para atingir os objetivos deste.

Nos termos do art. 2º, parágrafo único, III, da Lei n. 9.784/99, Lei do Processo Administrativo, trata-se de uma obrigatória “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades” (BRASIL, 1999)

Para Meireles (2005, p. 91):

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, tem como função impedir discriminações e privilégios indevidamente concedidos aos particulares no exercício da função administrativa.

3.3.1.6 Princípio de Moralidade

O Princípio da Moralidade norteia o administrador no dever de se pautar pela honestidade e na realização dos seus atos. Além de buscar cumprir a lei de forma eficiente, o gestor público deve proceder de acordo com os preceitos morais da sociedade, não prejudicando outros, realizado o direito a cada um que lhe pertença. (MEIRELES, 2005)

Para Di Pietro (2012) o conceito de moralidade administrativa é vago e impreciso, existem autores que não aceitam a existência deste princípio, insistindo que ele acaba por ser absorvido pelo conceito de legalidade.

3.3.1.7 Princípio de Eficiência

O Princípio da Eficiência visa que a administração desenvolva suas atividades com eficácia exigida do interesse público, com perfeição e aplicação correta dos mecanismos disponíveis para alcançar metas da sociedade.

Para Meireles (2005, p. 96) “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Di Pietro (2012) apresenta eficiência em dois aspectos: considerando o modo de atuação do administrador público, se espera o melhor desempenho possível de suas funções, para obter os melhores resultados; já considerando o modo de organização, estruturação e disciplina da Administração, também terá o mesmo objetivo de obter os melhores resultados no desenvolvimento das funções públicas.

Em suma, os princípios são observados no processo conforme extraídos os fins a que este foi instituído, com o cumprimento da lei e das regras de boa conduta da sociedade, sem retirar garantias nem suprimir direitos dos litigantes ou acusados.

3.3.2 Fases do Processo Administrativo Disciplinar: Instauração, Inquérito - instrução, defesa, relatório - e Julgamento.

O processo é um instrumento e vai se formando à medida que são praticados os atos pelas partes, nas suas alegações bem como na produção de provas para fundamentar a decisão final. Esse desenvolvimento do processo se dá por fases que são classificadas em instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento. (MEIRELES, 2005)

Gasparini (2004) esclarece que os atos ordenados e cronologicamente praticados no desenrolar do processo administrativo são em razão da finalidade que têm, agrupados em fases, mencionado ainda que na generalidade dos processos administrativos são comuns as fases de instauração, instrução, relatório e decisão, cuja realização obedece a esta ordem ou sequência. O autor também esclarece que em determinados processos administrativos, como são os punitivos, há, entre as fases da instrução e do relatório, a fase da defesa.

O artigo 151 da Lei nº 8.112/90, divide as fases do processo administrativo disciplinar em três fases, a saber: primeira fase, destinada à instauração; segunda fase destinada ao inquérito Administrativo que compreende a instrução, busca de provas, indicição ou absolvição, defesa no caso de indiciamento, relatório e a terceira fase destinada ao julgamento: “Art. 151 - O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a

publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III – julgamento” (BRASIL, 1990).

A instauração contém a apresentação dos fatos e do direito que se baseia o processo. Quando a instauração é dada pela Administração deve ser feita através de portaria, auto de infração, representação ou despacho inicial da autoridade competente; por outro lado, quando o administrador ou servidor der o impulso inicial do processo, deve ser formalizado através de requerimento ou petição. Nas duas hipóteses a peça inaugural será autuada e processada pela autoridade competente ou comissão nomeada para o feito. Na peça inicial, os fatos devem estar delineados de forma específica para que permita delimitar o litígio e para que os acusados possam exercer a sua defesa de forma plena, sob pena de nulidade da instauração. (MEIRELES, 2005).

O artigo 5º, da Lei nº 9.784/99 prevê as formas de iniciação do processo administrativo: “Art. 5º. O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido do interessado”. No processo disciplinar a instauração se dá através de portaria da autoridade competente. Para Teixeira (2010, p. 138):

Quanto à competência para instaurar, deve-se observar o regramento interno do órgão, de forma que o ato seja realizado pela autoridade expressamente competente para instauração do processo administrativo disciplinar. Nos casos de incidentes após o cometimento da infração, tais como remoção para outra unidade, investidura em outro cargo, pena capital em processo administrativo disciplinar anterior, aposentadoria, exoneração, licenças ou afastamentos a competência para apreciar a representação ou denúncia e para instaurar reporta-se à autoridade jurisdicionante à época do cometimento.

A portaria de instauração de processo disciplinar emitida por autoridade incompetente torna todo o processo nulo, pois já nasce com defeitos de formação, assim a autoridade deve primeiro estabelecer se é competente para somente depois emitir portaria.

A instauração no processo disciplinar, conforme mencionado, é a primeira fase, e deve ser precedida de juízo de admissibilidade. Diante de indícios de irregularidades a autoridade competente designa comissão de sindicância ou de inquérito por meio de portaria de instauração.

A instauração produz efeitos com a sua publicação e por ser um ato único não é propriamente uma fase do processo como foi considerada no artigo 151, inciso I, da Lei nº 8.112/90 e, portanto, não comporta o contraditório, que se estabelecerá somente na fase do inquérito. (TEIXEIRA, 2010).

A instrução do processo administrativo é a fase de elucidação dos fatos, onde se produz provas para fundamentar a acusação no processo punitivo, ou complementar as provas iniciais

no processo de controle e de outorga. No processo punitivo as provas são produzidas pela autoridade competente ou pela comissão processante, enquanto que nos outros processos, são os interessados na decisão que apresentarão suas provas ou a solicitarão a produção destas conforme o seu interesse. Os vícios que ocorrem na instrução, com influência na apuração da verdade, podem levar a invalidação de processo ou da decisão. Meireles (2005, 670-671)

Expressa Gasparini (2004. p. 837) que:

A instrução tem início logo após a instauração do processo administrativo e termina quando tudo o que deveria ser produzido para o convencimento e prolação da decisão da Administração Pública foi efetivamente realizado; bem como ser assegurado ao servidor denunciado o direito de acompanhar, pessoalmente ou por seu advogado, o processo, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos quando se tratar de prova pericial. Para tanto, prescreve a Lei federal nº 9.784/99, o interessado será intimado com antecedência mínima de três dias úteis (art. 41). Certamente as provas impertinentes, as meramente protelatórias, as que visam tumultuar a apuração dos fatos ou o desenvolvimento do processo devem ser indeferidas pela comissão processante, consoante permitido pelo art. 156, § 1º da Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Federais. Ainda é assegurado ao servidor o direito de ser ouvido.

Com a instauração do processo administrativo seguirá à segunda fase, que no processo disciplinar é conhecido como inquérito. Segundo Teixeira (2010. p. 162):

Em síntese, O inquérito administrativo (ou, simplesmente, inquérito), que é a parte contraditória do processo, conduzida autonomamente pela comissão, comporta os seguintes atos, na ordem: atos iniciais do inquérito (instalação da comissão processante; comunicação da instalação; designação do secretário); atos de instrução (notificação do servidor, depoimentos, perícias, diligências, interrogatório, indiciamento e citação para apresentar defesa escrita); defesa escrita; e relatório.

O artigo 155 da Lei nº 8.112/90 prevê as medidas que podem ser realizadas no processo na fase do inquérito: “Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos”.

O Estatuto dos Servidores Civis da União também assegura no artigo 153 a aplicação dos princípios constitucionais da ampla defesa do contraditório nessa fase do processo disciplinar: “Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito”.

O entendimento da Advocacia Geral da União, dado no parecer-AGU vinculante nº GC-55, é que a lei que deve prevê o momento que será exercido o contraditório e a ampla defesa, defendendo que o momento correto é o previsto na Lei nº 8.112/30:

O comando constitucional para que se observem o contraditório e a ampla defesa, no processo administrativo, é silente quanto à fase processual em que isto deve ocorrer (cfr. o art. 5º, LV). É tema disciplinado em norma infraconstitucional: a Lei nº 8.112, de 1990, assegura a ampla defesa no curso do processo disciplinar e o contraditório, no inquérito administrativo (v. os arts. 143 e 153), que corresponde à 2ª fase do apuratório (art. 151, II).

Diante disso, esse entendimento confirma o que ocorre na prática. Pois somente nesta fase é possível a manifestação dos interessados, visto que nas outras fases a Administração age de forma independente, mesmo que tenha que se basear no que está nos autos do processo. Exemplificando a impossibilidade de se manifestar em determinadas fases, cite-se que na instauração não poderá o servidor se manifestar, pois é um ato único da autoridade competente, da mesma forma no julgamento, pois o que tinha de ser alegado já deverá ser autuado na fase de defesa.

A subfase de defesa do processo administrativo confunde-se com a segunda fase do processo disciplinar. Para Meireles (2005. p. 671) a defesa é:

A garantia constitucional de todo acusado, em processo judicial ou administrativo (art. 5º. LV), e compreende a ciência da acusação, a vista dos autos na repartição, a oportunidade para o oferecimento de contestação e provas, a inquirição e reperguntas de testemunhas e a observância do devido processo legal (*due process of law*). Acrescentando o Mestre: é o princípio universal dos Estados de Direito, que não se admite postergação nem restrições na sua aplicação. Processo Administrativo sem oportunidade de ampla defesa ou com defesa cerceada é nulo. Claro está que a autoridade que presidir o processo poderá indeferir provas impertinentes ou indicadas com o intuito protelatório ou tumultuário, mas para tanto, deverá justificar objetivamente sua rejeição. É admissível a defesa pelo próprio acusado ou por advogado regularmente constituído para o processo.

Em suma, a defesa é considerada como uma etapa necessária da fase de inquérito e imprescindível à defesa, porque sem ela o processo será nulo. Conforme alerta Teixeira (2010, p. 193), o processo poderá passar pelo crivo de outras autoridades que julgarão sua validade e eficácia:

Independentemente do princípio do formalismo moderado que vigora no processo disciplinar, a comissão jamais pode perder de vista que seu trabalho deve garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa ao acusado (sob pena de crítica de possível nulidade) e que, ao final, o processo poderá passar pela análise de diversas autoridades que, por não terem participado das investigações, não sabem como foi conduzida a tarefa.

A defesa deve ser completa, não pode ser fraca nem ineficiente, sob pena de se considerar o acusado indefeso. Madeira (2008. p. 159-159) descreve a necessidade do exercício da defesa ser eficiente e que deve fazer a administração para que isso ocorra:

Todavia, pode acontecer de o indiciado apresentar uma defesa escrita tão ruim, que será como se ele estivesse indefeso. Às vezes, mesmo a defesa apresentada por advogado é tão fraca que a Administração não pode fingir que o acusado se defendeu, pois a defesa precisa ser efetiva, ainda que apenas no final do processo. Portanto, se

acontecer de a defesa escrita apresentada pelo acusado ou por seu defensor ser muito fraca, a Administração terá que considerá-lo revel e nomear para ele um defensor dativo. Entendo que foi nesse sentido que, nos debates entre os Ministros do STF, no julgamento do RE 434059 que deu origem à Súmula vinculante nº 5, se levantou a questão de que, na eventualidade de 'o processo ser muito complexo e fugir à compreensão do servidor para que ele próprio se defenda', seria necessária a nomeação, pela própria Administração, de um defensor que melhor exerça este mister. O Supremo Tribunal Federal não parece ter criado uma exceção à sua própria súmula. O que se lembrou foi apenas o fato de que não é apenas quando o servidor não apresenta a defesa escrita que ele precisará de um defensor fornecido pela própria Administração, mas também quando se considerar, no caso concreto, que a sua defesa escrita está prejudicada, tendo em vista que a complexidade da matéria não lhe permite efetuar sua própria defesa.

Desse modo, esse entendimento visa garantir nos processos disciplinares a aplicação do princípio constitucional da ampla defesa, pois não admite um julgamento com uma defesa fraca, muito menos, um julgamento sem uma defesa.

O relatório no processo administrativo é a síntese do apurado no processo elaborado pela comissão processante. É no relatório que é feita a apreciação das provas, das alegações e conclusão opinativa para o julgamento da autoridade competente. Para Meireles (2005, p. 671):

É peça informativa e opinativa, sem efeito vinculante para a Administração ou para os interessados no processo. Daí por que pode a autoridade julgadora divergir das conclusões e sugestões do relatório, sem qualquer ofensa ao interesse público ou ao direito das partes, desde que fundamente sua decisão em elementos existentes no processo ou na insuficiência de provas para uma decisão punitiva ou, mesmo, deferitória ou indeferitória a pretensão postulada.

No processo disciplinar o relatório, assim como a defesa que no processo administrativo é considerada uma fase, está previsto no Estatuto dos Servidores Cíveis da União como a última etapa da fase de inquérito, encerrando os trabalhos da comissão processante, conforme previsto no art. 165 da Lei nº 8.112/90:

Art. 165. Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção.

§ 1º O relatório será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor.

§ 2º Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

No relatório do processo disciplinar deverá conter um preâmbulo com a identificação da comissão processante, um relato dos antecedentes do processo e dos fatos apurados pela comissão na instrução e os motivos do indiciamento. Em seguida deve conter no relatório a apreciação das teses da defesa com todas as alegações da defesa. Essas devem ser abordadas ponto a ponto, para acatamento ou refutação. Por fim, o relatório é encerrado com a conclusão da comissão processante.

A comissão deve opinar pela responsabilização do servidor ou pela absolvição. Deve-se indicar os dispositivos legais transgredidos, as circunstâncias agravantes e atenuantes referentes apenas ao fato em si e não a toda vida funcional do servidor, e os bons ou maus antecedentes funcionais.

Conforme Teixeira (2010) o relatório também pode haver recomendações ou sugestões, medidas que podem ser adotadas pela administração, de melhoria de gestão, com o objetivo de evitar a repetição dos fatos. Em caso de absolvição do acusado, é obrigatório apresentar as razões de fato e de direito que geram tal entendimento.

O julgamento é a última fase do processo administrativo disciplinar, constituindo-se na decisão proferida pela autoridade que instaurou o processo. A decisão normalmente é baseada nas conclusões apontadas pelo relatório, porém a autoridade julgadora não está vinculada às conclusões da comissão processante. A autoridade poderá desprezar ou contrariar as conclusões do relatório da comissão, pois sua interpretação sobre os fatos é livre não se vinculando à da comissão ou de quem quer se seja que realizou o processo. A decisão da autoridade pode entender ainda que a aplicação dos dispositivos legais induz a julgamento diferente dos apontados no relatório. (MEIRELES 2005).

O essencial é que a decisão seja motivada com base na acusação, na defesa e na prova, não sendo lícito à autoridade julgadora argumentar com fatos estranhos ao processo ou silenciar sobre razões do acusado, porque isso equivale a cerceamento de defesa e conduzirá à nulidade do julgamento, que não é discricionário, mas vinculado ao devido procedimento legal. (MEIRELES 2005. p. 671).

O julgamento deve observar todo o apurado, pois para que não seja nulificado deve estar embasado nas provas careadas no processo, por isso o julgamento é vinculado, como afirma o nobre doutrinador. No processo é que será feita a defesa do acusado e, se não for observado o que foi alegado, não será levado em conta a defesa para proferir julgamento. Portanto, se estará cerceando o direito de defesa e tornando o julgamento passível de ser considerado nulo.

Segundo Gasparini (2004, p. 838) na última fase do processo administrativo, a decisão proferida pela autoridade julgadora é sobre o objeto do processo e, para isso, não há nenhuma faculdade para a Administração, pois estará diante do poder-dever de proferir a decisão, que normalmente é fundada na conclusão do relatório.

Não obstante, a autoridade julgadora pode desconsiderar os argumentos do relatório ou mesmo contrariá-los, desde que tenha entendimento diverso na aplicação das normas jurídicas aplicáveis aos fatos ou, em razão destes, concluir e decidir de forma diferente da sugerida no relatório. No entanto, a decisão deve ser fundamentada em provas ou informações do processo.

É vedada a utilização de provas ou informações que não estejam nos autos, como argumento para fundamentar a decisão. (GASPARINI, 2004)

3.4 O PODER DISCIPLINAR E OS SISTEMAS DE APURAÇÃO DISCIPLINAR

Os sistemas utilizados para a repressão de irregularidades disciplinares foram classificados por Barros Junior (1972, p.158) em Sistema Hierárquico, Sistema de Jurisdição Completa e Sistema Misto ou de Jurisdicionalização Moderada.

No sistema hierárquico a disciplina é exercida pelo superior hierárquico, a quem é atribuído competência exclusiva para apurar as faltas e infligir as penas aos seus subordinados. Normalmente esse sistema é utilizado para a apuração de faltas de menor gravidade, foi também muito utilizado para a aplicação do princípio da verdade sabida. (DI PIETRO, 2012)

O sistema da verdade sabida caracteriza-se pelo conhecimento direto e pessoal da irregularidade pela autoridade competente para infligir a pena ao transgressor. Esse sistema não é mais admitido em nosso ordenamento jurídico em face da exigência do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa nos processos administrativos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal. (DI PIETRO, 2012)

Portanto, mesmo que a falta seja presenciada pelo superior, ainda assim este será obrigado à abertura de procedimento próprio de apuração que garanta a defesa do servidor para a aplicação de penalidade. Fernandes (2008, p. 91) defende a adoção de procedimento adequado e a observância dos princípios constitucionais na apuração de faltas e aplicação de pena:

É inconcebível, no momento atual da evolução de nossa sociedade imaginar-se a aplicação da verdade sabida. Assim, por mais evidente que se mostre a responsabilidade do servidor e mais comprovada que seja a existência de sua falta, não se pode prescindir da instauração de processo, singelo que seja, sumário até, mas em meio ao qual se assegure ao servidor o contraditório, a ampla defesa, a oportunidade de manifestar-se por defensor para tanto constituído e todas as demais garantias constitucionais e processuais.

O sistema de jurisdição completa é exercido pelo órgão de jurisdição que tem sua competência segundo as regras de procedimentos preestabelecidas. As faltas e as penas são determinadas lei e caberá somente ao órgão de jurisdição proferir decisão e aplicar pena.

O sistema misto ou de jurisdição moderada foi adotado no Brasil. Nesse sistema o poder disciplinar é exercido por diversos órgãos com atribuições de dar parecer ao superior hierárquico para orientá-lo na aplicação da pena. Diferentemente do sistema da jurisdição completa onde as penas estão estritamente fixadas em lei, nesse o superior hierárquico pode se utilizar do poder discricionário no tocante a apuração dos fatos e aplicação da pena.

O sistema adotado no Brasil se materializa principalmente através do processo administrativo disciplinar e da sindicância. O processo é instaurado quando há provas da materialidade do fato e indícios suficientes de autoria, sem o qual não se mostra razoável sua abertura. É no processo que o acusado poderá utilizar-se de todos os meios de defesa para provar sua situação em relação ao que lhe é imputado.

Já a sindicância, embora exista previsão legal no artigo 145, inciso II, da Lei nº 8.112/90, apta a apurar a responsabilidade de servidor em faltas de puníveis com advertência e suspensão de até trinta dias, sua principal função é delimitar a materialidade e os indícios de autoria para fundamentar a abertura de um processo administrativo disciplinar.

A busca pelo cumprimento da lei desdobra-se em imperativo a todo e qualquer agente público no exercício de suas atribuições e em nome do *Princípio da Supremacia do Interesse Público*. O agente exerce seu poder-dever decorrente das atribuições de seu cargo vinculado à legalidade, principalmente no tocante ao poder hierárquico e na apuração das faltas cometidas por seus administrados e servidores no exercício da função pública.

Segundo Carvalho Filho (2011, p. 588):

A averiguação de faltas funcionais constitui um poder-dever da Administração. Não se pode conceber qualquer discricionariedade nessa atuação, porquanto o princípio da legalidade é de observância obrigatória para todos os órgãos administrativos. E, como é óbvio, não se observa esse princípio se não for apurado desempenho funcional revestido de irregularidade ou de ilegalidade. É tão importante a apuração que a Administração normalmente instaura *ex officio* o processo disciplinar. A apuração é o objeto precípua do processo disciplinar. Mas o resultado do processo pode levar a duas condutas administrativas. Uma delas é a aplicação da sanção ao servidor que tiver cometido a falta funcional. A outra é o arquivamento do feito, no caso de ficar demonstrada a ausência da infração. Tendo em vista a obrigatoriedade na apuração das faltas cometidas por inobservância de deveres funcionais de servidores públicos, esta apuração deve-se proceder com as devidas cautelas, visto que estão expostas a honra e a dignidade da função pública. Necessário se faz um juízo de admissibilidade dos fatos denunciados ou representados, bem como dos que chegam a conhecimento da autoridade competente para apuração por outras formas de notícias.

A apuração de ilegalidades cometidas por servidor público também se torna obrigatória em obediência ao *Princípio da Legalidade*, pois toda atividade administrativa deve ser pautada no estrito cumprimento da lei.

3.4.1 As formas de noticiar irregularidades à Administração

Dentre as formas de se chegar a conhecimento da administração a notícia de irregularidades destacam-se a representação funcional e representação por órgãos oficiais, os

resultados de investigação de auditoria, sindicâncias investigativas e não contraditórias, de denúncias apresentadas por particulares e, também as denúncias anônimas.

As diversas formas de onde podem se originar as notícias de irregularidades também propicia o conhecimento de notícias em os seus mais diversos aspectos, com provas e grau elevado de detalhamentos, umas até já protocolizada em processo. Também surgem notícias com informações mínimas de suposta irregularidades em sem protocolo. (TEIXEIRA 2010)

No caso da peça inicial não estar protocolizada, Controladoria Geral da União recomenda como medida de cautela que o órgão competente para a protocolização, a unidade da autoridade instauradora, que autue o processo somente como processo administrativo *Lato Sensu*, o qual só receberá o título de processo administrativo disciplinar, se for necessário, quando da emissão de portaria para designar a comissão processante, depois de realizado o juízo de admissibilidade.

Também como forma de cautela, recomenda-se informar no processo o servidor somente como interessado, ao invés de citar seu nome, não só para preservar a sua imagem, mas também para evitar gerar interesses caso as investigações aponte para outro responsável.

Essas recomendações são apenas para a autuação da notícia inicial de irregularidade, para que posteriormente seja realizado o juízo de admissibilidade com o processo já autuado. A partir daí que serão autuados os resultados das pesquisas e das investigações preliminares que serão produzidas no juízo de admissibilidade, das quais trataremos no próximo capítulo.

Para Teixeira (2010, p. 43),

O juízo de admissibilidade em si é uma fase que pode comportar diversas investigações e pesquisas, a serem autuadas no final, em análise discricionária e inquisitorial do parecerista acerca dos elementos que ao final se revelaram relevantes.

Em resumo, no juízo de admissibilidade a autoridade pode se utilizar dos diversos meios de apuração antecedentes ao processo previsto na legislação para fundamentar a instauração do procedimento disciplinar.

3.5 PROCEDIMENTOS PRELIMINARES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O processo é uma garantia do servidor que a apuração de irregularidades será feita com imparcialidade e seguindo os mandamentos legais. No entanto, para abertura do processo administrativo deve haver justa causa para o processo, que consiste na comprovação da materialidade e indícios de autoria.

Quando a Administração não tem confirmado ainda os requisitos para a abertura do processo, podem-se utilizar os procedimentos antecedentes para obtê-los. Na prática a ferramenta utilizada com mais frequência é a sindicância investigativa, porém existem outros procedimentos preliminares que em determinadas situações são mais eficazes e oportunos.

Na sindicância já se ultrapassou o juízo de admissibilidade, instaurando procedimento formal, porém em situações que não se tem a certeza da materialidade, se faz necessária a sua verificação para que se possa proceder na esfera disciplinar. Para essa verificação, além da sindicância investigativa, a Administração tem disponível a auditoria, a sindicância patrimonial, a investigação preliminar e a averiguação.

3.5.1 Sindicância Investigativa ou Inquisitorial

A sindicância é historicamente utilizada para apuração de qualquer fato supostamente ocorrido em que esteja envolvido interesses da Administração Pública e, não necessariamente para apurar irregularidade disciplinar praticadas por servidor público. A sindicância é procedida para investigar os fatos que se tem conhecimento de forma genérica sem previa indicação de autoria. Constitui-se de procedimento administrativo investigativo e preparatório discricionário, por não ter um procedimento previsto em lei. Não é obrigatório o devido processo legal, assim torna-se procedimento de natureza inquisitorial, pois não tem acusado a quem se destina a concessão de ampla defesa e do contraditório. (TEIXEIRA 2010).

Di Pietro (2012, p. 695), relata que:

[...] no idioma de origem, os elementos componentes da palavra sindicância, de origem grega, são o prefixo *syn* (junto, com, juntamente com) e *dic* (mostrar, fazer ver, por em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo *deiknymi*, cuja acepção e mostrar, fazer ver. Assim, sindicância significa, em português, à letra, a operação cuja finalidade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo, que se acha oculto.

O Supremo Tribunal Federal, na decisão do Mandato de Segurança nº 22.971, afirmou a natureza inquisitória da sindicância investigativa, demonstrando que sua função é de reunir elementos necessários à imputação de falta ao servidor em processo disciplinar posterior:

A estrita reverência aos princípios do contraditório e da ampla defesa só é exigida, como requisito essencial de validade, assim no processo administrativo disciplinar, como na sindicância especial que lhe faz às vezes como procedimento ordenado à aplicação daquelas duas penas mais brandas, que são a advertência e a suspensão por prazo não superior a trinta dias. Nunca, na sindicância que funcione apenas como investigação preliminar tendente a coligir, de maneira inquisitorial, elementos bastantes à imputação de falta ao servidor, em processo disciplinar subsequente. (STF, MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22.791.)

Para Meireles (2005) sindicância é o meio de elucidação de irregularidades no serviço para, em seguida, instaurar o processo que poderá resultar na punição do infrator. A sindicância pode ou não ter um sindicado, sendo necessário apenas o conhecimento da falta que será apurada. Não existe um procedimento formal e nem a exigência que se seja feita por uma comissão sindicante, podendo ser realizada por um ou mais servidores nomeados pela autoridade competente. São dispensáveis a defesa e a sua publicidade, uma vez que se trata de um simples procedimento de verificação de irregularidades e não de fundamento para a aplicação de penalidade ao servidor. Assim como o inquérito policial está para a ação penal, a sindicância está para o processo administrativo disciplinar.

