

A condução de um Processo Administrativo Disciplinar em uma Autarquia: Fundamentos

Luis Antonio Lemos de Almeida
laalmeida@cnen.gov.br
UFF/Latec

Martius Vicente Rodriguez y Rodriguez, DSc
martius@id.uff.br
UFF/Latec

Resumo: Este artigo apresenta os fundamentos para a Administração Pública na composição de uma Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) em cumprimento à legislação vigente. É necessário que se apure o interesse individual na formação e qualificação para participação numa CPAD; a indicação para composição de CPAD é espontânea; além do interesse de reconhecimento sobre o dever regimental cumprido. Visando a composição de um grupo para condução de uma CPAD, esses fatores, poderão ser apreciados através de uma política pública estabelecida pela área de Administração de Recursos Humanos, valorizando o servidor designado para a atividade. A metodologia de pesquisa utilizada foi a documental e bibliográfica.

Palavras Chave: Comportamento Humano - Servidor Público - Sindicância - Processo Administrat

-



1. INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios que existem na área pública é o lidar com “coisas” de todos sem ferir os prescritos da lei. Assim esta revisão documental e bibliográfica sob o tema muitas vezes delicado no seu trato diário esta relacionado a questão: Como aperfeiçoar a disciplina no serviço publico?

A importância do tema é evidenciada pela presença diária na área pública de situações onde colegas precisam atuar como avaliadores de seus pares quando são participantes de um Processo Administrativo Disciplinar – PAD. O estudo mesmo bibliográfico documental estará restrito a uma Entidade Pública situada no Estado do Rio de Janeiro.

A disciplina pode ser aperfeiçoada no serviço público, com adoção de artifícios claros, com ações para domínio da disciplina e uso de respeitáveis métodos da Administração Pública para o maior bem do serviço público, que é seu potencial em recursos humanos.

A prática de uma boa política de recursos humanos está sujeita à adoção de normas que procurem apreciar o serviço, precisando, assim, de planos que possibilitem tanto a formação e qualificação quanto a atribuição de responsabilidades. Deste modo, é que entra o assunto do Controle Disciplinar.

Devendo ser uma astúcia utilizada pela Administração de Recursos Humanos, o controle disciplinar abrange, segundo Alves, o controle que é feito a partir de uma política de gestão com planejamento e transparência e com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios (ALVES, 2008 a, pág. 89).

Portanto, a política de administração, é um instrumento de controle, e a Administração Pública não tem por escopo sobrepor à punição, mas tem a obrigação de manter o controle, com o intuito de conservar a ordem com adaptada prestação de serviço, devendo o gestor responsável criar métodos para tanto. Várias estruturas da Administração Pública já assumem uma política de controle por meio de fases, com cautela, correção, adequação de conduta e aplicação de penalidades.

A prudência é um método a ser empregada pela área de Administração de Recursos Humanos, a correção, pela chefia, a adequação de conduta, por disposições constantes, como comissões, e a sanção ou pena, pela autoridade superior, depois de analisados os fatos em Processo de Controle Disciplinar, ou Sindicância.

Nota-se, que, nessa conduta, a sanção ou pena é a última opção, e visa ainda à conscientização e desenvolvimento do funcionário, dentro das escolhas da pena.

Avaliando-se as três etapas do Controle Disciplinar, a cautela deve ser mediante treinamentos, orientações para as responsabilidades, cursos de formação sobre ética e tarefas funcionais. Mediante estudo ou averiguação sobre as qualidades do trabalho é que se constata se existem equívocos, de quem são e as situações que as causaram.

Assim, se decide quem praticou as falhas, devolvendo-se as obrigações e, por fim, o incentivo. A retificação deve ser um instrumento da chefia imediata, que deve dirigir controlar e corrigir. A mais importante tarefa da chefia é constituir um bom diálogo, de maneira rápida e precisa, e, também a comunicação escrita, de maneira oficial, sobre os processos e obrigações a cumprir. Está sendo introduzida a adequação de conduta que deve ser feito por métodos especiais constantes e comissões, que, e de trato com o servidor, escrevem um termo em que se constitui o acontecimento e a obrigação do servidor. Podendo ser desenvolvido como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), Termo de Compromisso de Gestão ou, ainda, Acordo de Conduta Pessoal e Profissional.