O Superior Tribunal de Justiça, em Mandato de Segurança, pronunciou-se sobre a sindicância da seguinte forma:

A sindicância que vise apurar a ocorrência de infrações administrativa, sem estar dirigida, desde logo, à aplicação de sanção, prescinde da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento inquisitorial, prévio à acusação e anterior ao processo administrativo disciplinar. (STJ, MANDADO DE SEGURANÇA Nº 7.983. IDEM: STJ, MANDADOS DE SEGURANÇA Nº 10.827, 10.828 E 12.880.)

Gasparini (2004, p. 863) define o procedimento da sindicância como o processo sumário para apurar as faltas no serviço público, bem como para caracterizá-las e determinar seus autores, com o objetivo de instaurar processo disciplinar. Destaca que a finalidade da sindicância é servir de peça preliminar e informativa do processo administrativo disciplinar.

A sindicância investigativa exige uma autoridade competente para sua instauração, assim como a sindicância contraditória que é prevista nos artigos 143 e 145 da Lei nº 8.112/90.

Teixeira (2010) alerta que a abertura da sindicância inquisitorial não interrompe a prescrição prevista no § 3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 e que pelo o fato de não haver um rito procedimental próprio pode-se adotar, em qualquer sindicância de forma extensiva, no que forem compatíveis, os institutos, rito e prazos da sindicância contraditória.

A sindicância é uma ferramenta que auxilia o gestor público não só na preparação para uma sindicância contraditória ou um processo disciplinar, mas também em outras circunstâncias que exigem a conservação da regularidade do serviço público e na tomada de medidas que evitem ou dificultem a ocorrência de novas infrações administrativas, dentre outras funções descritas por Teixeira (2010, p. 128,129):

A sindicância inquisitorial, além de poder servir como meio preparatório para a sindicância contraditória ou o processo administrativo disciplinar (mas não necessário), pode ser aplicada em qualquer outra circunstância que comprometa a regularidade do serviço público. Assim, o seu relatório tanto pode recomendar instauração de rito disciplinar, como também pode esclarecer fatos, orientar a autoridade sobre falhas e lacunas normativas ou operacionais, propor alteração ou

rescisão de contratos de terceirizados e de prestadores e serviços em geral, instauração de tomada de contas especial... recomendar medidas de gestão de pessoal ou de gerência administrativa, alteração do ordenamento e criação ou aperfeiçoamento de rotinas e de sistemas internos de controle.

A sindicância é o principal instituto formal para investigar irregularidades e/ou preparar procedimentos disciplinares contraditórios. A sindicância inquisitorial está prevista nos artigos 4º, II e 12, § 1º da Portaria da Controladoria Geral da União de nº 335, de 30/05/06. O artigo 4º da Portaria dá a definição aos instrumentos que dispõe a Administração para efetuar seu poder correccional e, define sindicância investigativa da seguinte forma:

II - Sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa; [...]

No artigo 12, § 1º da Portaria nº 335, da CGU, há previsão de que na sindicância meramente investigativa ou preparatória, o procedimento poderá ser instaurado com um ou mais servidores. Assim, não é obrigatória uma comissão para que se proceda às investigações sobre irregularidades, podendo ser os trabalhos conduzidos por apenas um servidor quando as circunstâncias recomendarem. Segundo Teixeira (2010, p. 129),

Não é recomendável que esse sindicante ou esses integrantes da comissão, consubstanciando-se em representantes, e tendo exarado em seu relatório convicção formada unilateralmente, sem participação contraditória do servidor, atuem no consecutivo rito contraditório. Acrescente-se que o mesmo se aplica a membros de equipe de auditoria

Segundo o artigo 143, da Lei nº 8.112/90, quando o resultado da sindicância, culminar no entendimento de que houve infração administrativa, o sindicante ou a comissão de sindicância deverá representar à autoridade instauradora para que inicie o procedimento administrativo disciplinar.

3.5.2 Sindicância Patrimonial

A sindicância patrimonial é o instrumento de investigação disponível para a Administração apurar as denúncias de incompatibilidade patrimonial, ostentada pelos seus servidores com os seus rendimentos. A sindicância patrimonial e seu fundamento a partir do texto dos artigos 7º e 8º, do Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2006, da seguinte forma:

Art. 7º A Controladoria-Geral da União, no âmbito do Poder Executivo Federal, poderá analisar, sempre que julgar necessário, a evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com os recursos e disponibilidades que compõem o seu patrimônio, na forma prevista na Lei nº 8.429, de 1992, observadas as disposições especiais da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993.

Parágrafo único. Verificada a incompatibilidade patrimonial, na forma estabelecida no “caput”, a Controladoria-Geral da União instaurará procedimento de sindicância patrimonial ou requisitará sua instauração ao órgão ou entidade competente.

Art. 8º Ao tomar conhecimento de fundada notícia ou de indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do agente público, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.429, de 1992, a autoridade competente determinará a instauração de sindicância patrimonial, destinada à apuração dos fatos.

Parágrafo único. A sindicância patrimonial de que trata este artigo será instaurada, mediante portaria, pela autoridade competente ou pela Controladoria-Geral da União.

O Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2006, regulamenta a aplicação da lei de improbidade administrativa, referente aos atos que importem enriquecimento ilícito dos agentes público, no tocante ao procedimento que deve ser adotado para a apuração. Os atos de improbidade que são alvo de investigação através de sindicância patrimonial estão previstos no artigo 9º, inciso VII, da Lei nº 8.429/92.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

A sindicância patrimonial é um procedimento sigiloso e meramente investigatório, pois dela não poderá, assim como na sindicância investigativa, resultar punição nenhuma ao servidor investigado, conforme está disposto no Artigo 9º do Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2006: “Art. 9º A sindicância patrimonial constituir-se-á em procedimento sigiloso e meramente investigatório, não tendo caráter punitivo”.

Os parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 9º, expressamente prevêm que a sindicância patrimonial deve ser realizada por uma comissão, não se admitindo, como na sindicância investigativa, que apenas um servidor possa conduzi-la. Também já prevê um prazo de 30 dias, que como de costume nas sindicâncias pode ser prorrogado por igual período, desde que justificado. O resultado da sindicância patrimonial é o relatório realizado pela comissão sobre os fatos apurados, sugerindo seu arquivamento ou, conforme o caso, a abertura de processo administrativo disciplinar, *in verbis*:

§ 1º O procedimento de sindicância patrimonial será conduzido por comissão composta por dois ou mais servidores ou empregados efetivos de órgãos ou entidades da administração federal.

§ 2º O prazo para conclusão do procedimento de sindicância patrimonial será de trinta dias, contados da data da publicação do ato que constituir a comissão, podendo ser prorrogado, por igual período ou por período inferior, pela autoridade competente pela instauração, desde que justificada a necessidade.

§ 3º Concluídos os trabalhos da sindicância patrimonial, a comissão responsável por sua condução fará relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou, se for o caso, por sua conversão em processo administrativo disciplinar.

A partir da instituição da sindicância patrimonial, a Administração passou a dispor de instrumentos para apurar a compatibilidade da evolução dos bens dos servidores com a remuneração recebida. Detectada a incompatibilidade, a Controladoria Geral da União, que é regimentalmente competente, instaurar a sindicância patrimonial.

A Sindicância patrimonial também está prevista na Portaria nº 335, da CGU, de 30 de maio de 2006, dentre os instrumentos de investigação previsto na portaria a sindicância está prevista no artigo 16 com a seguinte redação:

Art. 16. A sindicância patrimonial constitui procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, a partir da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades, e será iniciada mediante determinação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, do Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos;

No artigo 4º, inciso V, da Portaria nº 335, da CGU, a sindicância patrimonial é definida e elencada dentre os instrumentos que dispõe a Administração para exercer o poder correccional: “V- sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades”.

A Portaria nº 335, da CGU de 30/05/06 determina, dentre outras medidas, os instrumentos e ritos a serem praticados para a condução da Sindicância patrimonial, complementando os dispositivos procedimentais previstos no Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2006.

A sindicância para apurar a compatibilidade da evolução patrimonial dos agentes públicos será realizada de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida, conforme determina o parágrafo primeiro do artigo 16 da Portaria 335, da CGU: “§ 1º A sindicância patrimonial será realizada de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida”. A portaria também elenca as medidas que serão tomadas pela comissão para que a instrução do procedimento seja realizada de forma eficiente com vistas à elucidação do fato, dentre as medidas, a ouvida do sindicado e de testemunhas, juntada de provas documentais, solicitação de quebra de sigilos e realização de perícias, conforme previsto no artigo 18, seus parágrafos, da portaria 335, da CGU, *in verbis*:

Art. 18. Para a instrução do procedimento, a comissão efetuará as diligências necessárias à elucidação do fato, ouvirá o sindicado e as eventuais testemunhas, carreará para os autos a prova documental existente e solicitará, se necessário, o afastamento de sigilos e a realização de perícias.

§ 2º A solicitação de afastamento de sigilo bancário deve ser encaminhada à Advocacia-Geral da União, com as informações e documentos necessários para o exame de seu cabimento.

§ 3º A comissão deverá solicitar do sindicato, sempre que possível, a renúncia expressa aos sigilos fiscal e bancário, com a apresentação das informações e documentos necessários para a instrução do procedimento.

Teixeira (2010, p. 40) ressalta que, não obstante a Portaria nº 335/06, da CGU, nos artigos 16 a 19, tenha atribuído competência apenas a Controladoria-Geral da União para instaurar sindicância patrimonial, isto não significa que somente a CGU tem poderes para instaurar a instância investigativa, pois a própria portaria confirmou a normatização interna já existente nos órgãos seccionais da administração pública federal, dando competência para instaurar os procedimentos investigativos, conforme previsto no o artigo 5º, parágrafo único, *in verbis*: “Nas unidades seccionais, a apuração de irregularidades observará as normas internas acerca da matéria”.

Destarte, a norma atribui-se a competência para a instauração do procedimento por toda a Administração, conforme a competência da autoridade no âmbito de seus órgãos. Após realizado todo o procedimento da sindicância patrimonial, a comissão deve elaborar relatório, opinando à autoridade instauradora pelo arquivamento sumário, ou propondo a análise sobre a instauração ou não de processo administrativo disciplinar. Teixeira (2010, p. 40) resume o procedimento da seguinte forma:

A comissão de sindicância patrimonial designada pode, dentre outros meios formadores de convicção, efetuar diligências, ouvir o investigado e testemunhas, juntar provas Documentais e solicitar perícias e o afastamento do sigilo bancário (nesse caso, primeiramente, convém solicitar a renúncia do sigilo ao próprio investigado), devendo, ao fim dos trabalhos, apresentar relatório para a autoridade instauradora, propondo arquivamento sumário ou submissão a juízo de admissibilidade, para decisão de instauração ou não de processo administrativo disciplinar.

A comissão de sindicância patrimonial se assemelha muito com a sindicância investigativa. As duas têm a mesma finalidade, investigar irregularidades no serviço público, tem caráter sigiloso e não punitivo. Uma de ampla aplicação e a outra de aplicação voltada a aplicação da lei de improbidade administrativa.

Conclui-se que a sindicância patrimonial deverá ser utilizada somente nos casos específicos de notícia de evolução patrimonial supostamente incompatível com dos rendimentos do servidor, de que se tenha conhecimento através de representação ou denúncia. Para a instauração da sindicância patrimonial, além de observar sua finalidade específica, deve a autoridade instauradora ser competente para sua abertura.

3.5.3 Averiguação e Investigação Preliminar

A obrigatoriedade de apurar as supostas irregularidades no serviço público, prevista no artigo 143 da Lei nº 8.112/90, mediante sindicância ou processo disciplinar, deve ser interpretada em conjunto com a norma do artigo 144, da mesma lei, que determina um juízo de admissibilidade da denúncia ou representação, que poderá resultar no arquivamento da peça inicial, por falta de objeto, quando não apresentar nem indícios de materialidade ou de autoria, conforme os artigos a seguir transcritos:

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 ampla defesa.

Art. 144. Parágrafo único. Quando o fato narrado não configura evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

O juízo de admissibilidade feito pela autoridade competente busca elementos sobre a suposta irregularidade e faz uma ponderação sobre a necessidade e utilidade de se instaurar a instância disciplinar. Para tanto, pode a autoridade utilizar-se da averiguação ou de investigação preliminar.

A averiguação é um instrumento informal, que se inicia a partir de uma ordem verbal, que é respondida por escrito pelo funcionário a qual se atribuiu a função de diligenciar, o qual deverá apresentar relatório, com indicação da materialidade e da autoria, opinando caso seja necessário, pela instauração de sindicância de natureza investigatória. Segundo Alves (2005, p.22):

A averiguação será usada quando a questão se apresenta com contornos frágeis, sem elementos mínimos para sustentar uma acusação ou mesmo para justificar a instauração de uma investigação formal.

O procedimento de averiguação, não está previsto na lei, assim como os outros instrumentos que visam à realização da admissibilidade. Dentre esses instrumentos a Portaria nº 335, da CGU, regulamentou a investigação preliminar, que embora não prevista em lei, é um instrumento formal para realização do juízo de admissibilidade de denúncia ou representação. Teixeira (2010, p. 44) fala sobre a omissão da lei em regulamentar a obrigação de apurar as denúncias de representações de irregularidades e, quando deve ser admitida a apuração:

[...] A rigor, como já se viu, o legislador não previu e não regulou de forma expressa a sede de admissibilidade e, em consequência, muito menos estabeleceu sua base principiológica, tendo se restringido tão-somente a discorrer sobre o processo disciplinar em si, para o qual estabeleceu, de forma inequívoca, a necessidade de se atender ao princípio do contraditório. Não obstante, se, por um lado, o emprego de uma fase de investigação preliminar não encontra expressa previsão legal, por outro lado, em nada afronta a citada Lei, uma vez que o parágrafo único do seu art. 144 excepciona o mandamento apriorístico do seu antecedente art. 143 (de instaurar sede

disciplinar), quando, no caso concreto, não há elementos de materialidade e autoria. Decerto, da expressa e imediata leitura da Lei nº 8.112, de 11/12/90, não se extrai a obrigatoriedade de rito contraditório em sede de admissibilidade. E continua o doutrinador:

Assim a Portaria nº 335, da CGU, de 30/05/06, é de fundamental importância por regulamentar a aplicação para toda a Administração pública a investigação preliminar e, dentre outras medidas, apresenta instrumentos e ritos a serem observados na realização do procedimento.

A investigação preliminar está prevista no parágrafo único, do artigo 3º da portaria nº 335, da CGU, como instrumento para atividade de correição do Poder Executivo Federal, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais.

Parágrafo único. A atividade de correição utilizará como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar.

Por conseguinte, seu conceito está expresso no inciso I, do artigo 4º da Portaria nº335, da CGU:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - Investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar.

Teixeira (2010, p.44) conceitua investigação preliminar, estendendo sua abrangência a toda a esfera da Administração Pública Federal:

Trazendo tal conceituação para o âmbito exclusivo de cada órgão público federal, a investigação preliminar poderia ser compreendida como o procedimento administrativo sigiloso, realizado de ofício ou à vista de representação ou denúncia (inclusive anônima), quando não se justificasse nem a imediata instauração de rito disciplinar e nem o arquivamento liminar. Esta investigação preliminar teria rito inquisitorial, pois não haveria a quem se garantir prerrogativas de defesa, e visaria a coletar elementos para subsidiar a decisão de instaurar ou não processo disciplinar.

O procedimento da investigação preliminar está previsto no artigo 6º e seus parágrafos, 7º, 8º e 9º, da Portaria nº 335, da CGU, por ser procedimento administrativo sigiloso, desenvolvido no âmbito, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, deve observar os mandamentos da norma, para que não se confunda com uma sindicância investigativa.

O procedimento será realizado de ofício ou com base em denúncia ou representação. A peça inicial deverá ser fundamentada, com a individualização do servidor público envolvido,

sob pena de ser arquivada de plano, dentre outros requisitos constantes dos parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 6º, da Portaria nº 355, da CGU:

§ 1º A investigação preliminar será realizada de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida que deverá ser fundamentada, contendo a narrativa dos fatos em linguagem clara e objetiva, com todas as suas circunstâncias, a individualização do servidor público envolvido, acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade imputada.

§ 2º A denúncia que não observar os requisitos e formalidades prescritas no parágrafo anterior será arquivada de plano, salvo se as circunstâncias sugerirem a apuração de ofício.

§ 3º A denúncia cuja autoria não seja identificada, desde que fundamentada e uma vez que contenha os elementos indicados no § 1º, poderá ensejar a instauração de investigação preliminar.

Embora já esteja previsto no conceito, o artigo 7º, da Portaria 335, CGU, ainda reforça a necessidade de sigilo na investigação preliminar pelas autoridades que a realizarem: “Art. 7º O titular da unidade setorial assegurará a investigação preliminar o sigilo que se faça necessário à elucidação do fato ou que decorra de exigência do interesse público”.

A investigação preliminar deve ser concluída no prazo de sessenta dias, sendo permitida prorrogação por igual período, conforme dispõe o artigo 8º, da Portaria: “Art. 8º A investigação preliminar deverá ser concluída no prazo de sessenta dias, sendo admitida prorrogação por igual período”.

Concluído o procedimento, conforme o artigo 9º, da Portaria nº 355, da CGU, caso não seja arquivado, deverá ser instaurada a abertura de sindicância, inclusive patrimonial, ou de processo administrativo disciplinar, para aprofundar as investigações ou apurar a responsabilidade de servidor envolvido, conforme o caso.

De acordo com o artigo 9º, parágrafo segundo, para que seja determinado o arquivamento, a decisão deverá ser devidamente fundamentada, além de realizar a comunicação das partes interessadas.

Art. 9º Ao final da investigação preliminar, não sendo caso de arquivamento, o titular da unidade setorial deverá instaurar ou determinar a abertura de sindicância, inclusive patrimonial, ou de processo administrativo disciplinar.

§1º...

§ 2º A decisão que determinar o arquivamento da investigação preliminar deverá ser devidamente fundamentada e se fará seguir de comunicação às partes interessadas (CGU, 2006).

O procedimento da investigação preliminar, regulamentado, serve para nortear a atividade do dever de apurar as denúncias, inclusive anônimas, ou representações que chegam a conhecimento da Administração, fortalecendo o juízo de admissibilidade.

Para tanto, as investigações preliminares demandam o sigilo para que o fato seja elucidado com isenção, sem prejudicar nem ao envolvido nem a Administração.

Na fase preliminar não há acusados, tudo que é processado, a pedido ou de ofício, será de forma inquisitória e de cunho meramente investigativo, sem possibilidade de impor penalidade a quem quer que seja, pois não há contraditório.

Trata-se apenas de um instrumento disponível para Administração verificar o cabimento ou não de se instaurar a sede disciplinar.

3.5.4 Termo Circunstanciado Administrativo.

O TAC – Termo Administrativo Circunstanciado – é um procedimento para apuração de fato que representa pequeno valor para a administração pública. O Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), expressão que consta da norma de regência, foi instituído pela Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, do Ministro do Estado da Transparência (IN nº 4/2009), publicada no DOU nº 34, Seção 1, página 1, de 18/02/2009.

O fundamento para a instituição do TCA, conforme consta da Instrução Normativa nº 4, foi a obediência aos princípios da eficiência e do interesse público por meio da racionalização dos procedimentos administrativos; e a necessidade de desburocratizar a Administração Pública por meio da eliminação de controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação ao benefício.

A legislação infra legal determina que o TCA será empregado em casos de extravio ou dano de bem público que implicar pequeno valor, nos termos do artigo 1º, da IN nº 4/2009:

Art. 1º Em caso de extravio ou dano a bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor, poderá a apuração do fato ser realizada por intermédio de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, considera-se prejuízo de pequeno valor aquele cujo preço de mercado para aquisição ou reparação do bem extraviado ou danificado seja igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Da análise do dispositivo legal, denota-se que seu objetivo é desburocratizar a apuração de casos que envolvam extravio ou danos a bem público que impliquem em prejuízo de pequeno valor, assim considerados aqueles previstos no art. 24, II, da Lei n.º 8.666/93 que prevê casos de licitação dispensável. Desta forma, quando o valor dos bens envolvido for de até R\$ 8 mil, a apuração dos fatos deve se dar por meio de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

O procedimento do Termo Circunstanciado Administrativo está previsto nos parágrafos 1º a 5º e *caput* do artigo 2º, da IN 4/2009. A IN 4º2009 estabelece que o TAC deverá ser lavrado pelo chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa ou, caso tenha sido ele o servidor envolvido nos fatos, pelo seu superior hierárquico imediato.

Na estrutura do TCA a norma infra legal determina alguns requisitos obrigatórios que são, “necessariamente, a qualificação do servidor público envolvido e a descrição sucinta dos fatos que acarretaram o extravio ou o dano do bem, assim como o parecer conclusivo do responsável pela sua lavratura” (IN 4/2009).

O termo circunstanciado poderá ser subsidiado em perícias que serão juntados aos autos pelo responsável pela lavratura dos laudos técnicos, conforme determina o § 2º, da IN 04/2009. Em seguida estabelece que o servidor indicado no Termo Circunstanciado Administrativo como envolvido nos fatos em apuração poderá, no prazo de cinco dias, se manifestar nos autos do processo, bem como juntar os documentos que achar pertinentes. Essa regra é extraída em consonância com os termos do art. 24 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Esse prazo poderá ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Após concluído o TAC, o responsável pela sua lavratura o encaminhará à autoridade máxima da unidade administrativa em que estava lotado o servidor, na época da ocorrência do fato que ocasionou o extravio ou o dano. A autoridade decidirá quanto ao acolhimento da proposta constante no parecer elaborado ao final daquele Termo (IN 04/2009).

No julgamento a ser proferido após a lavratura do TCA, caso a autoridade responsável conclua que o fato gerador do extravio ou do dano ao bem público decorreu do uso regular deste ou de fatores que independeram da ação do agente, a apuração será encerrada e os autos serão encaminhados ao setor responsável pela gerência de bens e materiais da unidade administrativa para prosseguimento quanto aos demais controles patrimoniais internos.

Já em casos de condutas culposas do agente a norma infra legal prevê diversos possibilidades de ação visando a reparação do dano causado à Administração, que estão previstos o Artigo 4ª, da IN 04/2009:

Art. 4º Verificado que o dano ou o extravio do bem público resultaram de conduta culposa do agente, o encerramento da apuração para fins disciplinares estará condicionado ao ressarcimento ao erário do valor correspondente ao prejuízo causado, que deverá ser feito pelo servidor público causador daquele fato e nos prazos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 2º. § 1º. O ressarcimento de que trata o caput deste artigo poderá ocorrer: I – por meio de pagamento; II – pela entrega de um bem de características iguais ou superiores ao danificado ou extraviado, ou III – pela prestação de serviço que restitua o bem danificado às condições anteriores. § 2º. Nos casos previstos nos incisos II e III do parágrafo anterior, o Termo Circunstanciado Administrativo deverá conter manifestação expressa da autoridade que o lavrou acerca da adequação do ressarcimento feito pelo servidor público à Administração.

Importante mencionar que a aplicação não TAC não se aplica aos casos em que o agente público atua com dolo, porquanto a IN 04/2009 veda expressamente consoante a norma prevista em seu artigo 5º, nos seguintes termos: É vedada a utilização do modo de apuração de que trata

esta Instrução Normativa quando o extravio ou o dano do bem público apresentarem indícios de conduta dolosa de servidor público.

O conceito de dolo e culpa estão relacionados à voluntariedade do agente, dolo, portanto pode ser conceituado como a vontade consciente e dirigida a realizar (ou aceitar realizar) a conduta para alcançar um resultado querido ou aceito pelo agente. Já a conduta culposa consiste em uma ação voluntária que realiza um evento ilícito não querido ou aceito pelo agente, mas que lhe era previsível (culpa inconsciente) ou excepcionalmente previsto (culpa consciente) e que podia ser evitado se empregasse a cautela esperada. (CUNHA 2014).

Barros (2003p. 231), diferencia o dolo da culpa, dissertando que,

Não se pode, contudo, negar a existência de diferença entre conduta dolosa e a conduta culposa, pois enquanto na primeira a vontade é dirigida à realização do resultado ilícito, na segunda, a vontade se direciona à produção de um resultado lícito (em regra), diverso daquele que efetivamente se produz.

Nos casos de dolo ou de não ressarcimento ao erário, na instrução normativa prevê que deverá ser instaurada a instância disciplinar. Essa norma está prevista no artigo 6º, da IN 04/2009:

Não ocorrendo o ressarcimento ao erário, de acordo com o descrito no art. 4º, ou constatados os indícios de dolo mencionados no art. 5º, a apuração da responsabilidade funcional do servidor público será feita na forma definida pelo Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Denota-se desse dispositivo que o TCA é essencialmente preliminar à esfera disciplinar, sobretudo por constar expressamente na norma infra legal que somente em alguns casos de danos ao erário serão dispensados recursos do regime disciplinar estatutário da Administração.

Essa alternativa ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD) busca a eficiência, desburocratização e racionalização de procedimentos com custo desproporcional em relação ao benefício. No TCA, os casos poderão se resolver no âmbito da própria repartição pública, o superior imediato julgará o caso e poderá decidir pelo arquivamento do processo, caso o servidor concorde em reparar do dano. Esse procedimento implica uma economia com passagens, diárias e tempo de trabalho.

3.5.5 Auditoria

A auditoria não faz parte diretamente dos procedimentos disponíveis para Administração exercer seu poder disciplinar, mas como a sua finalidade é verificar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos, bem como avaliar seus resultados, torna-se

fundamental utilizá-la como procedimento acessório do processo disciplinar. Para Teixeira (2010, p. 39), “somam-se, como outras formas também possíveis de se ensinar a sede disciplinar, os resultados de investigação disciplinar, o de auditoria ou de sindicância meramente investigativa e não contraditória que detectam irregularidade”.

A definição formal de auditoria, prevista como instrumento de controle na Instrução Normativa nº 1, de 06/04/01, da então Secretaria Federal de Controle Interno responsável pela aprovação do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a seguir transcrito:

1. A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.
2. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.
3. A auditoria tem por objetivo primordial o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todas as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.
4. A finalidade básica da auditoria é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido.

A auditoria antecede o tema disciplinar, situada logo após, a matéria ético-preventiva, devendo a mesma ser definida entre as duas, visto que tem a finalidade de manter a regularidade na Administração.