2. O CASO DE INFRAÇÕES É REDUZIDO COM DISCIPLINA

Foi divulgada matéria que regula diretamente o PAD, no 10º Congresso de Direito Disciplinar, concretizado em Brasília, de 15 a 17 de julho de 2009, que se pronunciaram sobre os novos modelos e resultados do Controle Disciplinar, como o ajustamento de conduta, para atualizar os estatutos e as reformas no Código de Processo Penal e recepcionar novas teses.

A disciplina, no serviço público, pode ser aperfeiçoada com adoção de políticas públicas, com atos para controle da disciplina e uso de importantes instrumentos da Administração Pública para o maior bem do serviço público, que é seu principal potencial em recursos humanos.

Para que se desenvolva uma excelente política de recursos humanos necessita-se da adoção de conceitos que procurem apreciar o serviço, precisando, assim, de planos que concretizem tanto a concepção e qualificação quanto a imputação de responsabilidades. É dentro desse assunto que entra a questão do Controle Disciplinar.

Devendo ser sobreposto pela administração de recursos humanos, o controle disciplinar abrange também, segundo Alves, o controle que é feito a partir de uma política de gestão com projeto e transparência, e com o objetivo de precaver riscos e corrigir desvios (ALVES, 2008 a, pág. 89).

Conclui-se então que a política de administração disciplinar é, portanto, um método de controle e a Administração Pública não têm, por intenção, aplicar castigo, mas tem o dever de controle com o intuito de manter a ordem com competente prestação de serviço, devendo o gestor responsável desenvolver métodos para tanto.

Nesse método de controle da adaptação encaixa-se no começo da discricionariedade da ação disciplinar, acatando ao princípio do alvo, que é a solução de conflitos, e regula o funcionamento dos serviços.

Na concepção da nova Lei Orgânica, a Advocacia Geral da União - AGU constitui o Código de Conduta da Alta Administração Federal e o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional.

A Polícia Federal no seu anteprojeto do regime disciplinar traz no capítulo II “Do Ajustamento de Conduta”:

Artigo 7º - pode ser elaborado termo de compromisso de ajuste de conduta quando a infração administrativa disciplinar, no seu conjunto apontar a ausência de efetiva lesividade ao erário, ao serviço ou a princípios que regem a administração pública.

Já no Estado do Tocantins, a Lei nº 1.818/07, dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civil do Estado do Tocantins e, na subseção única, Do Ajustamento de Conduta, estabelece suas condições de aplicabilidade no art. 147.

O anteprojeto do Regime Disciplinar da Polícia Federal, no capítulo I, trata do ajustamento de conduta e, no art. 7º, fala de sua aplicabilidade.

Finaliza-se, que a política de administração disciplinar, deve seguir os princípios do contraditório e da ampla defesa, respeitando todas as regras processuais. Assim sendo, estando o servidor, dependendo de sua conduta, estando sob a pena de demissão, esta pode decorrer com o procedimento “a bem do serviço público”.

3. MELHORIA PROFISSIONAL E PESSOAL COM USO DA DISCIPLINA

Se conhecendo, o princípio já dá ao indivíduo uma das mais admiráveis premissas: fazer parte do grupo que contrai o conhecimento. Sendo o conhecimento uma ocasião para aprimorar, tanto particularmente quanto profissionalmente. Analisando o Direito Penal, declarar desconhecimento não facilita a defesa nem diminui a pena, o que deve ser expandido para o Direito Disciplinar.

A política de administração tem como um dos métodos o controle da disciplina, que é de gerar resultado. O efeito que se aguarda está ligado ao destino do controle da disciplina e ao princípio da finalidade, a qual tem dois desígnios: aperfeiçoar o servidor e melhorar a qualidade do serviço.