Teixeira (2010, p. 39) faz a relação entre o papel da auditoria e do emprego das ferramentas éticas e a função disciplinar:

Enquanto o emprego das ferramentas éticas se dá por meio de programas e estratégias de prevenção e de controle de riscos que, uma vez bem sucedidos, evitará o ilícito e consequentemente o processo disciplinar, a auditoria (ou investigação), a exemplo do processo, atua sobre os fatos ocorridos e já traz em si aspectos investigativos materializados em um mínimo de natureza procedimental. Embora ambas atividades possam ser tidas como profiláticas, a primeira o é em essência, no sentido de anteceder mesmo o ilícito por depurar a conduta do servidor, enquanto que a segunda tem seu caráter profilático mais associado à percepção de risco por parte do servidor de ser descoberto, causando um efeito inibidor sobre o potencial infrator.

Para Teixeira (2010) o procedimento preliminar da auditoria, constitui-se uma função profilática e também educadora, com abrangência ampla e geral, sem rito específico. O procedimento da auditoria é instaurado rotineiramente, sendo o marco na prática de que os atos

dos agentes públicos são verificados, sem que para isso se instaure procedimento de caráter disciplinar, podendo inclusive ser instaurado metodicamente, como no caso de percepção pontual, por aparte da administração, da existência de setores, atividades ou grupos de riscos, submetidos a monitoramento. Na auditoria não existe a figura do acusado, mesmo quando se investiga atos funcionais de grupos de servidores, portanto não se trata de procedimento contraditório.

Não se confunde auditoria com instância disciplinar, aquela apenas antecede e pode subsidiar o procedimento disciplinar, este é pontualmente instaurado e visa obter resultado correccional sobre determinado fato. Logo, o procedimento disciplinar deve ser detidamente analisado, exigindo-se, portanto, apuração sobre o crivo do contraditório.

Teixeira (2010) alerta que as atividades de auditoria e correição podem se interligar como uma investigação que resulta no processo administrativo disciplinar. Nessa situação, os membros integrantes da equipe de auditoria ou de investigação não podem participar no processo administrativo disciplinar sucessivo.

Escrevendo sobre o tema sindicância e auditoria Alves (2005, p. 20) expressa que:

Não se pode confundir sindicância com as apurações feitas por auditoria. A auditoria é um trabalho de verificação técnica, sem caráter processual. A sindicância, por sua vez, é expediente, em regra, preparatório de processo, como são os inquéritos. Todos os inquéritos - CPI, inquérito civil e inquérito policial – buscam coletar elementos que, na maior parte das vezes, servem para dar sustentação a medidas judiciais. A sindicância exige o mesmo raciocínio. Tal qual o inquérito policial, por exemplo, a sindicância obedece às regras do Código de Processo Penal. Os procedimentos de investigação seguem o formato do CPP. Já uma auditoria não tem esse compromisso formal. As suas regras são próprias, traçadas nos modelos de contabilidade pública ou nos manuais de controle interno. A auditoria pode anteceder ou subsidiar uma sindicância, mas não a substitui.

Nesse sentido, a auditoria caracteriza-se como um procedimento preliminar, justamente no ponto em que pode subsidiar uma sindicância. Teixeira (2010, p. 39) conclui a função preventiva, “por um lado, esta atividade de auditoria ou investigação pode detectar meros equívocos ou interpretação imperfeita na aplicação de normas ou procedimentos da unidade, mas sem aspecto irregular, quando apenas se recomendará ao titular da unidade a adequação da rotina”. Todavia, se da auditoria for detectado indício irregularidade, será procedida representação para a autoridade competente avaliar a pertinência ou não de se instaurar processo administrativo disciplinar.

3.6 ECONOMICIDADE NA GESTÃO PÚBLICA E O PROCESSO DISCIPLINAR

Diante de todos os procedimentos disponíveis para realizar o poder disciplinar, o Gestor Público deve escolher o mais adequado ao caso concreto, vez que a lei não restringe a aplicação de procedimento a determinadas infrações, exceto as de assiduidade habitual, abandono de cargo e acumulação ilegal de cargos, em que se aplica um procedimento sumário previsto na Lei nº 8.112/90.

O procedimento a ser seguido pela Administração poderá delimitar os custos com o processo, bem como a efetividade do resultado da apuração. Importante indicar que esses custos refletem não só nas finanças contabilizadas, mas também incluem custos de oportunidade, vez que demandam servidores, instalações e insumos que poderiam estar sendo empregados na consecução dos objetivos institucionais da entidade pública, em especial na Universidade Federal do Tocantins.

A matéria de controle disciplinar na Administração é intrinsicamente ligada ao desenvolvimento da Gestão Pública do Estado Nacional, especialmente do período militar, seguido da redemocratização e nos dias atuais em que é noticiado a todo instante fato de irregularidade envolvendo as entidades governamentais.

Assim, necessário fazer uma trajetória da gestão pública brasileira, sobretudo pelo enfoque das reformas administrativas realizadas aos longos dos regimes políticos que influenciavam na maneira de gerir e controlar na Administração.

3.6.1 O Custo do Processo Disciplinar na Universidade

A obrigatoriedade de apuração imposta às autoridades administrativas pode levar à conclusão de que tudo deve ser submetido ao processo. Todavia, deve-se considerar consequências da instauração do processo, sobretudo o prejuízo aos cofres públicos quando resulta desnecessário. Dessa forma, seria prudente ao administrador público proceder ao juízo de admissibilidade.

Segundo Cândido Junior (2001, p. 233) os gastos públicos geram impactos no crescimento econômico: “A população espera melhor utilização dos recursos, pois existem limites para a expansão das receitas que financiam o aumento dos gastos *per capita*”. Nesse sentido, a esfera disciplinar representa despesas vultosas no orçamento dos órgãos públicos, e por diversas vezes importa em gastos improdutivos por não atingir aos fins a que se propõe.

Conforme Chu *et al* (1996) *apud* Candido Junior 2001, p. 241), os gastos produtivos

[...] são aqueles utilizados de forma que atendam a os objetivos a que se propõem, com o menor custo possível. Por exemplo: qual seria o menor custo de um programa de merenda escolar, o qual atendesse a 100 mil crianças no ensino fundamental? Esse é o caso em que o governo atende diretamente à população (produção pública). Se o governo terceiriza serviços (provisão pública), a ênfase do conceito de produtivo recai nas compras ou nos processos de licitação. De um modo geral, os gastos produtivos são aqueles em que os benefícios marginais sociais dos bens públicos ou produtos públicos são iguais aos custos marginais para obtê-los.

Já os gastos improdutos são definidos Candido Junior (2001, p. 241) da seguinte forma:

O conceito de gastos improdutos é dado pela diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo. Se R\$ 1,2 milhão foi gasto para construir uma ponte, e se o seu custo mínimo é de R\$ 1 milhão, o gasto improdutivo foi de R\$ 200 mil. Esse é um desperdício para a sociedade que tem um custo de oportunidade, ou seja, a aplicação desse recurso em outra finalidade. As razões para a existência de gastos improdutos são falta de preparo técnico do pessoal, incertezas, deficiências do processo orçamentário (técnico-operacional e político), corrupção, paralisação de obras, entre outras.

Daí a necessidade de se analisar o processo disciplinar sob o enfoque dos gastos produtivos e improdutos, considerando seu alto custo e os efeitos decorrentes de sua instauração, em especial ao custo de oportunidade decorrente da aplicação dos recursos que poderiam ser destinados a outra finalidade.

O processo disciplinar foi estimado no II encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal, no ano de 2012, em um custo total médio unitário no valor de R\$ 153.970,43 (cento e cinquenta e três mil e novecentos e setenta reais e quarenta e três centavos), conforme a Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 - Gastos estimados para cada fase do Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Federal

Mobilização	R\$ 26.820,46
Instrução	R\$ 87.927,39
Defesa e Relatório	R\$ 13.603,09
Parecer e Julgamento	R\$ 5.660,79
Reintegração	R\$ 19.958,71
Custo Total Médio Unitário	R\$ 153.970,43

Fonte: CGU (2012)

O Quadro 5, por sua vez, apresenta a estimativa detalhada das despesas que compõe o custo do processo disciplinar:

Quadro 5 - Estimativa detalhada do custo do processo disciplinar no âmbito da Administração Pública Federal

1. MOBILIZAÇÃO	2. DEFESA E RELATÓRIO FINAL
-----------------------	------------------------------------

Servidores na Comissão	3	% processos em que há advogado constituído	30%
Valor médio da diária	127,50	Destes, % em que o advogado é dativo	20%
Valor médio em passagens (R\$/Trecho)	482,86	Tempo médio para a conclusão (defesa + RF)	20
Número de viagens	4	Defensores dativos no processo	1
Tempo médio da comissão (dias)	145	Valor esperado do custo de defensor dativo	266,73
Percentual de PAD's com deslocamento	40%		
Valor esperado com mobilização (R\$)	26.820,46		
2. INSTRUÇÃO		3. PARECER TÉCNICO/JURÍDICO E JULGAMENTO	
Salário médio do servidor (R\$)	4.890,00	Salário médio de servidor (técnico e jurídico)	8.302,49
#Acusados no processo	1	Tempo médio de análise (dias)	15
Tempo médio da instrução (dias)	125	Gastos com parecer jurídico (R\$)	5.660,79
% processos em que há afastamento cautelar	20 %		
Tempo médio de afastamento (dias)	60	4. REINTEGRAÇÃO	
Valor esperado do custo do afastamento (R\$)	2.667,27	Probabilidade de obter reintegração judicial	11%
		Tempo médio para interposição de recurso/ação (meses)	0
% processos em que há necessidade de perícia	40%	Tempo médio de tramitação do recurso/ação (meses)	33
Duração média das diligências periciais (dias)	10	Taxa de juros média para fins de correção (% a.m)	0,72 %
Salário médio do perito	10.493,12		
Valor esperado do custo de perícias	1.907,84	Valor esperado da reintegração (R\$)	19.956,29
Gastos com instrução	87.927,39		

Fonte: CGU (2012).

Os valores do quadro anterior são discriminados em remuneração da comissão, diárias, passagens, custas processuais para a Administração e para o acusado, bem como pareceres jurídicos e demandas judiciais que resultam da reintegração do servidor demitido e que obtém o provimento judicial de anulação do procedimento disciplinar. Esses valores não podem ser considerados como a média dos custos dos PADs na Universidade Federal do Tocantins, sobretudo por não constar nos processos analisados, expedientes como indenizações por reintegrações e também demandas judiciais, como se verá adiante, que elevam consideravelmente os custos para a atuação da Administração através do poder disciplinar.

A realidade da Universidade Federal do Tocantins está mais fundada na pesquisa realizada pelo Centro Ibero-Americano de Administração e Direito que estipulou os custos da sindicância e do processo disciplinar. Nesse cálculo o custo de uma sindicância que normalmente serve de base à instauração do processo administrativo disciplinar, admitindo-se

simplificada, gera despesa de R\$ 6.374,30 (seis mil trezentos e setenta e quatro reais e trinta centavos). O processo Disciplinar é estimado em R\$ 25.023,33 (vinte e cinco mil e vinte e três reais e trinta e três centavos).

Para o levantamento pelo Centro Ibero-Americano de Administração e Direito, o cálculo decorreu de levantamento de todos os elementos geradores de custo no desenvolvimento de um processo no âmbito da Administração Pública. Dentre eles: custo/dia de cada um dos três membros da comissão processante, do acusado, do secretário da comissão, do consultor jurídico ao laborar em fase analítica, e dos servidores da área de recursos humanos, que têm participação antes, durante e depois do processo; e mais o custo/hora de testemunhas, de servidor do protocolo, da autoridade julgadora e de servidores disponibilizados para fornecer subsídios. Acrescentou-se ainda o material mínimo de expediente (Alves 1998).

Para o autor,

Um dado agravante sobre os gastos com o regime disciplinar é que 86% dos expedientes levados à apreciação judicial restam anulados por vícios formais. Cada vez que isso acontece, R\$ 25.023,33, do bolso do contribuinte, são gastos improdutivamente. É comum se ouvir, no calor dos holofotes de televisão, a autoridade, questionada sobre uma irregularidade nos serviços públicos, anunciar: “Mande instaurar processo, para que se apure com todo o rigor”. Não precisa ‘apurar com todo o rigor’, mas com equilíbrio, competência e eficácia. E isso — é triste constatar — raramente se faz (ALVES, 1998, P.1).

A realização de processos disciplinares que não são imprescindíveis para o exercício do poder disciplinar pode resultar gastos improdutivos à Administração, aumento de receita corrente, desperdício de recursos públicos com alto custo de oportunidade. Por consequência, diminuição dos investimentos públicos em detrimento do bem-estar de toda a sociedade, pois o gestor deixa de mensurar a real necessidade de instauração do procedimento, e por outro lado não considera seu altíssimo custo às contas públicas.

4 MÉTODO PARA CALCULAR O CUSTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A atividade estatal e sua produção tem um custo. Isso decorre de uma estrutura complexa e necessária para o exercício da função administrativa. Recursos humanos, materiais e tecnológicos são consumidos no sofisticado processo de buscar de um nível satisfatório de justiça na resolução de disputas e conflitos. Este esforço público tem um custo, que é variável e pode ser mensurado. A análise do custo do processo pode ser conduzida também de uma perspectiva qualitativa e, com isso, revelar aspectos gerenciais e processuais muito relevantes, que têm impacto sobre a qualidade do serviço oferecido aos cidadãos. (CUNHA *et al.*, 2011)

A mensuração de custos na administração pública é um grande desafio metodológico, devido à dificuldade não apenas de mensurar os benefícios gerados, mas também de identificar todos os elementos de custo e de atribuir-lhes valores monetários com alguma precisão (CUNHA *et al.*, 2004).

A ausência de informação afeta expressivamente a capacidade de administradores e agentes políticos tomarem decisões qualificadas, condenando o sistema de justiça ao reformismo “modernizador” de soluções paliativas, cujos efeitos são quase impossíveis de avaliar, até mesmo nos restritos termos de “eficiência” e “produtividade” com os quais costuma ser justificado (CUNHA *et al.*, 2010, p. 8).

Na ausência de informações detalhadas que permitam associar as despesas da Justiça a cada um dos elementos geradores de custo na prestação jurisdicional, a relação entre as despesas totais e o número de processos em trâmite ou as sentenças proferidas tem sido adotada como indicador de custo (CASTELAR PINHEIRO, 2003).

Daí a necessidade de investir na geração de informações o mais detalhadas possível sobre os custos efetivos dos recursos humanos, materiais e tecnológicos consumidos nos órgãos da administração.

A geração de informações sobre os custos do processo administrativos disciplinares foi baseada em um estudo sobre “Custo unitário do processo de execução fiscal da União”, realizado por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ).

O estudo propôs a identificação dos elementos geradores de custo em cada tipo de processo, atribuindo ao processo judicial analiticamente como elemento mínimo do custo geral do sistema de justiça. No estudo, estabeleceu-se um modelo próprio de aferição de custos a

partir de informações detalhadas sobre o processamento rotineiro das ações de execução fiscal nas diversas varas da Justiça Federal, o que permitiu a construção do “processo de execução fiscal médio”.

Além dos resultados finais obtidos a partir da aplicação da metodologia elaborada pelo IPEA, considera-se que o modelo de aferição de custos criado é um produto importante do estudo, pois é aplicável a qualquer tipo de processo, podendo, portanto, ser utilizado por todas as organizações do sistema de justiça. Logo, utilizando a mesma metodologia, podemos criar um modelo para o cálculo do custo do processo administrativo disciplinar, com as devidas adaptações, uma vez que são procedimentos com ritos e prazos diferenciados. Assim como na justiça brasileira, a falta de dados sobre os custos dos processos administrativo é uma característica na gestão pública.

Para Cunha *et al.* (2011, p.9),

Apesar do esforço recente empreendido por vários analistas para diagnosticar a Justiça brasileira (VIANNA *et al.*, 1997; SADEK *et al.*, 1999; CUNHA *et al.*, 2004; CNJ, 2007 a 2010), apenas se inicia o desenho de um quadro mais abrangente e preciso de sua situação. Sequer há, por exemplo, dados sobre os tempos de duração dos processos judiciais no Brasil. Além disso, os raros dados precisos existentes sobre os custos da Justiça são genéricos e não consideram componentes relevantes do custo. A carência de dados possivelmente decorre da impossibilidade de coletar determinadas informações, especialmente por conta da falta de instrumentos hábeis e adequados para fazê-lo. Os métodos hoje disponíveis para cálculo dos custos da produção, por exemplo, embora altamente sofisticados, não foram desenvolvidos para a medição de serviços públicos, especialmente os de justiça, bastante peculiares.

Diante da falta de métodos e de dados, o estudo sobre “Custo unitário do processo de execução fiscal da União” realizou duas tarefas preliminares: 1) a construção de um modelo especialmente desenhado para o cálculo dos custos de procedimentos judiciais; e 2) o levantamento e a sistematização dos dados necessários para alimentá-lo.

Ambas as tarefas exigiram cuidadoso trabalho de concepção, adaptação e triangulação de técnicas de coleta e análise de dados, descritas nos itens “Desenho metodológico” e “Desenho amostral”. O Desenho metodológico apresenta o desenvolvimento da metodologia para cálculo de custos de processos judiciais. Já o Desenho amostral faz a seleção dos processos de execução fiscal da Justiça Federal sobre cujos dados foi aplicado o modelo desenvolvido.

Na análise do estudo para desenvolver o modelo próprio para o cálculo do processo administrativo na UFT vamos explorar somente o desenho metodológico do estudo do IPEA, que servirá de suporte para elaboração do modelo proposto de apuração de custos do PAD.

4.1 DESENHO METODOLÓGICO

O cálculo dos custos da prestação de serviços pode obter diferentes resultados conforme o caminho percorrido. Assim, o método desenvolvido pelo IPEA, baseado em correntes da literatura sobre o custo de bens e serviços que explicitam a dificuldade de medir custos dos serviços públicos, optou pelo emprego do “método ABC”, por representar um grande avanço em relação aos métodos tradicionais de medição de custos (NAKAGAWA, 1995; NUNES, 1998).

O emprego do método ABC para o modelo é justificado por CUNHA *et al.* (2011, p. 10):

Em linhas gerais, o método ABC calcula o custo com foco na *atividade* realizada, não no *produto* final obtido: “as atividades, e não os produtos, consomem os recursos” (NUNES, 1998). Como os serviços públicos geram resultados de difícil quantificação mercantil, as técnicas clássicas, baseadas no custeio pelos produtos, tornam-se imprecisas. O eixo da composição do custo, neste método, são as atividades. É o que se passa no caso da Justiça. A mensuração do custo dos serviços de justiça pelo número de decisões proferidas, número de processos baixados ou outro produto qualquer é funcionalmente limitada, pois não indica claramente como os recursos são consumidos durante o processo, não sendo possível identificar as peculiaridades da prestação jurisdicional em cada tipo de procedimento judicial. Alternativamente, o método ABC, ao exigir a descrição e a mensuração das atividades especificamente realizadas, permite um resultado bem mais sofisticado e detalhado.

Para NAKAGAWA, 1995 a aplicação do método ABC é mais complexa e rigorosa por envolver as seguintes etapas: a) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; b) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou microatividades); c) eleição dos termos de referência do custo; d) descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e e) escolha dos vetores de custo. Assim, o método ABC é notadamente o mais indicado para processos produtivos complexos, com diversidade de atividades e produtos.

Daí a utilização desse método ABC para o estudo do processo judicial de execução, pois o processo judicial, manifesta exemplo desta categoria, é construído por atos processuais (realizados pelas partes) e atividades administrativas (realizados pelas serventias judiciárias) (CUNHA *et al.*, 2011).

No processo administrativo disciplinar também se identifica essa complexidade, marcada por um procedimento próprio em que atuam diversas partes, e constituído por pela soma de atos, praticados por essa partes (autoridade competente, comissão, auxiliares, peritos,

acusados) e atividades administrativas (realizados pelos setores responsáveis pelo controle e tramitações dos processos).

Para CUNHA *et al.* (2011, p. 10)

As atividades são importantes para o processo judicial também porque a ideia de justiça resulta da regularidade formal do processo (meio) e não do conteúdo da decisão gerada (fim). É justamente a prática regular de um conjunto mínimo de atos processuais e atividades administrativas que dão algum sentido de justiça à decisão. O significado conferido pela doutrina e jurisprudência brasileiras ao princípio do devido processo legal (*due process of law*) é um exemplo.

No estudo do IPEA buscou-se incorporar as características específicas da Justiça brasileira na construção da metodologia de cálculo de custos. Um primeiro componente do custo dos serviços de justiça é, sem dúvida, o *tempo de tramitação dos processos judiciais*. Esse componente engloba além do tempo total, com uma infinidade de variações internas relevantes, também os *tempos parciais* de cada etapa do processo. Embora na ausência de dados precisos, a morosidade dos processos judiciais é uma premissa inafastável, que torna imprescindível incluir o tempo na conta do custo (CUNHA *et al.*, 2011).

Assim, no modelo derivado para apuração dos custos do processo disciplinar, deve-se considerar o tempo total do processo, da instauração até o julgamento final, assim como os tempos parciais de cada fase do procedimento de outros atos considerados relevantes como, por exemplo, o indiciamento.

Além do tempo despendido na tramitação do processo, o estudo do IPEA também considerou como componentes do custo, as despesas para remuneração dos magistrados e servidores que realizam os atos processuais e as atividades administrativas que consomem os tempos parciais do processo, sendo necessário relacioná-los aos tempos. A variedade na organização e no funcionamento das unidades judiciárias e de suas serventias também responde pelos tempos parciais do processo e pelos atos processuais e atividades internas. Assim, o estudo também considerou necessária a descrição desses componentes para o custo do processo judicial (CUNHA *et al.*, 2011).

Na aplicação do modelo para procedimentos disciplinares na UFT, não há dependência quanto ao funcionamento de várias unidades, ao contrário como ocorreu no estudo do IPEA, uma vez que será analisado processos de uma só instituição. A remuneração leva em consideração os recebimentos dos servidores de diversas categorias: professores, técnico-administrativos. Também deve-se considerar as remunerações dos procuradores federais que analisam os trabalhos das comissões, bem como dos servidores lotados na procuradoria jurídicas.

Por fim, assim como no custo do processo judicial, o modelo derivado de custo do processo disciplinar é composto especialmente pela articulação entre os diversos tempos parciais dos processos, os atos processuais e atividades administrativas realizados e os insumos respectivamente consumidos. Essa metodologia empregada no estudo do IPEA, diferencia-se em relação aos anteriores, baseados nas relações gerais entre produtividade (processos baixados, decisões proferidas etc.) e orçamento.

No estudo do IPEA, os elementos selecionados para compor o custo do processo foram classificados como “custos diretos ou indiretos” e “custos fixos ou variáveis”. A mão de obra, principal insumo empregado no processamento da execução fiscal, será sempre tomada como um custo variável, direto (MOD) ou indireto (MOI).

Para Peter *et. al.* (2003, p. 6),

A relação do custo com o nível de atividade apresenta a classificação do custo em fixo, variável e misto. Um custo é definido como fixo quando, em dado período, o seu montante não sofre alteração em função do nível de atividade, como por exemplo, vencimentos e vantagens e contratos de manutenção. Os custos que, no período considerado, aumentam na proporção em que aumenta o volume de atividade, como os combustíveis, gêneros alimentícios e reagentes para laboratório, foram definidos como custos variáveis. Os custos mistos, por sua vez, são definidos como os que contêm uma parcela fixa e outra variável, tais como: tarifas de serviço telefônico e de água.

Alonso (2014, p. 56) conceitua custo direto como “a parcela do custo total que é univocamente identificada com o produto (ou com o processo de trabalho)”. Já Custo indireto é a parcela do custo total que não pode ser identificada diretamente com um produto (ou processo) específico, ainda que seja essencial para a produção do mesmo. Depende, portanto, de critérios de rateio (entre os produtos, processos ou outros objetos de custeio).

No processo administrativo disciplinar, a mão de obra também representa o principal insumo aplicado, e assim como no estudo do IPEA, também será considerada como um custo variável, direto ou indireto.

CUNHA *et al.*, 2011 explica como o método produziu as informações sobre os custos variáveis, exigidas pelo método ABC:

Como o método ABC é mais exigente em informações que os tradicionais, diferentes instrumentos de coleta foram construídos para captar os dados requeridos conforme este enquadramento. Os custos variáveis diretos foram coletados por meio de fichas aplicadas durante ampla e detalhada coleta de campo. Os custos fixos e variáveis indiretos resultaram do tratamento de dados secundários fornecidos especialmente pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal, como orçamento, gastos segundo a natureza das despesas (custeio e capital), salários por tipo de servidor, número de servidores ativos e inativos, estagiários etc.

O levantamento dos tempos parciais de cada etapa do processo e o estabelecimento de sua relação com as atividades realizadas pelos servidores, o estudo do IPEA empregou duas técnicas distintas, utilizadas em estudos internacionais similares. Essas técnicas são articuladas para medir os *tempos* e calcular os *custos* dos processos analisados:

Inicialmente, é necessário medir o fator tempo, uma vez que não há dados precisos sobre a duração dos processos:

Qualquer assertiva sobre os tempos dos processos judiciais exige algumas cautelas. Não há dados precisos sobre o tempo de duração dos processos judiciais no Brasil. Há, tão somente, a sensação generalizada de que a Justiça brasileira é lenta, de que há grande morosidade processual no país (IPEA, 2010). No entanto, a atividade jurisdicional consome um tempo mínimo, sob pena de comprometimento dos resultados do ponto de vista da justiça enquanto valor: daí o sentido da previsão constitucional de “razoável duração” do processo (Constituição Federal de 1988, Art. 5o, LXXVIII). (CUNHA *et al.*, 2011, p. 11),

Para estabelecer a metodologia relativa ao fator tempo, o estudo determinou as seguintes categorias:

Duas premissas sustentam a cautela metodológica assumida por este estudo relativamente ao fator *tempo*. Em primeiro lugar, o fato de que o tempo total dos processos judiciais esconde três diferentes categorias: o tempo da relação jurídica processual (atos do juiz e das partes); o tempo das atividades administrativas que dão corpo aos atos processuais (a cargo, principalmente, dos serventuários); e os tempos de espera, que podem ser legítimos (em virtude dos prazos legais), mas que em geral decorrem da disfuncionalidade organizacional da Justiça (causas pendentes de julgamento, filas de expediente, pilhas de autos para cumprimento etc.). Conforme contribuam para o fluxo processual, estes diferentes *tempos* podem ser agrupados nas categorias “tempos úteis” ou “tempos mortos”. Em segundo lugar, o fato de que alguns tempos se sobrepõem uns aos outros, o que impede a simples decomposição aritmética do tempo total dos processos e dificulta sobremaneira a contagem. Tome-se como exemplo a juntada de uma petição que espera o cumprimento de um prazo previsto legalmente; ou a apresentação de nova petição por uma das partes enquanto se aguarda uma decisão. (CUNHA *et al.*, 2011, p.11)

Na análise do fator no processo administrativo disciplinar essas categorias serão substituídas por etapas equivalentes da seguinte forma: 1) o tempo da relação jurídica processual é caracterizado pelos atos autoridade competente, da comissão disciplinar e dos acusados; 2) o tempo das atividades administrativas que dão corpo aos atos processuais a cargo, principalmente dos não integrantes da comissão disciplinar; 3) e os tempos de espera, que podem ser legítimos, por ser prazos legais, mas assim como na Justiça, em geral decorrem da disfuncionalidade organizacional da Administração (causas pendentes de julgamento, filas de expediente, pilhas de autos para cumprimento etc.).