A melhora do servidor seria pela aplicação de uma sanção branda ou média, que o levaria à reflexão, tornando-o um profissional melhor, comprometido com a regularidade do serviço e com os fins da Administração Pública (ALVES, 2008, b).

Já em outro caso, a cominação da última pena, a demissão, cujo alvo é a enriquecimento do serviço, refina de seu meio a pessoa nefasta. Existe então um progresso nesse sentido: analisa a acusação e a defesa, para uma tomada de decisão, pelo perdão ou pela condenação. Sendo qual forem às hipóteses, deve-se focar a finalidade do Controle Disciplinar (ALVES, 2008, b).

4. MÉTODOS DE CONTROLE DISCIPLINAR.

4.1. OS RESULTADOS DO CONTROLE DISCIPLINAR

O processo de balanço e atuação pode ter no Controle Disciplinar, um dos meios de fornecimento de dados e elementos para preenchimento de condições de análise e atuação, pois,

adequadamente estruturado, deve contar com grupo multidisciplinar não só para uma ponderação formalizada de atuação como também para a conservação de uma ficha funcional atualizada.

4.2. A EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O aperfeiçoamento da qualidade dos serviços está acoplado à melhoria do nível de seus servidores, e um dos canais para aperfeiçoar a qualidade de recursos humanos é investir na qualificação pessoal, técnica ou profissional, agrupada a um eficaz Controle Disciplinar que siga as fases, perfis, desenvolvimento e aproveitamento de servidores, na sua aplicabilidade e resultados (ALVES, 2008, b).

4.3. O ENTENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SERVIDORES

Desenvolvido para se obter um diálogo entre os servidores e a administração, o controle disciplinar não é uma maneira de imposição de medo, terror, arbitrariedades ou simplesmente uma submissão, é uma técnica de estruturação e reorganização de pessoal ou recursos humanos. Esta constitui a devida comunicação entre os servidores, quando delimita a aptidão e as obrigações da chefia e de todos os servidores, indicando cada um a sua autoridade, dever de submissão e respeito às responsabilidades na organização.

Certamente, um controle disciplinar demonstra nitidamente as obrigações, atribuições e o reconhecimento dos problemas, das falhas e dos erros no serviço, induzindo, de maneira mais rápida, à adoção as medidas saneadoras, o que enriquece o diálogo, porque todos reconhecem as principais diretrizes e podem apontar onde é necessário aperfeiçoar. Assim, gera também uma conexão de segurança entre a administração pública e os servidores (MEIRELLES, 2007).

4.4. A MELHORIA DA TAXA DO DESENVOLVIMENTO DE METAS E FINALIDADES

O desenvolvimento de metas e finalidades depende de um círculo apropriado de trabalho com preceitos e imputações evidentes e acentuadas, para que cada profissional possa desenvolver perfeitamente seu dever e, com entrosamento, analisar os absurdos e oferecer as melhores propostas (CAETANO, 2008).

4.5. OS LUCROS PELA BOA ATUAÇÃO E DISCIPLINA

O maior lucro por se ter uma boa disciplina e uma boa atuação é o reconhecimento pela execução de um bom trabalho, visto que a administração pública tem como objetivo principal o desempenho de serviços, e deve, de acordo com os princípios legais, persistir em sua qualidade.

Já, no lado particular de cada servidor público empenhado, está sua compostura e o anseio de ver agradecido seu empenho pela execução de um serviço de qualidade.

Na visão legal e de regularidade dos serviços prestados pela administração pública, o procedimento mediante o controle disciplinar acata aos princípios constitucionais e da administração pública.

É possível reduzir despesas, através de uma excelente política de recursos humanos, e também fazer com que o setor administrativo, continue em permanente desenvolvimento, já que, os servidores terão incentivos pessoais para aperfeiçoar suas tarefas.

De acordo com Caetano (2008, pág. 305):

“Em todos os grupos humanos formados natural ou voluntariamente para a realização de certos fins se torna necessária à observância, pelos respectivos participantes, das normas de conduta imprescindíveis à coesão e à eficiência do grupo.”