CUNHA *et al.* (2011, p. 12) justifica a necessidade de se criar um método diferente do tradicional para calcular o tempo nos processos:

A alternativa tradicionalmente adotada para estimar o tempo dos processos na Justiça desconsidera essas questões e, apoiando-se em termos genéricos (como a média entre a soma das causas pendentes de julgamento e daquelas distribuídas no ano, de um lado, e o total de processos baixados no ano, de outro), apresenta números que pouco se relacionam com o que acontece na realidade. Os pressupostos metodológicos deste estudo exigem, entretanto, que a projeção do tempo dos processos sobre os custos da Justiça esteja baseada na identificação o mais detalhada possível de cada um dos diferentes tempos constitutivos do processo. Para tanto, recorreu-se a diferentes técnicas para identificar e descrever estes tempos e relacioná-los às atividades desempenhadas pelos diferentes atores envolvidos (juiz, servidores, outros funcionários).

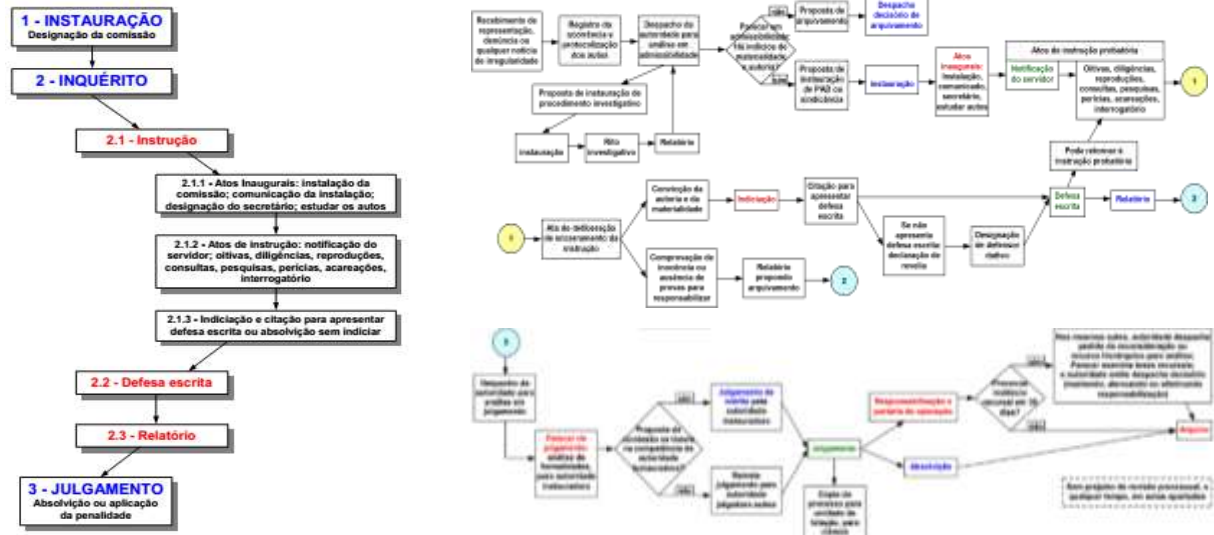
A partir da análise de uma amostra de processos administrativos disciplinares arquivados, identificam-se os atos praticados, pela autoridade, comissão e outros servidores responsáveis, mede-se a sua frequência e estima-se o tempo médio que o servidor lhes dedica. Após, noutra etapa, estes dados são cruzados com informações gerais sobre volume de processos, estoque, despesas, número de dias de trabalho, horas de trabalho por dia. Avalia-se, em suma, a dedicação que determinado tipo de atividade exige do servidor.

Para CUNHA *et al.* (2011), a etapa talvez mais complexa dessa técnica é a medição dos tempos médios dos atos e atividades processuais. A partir da descrição dos atos processuais previstos em lei, assim como das atividades, tarefas e operações administrativas cumpridas na prática, construiu-se um fluxograma teórico da execução fiscal. Esse fluxograma permitiu a visualização gráfica de todo o procedimento da execução fiscal, o mapeamento de todas as etapas envolvidas em seu processamento, bem como dos atos processuais e atividades administrativas que as conformam. Nesse instrumento, foi possível identificar aqueles pontos críticos que geralmente represam atividades e produzem perdas em termos de tempo.

Partindo-se do procedimento previsto na Lei 8112/90 para o processo administrativo disciplinar que identifica suas fases e atos principais, é possível esse fluxograma para mapear todas as atividades envolvidas em cada uma das fases do procedimento do processo administrativo disciplinar.

O processo administrativo disciplinar apresenta os seguintes fluxogramas, baseado no procedimento da Lei 8112/90:

Quadro 6 - Fluxogramas Analítico e Sintético do Rito Ordinário do Processo Disciplinar



Fonte: CGU (2011)

De acordo com fluxograma, cada fase do processo administrativo disciplinar é composta por atos processuais e atividades administrativas que demandam tempo de trabalho dos servidores da UFT, por conseguinte, produzem custos à Administração. Assim, é necessário levantar as datas de início e de conclusão de cada uma dessas fases do processo administrativo disciplinar para determinar o tempo total das fases processuais.

No estudo do IPEA, essa metodologia é explicada da seguinte forma:

Como os atos e atividades identificados no fluxograma da execução fiscal compõem etapas processuais que consomem tempo de trabalho dos servidores da Justiça – e, conseqüentemente, geram custos –, o lapso percorrido do início à conclusão de cada uma fornece uma *proxy* inicial para os tempos de trabalho dos servidores. Este entendimento metodológico orientou a construção dos instrumentos de coleta de dados que foram aplicados a uma amostra significativamente representativa de processos de execução fiscal finalizados em 2009 na Justiça Federal brasileira. Contudo, o tempo aferido desta forma representa o “tempo total” das etapas processuais, tal como atestado nos autos. Para captar o tempo efetivamente empregado pelos magistrados e servidores para praticar cada ato ou atividade, revelou-se necessário adotar uma técnica complementar, que permitisse chegar ao “tempo operacional” de trabalho, excluindo os “tempos mortos” também contabilizados no “tempo total” (IPEA, 2011, p.12).

Da mesma forma, nos procedimentos administrativos, em especial o disciplinar, o tempo total é formado por tempo operacionais representando o tempo em que efetivamente foi empregado trabalho pelos membros da comissão, e o tempo morto, caracterizado pelo tempo quem que os processos ficam parados a espera de despacho ou providências.

Para calcular o tempo operacional, o estudo do IPEA adotou duas técnicas complementares, nenhuma das quais, convém adiantar, é absolutamente precisa:

A primeira faz uma cronometragem das tarefas e operações que se quer considerar, contra a qual pesa o argumento de que o observado não se comportará como habitualmente na presença de um observador – além da dificuldade em cronometrar uma amostra suficientemente representativa de todas as variações que impactam o tempo empregado para praticá-las. A segunda opção é a técnica *Delphi*, baseado na coleta de opiniões junto a um grupo diverso de servidores sobre os tempos razoáveis para a prática de cada ato. O *Delphi*, adotado no presente estudo, também pode gerar dados imprecisos, em razão do voluntário ou involuntário viés nas respostas fornecidas. A saída normalmente adotada é a aplicação conjugada de ambas, de modo que a cronometragem dos tempos serve para checar *a posteriori* as respostas dos servidores. Outros recursos para o controle das respostas obtidas por meio do *Delphi* é a conferência interpessoal, os questionamentos indiretos e a variação na abordagem. No presente estudo, aplicação da técnica *Delphi* aos servidores da Justiça Federal baseou-se no fluxograma teórico da execução fiscal que fora construído previamente. Importante notar que, neste contexto, as entrevistas também serviram para ajustar o fluxograma teórico à prática dos gabinetes e secretarias das varas da Justiça Federal, ao permitirem a verificação não apenas do tempo consumido, mas também do momento em que atos processuais e atividades administrativas acontecem ou se repetem para a integralização de cada etapa da execução fiscal. (IPEA, 2011, p.14).

No modelo derivado para a apuração dos custos também se propõe a utilização da Técnica Delphi utilizada no estudo do IPEA. Assim, a medição cronometrada do tempo será aplicada aos tarefas das comissões e servidores responsáveis pelo processamento do auto do processo administrativo disciplinar.

Segundo Sousa (2005, p. 730),

O recurso à técnica Delphi permite estruturar o processo de comunicação de um grupo de indivíduos, como um todo, de forma a permitir que partilhem o debate de um assunto complexo, tendo como fonte de informação a opinião de peritos. O seu objetivo é a obtenção de uma opinião coletiva qualificada sobre determinadas questões, a partir de um grupo de pessoas selecionadas. Tal abordagem é indicada para situações onde não existem informações precisas ou dados históricos, ou em situações onde se deseja estimular novas ideias. As ideias que emergem têm em conta os conhecimentos, a experiência e a visão estratégica de julgar e prever mudanças a longo prazo dos peritos, no sentido de “prever o futuro” e/ou intervir na sua configuração. Partindo das opiniões, pontos de acordo e divergências entre os peritos, pretende-se chegar a certos elementos de consenso e a uma hierarquização de aspectos importantes e secundários relativos ao problema em estudo. Diferente de outras estratégias de investigação, o seu objetivo não é deduzir uma simples resposta ou chegar unicamente ao consenso, mas obter respostas e opiniões de qualidade para uma dada questão apresentada ao painel de especialistas. As principais características da técnica Delphi consistem na utilização de um painel de peritos para obter consenso, sustentado no facto de os participantes não terem confrontação frente a frente, na garantia de anonimato das respostas e no uso de ferramentas estatísticas simples para identificar níveis de concordância. Por isso, associam-se a esta técnica as seguintes características básicas: Anonimato: a opinião dos membros do grupo é obtida através de um questionário, pelo que os participantes não interagem diretamente com os outros; Feedback: os resultados são enviados aos participantes para que estes validem novamente as suas opiniões. O objetivo básico do feedback é distribuir todas as informações disponíveis e geradas pelo grupo entre os seus participantes; Interação: a técnica consiste em sucessivos rounds cuja quantidade é determinada de acordo com

um critério de consenso do grupo ou estabilização dos julgamentos individuais; Resposta estatística do grupo: a opinião do grupo é definida, no final de cada round, através da agregação das opiniões individuais.

A contraposição dos “tempos totais” apanhados nos autos com os “tempos operacionais” medidos por meio do *Delphi* possibilita determinar probabilisticamente os “tempos de espera” e, por consequência, os “tempos mortos” do processo administrativo disciplinar.

4.2 UNIDADES DE CUSTO

Após a quantificação do tempo empregado nas diversas fases do procedimento do processo administrativo disciplinar, seguindo o modelo do estudo do IPEA sobre os custos do processo de execução fiscal da união, passa a definição da unidade de custos que irão quantificar a relação entre atividade e o produto.

Segundo Cunha (2011, p. 13),

A metodologia de cálculo do custo com base nas atividades opera pela correlação entre estas atividades e as respectivas unidades de custo envolvidas, mediada pelos tempos requeridos para sua execução e pela frequência com que são praticadas. O fluxograma do procedimento da execução fiscal na Justiça Federal descreveu as etapas envolvidas. Os levantamentos em campo com base nas técnicas da carga de trabalho ponderada e Delphi quantificaram os tempos (parciais e totais) e identificaram os agentes envolvidos em cada atividade. Com isso, foram identificadas algumas das referências necessárias para a conversão dos tempos em parâmetros para o cálculo do custo. O passo seguinte consistiu na definição das unidades de custo que permitiram quantificar a relação entre a atividade e o produto.

Na aplicação do método ABC prioriza-se como unidade de custo a mão de obra empregada nas atividades, por ser muito adequado para análise do objeto em estudo. Assim, as despesas com pessoal na UFT envolvidos nos procedimentos disciplinares é um vetor de custo fundamental para o custo do processo administrativo disciplinar.

Nesse ponto leva-se em consideração somente os servidores envolvidos com o processo administrativo disciplinar, ao passo que no Estudo do IPEA para o custo do processo de execução fiscal da união, toma como vetor de custo a rubrica com pessoal da justiça federal. Tal fato se justifica por ser a atividade finalista da justiça federal o julgamento de processos judiciais. Já na UFT, somente alguns servidores são designados a promoverem a condução de procedimentos disciplinares:

Uma das unidades de custo priorizadas pelo método ABC é a mão de obra, o que, não por acaso, é bastante adequado ao objeto em análise neste estudo. Como observado anteriormente, as despesas da Justiça brasileira concentram-se maciçamente em gastos com recursos humanos, que atingem 91,4% do total (CNJ, 2010). Esta (des)proporção permitiu que o estudo se concentrasse no custo da mão de obra. A remuneração dos magistrados e servidores da Justiça Federal envolvidos no

processamento da execução fiscal e as despesas relacionadas a esta rubrica revelaram-se o vetor de custo (*cost driver*) fundamental neste caso.

Os demais custos, vinculados a recursos materiais, tecnológicos etc., porque pouco significativos na despesa total, podem ser incorporados na rubrica geral do “custo fixo”, sem comprometimento da precisão do método ABC. (CUNHA 2011, p. 13)

A partir desses elementos, o estudo do IPEA construiu um recurso metodológico para a definição dos vetores de custo da execução fiscal, denominada processo de execução fiscal médio, que não existe, constituindo-se apenas como uma representação no mundo fático:

Trata-se da representação média de um processo de execução fiscal na Justiça Federal, elaborada a partir das informações coletadas em campo sobre as etapas processuais que, na prática, compõem este procedimento judicial. O tratamento estatístico dos dados permitiu também visualizar, além da duração média, a frequência média de cada rotina. Alguns atos, embora de longa duração, são raríssimos – o leilão é um bom exemplo. Outros, embora relativamente céleres, repetem-se várias vezes. O PEFM é uma equação matemática simples, que expressa a relação entre as etapas observadas e sua duração e frequência médias; representa um processo abstrato que incorpora todas as variações observadas em campo. (CUNHA 2011, p. 14)

O PEFM foi um instrumento essencial à montagem dos indicadores de custo, representado da seguinte forma:

Quadro 7 - Método para calcular custo de processo de execução fiscal da União

$$\text{PEFM} = \Delta\text{twz}(\text{a}) + \Delta\text{twz}(\text{b}) + \Delta\text{twz}(\text{c}) + \Delta\text{twz}(\text{d}) + \Delta\text{twz}(\text{e}) + \Delta\text{twz}(\text{f}) + \Delta\text{twz}(\text{g}) + \Delta\text{twz}(\text{h}) \\ + \Delta\text{twz}(\text{i}) + \Delta\text{twz}(\text{j}) + \Delta\text{twz}(\text{k}) + \Delta\text{twz}(\text{l}) + \Delta\text{twz}(\text{m}) + \Delta\text{twz}(\text{n}) + \Delta\text{twz}(\text{o})$$

Δt = intervalo de tempo médio medido em minutos

w = frequência média de determinada etapa

z = valor médio por minuto da remuneração dos servidores envolvidos na etapa

(a) = autuação

(b) = despacho inicial

(c) = citação pelo correio (AR)

(d) = citação por oficial de justiça

(e) = citação por edital

(f) = mandado de penhora e avaliação

(g) = leilão

(h) = vista ao exequente

(i) = objeção de preexecutividade

(j) = embargo do devedor ou de terceiros

(k) = **agravo**

(l) = **apelação**

(m) = **recurso especial ou extraordinário**

(n) = **sentença**

(o) = **baixa definitiva**

Sempre que for necessário tratar a etapa de citação como um todo, esta será representada pela letra (α); no caso da etapa recursal, a letra empregada será (β); e para as fases de sentença e baixa, utilizar-se-á a letra (γ)

Fonte: IPEA (2011)

Para a construção da metodologia para estudo dos custos do processo administrativo disciplinar, utilizamos os mesmo elementos do estudo do IPEA. Todavia, a representação do processo médio, no campo administrativo disciplinar, sofre variações de acordo com o procedimento previsto na Lei 8112/90.

Logo, o Processo Administrativo Disciplinar Médio – PADM – é representação média de um processo administrativo disciplinar, elaborado a partir das informações coletadas em campo sobre as etapas processuais que, baseados no procedimento legal da Lei 8112/90.

Assim como no caso do IPEA, o tratamento estatístico dos dados permitirá visualizar, além da duração média, a frequência média de cada rotina. O PADM será a equação matemática, que se constitui da relação entre as etapas analisadas, sua duração e frequência médias; representa um processo abstrato que incorpora todas as variações observadas em campo.

O PADM é formado pela seguinte representação:

Quadro 8 - Método para calcular o custo do Processo Administrativo Disciplinar

$$\text{PADM} = \Delta\text{twz}(\text{a}) + \Delta\text{twz}(\text{b}) + \Delta\text{twz}(\text{c}) + \Delta\text{twz}(\text{d}) + \Delta\text{twz}(\text{e}) + \Delta\text{twz}(\text{f}) + \Delta\text{twz}(\text{g}) + \Delta\text{twz}(\text{h}) + \Delta\text{twz}(\text{i}) + \Delta\text{twz}(\text{j})$$

Δt = intervalo de tempo médio medido em minutos

w = frequência média de determinada etapa

z = valor médio por minuto da remuneração dos servidores envolvidos na etapa

(a) = **autuação**

(b) = **portaria de instauração**

(c) = **notificação do acusado**

(d) = instrução pela comissão disciplinar

(e) = indiciamento

(f) = citação do acusado

(g) = relatório

(h) = parecer jurídico

(i) = julgamento

(j) = baixa definitiva

Fonte: Elaboração Própria

O modelo proposto para apuração do custo do processo administrativo disciplinar, para ser utilizado na UFT necessitará de uma delimitação de amostra. Essa amostra poderá ser categorizadas de diversas formas, considerando a estrutura institucional e os vínculos das pessoas envolvidas no processo. Assim, amostra dos processos poderá obedecer uma divisão espacial, onde se considera as unidades administrativas nas quais ele são processados. Divisão que poderá ser categorizada por *Campus* universitário e Reitoria.

A amostra por vínculo institucional poderá ser elaborada a partir das funções exercidas pelas pessoas envolvidas. Assim poderá ser objeto da amostra processos relacionados a servidores (docentes e técnicos-administrativos) ou que envolvem discentes da universidade. Essa divisão levará em consideração que os servidores tem sua responsabilidade administrativa fundada nas normas previstas no regime disciplinar da Lei 8112/90. Por outro lado, a responsabilidade por infrações cometidas por discentes tem seu fundamento no Regulamento da Universidade.

Sem pretender fazer uma discussão aprofundada sobre custos, esse modelo segue toda a metodologia do Estudo do IPEA empregada para apurar os custos do processo de execução fiscal da União. A metodologia do método já foi testada, porém deve-se fazer uma aplicação prática no caso do processo disciplinar, para ajustar todas as condicionantes que foram acima mencionadas para calcular o custo desse processo.

As pesquisas que estimam o valor o processo administrativo, como a realizada no II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal e do CEBRAD – Centro Ibero-Americano de Direito Administrativo não apresetam o método utilizado para calcular os custos apresentados. A metodologia proposta, derivada do estudo do IPEA, dará suporte ao gestor público na apuração dos custos com o poder disciplinar, permitindo uma análise mais

consistente no planejamento das ações disciplinares e, assim, priorizar a eficiência e a economicidade da sua gestão.

5 RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS.

A análise dos resultados dos procedimentos disciplinares da Universidade Federal do Tocantins foi realizada sob o enfoque quantitativo e qualitativo. Os dados receberam tratamento quantitativo para determinar a quantidade de procedimento e os resultados apresentados nos relatórios de comissões, pareceres jurídicos e julgamentos.

A pesquisa analisou procedimentos disciplinares julgados definitivamente nos anos de 2008 a 2014, que foram disponibilizados pela Coordenação de Procedimentos Disciplinares, da Universidade Federal do Tocantins. Inicialmente os procedimentos foram categorizados em tipos de procedimentos, o que permitiu constatar diversos tipos realizados pela Universidade Federal do Tocantins.

Assim, constataram-se os seguintes tipos de procedimentos realizados: **TAC – Termo Administrativo Circunstanciado, Investigação Preliminar, Averiguação, Sindicância Investigativa, Sindicância Acusatório e Processo Administrativo Disciplinar.**

No tabelamento do quantitativo de processos julgados e arquivados na CPAD, a partir do ano de 2008, verificou-se os seguintes dados:

Quadro 9 - Procedimentos Disciplinares Realizados na UFT por Ano / 2008 a 2014

Período de instauração	Quantidade de procedimentos
Ano de 2008	01
Ano de 2009	13
Ano de 2010	24
Ano de 2011	4
Ano de 2012	37
Ano de 2013	23
Ano de 2014	17
Total	119

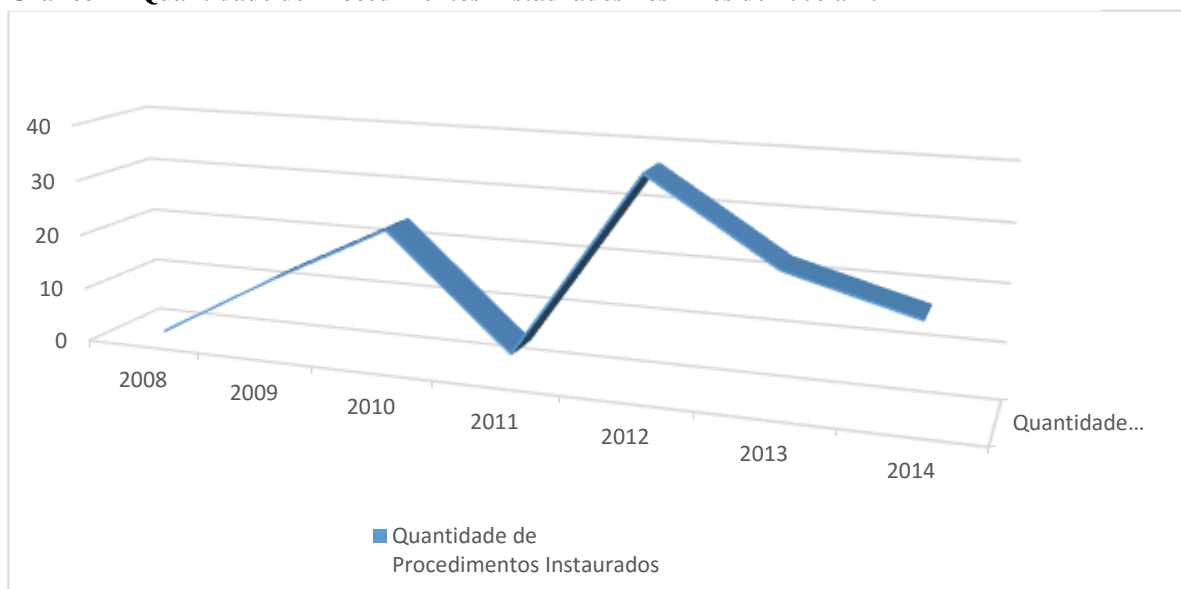
Fonte: Dados da pesquisa

O comparativo da atuação disciplinar nos anos citados permite observar que houve um acentuado crescimento de processos instaurados nos anos de 2008 a 2010. Em seguida uma diminuição da atividade disciplinar na UFT com queda acentuada de instaurações de procedimentos no ano de 2011. Após o ano de 2011, a instauração se intensificou novamente, em 2012 foi o ano com mais números de processos julgados, num total de 37, quando novamente há um declínio da atividade disciplinar na UFT. A quantidade de procedimentos instaurados em mais da metade dos anos foi acima de 12 (doze), o que revela uma acentuada atuação disciplinar na UFT, que decorre do dever da administração em apurar as irregularidades.

O poder-dever do administrador público impõe a instauração de procedimento apuratório diante do conhecimento de possíveis infrações disciplinares. (ALVES 2005)

O gráfico a seguir demonstra o comparativo da quantidade de processos instaurados por anos:

Gráfico 1 - Quantidade de Procedimentos Instaurados nos Anos de 2008 a 2014

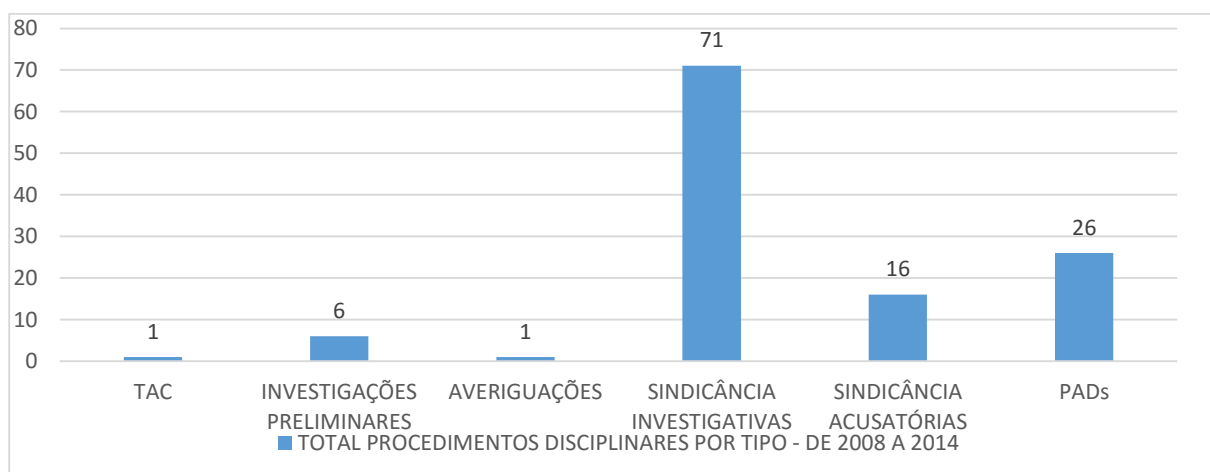


Fonte: Dados da Pesquisa

Os dados representam somente os processos que foram instaurados e julgados definitivamente na instância administrativa. Logo, há processos que foram instaurados em anos anteriores e que ainda não se chegou ao relatório final e conseqüentemente, estão sem julgamentos.

Nos anos pesquisados dos 119 procedimentos, 71 foram sindicâncias investigativas, 26, sindicâncias acusatórias, 26, Processos Administrativos Disciplinares, 6 investigações preliminares, 1 averiguação e 1 TAC, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Total de Procedimentos Disciplinares por Tipo - de 2008 a 2014



Fonte: Dados da Pesquisa

Os valores gastos com procedimentos disciplinares, nos tipos Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar pela Universidade Federal do Tocantins, nos anos de 2008 a 2014, considerando os custos estimados pelo Centro Ibero-Americano de Administração e Direito, totalizam **R\$ 1.103.181,88 (Um milhão cento e três mil cento e oitenta e um reais e oitenta e oito centavos)**, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 10 - Custo de Sindicâncias e PADs Realizados na UFT por Ano / 2008 a 2014

Tipo de Procedimento	Quantidade	Valor Estimado	Total
Sindicância Investigativa	71	R\$ 6.374,30	R\$ 452.575,30
Processo Administrativo Disciplinar	26	R\$ 25.023,33	R\$ 650.060,58
Totais	97		R\$ 1.103.181,88

Fonte: Elaboração Própria.

Esse valor estimado representa grande soma de recursos públicos empregados no exercício do poder disciplinar na UFT, assim a necessidade de certificar da produtividade desses despesas sobre o enfoque dos gastos produtivos.

Para Candido Junior (2001), os gastos produtivos devem atender aos objetivos propostos à sua execução, com o menor custo possível e resultar em benefícios que se igual aos custos de produzi-los nos seus aspectos marginais.

No ano de 2008, o único procedimento instaurado que foi disponibilizado pela CPAD, foi uma sindicância investigativa, que tratava de “EXTRAVIO, ROUBO, DESAPARECIMENTO DE MATERIAL”, No processo constava data de abertura de 07 de julho de 2008.

Em todos os procedimentos, foram **omitidos os nomes dos interessados, denunciantes, investigados, acusados e comissões processantes, assim, evitou-se constranger pessoas que tiveram envolvimento com procedimentos que já foram julgados administrativamente e encerrados, sobretudo para assegurar que não se cometa nenhum dano a personalidade dessas pessoas.** Na análise, optou-se por categorizar os procedimentos somente por tipo de procedimento, assunto e procedência. A procedência indica o local em que o servidor envolvida estava lotado na época dos fatos ou no local que determinou a instauração disciplinar. O assunto consta a capa de cada processo analisado, portanto pode não refletir a realidade dos fatos a serem apurados, uma vez que é apenas um resumo que se faz quando da autuação do processo no sistema de informação da Universidade.

Não é raro o resumo que conta na capa do processo delimitar tema que não foi tratado no processo. Exemplo o procedimento citado acima que consta no assunto “EXTRAVIO, ROUBO, DESAPARECIMENTO DE MATERIAL”, quando se trata somente de desaparecimento de material, e consta roubo, que é uma conduta incriminada no Código Penal

Brasileiro e muito mais gravosa que um mero extravio de material. Ademais, a Administração não teria competência para apurar ilícitos penais. Essa atribuição é constitucionalmente atribuída as polícias judiciárias dos Estados, as Polícias Civis, e da União, a Polícia Federal.

O processo disciplinar tem a função primordial de promover a responsabilização administrativa do servidor que, no exercício do cargo ou função, venha a assumir postura discordante das normas constitutivas do regime jurídico a que é submetido, sujeitando-se, conseqüentemente, à sanção cominada em lei, *stricto sensu*. Esse é o sentido que os doutrinadores conferem ao instituto da responsabilidade administrativa. Para Meireles (1998, p. 408)

Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração, pelo servidor sujeito ao Estatuto e disposições complementares, estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo, e dá ensejo à aplicação de pena disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal.

Assim, infringindo norma do seu regime jurídico, o servidor está sujeito às sanções impostas pela Administração somente na esfera disciplinar, logo, cometendo o funcionário, no exercício de suas funções, alguma das faltas previstas no regulamento, ficará sujeito às sanções disciplinares lá infligidas. Esse comprometimento que tem o servidor de arcar com as implicações da transgressão cometida é o que se chama de responsabilidade disciplinar. (COSTA 2011)

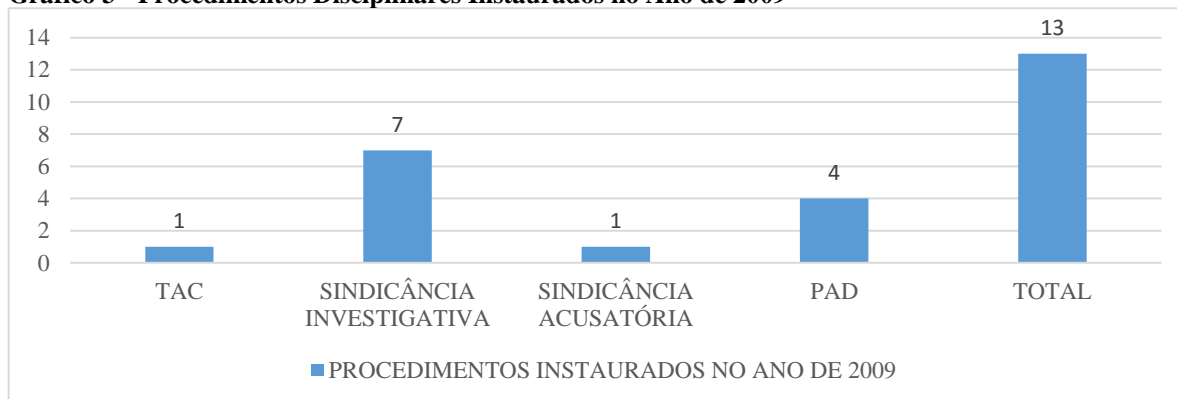
No ano de 2009, dos 13 procedimentos instaurados, além das sindicâncias investigativas, acusatórias e processos administrativos disciplinares, também foi realizado um TAC – termo administrativo circunstanciado. Embora, tenha se reconhecido que o objeto do processo trata-se de fato que demandaria uma solução por meio de TAC, no assunto também foi constava a expressão “EXTRAVIO, ROUBO, DESAPARECIMENTO DE MATERIAL”.

Dáí infere-se tratar de mero erro de formalidade no momento da confecção da capa do processo, por padronização de assuntos no sistema de informação da UFT, todavia, incompatível a expressão roubo, quando se trata de um mero extravio de materiais de valor irrisório.

Importante é que corretamente a administração na UFT aplicou o TAC - termo circunstanciado administrado, na situação que o demandava, evitando assim procedimentos disciplinares mais complexos e caros, conseqüentemente inibindo a produção de gastos improdutivos para a Universidade diante de uma conduta não dolosa do servidor e que por conseguinte, não produziu danos erário.

Os tipos de procedimentos realizados em 2009 foram quantificados conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 3 - Procedimentos Disciplin角度 Instaurados no Ano de 2009



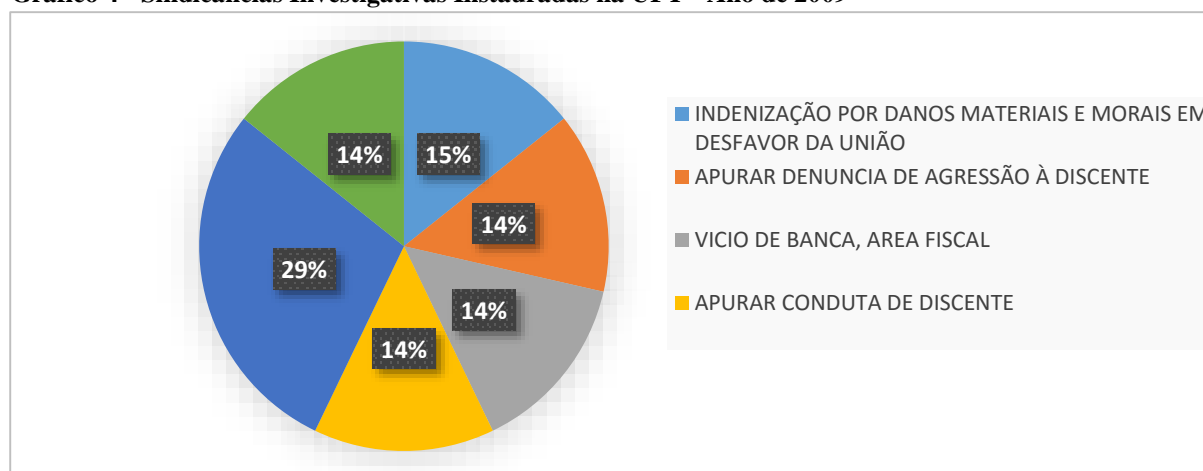
Fonte: Dados da Pesquisa

Constatou-se que se tratar de procedimentos instaurados para apurar fatos que não remontam gravidade, logo seria necessário a administração realizar juízo de admissibilidade para certificar da utilidade prática do processo, sobretudo considerando os seus custos. O exemplo foi a utilização do TAC – termo circunstanciado administrativo no de 2009, para apurar conduta sem gravidade.

Assim, cumpriu-se no mandamento da normal do artigo 1º, da IN nº 4/2009, que determina: “Em caso de extravio ou dano a bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor, poderá a apuração do fato ser realizada por intermédio de Termo Circunstanciado Administrativo –TCA. (CGU 2009)

As sindicâncias investigativa instauradas em 2009, trataram dos diversos temas, conforme a figura a seguir a seguir expostos:

Gráfico 4 - Sindicâncias Investigativas Instauradas na UFT - Ano de 2009



Fonte: Dados da pesquisa

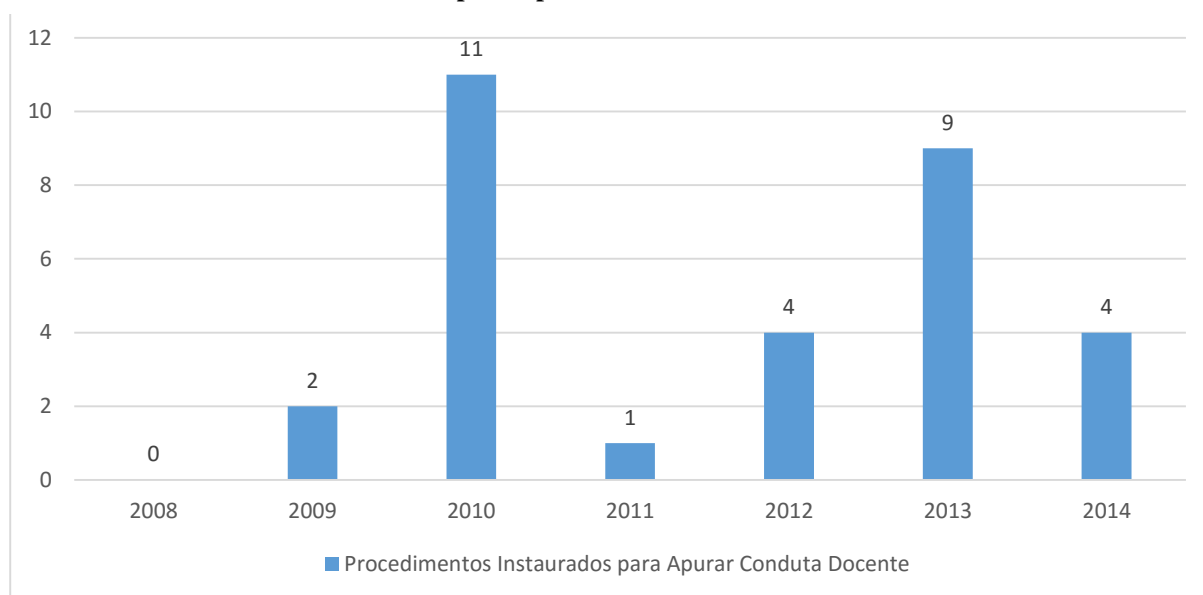
Nos procedimentos investigativos de 2009, verifica-se que os temas envolvidos com maior frequência a apuração de conduta docente, 24% dos casos. Esse tema é frequentemente

relacionado à descumprimento de deveres que caracterizam infrações administrativas leves, em especial ao dever de tratar com urbanidade e de dever de observar normas legais e regulamentares, previsto na Lei nº 8112/1990.

Esse tema foi bastante frequente nos procedimentos instaurados durante o período avaliado, dos 119 procedimentos, 31 deles tratavam de apurar conduta docente, um total de 36, 89%, distribuídos nos anos de 2008 a 2014.

O gráfico a seguir demonstra dos procedimento instaurados na UFT que tiveram como tema a apuração de conduta docente, distribuídos pode ano:

Gráfico 5 - Procedimentos Instaurados para Apurar Conduta Docente - de 2008 a 2014



Fonte: Dados da pesquisa

A utilização da sindicância com maior frequência pela administração, não é uma ação considerada ilegal, pelo contrário a própria Lei 8112/1990 impõe à autoridade o dever de apurar as infrações de que tomem conhecimento por meio de sindicância ou PADs. Esse dever é visto exclusivamente como cumprimento do Princípio da Legalidade da Administração. Ocorre que ao se limitar ao conteúdo das normas previstos nos Estatuto dos Servidores, a gestão poderá incorrer em inobservância e outros princípios administrativos que impõem a administração eficiência, em especial na realização de gastos produtivos.

Por outro lado os diversos tipos de procedimentos disciplinares, embora não previstos e Lei stricto sensu, quando aplicados, também obedecem ao Princípio da Legalidade. Para Mazza (2013, p. 50),

O princípio da legalidade não se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito. A Lei federal n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de atuação conforme a lei e o Direito. A redação do dispositivo permite contemplar o que a doutrina estrangeira tem chamado de princípio da juridicidade, isto é, a obrigação de os agentes públicos

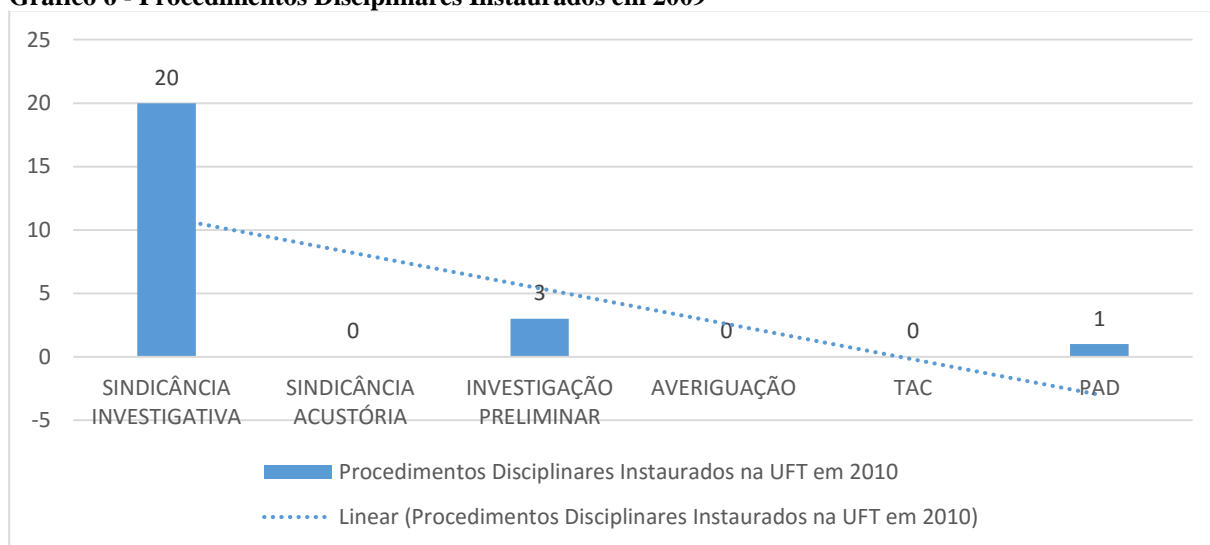
respeitarem a lei e outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica. A juridicidade é uma ampliação do conteúdo tradicional da legalidade. Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos, a saber: a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito.

Daí, ver-se que em um juízo de admissibilidade, das 71 sindicâncias que já instauram diretamente a gravosa instancia disciplinar, poderia se adotar outros procedimentos menos gravosos à administração e aos servidores envolvidos. Essa constatação é mais explicitada da análise dos procedimentos julgados nos anos de 2013 a 2014, onde se fez uma análise dos relatório final, pareceres e julgamentos dos processos.

Os procedimentos realizados em 2010, são representados no gráfico a seguir:

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 6 - Procedimentos Disciplinares Instaurados em 2009

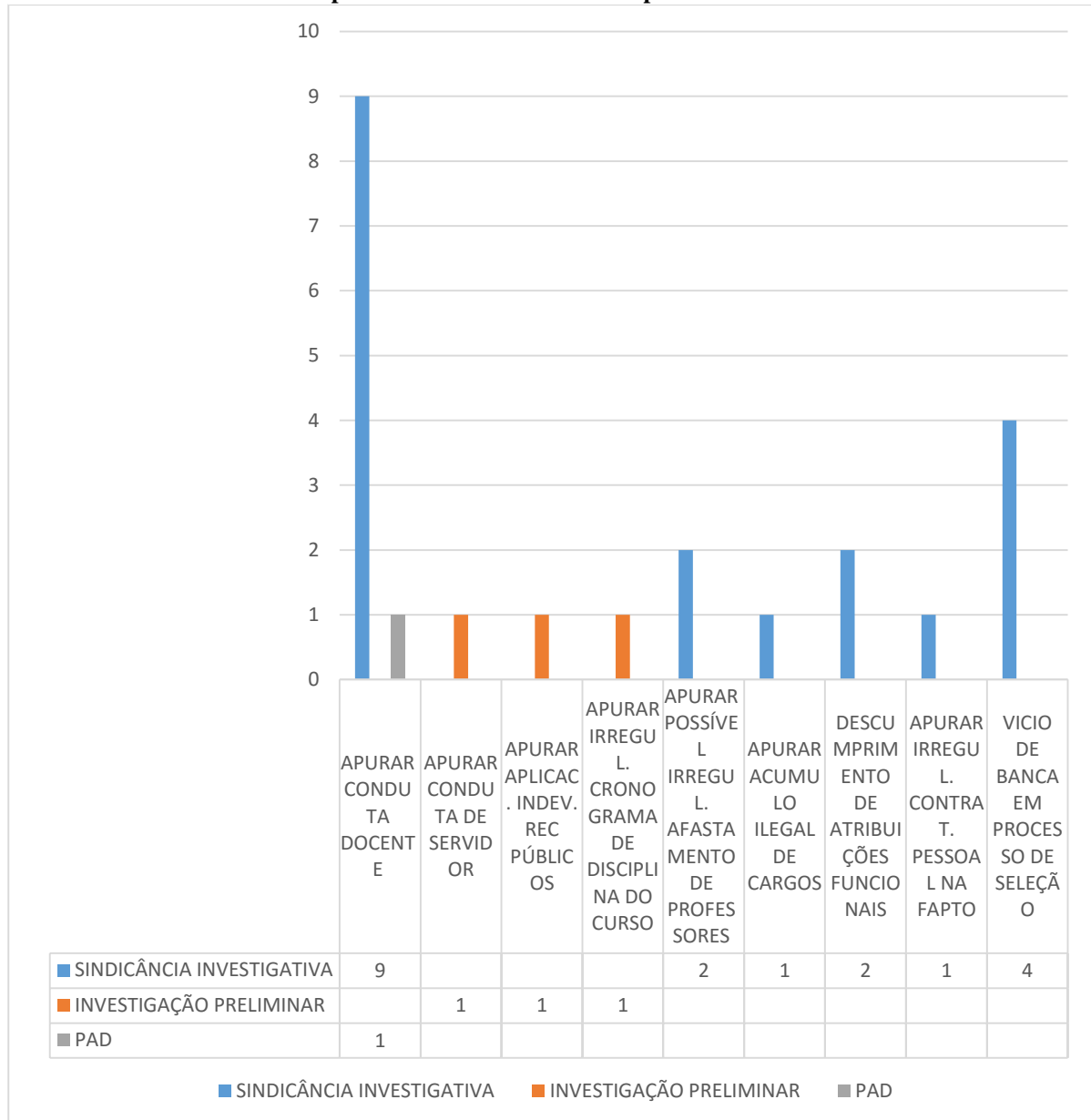


No ano de 2010 cresceu acentuadamente o número de investigações realizadas por sindicâncias, em contra partida só houve um processo administrativo disciplinar instaurado e a gestão utilizou investigações preliminares, procedimento que antecede a instauração da instância disciplinar. Embora poucas sindicâncias tenham resultados em processos disciplinares e, tenham sido realizadas investigações preliminares, não se utilizou de averiguações no período, ou elas não foram registradas. Esses dois últimos procedimentos poderiam evitar a instauração de instância disciplinar desnecessária.

Segundo Alves (2005) quando os fatos se apresentam com contornos frágeis, sem elementos mínimos para sustentar uma acusação ou mesmo para justificar a instauração de uma investigação formal, utiliza-se averiguação.

No período de 2010, constata-se embora tenha crescido o número de sindicâncias instauradas, foram 20 no total, apenas 01 processo administrativo disciplinar foi instaurado, assim pode-se inferir que grande parte desses procedimentos foram arquivados. O gráfico abaixo representa os procedimentos, classificados por tema, instaurados em 2010 na UFT:

Gráfico 7- Procedimentos Disciplinares Instaurados em 2010 por Assunto



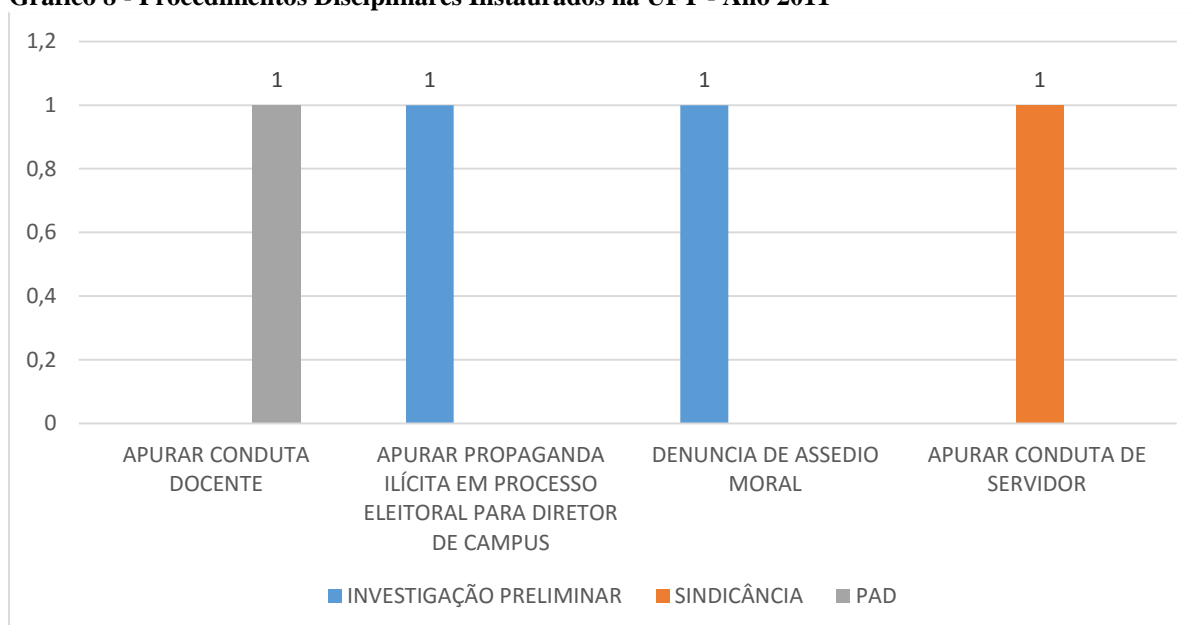
Fonte: Dados da pesquisa

Embora não se possa inferir que foram desnecessários, tendo em vista a obrigação da autoridade em apurar irregularidades, pode inferir que a administração poderia utilizar outros meios menos gravosos para apurar os fatos. E assim, foi realizada em alguns processos, pois no ano de 2010 foram procedidas 03 (três) investigações preliminares, o que já demonstra uma preocupação da gestão da UFT em utilizar os recursos disponíveis previsto da legislação legal e infra legal para promover a disciplina na instituição.

Para Teixeira (2010) a investigação preliminar, por ser um procedimento administrativo sigiloso, realizado de ofício ou à vista de representação ou denúncia (inclusive anônima), é indicado quando não se justificar a imediata instauração disciplinar e nem o arquivamento liminar.