Finaliza, que o embasamento da disciplina a que estão sujeitos os servidores administrativos está na obrigação de garantir a sua integração nos serviços e a prestação da cooperação que lhes cabe nos termos mais adequados à concretização dos objetivos desses serviços, mediante a observância de certos deveres (CAETANO, 2008, pág. 306).

4.6. AS LEIS ESTATUTÁRIAS

Como método, o controle disciplinar deve analisar as disposições legais, destacando-se o Estatuto, que é a lei que tipifica os comportamentos dos servidores, constituindo os deveres, as proibições, as responsabilidades, e prevê a punibilidade. Mesmo, sendo que a maior parte dos Estatutos, até mesmo o Federal, use o termo tipificação de condutas, a Súmula 20 do CEBRAD e o Professor Léo da Silva Alves, ponderam que o mais apropriado seja o ajuste de conduta.

Essa adaptação ou ajuste não distingue o mau uso do poder, liberalidade ou ação arbitrária da autoridade, pois é a adequação das normas gerais aos episódios reais, como a prática legítima do poder arbitrário. Necessita ser realizado com cautela, à luz da técnica de interpretação jurídica. A avaliação dos acordos do Estado, o julgamento das características do serviço público e a valoração do comportamento do servidor no assunto de seu trabalho, são extremas que devem ser analisadas.

Constitui a Súmula 20 os métodos para início de uma política de administração disciplinar, independente, de quem seja a autoridade competente para instaurá-lo, acolher o relatório e determinar as normas de conduta.

O principio disciplinar está constituído mediante o Direito Positivo Federal, padrão copiado em quase todas as Unidades Federadas brasileiras. O sistema de administração disciplinar e a sindicância contra servidores públicos são apoiados nos Estatutos estaduais e municipais e na Lei nº 8.112/90, suplementada pelas disposições da Lei Geral de Processo Administrativo da União (Lei Federal nº 9.784/99), fortificando o sistema semi jurisdicionalizado.

No sistema semi jurisdicionalizado uma Comissão Processante, constituída por três servidores estáveis, recolhe as provas e formula indiciamento ou acusação, por meio do balanço final, onde são abatidos, em artigos, os pontos acusatórios, com a indicação das provas e fatos fundamentadores.

É garantida a ampla probabilidade de defesa ao acusado, que tem o benefício de tomar ciência das acusações provisórias iniciais e os fatos contra ele proferidos, sendo intimado para acompanhar o processo punitivo, indicar provas e contraprovas, compartilharem da instrução ativa e, passivamente, ser questionado.

4.7. AS REGRAS NO ESTABELECIMENTO E CONDUTA DO PROCESSO DISCIPLINAR

Para o bom funcionamento da instauração do processo disciplinar, são seguidas as regras legais dos Estatutos, da Lei do Processo Disciplinar, Lei nº 9.784/99, do Código de Processo Penal e do Código de Processo Civil. A Lei de Processo Disciplinar, o Código de Processo Penal e o Código de Processo Civil também são analisados para produzir o rito processual, tais como as declarações do denunciante, o interrogatório do sindicado e o depoimento das testemunhas de acusação e de defesa. Decide também o rito do contraditório, como o aspecto dos itens defensivos de defesa prévia e alegações finais, a solicitação de provas, documentos, perícias, inspeção e todas aquelas que são aceitas. Colocam ainda os prazos e a ocasião oportuna para sua apresentação ou solicitação no processo administrativo disciplinar.

4.8. OS EXAMINADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Dentre todos os Estatutos, nenhum deles menciona as pessoas que devem atuar no processo administrativo disciplinar, porém recomenda que, de preferência, ter experiência na área jurídica, serem servidores estáveis e ainda ter grau de hierarquia igual ou superior à do sindicado. Já a Advocacia Geral da União aconselha que um elemento da Comissão Processante possua graduação em Direito.

Deste modo, por causa das atribuições, é importante que especialmente o presidente tenha formação jurídica, uma vez que, será ele que irá expedir receber advogados, dar pareceres, fundamentar quanto às preliminares levantados pela ordem, decidir sobre a condução do processo administrativo disciplinar, e, ao final, fundamentar o relatório conclusivo (ALVES, 2008, a).

- Comitês processantes

Os comitês processantes têm o benefício de zelo exclusivo e de aperfeiçoamento em relação ao controle disciplinar, além de dar segurança à administração pública ou à autoridade competente de que os processos administrativos disciplinares terão atributo e dificilmente serão atacados de nulidade pela defesa do sindicado ou pelo Poder Judiciário.

No entanto, é a portaria que constitui poderes aos eleitos da comissão disciplinar para que operem no processo administrativo disciplinar, e o regimento interno das comissões permanentes define as condições, objetivos, estrutura organizacional, competências, finalidades, composição e atribuições.

Ainda, na portaria, também fica instituído quem vai operar como presidente e membros, incidindo sobre o presidente a maior carga de responsabilidade, pois é ele que deve definir as normas, instrução e andamento do processo administrativo disciplinar, assim como, com base nos votos dos membros, formalizarem o relatório final.

Vale lembrar, que a comissão de processo disciplinar nomeada tem poder e autonomia para exercitar todas as ações do processo de administração disciplinar, necessitando assim analisar apenas as obrigações da função, o interesse público e a busca da verdade; devendo assim, manter um programa de trabalho para bem decidir os assuntos relativos à instrução e prova.

Já os mais recentes dispositivos legais têm sido desenvolvidos por estados, municípios e instituições, com a intenção de melhorar esse setor administrativo do serviço público, que, em várias vezes, não consegue atingir o devido processo administrativo disciplinar devido a:

- ausência de dispositivos legais apropriados,
 - ausência de ciência das autoridades,
 - ausência de estruturas humanas e físicas,
 - por nomeação de comissões processantes de maneira imprópria ou ainda,
 - por intervenção de outros poderes.
- Comitê multidisciplinar

O comitê multidisciplinar constante deve ser constituído por psicólogo, assistente social, advogado e gestor do setor de administração de recursos humanos, para a condução do TAC.

O comitê de aplicação do TAC deve ser diferente da Comissão para Condução de Processos Administrativos Disciplinares.

A eleição do comitê multidisciplinar tem colaborado muito para o desenvolvimento dos serviços, bem como a Comissão de Ética do Serviço Público, que também pode ser multidisciplinar.

- Comitês permanentes

Os comitês permanentes que operam em processos administrativos disciplinares investigatórios ou apuratórios devem ser constituídos de maneira constante por portaria, com base em regimento interno.

Os comitês permanentes, além de oferecerem segurança e boa-fé à eficaz ação do Controle Disciplinar, acatam aos princípios do Direito. A portaria é o meio inicial que dá legalidade e inicia cada processo administrativo disciplinar, devendo conter os casos e a instituição da comissão permanente, que deve ser constituída por três membros efetivos. O regimento interno é o instrumento que dá diretrizes ao trabalho a ser desenvolvido pela comissão permanente.

Os componentes de uma comissão permanente têm autonomia e devem desenvolver o livre convencimento, caso em que não são representantes da administração pública, e sim do direito e do dever com a verdade. Assim, desvinculam-se da hierarquia e devem estabelecer seu juízo, conforme a livre persuasão, em acordo com o artigo 157 do Código de Processo Penal, e

formar a convicção pela livre análise da prova. Existem três realidades: a de quem acusa, a de quem responde e a verdade propriamente dita. Em análise a essa condição, para a constituição do CPAD, abduzem o desconforto e a desconfiança de uma banca por encomenda.

De acordo com Alves:

Os funcionários que integram uma comissão processante não são representantes da Administração e, muito menos, representantes do administrador. Eles representam o Direito, como bem explicou o eminente ministro José Augusto Delgado, do STJ, em memorável conferência proferida em evento do Cebrad, em Fortaleza – CE, em abril de 2001.