Em sequência, no ano de 2011, a atuação do poder disciplinar foi menos intensa, porém mesmo com poucos procedimentos abertos, viu-se que a gestão atuou com mais cautela ao instaurar a instância disciplinar, pois preferiu-se lançar mão de investigações preliminares para certificar da procedência ou não da configuração de irregularidades dos fatos. O gráfico a seguir representa os tipos de procedimentos abertos e os temas tratados no ano de 2011:

Gráfico 8 - Procedimentos Disciplin角度 Instaurados na UFT - Ano 2011

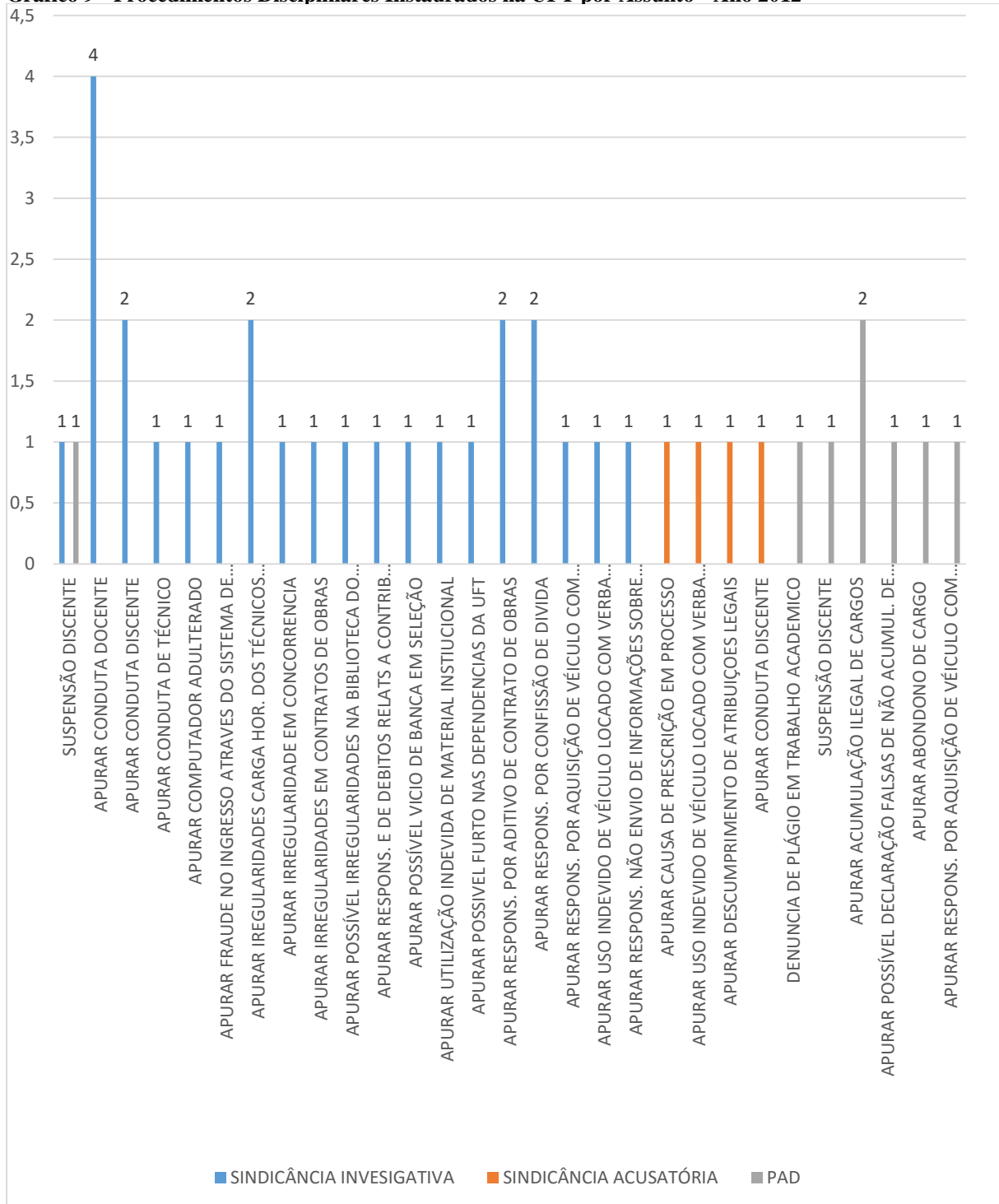


Fonte: Dados da pesquisa

Os procedimentos abertos em 2011, 50% deles foram investigações preliminares e uma sindicância que tratou de apurar conduta de servidor que se referia a descumprimentos de normas legais e regulamentares, além de um PAD para apurar conduta docente. A inovação nesse período foi o PAD com esse tema, pois embora frequente o tema nos procedimentos, eles sempre são tratados em sindicâncias por envolver fatos de pequena ou nenhuma gravidade. Todavia, os termos do Parecer AGU GQ-12, de 07/02/94, item 16, publicano no DOU de 07/07/94, “o objetivo exclusivo do processo administrativo disciplinar é o de precisar a verdade dos fatos, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor”.

Em 2102, o poder disciplinar na UFT foi exercido mais intensamente diante das denúncias e representações de fatos de conhecimento da Administração. Nesse período foram instauradas 21 sindicâncias investigativas, 04 sindicâncias acusatórias e 8 Processos Administrativos Disciplinares, tratando de diversos temas, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 9 - Procedimentos Disciplinares Instaurados na UFT por Assunto - Ano 2012



Fonte: Dados da pesquisa

Os processos instaurados relacionado a suposta irregularidade em contrato de obras, aquisição de bens ou serviços, frequentemente decorrem de recomendações feitas pela Procuradoria Jurídica da UFT, quando instada a apreciar solicitações de nota técnica sobre os referidos contratos. Outra fonte recorrente para instauração desse tipo de procedimento são as informações colhidas em auditoria realizadas pelo Tribunal de Contas da União-TCU ou pela Controladoria Geral da União-CGU. Destaca-se aí o importante papel das auditorias como ferramenta de apuração de irregularidades passíveis de instauração disciplinar.

Contudo, quando a auditoria firma entendimento pela regularidade, essa situação não afasta a possibilidade de atuação do poder disciplinar. A Comissão Disciplinar não está vinculada às conclusões do TCU ou da CGU quanto à aprovação de contas. Aqueles órgãos são responsáveis pelo controle – respectivamente, externo e interno – das contas dos administradores, ao passo que a Comissão Disciplinar trata da apuração de possível falta disciplinar. Não há preclusão administrativa com a aprovação das contas pelos órgãos de controle, de sorte que é viável o revolvimento das contas pela Comissão para verificar a eventual existência de ilícito funcional. (AGU, 2015)

Precedentes nesse sentido forma julgado pelo Supremo Tribunal Federal no, Rec. Mandado de Segurança nº 29912/DF, da 1ª Turma, de Rel. Min. Marco Aurélio, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 09 de maio de 2012, com a seguinte afirmação:

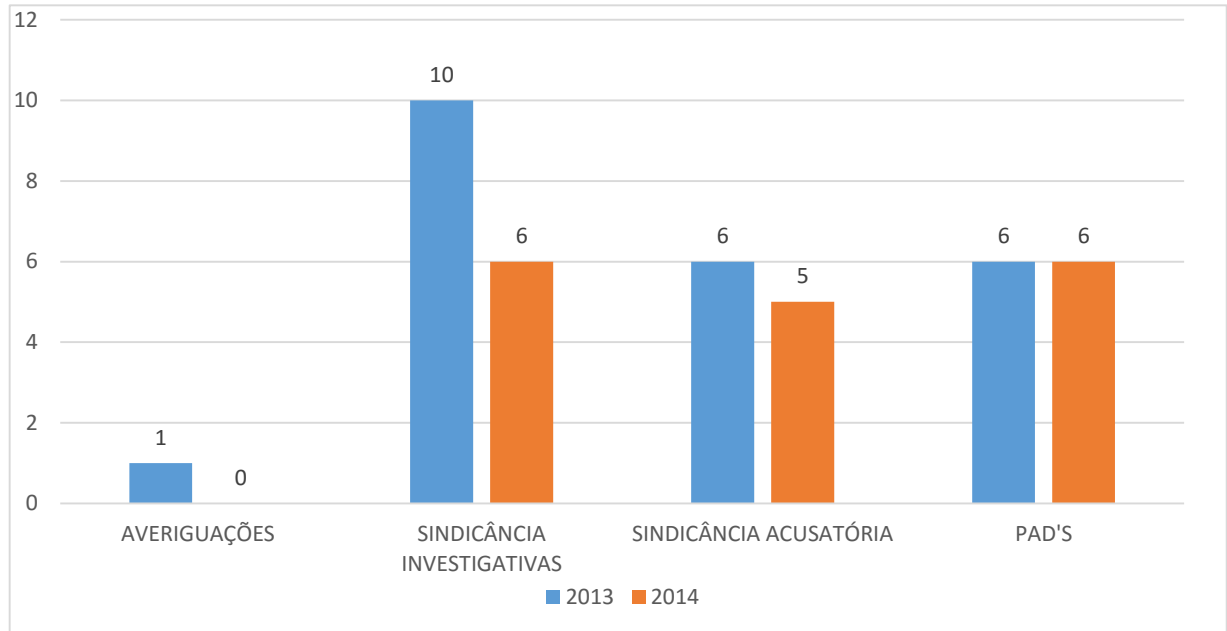
As opiniões favoráveis dos órgãos de controle causam perplexidade, mas não possuem a pretendida eficácia preclusiva no tocante à possibilidade de nova apuração empreendida com base em indícios de violações funcionais. Cabe lembrar que o exercício da autotutela administrativa, presentes os Verbetes nº 346 e 473 do Supremo, também alcança esse campo, o qual somente vai encontrar obstáculo na prescrição administrativa – esta última não arguida pelos recorrentes” (excerto do voto do Relator).

Na maioria dos casos que envolvem o tema relacionados a contratos na UFT, trata-se de condutas que infringem dever de observar normas legais e regulamentares, sem causar danos ao erário. Assim, diante de uma infração mesmo sem gravidade, instaura-se a sindicância investigativa ou acusatória para cumprir o dever legal imposta à autoridade pública e em cumprimento ao princípio da legalidade. Esse dever legal resultou no elevado número de 71 sindicâncias instauradas no período estudado de 2008 a 2014.

A sindicância investigativa, nos termos do Artigo 148, da Lei nº 8.112/90, poderá resultar em arquivamento ou abertura de processos administrativos disciplinares. A partir dos anos de 2013 e 2014, foi feito uma análise dos relatórios, notas técnicas e julgamentos proferidos nesse procedimentos a fim de identificar os motivos que fundamentam os relatórios e os julgamentos para a abertura de PAD's ou pelo arquivamento do processo.

Nos anos de 2013 e 2014 foram instaurados 40 procedimentos disciplinares, além de sindicâncias investigativas, acusatórias e PAD's, realizou-se 01 (uma) averiguação. O quantitativo dos procedimentos instaurado no períodos estão expostos no gráfico abaixo:

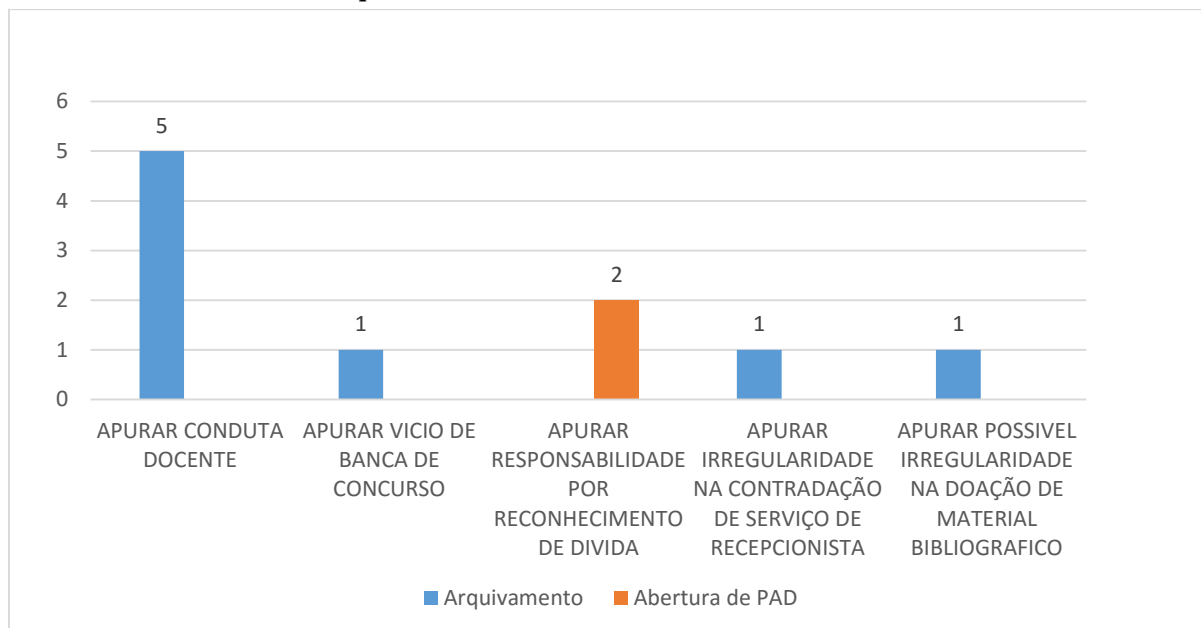
Gráfico 10 - Procedimentos Disciplinares - 2013 e 2014



Fonte: Dados da pesquisa

No gráfico abaixo estão representados os procedimentos inquisitivos (sem acusados, decorrente de sindicância investigativa) realizados no de 2013, categorizados por tipo de procedimento e resultados apresentados nos relatórios das comissões disciplinares:

Gráfico 11 - Procedimentos Inquisitivos x Relatórios - Ano 2013



Fonte: Dados da pesquisa

Os procedimentos analisados, todos os que tiveram os resultados indicando o arquivamento dos autos, estão fundados na ausência de materialidade, portanto determinando que a conduta narrada ou apurada não constituiu ilícito administrativo. Portanto não era necessária a instauração da instancia disciplinar. Dos processos analisados em 2013, a conclusão de ausência de materialidade representa 63% (sessenta e três por cento) dos procedimentos de sindicância. Esse percentual representa o que poderia ser economizado, ou não gasto improdutivamente, caso a Administração tivesse realizado juízos de admissibilidade antes de instaurar a instancia disciplinar, através de averiguações ou investigações preliminares.

A tabela a seguir demonstram os motivos das comissões de sindicâncias concluírem pelo arquivamento ou pelas abertura de Processo Administrativo Disciplinar, com o fundamento o parecer jurídico e o julgamento da autoridade:

Quadro 11 - Sindicâncias Investigativas, Resultados de Relatórios e Julgamentos – Ano 2013

Assuntos	Relatório final	Fundamento do relatório	Parecer jurídico	Julgamento
Apurar conduta docente	Abertura de PAD	Irregularidade em afastamento para doutorado	Não acolhimento, prescrição	Arquivamento
Apuração sobre possível vício de banca	Arquivamento	Ausência de materialidade	Acolhe o relatório	Acata o relatório e aprova o parecer
Apurar conduta docente	Arquivamento	Ausência de materialidade	Acolhe o relatório	Acata relatório e aprova parecer
Apurar responsabilidade por reconhecimento de dívida	Abertura de PAD	Irregularidade em dispensa de licitação	Acolhe o relatório	Acata relatório e aprova parecer
Apurar irregularidade na contratação de serviço de recepcionista	Arquivamento	Erro na contratação por parte da empresa contratada	Não acolhimento do relatório, abertura de PAD, indícios de improbidade administrativa	Acata o relatório e aprova o parecer
Apurar conduta docente	Arquivamento	Falta de provas, <i>indubio pro réu</i>	Não acolhimento do relatório, abertura de sindicância acusatória, indícios de materialidade	Não acata o relatório e aprova o parecer
Apurar conduta docente	Arquivamento	Ausência de materialidade	Acolhimento parcial, ausência de materialidade,	Acata parcialmente e aprova o parecer
Apurar conduta docente	Arquivamento	Ausência de materialidade	Acolhimento parcial, ausência de materialidade,	Acata parcialmente e aprova o parecer

Apurar possível irregularidade na doação de material bibliográfico	Arquivamento	Ausência de ilegalidade na conduta	Acolhimento do relatório	Acata o relatório e aprova o parecer
Apurar responsabilidade por reconhecimento de dívida	Abertura de PAD	Reconhecimento da autoria e materialidade	Acolhe o relatório	Acata o relatório e aprova o parecer

Fonte: Dados da pesquisa

Destarte, o fato do procedimento ser arquivado por ausência de materialidade, não presente que ele era dispensável, porquanto o processo disciplinar não serve apenas para apurar a infração e punir os responsáveis, senão para promover a absolvição de inocentes acusados injustamente ou que praticaram condutas típicas, porém sem dolo e sem culpa.

O parecer da AGU GQ-55, aprovado pelo Presidente da República e publicado no DOU de 2/02/1995, p. 1398, explica a função da atuação disciplinar nos seguintes termos:

O processo administrativo disciplinar e a sindicância são instrumentos destinados a apurar a existência de irregularidade e a **inocência** ou culpabilidade de servidor, por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido (Lei nº 8.112/90, arts. 143 e 148).

Assim, mesmo diante de se apurar condutas que não configuram infrações disciplinares, por ausência de materialidade, estará o gestor público cumprindo seu dever legal, sobretudo diante da dúvida existente antes de iniciado a apuração, se houve ou não configurado ilícito administrativo os fatos a que teve conhecimento.

Nos casos em que sem mostra evidente a falta de materialidade dever ser promovido o imediato arquivamento dos autos, sem a necessidade de apuração, conforme permite o parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112/90, transcrito abaixo: Art. 144 (...) Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto. Pode ocorrer, por exemplo, de uma denúncia ser muito vaga, como aquela que se refira ao órgão ou entidade como um lugar onde impera a corrupção, ou mesmo não ser objeto de apuração disciplinar, como a relativa à conduta que determinado servidor tenha adotado fora do horário de expediente e sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público que ocupe. (CGU 2015).

Nos processos analisados, são constatados com mais frequência evidente falta de materialidade nos que tratam de APURAR CONDOTA DOCENTE, pois muitos tratam de desentendimentos pessoais e outros de meros desentendimentos do dia-a-dia relacionados a fatos da vida privada. Entretanto, há um grande número de sindicâncias investigativas sobre esse tema que ao final são arquivada por ausência de materialidade.

Nos processos em que a notícia de eventual irregularidade é pontual, mas incompleta, exige, assim, uma averiguação mais aprofundada de seus elementos para delimitação inicial da materialidade (fato supostamente irregular) e autoria (eventual autor do fato). Em uma sindicância investigativa em 2013, o relatório da comissão disciplinar sugeriu o arquivamento no seu relatório final, fundado em “falta de provas”, invocando o princípio do *indubio pro réu*. Todavia a parecer não acolheu o relatório e sugeriu a abertura de sindicância acusatória. Por fim a autoridade julgadora não acata o relatório e aprova o parecer. Nessa situação, a autoridade competente cumpriu o mandamento legal, ao determinar a coletar informações com o objetivo de confirmar ou não a plausibilidade da notícia, ou seja, se de fato há indícios que apontem para a ocorrência da infração disciplinar relatada, conforme determina o art. 143 da Lei nº 8.112/90.

Nesse contexto exemplificativo, denota-se que é imperativo fazer uma análise prévia da notícia de irregularidade recebida, valendo-se, caso necessário, dos procedimentos investigativos, para que só então possa ser tomada a decisão adequada: arquivando a denúncia ou representação inepta; ou utilização da sindicância contraditória ou do processo administrativo disciplinar para a apuração dos fatos.

A essa análise prévia da notícia de irregularidade determinada de forma indireta pela Lei nº 8.112/90, e à subsequente decisão adotada pela autoridade competente, denomina-se juízo ou exame de admissibilidade. (AGU,2015)

Para MATTOS, 2010, p. 577.

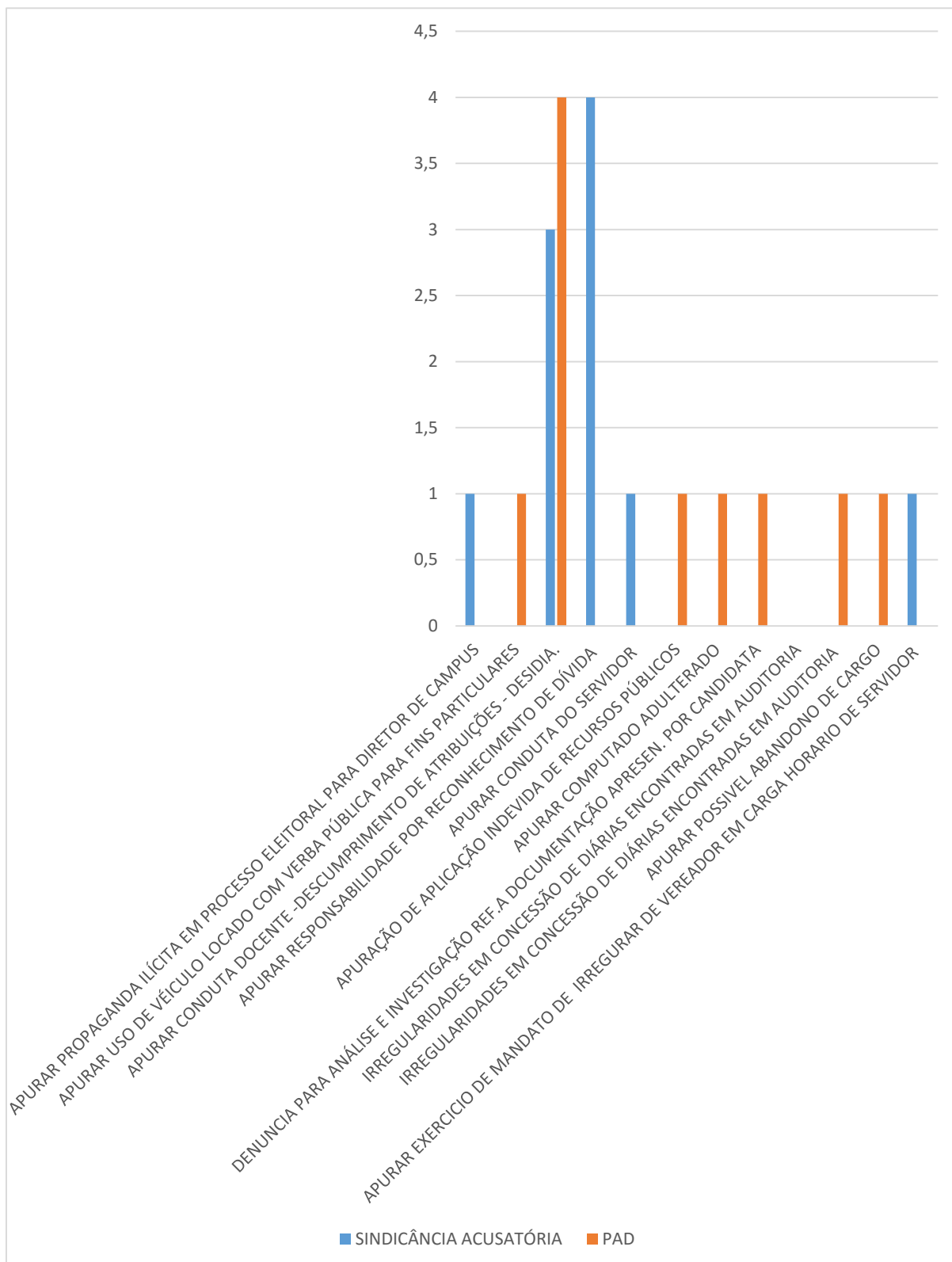
No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente improcedentes ou inoportunas. 32

Nas lições de COSTA 2011, p. 292

Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública – com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público – deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial.

Após as apurações inquisitórias, diante de MATERIALIDADE E INDÍCIOS DE AUTORIA, passa-se a procedimento acusatório, marcado pela observância obrigatória dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Nos anos de 2013 e 2014, foram analisados os processos que tiveram servidores indiciados e os motivos do indiciamento, os pareceres jurídicos e julgamentos. Esses procedimentos acusatórios foram instaurados para apuração dos seguintes temas:

Gráfico 12 - Procedimentos Acusatórios (PAD's e Sindicâncias Contraditórias) instaurados - 2013 e 2014



Fonte: Dados da pesquisa

Da análise dos procedimentos contraditórios instaurados no período de 2013 a 2014, denota-se que as apurações de conduta docentes representam a maioria dos Processos Administrativos Disciplinares. Já as sindicâncias acusatórias são representadas pelos temas

“apurar responsabilidade por reconhecimento de dívida”. Embora tenha resultado em abertura de procedimentos contraditórios, não significa que esses processos tenha se reconhecido a ilicitude na conduta, porquanto nem todos os processos tiveram servidores indiciados.

Os procedimentos que apuram fatos envolvendo discentes já são instaurados sob o rito do processo administrativo disciplinar, portanto em regra, dispensa-se a sindicância, bem como outras formas de investigação menos onerosa. Esses processos são tem comissão processante composta por três servidores da UFT e um integrante da categoria de discentes. Nesses casos a norma de regência não é o Regulamento da UFT.

Nos processos administrativos instaurados encontra-se 01 que trata de adulteração de computador, procedimentos que por trata-se de conduta discente, foi apurado mediante PAD, todavia diante a falta de gravidade da conduta e da não produção de danos ao erário, denota-se que a solução indicada para o caso, embora tenha cumprido o princípio da legalidade, não se coaduna com o princípio da eficiência e da economicidade. Além disso, em procedimentos de menor gravidade a pena a ser aplicada é a advertência, uma vez realizada a responsabilização dos envolvidos por meio de procedimento mais complexo e demorado, aumenta-se as possibilidade de prescrição do poder punitivo da Administração.

Nos termos do Enunciado nº 4 da CGU, Publicado no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2011, Seção 1, p. 22:

PRESCRIÇÃO. INSTALAÇÃO. A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso.

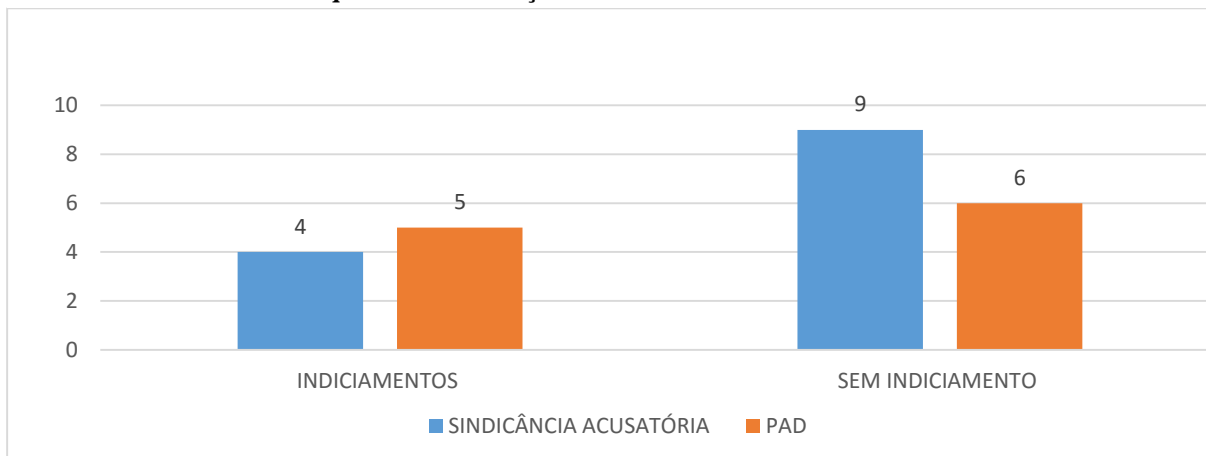
Ressalta-se que o Enunciado sob estudo não alcança as circunstâncias em que a prescrição venha a ocorrer durante o andamento do procedimento disciplinar que, neste caso, deve ser conduzido normalmente até o seu término. Adverte-se, contudo, que a não instauração de procedimento disciplinar, fundada na prescrição da penalidade em tese cabível, exige justificativa adequada por parte da autoridade, especificando todas as razões que induziram, naquele caso concreto, à não apuração dos fatos, não se acolhendo a mera menção genérica ao Enunciado nº 4. O juízo de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente necessite instaurar açodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade. (CGU, 2015)

A comissão processante deve delimitar a acusação tipificando a infração disciplinar, com a especificação dos fatos a ele imputados. “Tipificada a infração disciplinar, será

formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas”. (BRASIL, 1990)

Os procedimentos acusatórios em que houve indiciamentos nos processos analisados dos anos de 2013 a 2014 estão representados no gráfico a seguir:

Gráfico 13 - Procedimentos que houve indicição - Anos de 2013 e 2014



Fonte: Dado da pesquisa

A indicição encerra a fase de instrução, consubstanciando-se em um “termo de indicição” – termo formal de acusação –, cujo teor deve assinalar os fatos censuráveis imputados ao servidor acusado. Essa indicição deve indicar as provas correspondentes e o respectivo enquadramento legal, bem como refletir a convicção preliminar dos membros da comissão. (CGU, 2015)

Não obstante de externar juízo de convicção preliminar da comissão, o termo de indicição é peça essencial para a defesa do indiciado. Isso porque ela formalizará a acusação e delimitará os termos da defesa escrita e do julgamento. (CGU, 2015)

A partir do indiciamento, os procedimentos analisados nos anos de 2013 a 2014, foram relatados pelas comissões e julgados pela autoridade de acordo com os fundamentos expostos na tabela abaixo:

Quadro 12 - Fundamentos de Indiciamento, Relatório Final, Parecer Jurídico e Julgamento dos processos instaurados nos anos de 2013 a 2014

Motivo do indiciamento	Relatório final	Motivo	Parecer jurídico	Julgamento
Faltar com o dever de observar as normas legais e regulamentares	Aplicação de penalidade de advertência	Faltar com o dever de observar as normas legais e regulamentares.	Não acolhimento do relatório, instauração de nova comissão, cerceamento de defesa	Não acata o relatório e aprova o parecer
Descumprir normas regulamentares	Arquivamento	Prescrição	Acolhe o relatório, arquivamento	Aprova o parecer - arquivamento
Faltar com conduta compatível com a moralidade administrativa	Abertura de PAD		Não acata relatório, arquivamento	Acata relatório e aprova parecer

Faltar com conduta compatível com a moralidade administrativa e falta de urbanidade	Arquivamento	Retratação, transação processual analógica	Acolhe relatório	Acata relatório e aprova parecer
Faltar com conduta compatível com a moralidade administrativa e valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem	Aplicação de penalidade de advertência	Faltar com o dever manter conduta compatível com a moralidade administrativa	Não acolhimento do relatório, boa-fé do acusado, arquivamento	Não acata o relatório e aprova o parecer
Faltar com o dever de observar as normas legais e regulamentares	Arquivamento	Ausência de ilicitude	Acolhe relatório	Acata relatório e aprova parecer
Faltar com o dever de observar as normas legais e regulamentares	Arquivamento	Ausência de ilicitude	Acolhe relatório	Acata relatório e aprova parecer
Descumprimento de regimento acadêmico	Aplicação de advertência	Reconhecimento da autoria e materialidade	Não acolhimento do relatório, arquivamento por retratação e os fatos terem ocorridos fora do âmbito da UFT.	Não acata o relatório e aprova o parecer
Descumprimento de regimento acadêmico	Aplicação de advertência	Reconhecimento da autoria e materialidade	Acolhimento do relatório, aplicação de penalidade de advertência	Acata o relatório e aprova o parecer
Abandono de cargo	Aplicação de demissão	Reconhecimento da autoria e materialidade	Acolhimento do relatório, aplicação de penalidade de demissão	Acata o relatório e aprova o parecer

Fonte: Dados da pesquisa

Após a fase de indicação e análise das defesas dos acusados, contactou-se que há comissões fundamentarem o relatório pela aplicação de penalidade ou abertura de processos administrativos disciplinares, justificando-se estritamente pelo cumprimento das normas estatutárias, e não raras vezes por erro na tipificação da conduta, geralmente reconhecida pelo parecer jurídico que analisa o processo com mais critério e sob a ótica de todo o ordenamento jurídico, em especial a aplicação dos princípios relacionados ao processo.

Pela análise da tabela verifica-se que a maioria das comissões tem acertos ao emitir seu relatório, tomando por base os relatórios que foram acolhidos tanto pelo parecer jurídico, quanto pela autoridade julgadora. É importante mencionar que o julgamento não é vinculado às conclusões do relatório, bem assim do parecer jurídico. Essa habilidade técnica que produz certeza jurídica, logo é necessário o treinamento para capacitar os membros das comissões disciplinares, não somente sobre os procedimentos legais, mas para análise aprofundada do exercício do controle e da disciplina na Administração.

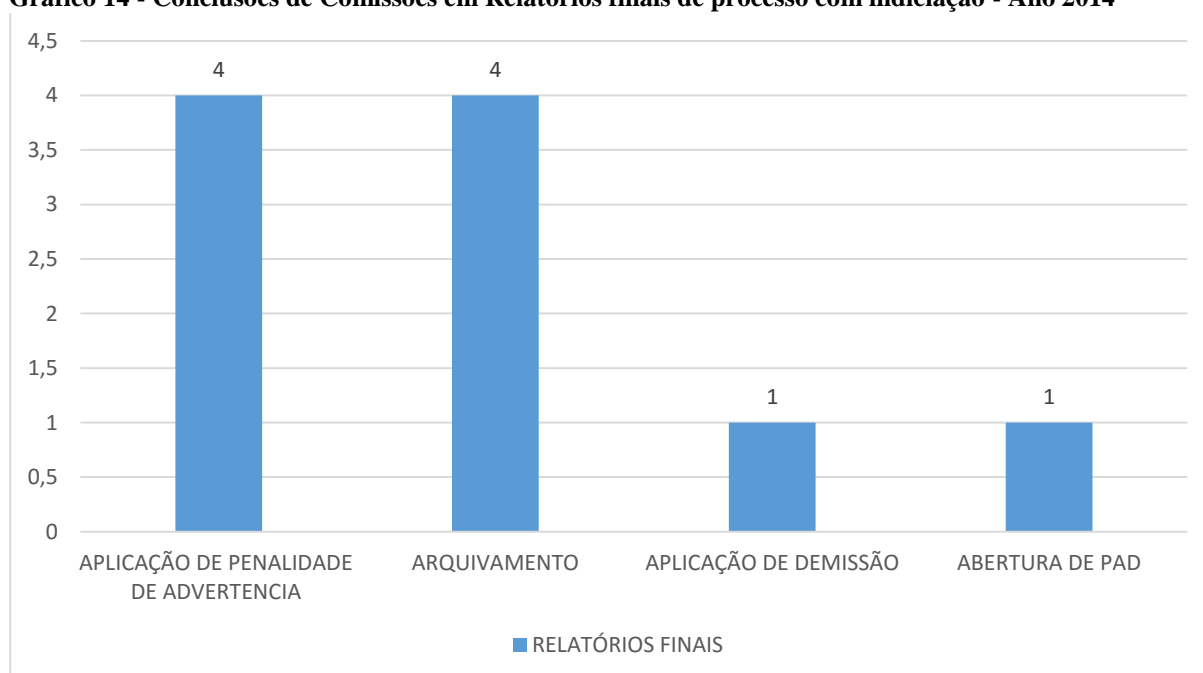
A insuficiência técnica das comissões processantes e autoridades disciplinares em geral acaba por reduzir a zero a certeza do direito, visto sua incapacidade de abolir lacunas da lei, obscuridades, complicação dos dispositivos legais, a demora nos julgamentos e o direito livre como forma de instabilidade. (MARTINS, 2002)

Logo a segurança jurídica se consolida pela falta de habilidade de comissões sem preparo para conduzir o processo, considerando todo o ordenamento jurídico e ser princípios, e não somente norma estatutária. Segundo Alves (2001) destaca que a preocupação para o regular tramite do processo administrativo disciplinar é a necessidade de certeza jurídica perante das decisões, pois garantir a certeza jurídica de seus decisões, mediante as provas colhidas é justamente o papel principal do processo.

Porquanto a certeza jurídica é de difícil alcance, sobretudo se os procedimentos não é instaurado para apurar uma transgressão disciplinar, mas sim para punir o servidor que se toma pode culpado, antes mesmo da elaboração da portaria de instauração. Isso decorre do fato de que a maioria dos dispositivos legais e regulamentos disciplinares esboçam apenas hipóteses ensejadoras de responsabilização, não especificando as excludentes de antijuridicidade nem os casos de absolvição por insuficiência de provas, por inexistência do fato ou negativa de autoria. Dessa forma, ver-se que o legislador preocupou-se somente com a punição, deixando de instrumentar o aplicador para a hipótese do acusado ser inocente. (MARTINS, 2002).

De acordo com s processos analisados, conforme a tabela acima, foram elaborados relatórios de comissão processante com as conclusões, exposta no gráfico a seguir:

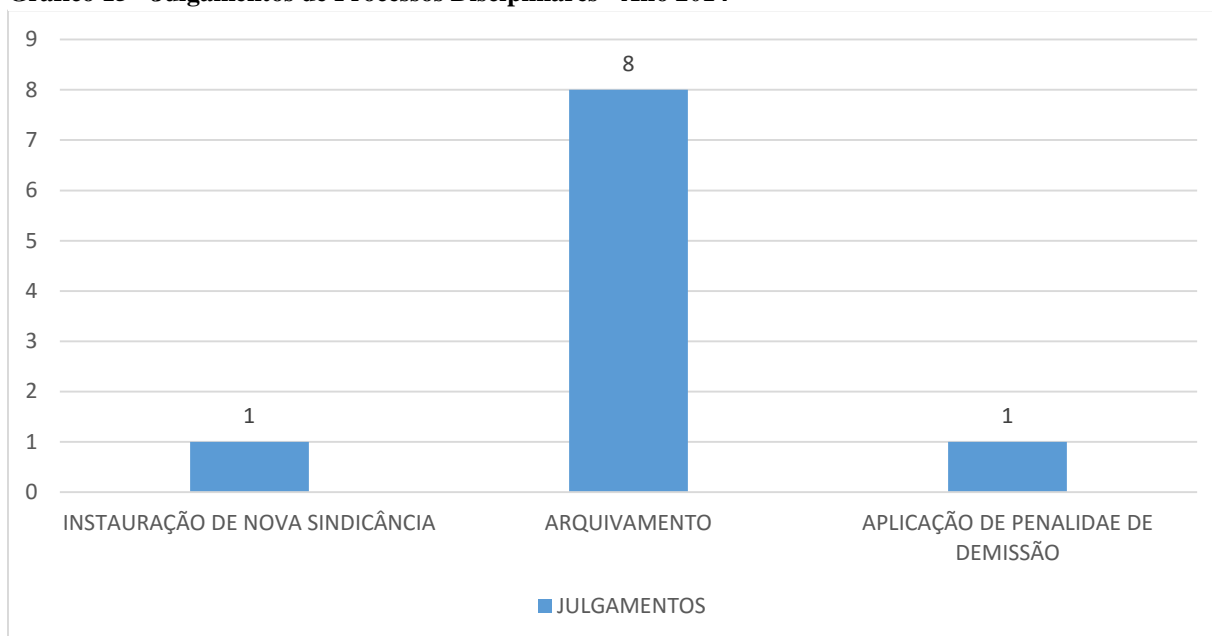
Gráfico 14 - Conclusões de Comissões em Relatórios finais de processo com indicição - Ano 2014



Fonte: Dados da pesquisa

Após, análise jurídica do processo, dos processos que foram julgados pela autoridade competente, apenas três relatórios não foram acatados, resultando nas seguintes decisões finais dos procedimentos: analisados nos anos de 2013 a 2014:

Gráfico 15 - Julgamentos de Processos Disciplinares - Ano 2014



Fonte: Dados da pesquisa

Na fase de julgamento, o trabalho realizado pela comissão disciplinar, cujo resultado final está consubstanciado no relatório final, goza de especial proteção, determinando que o julgamento deverá acatar o conclusão do relatório, salvo quando contrária às provas dos autos. Essa é a norma contida no parágrafo único do art. 168 da Lei nº 8.112/90: “Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade”.

Da análise dos gráficos 14 e 15 acima, que representam relatórios finais e julgamentos, denota-se que houve descon sideração em alguns casos, principalmente nos processos que foram decididos pelo arquivamento.

É importante observar que no âmbito disciplinar também vige o princípio do livre convencimento, ou seja, a autoridade julgadora formará seu livre convencimento, a partir das provas carreadas aos autos e, dessa forma, considerando que as apurações foram corretamente realizadas e esgotaram-se a busca de provas, com o objetivo de se conhecer a verdade material, objetivo final do PAD, é de se esperar que as conclusões finais lançadas pela CPAD no Relatório Final tenham levado em consideração tudo o que foi apurado e que está devidamente provado nos autos. É desse conjunto probatório, que a autoridade formará sua convicção. (CGU 2015)

Entretanto, apesar da lei privilegiar o trabalho realizado pela comissão, determinando que a autoridade, ao proferir o julgamento, acate, em princípio, o Relatório, essa prescrição legal não é absoluta, conforme visto acima. A autoridade pode discordar das conclusões finais da comissão disciplinar, mas, decidir diversamente do apontado pela comissão, a autoridade julgadora será obrigada a motivar sua decisão.

No caso de reconhecimento pela comissão da inocência do acusado, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos. Essa é a norma contida no § 4º do Art. 167 da Lei nº 8.112/90: “Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos”. (BRASIL, 1990)

Apontada pela comissão a inocência do servidor, e caso a autoridade julgadora localize contradição entre a conclusão e a prova dos autos, essa incoerência deve ser flagrante, cristalina, não deixando dúvidas para emissão de decisão diferente do que foi sugerido pelo Relatório Final. Isso se justifica pelo fato de, se no juízo de admissibilidade e apuração dos fatos vige o princípio do “*in dubio pro societate*”, no julgamento vigora o “*in dubio pro reo*”. (CGU, 2015)

As decisões que não acatam, o relatório final nos procedimentos instaurados, geralmente se fundam nas conclusões do parecer jurídico, porém utilizando-se do juízo de mérito da decisões administrativas tomadas nos procedimentos disciplinares.

5.1 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DAS COMISSÕES PROCESSANTES SOBRE PROCESSO DISCIPLINAR NA UFT.

A análise das percepções sobre os procedimentos disciplinares tem como finalidade levantar os resultados desses procedimentos a partir da experiência de cada envolvido na apuração de infrações disciplinares da UFT e que respondeu uma entrevista aplicada, conforme foi previsto na metodologia.

Todos os entrevistados anuíram ao um termo de livre consentimento sobre o tema pesquisado, bem como autorizaram a divulgação dos dados coletadas por meio da entrevista aplicada.

A entrevista foi elaborada a partir de 11 (onze) questões abertas que tratavam dos seguintes indicadores: Juízo de Admissibilidade; Custos; Problemas Enfrentados pelas Comissões; Capacitação; e Resultados.

O quadro a seguir mostra como está estruturada a categoria do tema pesquisado que trata da percepção sobre os procedimentos disciplinares pelas comissões processantes na UFT:

Quadro 13 - Indicadores para análise de dados de entrevistas

CATEGORIA: PERCEPÇÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	
Mensura os procedimentos realizados para atuação do poder disciplinar pelas comissões, as percepção desses procedimentos sobre os critérios de custos, problemas surgidos na condução dos trabalhos disciplinares e os resultados.	
INDICADORES: JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE, CUSTOS, CAPACITAÇÃO, PROBLEMAS, RESULTADOS	
Juízo de admissibilidade	Identifica a realização de estudo pela Administração de averiguações e análises da necessidade de abertura de Processos Administrativos Disciplinar, diante as representações e denúncias de irregularidades que chegam ao seu conhecimentos.
Custos	Verifica o impacto da realização dos procedimentos das comissões disciplinares no cumprimento das atribuições do cargo pelos seus integrantes. Como é realizada a dedicação aos trabalhos das comissões e às obrigações do dia a dia na instituição.
Capacitação	Identifica a capacitação de servidores para atuar em comissões disciplinares.
Problemas	Identifica os problemas enfrentados na condução dos trabalhos da comissão disciplinar pelos seus membros, principalmente os relacionados a rito processual e ao suporte da Administração para realização dos trabalhos da comissão.
Resultados	Verifica os resultados para validação dos trabalhos pelas próprias comissões, bem como a legitimação do exercício do poder disciplinar na UFT.

Fonte: Elaboração Própria.

Realizada essa esquematização para balizar as inferências e proposições, verificou-se que o Juízo de admissibilidade, procedimento de fundamental importância que antecede a abertura da instância disciplinar na UFT, não é frequentemente aplicado nos procedimentos adotados. Em todos as entrevistas, os participantes revelaram que não atuaram em procedimentos que foram antecedidos por averiguações ou procedimentos preliminares. Constata-se que os procedimentos adotados são em sua grande maioria a Sindicância e o Processos Administrativos Disciplinares.

As seguintes repostas na aplicação da entrevista demonstram a priorização pela sindicância sem averiguações prévias:

Alguns dos processos, participei de 7 processos no total, sendo que aproximadamente metade é proveniente de sindicância. (ENTREVISTADO (A) 01)

Em alguns casos sim, mas na maioria os processos não passaram por este procedimento. (ENTREVISTADO (A) 05)

Não. O PAD também foi utilizado para apurar todas as denúncias envolvidas. (ENTREVISTADO (A) 06)

A não realização de procedimentos preliminares pode resultar em ações que tratam de matérias não afetas ao processo disciplinar, relatado na entrevista:

Quase sempre esta situação acontece. Percebemos, em certos casos, que as denúncias são motivadas por questões pessoais, alheias ao ambiente de trabalho. Em outras situações percebemos que a questão poderia ser resolvida no próprio Colegiado dos cursos ou numa conversa entre o sindicato e seu chefe imediato. Daí um número significativo de recomendação de arquivamento de processos. (ENTREVISTADO (A) 05)

Em um dos casos apurados não era necessária a atuação do PAD. Foi uma situação simples que poderia ter sido resolvida no colegiado do curso envolvido. (ENTREVISTADO (A) 06)

Em grande parte dos casos, os fatos apurados pelos entrevistados realmente imponha a necessidade da atuação disciplinar da Administração, segundo os entrevistados. Ainda assim, considerável quantidade de procesamentos tratava-se de questões não institucionais que representam um alto custo, uma vez que eles seriam desnecessários ser instaurados.

Das respostas obtidas, 40% por dos entrevistados responderam que há procedimentos anteriores à instauração da instância disciplinar, ocorre que esses entrevistados consideram a sindicância em relação ao procedimento administrativo disciplinar, aquela como procedimento preliminar a esse. Essa afirmação é uma verdade, todavia a sindicância já inaugura a atuação do poder disciplinar e não procedimento de juízo de admissibilidade:

Sim, atuei apenas em um PAD, e o mesmo tinha sido passado por sindicância apuratória e, inclusive, por um outra comissão de PAD e que, no parecer na procuradoria, o seu relatório conclusivo deveria ser revisto, daí constitui-se uma nova comissão. (ENTREVISTADO (A) 02)

Alguns já havia sido analisados por outras comissões. De sindicância e até de PAD mesmo (ENTREVISTADO (A) 04)

Sim. No entanto, o processo teve alguns erros, a sindicância realizada demonstrou-se unilateral, motivo pelo qual foi instaurado nova sindicância. (ENTREVISTADO (A) 10)

Em alguns casos a instauração de procedimentos resultaram de anulação de procedimentos anteriores ou não acolhimento dos relatórios das comissões disciplinares. Nesse ponto, o acolhimento do resultado do trabalho da comissão está mais relacionado à atuação dos membros, principalmente a observância do rito processual e dos princípios que regem o processo.

As sindicâncias investigativas não têm rito próprio a ser seguido, todavia é obrigatória a observância de alguns princípios relacionados ao processo, todavia, dispensa-se os do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento inquisitório, portanto não há acusados. (TEIXEIRA 2010)

A atuação das comissões está relacionada a dedicação que é dispensada pelos seus membros para a realização dos atos processuais e as diligências necessárias à produção do relatório. Essa atuação dos membros é impactada quando se analisa o conjunto de atribuições do cargo que os membros das comissões tem que cumprir, além das funções designadas na respectiva comissão de processo disciplinar. A dedicação ao tema disciplinar é de fundamental importância, e essa deve ser integral quando a complexidade dos fatos exigir para a sua correta apuração. Esse é o mandamento da norma legal expresso no artigo 152, § 1º, da Lei 8112/90:

“Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final” (BRASIL, 1990).

A norma legal privilegia os trabalhos da comissão disciplinar, entretanto no ambiente acadêmico, como no local de realização da pesquisa, os servidores são avaliados pela produção de determinado período, essa produção determinada o próprio nível de desenvolvimento da instituição. Assim, a participação de pesquisadores em procedimentos disciplinares pode resultar em grande prejuízo à instituição, em especial quando não se pode conciliar a atuação nas comissões e o desenvolvimentos da atribuições típicas do se cargo. Infere-se isso das seguintes assertivas:

Em alguns momentos ficou dificultada a publicação de artigos científicos e a orientação de trabalhos. (ENTREVISTADO (A) 01)

Sim, o principal problema são questões de atividades que deixam de ser feitas. É claro que não prejuízos irreversíveis, mas transtornos causam. (ENTREVISTADO (A) 02)

Sim. No atendimento aos alunos e professores, que procuravam a coordenação nos dias, em que estávamos, nos trabalhos da Sindicância. Como participei de várias também, prejudicou um a elaboração das minhas aulas e outras atividades de orientação. (ENTREVISTADO (A) 05)

Denota-se que além do custo orçamentário, o processo disciplinar também gera imensurável perda a instituição quando analisado os entraves gerados no exercício das atribuições do cargos dos envolvidos. Assim, mostra-se necessária a designação de servidores que tenham funções de seu cargo a realização de trabalhos das comissões disciplinares com dedicação integral, afim de não retirar outros de funções essenciais à UFT. Essa dedicação poderá evitar distorções na condução dos trabalhos da comissão como relatados:

Em alguns processos fiz praticamente todas as etapas do processo sozinha. (ENTREVISTADO (A) 01)

As atividades nas comissões acontecem sempre em concomitância com as funções docentes. Sinto que a falta dessa dedicação às vezes prejudica o desenvolvimento das atividades na Comissão, pois o tempo seria um fator essencial para que pudéssemos fazer uma análise mais apurada dos depoimentos, quem sabe ouvir mais pessoas. O tempo também poderia proporcionar mais oportunidade para recorrermos com mais tranquilidade aos documentos oficiais na busca de mais subsídios mais consistentes para a elaboração do relatório final. (ENTREVISTADO (A) 05)

Nas duas comissões que participei em outro Campus a dedicação foi parcial. Dava para conciliar o trabalho, mas sempre com prejuízos. (ENTREVISTADO (A) 07)

Dos entrevistados, apenas 2 (dois) atuaram em comissões compostas por servidores com dedicação integral, uma delas apenas parte dos servidores ficaram à disposição das comissões.

Os resultados da atuação das comissões disciplinares também estão vinculados à capacitação dos seus membros. Na pesquisa, a maioria dos participantes não teve qualquer

treinamento sobre procedimentos disciplinares. A falta de capacitação de membros pode ser considerada entraves para a efetividade na condução do procedimento disciplinar, conforme se constatou em relação aos entrevistados não terem participado de treinamentos:

Não houve. Inclusive esta é uma das dificuldades elencadas no item anterior. Em muitos casos, nós mesmos vamos em busca das orientações que, quase sempre não esclarecem muito sobre os fatos. (ENTREVISTADO (A) 05)

Já participei de várias Sindicâncias. Treinamento nunca participei e não é do meu conhecimento que eles tenham sido realizado. (ENTREVISTADO (A) 03)

Não. Apenas modelos e correspondências entre o setor para informações. (ENTREVISTADO (A) 10)

Não houve treinamento. Não participei de curso sobre direito disciplinar. (ENTREVISTADO (A) 09)

Embora haja desconhecimento da realização de capacitações, a UFT realiza cursos para treinar membros de comissões disciplinares. Porém ainda é insuficiente para a produção em vista que a maioria ainda não foram capacitados e já estão sendo designados para conduzir processos disciplinares. Esse indicador reflete diretamente no indicador “problemas” enfrentados pelas comissões:

Acho que se pudesse haver um curso de capacitação de professores e técnicos seriam mais produtivos e com maior embasamento técnico e jurídico. A criação de um setor específico com advogados que pudessem orientar os membros também seria bastante viável. (ENTREVISTADOS (A) 10)

Dificultou e muito. Desde montagem do processo e finalização, forma de intimar e ouvir os envolvidos, redação das peças do processo, conhecimento básico de legislação que conste nas Sindicâncias. (ENTREVISTADO (A) 03)

Sim. Sempre havia dúvidas e recorriamos as servidoras do órgão. O primeiro processo foi bem mais difícil... (ENTREVISTADO (A) 04)

Com certeza. Já tomamos depoimentos que, por falta de clareza, não facultamos ao denunciado, o direito ao contraditório, levando, em alguns casos, ao não acolhimento do relatório. Estes fatos desestimulam o trabalho e passam a imagem de que não temos competência para realizamos as funções. (ENTREVISTADO (A) 05)

Já participei de 03 (três) sindicâncias. Na primeira tive muita dificuldade, não sabia, por exemplo, sem o que era preciso fazer. Como presidente da comissão, tive que buscar auxílio com outras pessoas que já haviam participado de comissões, bem como utilizar modelos de outros documentos disponibilizados na internet. (ENTREVISTADO (A) 06)

Muitos. Tive que refazer várias vezes alguns procedimentos, o que acarretou mais tempo. (ENTREVISTADO (A) 08)

Embora a maioria dos entrevistados tenham apresentado dificuldades na condução de comissões disciplinares, alguns participantes não tiveram dificuldades, ou superaram os entraves com a prática, estudos e pesquisas realizados por conta própria. Perguntados sobre os

problemas enfrentados relacionados ao treinamento para compor comissões, expressaram o seguinte:

Não, pois o nag provê modelos de documentos e assistência para a elaboração de documentos e execução das etapas. (ENTREVISTADO (A) 01)

Na verdade, no treinamento tem enfoque mais teórico. Mas na prática que a habilidade é desenvolvida. Da minha parte não, senti, às vezes, dificuldades de alguns membro. (ENTREVISTADO (A) 02)

De certa forma sim. Durante o desenvolvimento do processo houve necessidade de várias estudos, pesquisas na internet e tira-duvidas com pessoas da área jurídica. Mas houve sim um bom desenvolvimento do trabalho. (ENTREVISTADO (A) 10)

Os problemas enfrentados pelas comissões na condução dos processos também estão relacionados a falta de estrutura adequada para realização das audiências, tempo para a conclusão do relatório, dificuldades em notificar acusados, falta de servidores para integrar as comissões e composição da agenda dos membros das comissões. Um dos problemas que se destaca é relacionado ao tratamento dos investigados ou acusados com os integrantes de comissão, após a conclusão do processo. Esses problemas são relatados nos seguintes trechos:

Espaço para reuniões e oitivas. Falta ou respostas fora do prazo às solicitações das diligências. (ENTREVISTADO 02)

Espaço físico para ouvir as pessoas e desenvolver os trabalhos de redação dos depoimentos;
As ironias que ouvimos por parte dos envolvidos;
Quando envolve alguns alunos no processo, temos dificuldades para encontra-los;
Dificuldades que encontramos quando os professores envolvidos, são formados em Direito, nossos argumentos ficam muitas vezes fragilizados;
Após a Sindicância maioria dos envolvidos, cortam o relacionamento conosco, que fazemos parte das comissões. (ENTREVISTADO (A) 03)

Não houve problemas na realização dos trabalhos. O que há, quase sempre, é alguma insatisfação com o resultado obtido, quase sempre pelo denunciante, que, levado pelo emoção, espera outros resultados. (ENTREVISTADO (A) 06)

Os problemas relatados, além falta de espaço, tempo para realizar o trabalho, falta de orientação dos membros da comissão, também há problemas com a adequação da penalidade proposta, conforme se extrai das entrevistas abaixo:

No que concerne à minha experiência, os problemas enfrentados foram:

- 1) No ter um tempo exclusivo para realizar o trabalho.
- 2) Falta de um espaço mais reservado para realizar as oitivas.
- 3) Falta de orientação mais aprofundada sobre o encaminhamento das atividades, um curso preparatório, por exemplo.
- 4) Falta de disponibilidade das pessoas para integrar as Comissões.
- 5) Dificuldade para estabelecer as penalidades, (quando cabível), pois em alguns casos as penalidades previstas na Lei não são muito adequadas à natureza da denúncia. (ENTREVISTADO (A) 05)

- 1) Não poder aplicar sanções aos alunos devido a já terem colado grau;
- 2) Não conseguir notificar os acusados. (ENTREVISTADO (A) 01)

Na UFT, segundo os entrevistado, a gestão dá suporte necessário às comissões para a condução do processo, embora exista problemas não resolvidos com relação ao espaço físico para a realização de audiências, consta-se o empenho da Administração em minimizar os problemas enfrentados pelas comissões:

A Administração dá o suporte que a UFT tem. Mas geralmente usamos o computador pessoal e a sala do Núcleo em que atuamos. Nunca participei de PADs em que houvesse necessidade de deslocamento. (ENTREVISTADO (A) 04)

No meu caso, quando houve essa necessidade, fomos atendidos. Verificamos que a disponibilidade de veículos e diárias para realizarmos as oitivas em outro local, contribuíram sobremaneira para o esclarecimentos dos fatos, permitindo à Comissão uma análise mais segura e consistente dos fatos. (ENTREVISTADO (A) 05)

A Administração até se esforça par atender às necessidades das comissões mas, muitas vezes, a insuficiência de recursos impede uma melhor avaliação da situação. Como por exemplo, a realização de entrevista pela internet impede saber quem realmente está respondendo às questões solicitadas.

Também é necessário que se realize um treinamento adequado a todos os servidores que participam/participarão de comissões PAD, a fim de garantir maior transparência, justiça e impessoalidade nos relatórios. (ENTREVISTADO (A) 06)

Sim. Nas duas comissões em que participei tivemos suporte do setor responsável e do Campus em que tivemos que atuar na sindicância. (ENTREVISTADO (A) 07)

Na análise dos resultados dos processos disciplinares e da legitimação dos trabalhos das comissões disciplinares na UFT, verifica-se que a maioria vinculam a melhor atuação dos membros à capacitação. Reconhece-se também a necessidade de realização de juízo de admissibilidade. Em relação ao resultados e sanções contatou-se que a demora na apuração e conclusão produz muitos arquivamentos:

Devido à demora no encaminhamento dos processos pelas comissões, há muitos arquivamentos. (ENTREVISTADO (A) 01)

O processo é fundamental para bom funcionamento da instituição, todavia, relatórios de comissões não são acatados, isso reflete a inobservância das regras e princípios que regulam o processo, e que de forma alguma podem ser afastados não atuação do poder disciplinar e punitivos da Administração:

Positivo. Pois os mesmo são necessários para o bom andamento da instituição. (ENTREVISTADO (A) 03)

Não tenho acompanhado as sanções. O que vejo é um poder extremo dado ao Procurador. A depender do seu julgamento ele ignora o que a comissão fez. (ENTREVISTADO (A) 04)

Como na maioria dos casos os relatórios não são considerados ou os processos são arquivados, não é tão fácil avaliar este procedimento. Mas quando a sanção é aplicada ao denunciado, vejo como positiva. O nosso comportamento profissional na UFT é regulamentado por Lei, por isso devemos sempre primar por um ambiente agradável e de muito respeito para com os nossos pares. (ENTREVISTADO (A) 05)

Considerarei justas, visto que nos dois casos solicitamos o arquivamento e o relatório do procurador e o parecer do Reitor foram no mesmo entendimento. (ENTREVISTADO (A) 07)

Injustas. Nos meu caso o trabalho da comissão não foi considerado e o reitor acatou o relatório do procurador. (ENTREVISTADO (A) 08)

Infere-se que a justiça das sanções aplicadas na visão do entrevistados são vinculados em alguns casos ao acolhimento ou não do relatório elaborado pela comissão, entretanto o acolhimento ou não depende da análise de legalidade que é realizado nos processos. Conseqüentemente havendo falhas na apuração, poderá resultar em não acolhimento do relatório.

Em relação da legitimidade para as apurações da UFT, a ampla maioria dos entrevistados consideram válidas as apurações realizadas, indicando como principal motivo para a defesa do processo disciplinar a função pedagógica e preventiva, que inibi condutas e infrações futuras:

Sim. No caso dos alunos processados, mesmo que os processos sejam arquivados, os acusados tomam ciência das possíveis consequências de seus atos. Isto previne que incorram em atos semelhantes no futuro.

No caso de servidores, considero que a probabilidade de arquivamento é menor, o que gera a prevenção de mais condutas problemáticas por estes servidores no futuro. (ENTREVISTADO (A) 01)

Sim, acho válido.

Acredito a relação de direitos e deveres na administração devem ser garantidos, conforme legislação em vigor. (ENTREVISTADO (A) 02)

Sim. São válidos e são aceitos em todas as instâncias. (ENTREVISTADO (A) 06)

Sim. Por que sua apuração contribui de forma significativa para os envolvidos repensarem sua atuação na instituição. (ENTREVISTADO (A) 03)

Dentre os participantes que validam a atuação disciplinar na UFT, parte deles indicam que o processo é necessário, porém retomam a discussão sobre a capacitação, para uma resultado mais efetivo:

Penso que sim, mas se houvesse uma equipe de profissionais aptos para isso, da área do direito seria melhor. (ENTREVISTADO (A) 04)

Sim. Mas sugiro que os PADs sejam apurados, principalmente, por pessoas da área jurídica. Ainda que haja docente de outras áreas, mas há a necessidade de alguém ligada à área do Direito nas Comissões. (ENTREVISTADO (A) 05)

Sim, desde que se tenha um curso de capacitação. (ENTREVISTADO (A) 10)

Por fim, a legitimação dos processos disciplinares são vinculados a realização de juízo de admissibilidade, sobretudo por existir demandas que envolvem fatos relacionados à vida privada e que não diz respeito ao cargo dos servidores envolvidos:

Considero válida em alguns casos. Quando há uma falta grave que justifique os gastos e o tempo do servidor que deixa de realizar suas tarefas para trabalhar em PADs. O que eu percebo é que falta juízo de admissibilidade, e muitos casos que uma simples conversa entre os envolvidos resolveria ou outro procedimento mais simples. Nas duas comissões que eu participei percebi que abalou emocionalmente todos os envolvidos. Nesses casos não acho válido. (ENTREVISTADO (A) 07)

Não. O que se percebe é muita desavenças pessoais. Um denúncia o outro que também faz outra denúncia em troca. Não se tem filtro nessas denúncias por parte do setor responsável. (ENTREVISTADO (A) 08)

A instauração de procedimento disciplinar sem a realização de juízo de admissibilidade, com criterioso estudo sobre a necessidade de inaugurar a instância disciplinar ou não utilizar meios mais adequados a solução de condutas sem gravidade, além de gerar custo com gastos improdutivos, também não é legitimado pelos envolvidos no processo, portanto não serve para realizar a disciplina na instituição com instaurados nessas situações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, importa concluir que o processo disciplinar está estruturado na nossa legislação pátria e, nas controvérsias envolvendo os servidores públicos, torna-se imperioso a aplicação dos instrumentos do processo disciplinar. O processo administrativo disciplinar, por mandamento Constitucional, deve observância aos princípios fundamentais do Devido Processo Legal, da Ampla Defesa e do Contraditório, bem como dos Princípios Reitores da Administração. Essa obrigatoriedade se constitui em uma garantia dos servidores que são acusados de haverem cometido infrações administrativas e respondem a processos disciplinares. A lei atribuiu obrigatoriedade aos gestores públicos de apuração das irregularidades de que tiverem conhecimento, destinando para tanto o processo administrativo disciplinar como principal instrumento para a realização dessa tarefa.

O processo disciplinar está regulamentado no Estatuto dos Servidores Civis Federais da União, dividido em fases, como o processo administrativo comum, que inclui a instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento, o processo disciplinar tem a peculiaridade de aglomerar três fases e dar o nome de inquérito, seguindo-se para o julgamento, que deve basear-se no apurado no processo, mesmo que contrariando o relatório.

A atividade disciplinar importa grandes gravames, tanto materiais, como imateriais. A sede disciplinar na Administração é materialmente onerosa, pois requer estrutura funcional, recursos humanos e materiais para a função de correção, ainda mais em órgão que não tem como atividade fim. A administração deve utilizar pautar-se pela eficiência, evitando a produção de gastos improdutivos, assim não desperdiçar recursos públicos com procedimentos onerosos e desnecessários. Porquanto a obediência ao princípio da legalidade, imposto ao administrador público, não é permissivo para a inobservância dos princípios da eficiência e da economicidade.

O gestor público deve considerar a gravidade da conduta para iniciar o processo de apuração. Quando essa conduta apontada infracional não se revestir de gravidade ou não causar prejuízos por dolo ou culpa do servidor, deve-se lançar mãos de instrumentos infra legais para a solução das demandas, como por exemplo, o TAC - Termo de Ajustamento de Conduta. Em muitos casos, a não apuração dos valores gastos com sindicâncias e processos administrativos disciplinares, superam os prejuízos de pequeno valor causados à Administração pelos servidores investigados. Esse fato se agrava mais ainda quando não se tem servidores capacitados para realizar a apuração dentro do tempo razoável para a aplicação de penalidade.

Não é raro os casos de prescrição da punibilidade nos casos em que falhas cometidas na condução do processo, obriga a nomeação de nova comissão que não terá mais tempo de apurar

os fatos antes do tempo previsto legalmente para a conclusão do relatório e julgamento pela autoridade competente.

A instância disciplinar também é imaterialmente onerosa porque envolve bens jurídicos de valor intangível, quais sejam a honra, a imagem e a reputação de pessoas. Diante disso, deve ser verificada sua real necessidade para que se possa instaurar a instância disciplinar. Nessa esteira, é inadmissível que se provoque o processo disciplinar para responsabilizar atos de mero controle de pessoal, de atos comportamentais sem relevância ou de ato da vida privada do servidor.

Quando o processo administrativo disciplinar é instaurado sem as cautelas, ele não cumpre a sua função de manter a disciplina na instituição, pois os membros da organização não o legitima e o concebe como o instrumento de injustiças. Pelo contrário quando conduzido corretamente, respeitando os princípios que o regem, assegura os direitos dos servidores envolvidos, e não produz gastos desnecessários, punindo servidores que cometem infrações, ele é legitimado e cumpre sua função de auxiliar Administração a promover disciplinar.

Daí a necessidade do gestor público ter método para calcular os custos dos procedimentos disciplinares, uma que remontam grandes quantias de recursos públicos aplicados no desenvolvimento dessas atividades. Principalmente, porque nesses custos, envolve além de instalações físicas, moveis e equipamentos, considerável mão de obra, que deixa de realizar as finalidades institucionais do seu cargo para aturar em comissões.

Nesse sentido, é que se faz necessária a realização de juízo e admissibilidade para certificar da necessidade ou não de abertura de processo administrativo disciplinar. Administração recebe denúncias e representações de todas as formas de supostas irregularidades, logo é necessária a realização de juízo de admissibilidade. Nessa fase que a autoridade vai sopesar a necessidade de apuração disciplinar, determinando os aspectos objetivo e subjetivos da demanda, consistente na materialidade e nos indícios de autoria, utilizando dos procedimentos previstos para realizar um exame que determinar a decisão de instaurar ou não a sede disciplinar.

As limitações da pesquisa estão relacionadas as restrições que os envolvidos em processos disciplinares tem de falar sobre o assunto, assim a coleta de informações sobre as percepções dos envolvidos restringiu-se somente aos membros de comissões disciplinares não envolvendo os investigados e acusados nos procedimentos.

Assim, também foi considerado uma limitação, a quantidade de processos analisados foram somente os que estavam acessíveis nos arquivos da CPAD, assim pode ocorrer de não representar a quantidade de procedimentos instaurados nos anos estudados.

A pesquisa abre caminho para outros estudos envolvendo os acusados, o que seria necessário superar algumas limitações, porém pode-se investigar as diversas consequências experimentadas por essas pessoas envolvidas em processos disciplinares.

Já sob o enfoque dos gastos, a pesquisa da suporte para uma nova pesquisa que utilizaria prática da gestão ao modelo proposto para a determinação dos custos do processo disciplinar. O desenvolvimento da técnica proposta com as variáveis concretizadas e a consequente definição dos espaço amostral no ambiente da Universidade.

Também permite-se pesquisar as técnicas de treinamentos e os resultados de capacitação de servidores a fim de realizar gastos produtivos na administração, em especial sob a condução dos procedimentos relacionados à atuação do poder disciplinar da Administração.

Em suma, a decisão da autoridade competente em instaurar o processo disciplinar, deve sempre ser antecedida de um juízo de admissibilidade para certificar que não é caso de arquivamento da denúncia ou da representação, e sim de iniciar a onerosa sede disciplinar. Essa ponderação pode ser feita através dos diversos instrumentos, que embora, nem todos estão previstos na legislação infraconstitucional, foram criados por norma infra legal. Dentre estes procedimentos evidenciamos a sindicância investigativa, a auditoria, a sindicância patrimonial, a averiguação e a investigação preliminar. A sindicância investigativa, embora sirva de base para o processo disciplinar, já instaura a sede correcional, sendo o principal instrumento de apuração de irregularidades utilizado.

Assim, conclui-se que na atividade de apurar, a autoridade competente tem fortes instrumentos a sua disposição para o cumprimento da lei, com todas as cautelas necessárias que a matéria exige e sem causar prejuízo à Administração. Com a utilização de averiguações preliminares em matéria disciplinar não se abrirá processos que não atender os requisitos da lei, e não produz desperdício de recursos públicos, com gastos improdutivo, uma vez que a decisão de estabelecimento de atividade correcional deriva da convicção da autoridade competente, após a realização do juízo de admissibilidade.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_abstract>. Acesso em: 12 de dezembro de 2014.

ALONSO, M. **Custos no serviço público**. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 1, p. 37-63, 2014. Disponível em <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340/346>>. Acesso em: 23 de maio de 2015.

ALVES, L. S. **Prática de Processo Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica. 2001.

ALVES, L. S. **Sindicância Investigativa: A técnica de apuração de irregularidades em torno do serviço público**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

ALVES, L. S. **Quanto custa um processo administrativo disciplinar**. Direito & Justiça. Correio Braziliense. Brasília: 17 abr. 1998.

BACHTOLD, C. **Noções de Administração Pública**. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008. Disponível em: <http://ftp.comprasnet.se.gov.br/sead/licitacoes/Pregoes2011/PE091/Anexos/servi%E7o_publico_modulo_I/Nocoes_de_Administracao_Publica.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro de 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Ed. 70. São Paulo: 2011.

BARROS, F. M de. **Direito Penal – Parte Geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

BASTOS, C. L; KELLER, V. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BALARDIN, P. C. **A Motivação do Ato de Remoção do Servidor Público e sua Relevância para a Administração Pública**. Trabalho de Conclusão de Curso, Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36018>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONI, V; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. ISSN 1806-5023. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Advocacia Geral da União. I Encontro de Discussão sobre Processo Disciplinar para as Carreiras Jurídicas da AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/14208612>>. Acesso em: 05 de maio de 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portaria nº 335, de trinta de maio de dois mil e seis. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de trinta de junho de dois mil e cinco. **Diário Oficial da União** de 31/05/2006.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Apresentação do II Encontro de Corregedores**. 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/eventos/2012_CRG_II-Encontro-Corregedorias-Executivo-Federal/arquivos/Apresentacao-OficinaIV-Rafael-e-Gustavo.pdf>. Acesso em: 02 de fevereiro 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Enunciado nº 4. Publicado no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2011, Seção 1, p. 22.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Lei nº 8112, de dezoito de abril de mil novecentos e noventa. Dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União** de 19 de abril de 1991.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 5.480, de trinta de junho de dois mil e cinco. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 01/07.2005.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão**. – Brasília: MP, SEGES, 2003. 30 p. 1. Administração pública 2. Gestão administrativa I. Título CDU 35. Disponível em: <<http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/3823.pdf>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 6, n. 2, p. 179-191, 2013. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1983-82202013000200003&script=sci_arttext>. Acesso em 17 de maio de 2015.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas PPP**. Diretoria de Estudos Macroeconômicos - DIMAC /IPEA, n. 23, jun 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/77/88>>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2014.

CASTELAR PINHEIRO, A. (Org.) **A reforma do judiciário: problemas, desafios, perspectivas**. Rio de Janeiro: Booklink, 2003.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CUNHA, L. G. S. *et al.* O sistema de Justiça brasileiro, a produção de informações e sua utilização. **Cadernos Direito GV**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (FGV), vol. 1, p. 1-146, 2004.

COSTA, J. A. Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar. 6 Ed. Brasília Jurídica, 2011.

COELHO, S. C. T. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. Senac, 2000.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: Serving, not steering**. Expanded Ed. New York: Armonk, 2007.

DIEHL, A. A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DIPEITRO, M. S. Z. **Processo Administrativo Disciplinar**. In: _____. Direito Administrativo. 21 Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. 9ª Edição, 8ª Tiragem. São Paulo, Atlas, 1984.

FERNANDES, J. P. A. **Sindicância – Processo e Controle Jurisdicional**. Leme: Mundo Jurídico, 2008.

FURTADO, L. R. **Curso de Licitação e Contratos Administrativos**. 3ª Ed. Revista e Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas. 2006.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 9 Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MADEIRA, V. C. **Lições de Processo Disciplinar**. Fortium Editora, 1ª edição, 2008.

MAFFINI, R. **Direito Administrativo**. 3ª Ed. Revista e Atualizada. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2009.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Bookman, 2012. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=N8n6XnCHQHQC&oi=fnd&pg=PR10&dq=Pesquisa+de+marketing:+uma+orienta%C3%A7%C3%A3o+aplicada.&ots=vlwcYdD5yB&sig=_9ePsHUKgDkIHAmMSnHZBr_MrK8#v=onepage&q=Pesquisa%20de%20marketing%3A%20uma%20orienta%C3%A7%C3%A3o%20aplicada.&f=false>. Acesso em: 25 de agosto de 2015.

MARTINS, E. P. Segurança Jurídica e Certeza do Direito em Matéria Disciplinar. Aspectos Atuais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 230. Out/dez. 2002.

MATIAS PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATTOS, M. R. G. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2ª edição, 2010

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Pulo: Malheiros Editores: 2010

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo, Hucitec-Abrasco, 2008.

PETER, M. G. A., et al. **Sistema de apuração de custos das Universidades Federais Brasileiras: uma análise crítica**. In: Anais do VIII Congresso del Instituto Nacional de Costos. Punta Del Este, Uruguai. 2003. Disponível em <<http://www.intercostos.org/documentos/264.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2015.

PETER, M. G. A., *et al.* **Controladoria na Administração Pública: Um estudo fundamentado no Activity Based Costing**. 1. ed. Fortaleza: Edições UFC, 2007.

TEIXEIRA, M. S. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2010.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. **Escorço sobre gestão pública e gestão social**. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

THORPE, R; HOLT, R. **The Sage dictionary of qualitative management research**. Ed. Sage, 2007. Disponível em: < https://books.google.com.br/books?id=W9apR0bExCoC&pg=PA120&lpg=PA120&dq=electronic+interview+sage&source=bl&ots=tcHQk2j85a&sig=J2Awa6h2WBLTi_dLjPHOTJwtoT8&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CE0Q6AEwB2oVChMI_can-J_IxwIVQ5CQCh0keA1g#v=onepage&q=electronic%20interview%20sage&f=false > Acesso em: 26 de agosto de 2015.

RICHARDSON, R. J., et all. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

ROCHA, A. C. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens** *Accountability in Public Administration: Theoretical Models and Approaches*. Disponível em: <<http://www.ibam-concursos.org.br/documento/accountability.pdf>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2015.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 34^a ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. Fondo de Cultura Económica, 2001.

SÁ-SILVA, J. R; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009. Disponível em: <http://redenep.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_documental_pistas_teoricas_e_metodologicas.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2015.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**,

2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83/12590>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

SARAVIA, E. J. Administração Pública e Administração de Empresas: quem inspira a quem? **Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade - Revista ADM - MADE**, ano 10, v.14, n.3 p.1-8, outubro/dezembro, 2010. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/2637>. Acesso em: 11 de janeiro de 2015.

SELLTIZ, C., et all. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2 edição. São Paulo: EPU, 1987.

Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <<http://www.uft.edu.br>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Pesquisa de Mestrado Sobre Processo Administrativo Disciplinar na Universidade Federal do Tocantins / Público-alvo: Servidores (DOCENTES E TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS) que atuaram em Comissões de Sindicâncias e Processos Disciplinares na Universidade Federal do Tocantins.

Prezado(a) Senhor (a),

Este instrumento de coleta de dados subsidiará a pesquisa intitulada: **PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS INSTRUMENTOS DE ECONOMICIDADE E APOIO À GESTÃO PÚBLICA** e tem como objetivo analisar os procedimentos no âmbito do poder disciplinar na Universidade Federal do Tocantins com vistas à economicidade na gestão pública dos recursos financeiros aplicados e dos resultados do processo disciplinar.

As pessoas que receberam esse instrumento de coleta de dados foram selecionadas a partir da análise dos processos disciplinares concluídos e arquivados na CPAD - Coordenação de Procedimentos Disciplinares na Universidade Federal do Tocantins. O (a) Senhor (a) foi selecionado (a), sua contribuição é muito importante para a discussão sobre os resultados dos PADs realizados pela Universidade Federal do Tocantins.

Todas as informações obtidas neste levantamento terão tratamento confidencial, desta forma, não serão divulgados dados que permitam a identificação dos participantes, pois os resultados serão trabalhados de forma agrupada, ou seja, o interesse está no resultado do coletivo e não no individual.

Para responder as questões a seguir:

- a) O tempo necessário para responder as perguntas é estimado em 10 minutos.
- b) Sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios.
- c) Suas respostas são estritamente confidenciais.
- d) Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisas da Plataforma Brasil.

Contatos:

Mestrando / Pesquisador: Josean Pereira de Sousa - josean@uft.edu.br

Professora Orientadora: Prof.^a Dra. Helga Midori Iwamoto.

Agradeço sua participação na pesquisa e coloco-me à disposição.

Obrigatório Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Obrigatória a concordância com os três itens a seguir. Marque todos para continuar.

- Estou ciente sobre os objetivos desta pesquisa, o que o pesquisador pretende fazer e porque precisa da minha colaboração.
- Concordo em participar do projeto, sabendo que não receberei nenhum tipo de compensação financeira pela minha participação neste estudo.
- Entendo que, devido ao anonimato preservado dos respondentes, uma vez concluído o envio desse instrumento de pesquisa preenchido não poderei solicitar a exclusão de minhas respostas. Entretanto, estou ciente de que posso desistir de responder as perguntas a qualquer tempo, antes de concluí-lo.

APÊNDICE B - Roteiro das Entrevistas Semi-Estruturadas

Entrevistas

- 01) O processos administrativos disciplinares em que o/a Senhor (a) atuou como sindicante foi antecedido por algum procedimento apuratório? Quais?**
- 02) A atuação em comissão disciplinares dos processos na UFT causou prejuízos às atividades e atribuições do seu cargo? Quais?**
- 03) Houve dedicação integral às atividades da Comissão de Processo Disciplinar? Outro membro da Comissão dedicou-se integralmente aos trabalhos do processo?**
- 04) Quais os problemas enfrentados na realização dos trabalhos em Comissões Disciplinares?**
- 05) Houve treinamento sobre realização de procedimentos disciplinares disponibilizados pela UFT? O/A Senhor (a) participou de algum curso sobre direito disciplinar?**
- 06) A eventual falta de treinamento dificultou o trabalho nas comissões disciplinares em que o/a Senhor (a) atuou?**
- 07) Houve desdobramentos do processo na justiça comum?**
- 08) Os temas discutidos nos processos eram vinculados ao poder disciplinar da administração? Houve situações em que a comissão julgou desnecessária a atuação disciplinar?**
- 09) A Administração dá o suporte necessário para a realização da disciplina pelas comissões de processos disciplinares?**
- 10) Como o(a) senhor(a) considera os resultados e sanções decorrentes da realização do PAD na UFT?**
- 11) O(a) Senhor(a) considera válida a apuração de PADs dentro do âmbito da UFT? Porquê?**