Logo, estão desvinculados da hierarquia e devem obediência unicamente à consciência e à Lei. E a Lei lhe assegura o livre convencimento (ALVES, 2008 a, pág. 18).

Já na óptica de José Augusto Delgado, ministro do STJ, os servidores ao adotarem a atividade processante desvinculam-se do grupo e não estão acoplados à Administração Pública: eles são representantes do Direito. E na maioria das vezes o Direito nem sempre tutela a vontade do gestor.

O comitê processante não culpa nem dispensa, mas apura os episódios, e a comissão de processo administrativo disciplinar não despede. Quem sobrepõe o castigo de demitir é a autoridade competente.

A autoridade da Comissão Processante é o apuramento dos episódios, o recolhimento de provas, no exercício do contraditório, item por item com o acusado, tudo em um ambiente de respeito mútuo, conceituando na prática o princípio da dignidade da pessoa.

5. O USO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAS.

5.1. USO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA

Conhecido como um dispositivo legal, o TAC, é usado por diversas instituições públicas, com intuito de conservar a organização e o compromisso, alertar com relação às responsabilidades e aperfeiçoar o serviço público.

Para Alves, não se pode sobrepor a pena em servidor, mesmo de aviso, sem antes estabelecer o adequado PAD ou a sindicância apuratória, garantindo ao acusado o íntegro exercício do contraditório e defesa. O Direito pátrio refugou a chamada “verdade sabida”, pela qual se aceitava o aproveitamento de pena com apoio somente no conhecimento direto da transgressão. Sendo uma questão simples, facilitaria a passagem para arbitrariedades (ALVES, 2008, a).

Porém, o gasto com um processo administrativo disciplinar é alto. Existe um valor psicológico, que se oferece de dois jeitos:

- a) a decadência de servidores que integram uma Comissão Processante e o profundo acanhamento daquele que responde; e
- b) valor financeiro: um processo administrativo disciplinar, que acate ao rigor dos protocolos, tem um custo aproximadamente de R\$ 60 mil aos cofres públicos.

No entanto, o processo administrativo disciplinar deverá ser privado aos assuntos relevantes, Para aqueles que cometem erros sem intenção ou maldade, a razoabilidade aplicar outro tipo de tratamento. O competente Direito reconhece métodos de cautela e de correção que, sem abusar da garantia de terceiros, atingem com mais potência o alvo do controle da disciplina. No meio dessas medidas, está o TAC.

No âmbito jurídico, os contornos do pacto penal e da adaptação de comportamento são razões velozes, não custosas, que consentem ao Poder Público obter melhor efeito, uma vez que o ajuste de comportamento deve ser aproveitado pelas autoridades administrativas em troca a Sindicâncias e PAD's caros, lentos e inocentes. Uma vez que se renova o Direito, abrem-se portas para sair dos escaninhos da burocracia inútil e alcançar a finalidade de aprimorar os servidores e serviços.

5.2. SINDICÂNCIA OU AVERIGUAÇÃO DE IRREGULARIDADES

A sindicância ou o processo administrativo investigatório, ou simplesmente a investigação preliminar, se compara ao inquérito no Processo Penal. É um processo preliminar sumário instaurado unicamente com a finalidade de averiguação de irregularidades operacionais e antecede ao processo administrativo disciplinar, sendo dispensado da observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Considerada como expediente autêntico da administração pública, a sindicância tem por finalidade desempenhar investigações, mas como o processo administrativo disciplinar, é ajustado pelos Estatutos, em certo momento esses diplomas garantem o emprego do contraditório e da extensa defesa, descaracterizando, por conseguinte, o modo informativo da investigação administrativa, como é o Inquérito Policial em semelhança à ação penal.

Segundo Alves (ALVES, 2008 a, pág. 59) o que assegura a sindicância é investigação e elucida que é imprescindível conviver com a sindicância anormal, inadequada, que é aquela que pode levar à aplicação de uma penalidade. Nesse caso, é um processo administrativo disciplinar, mesmo que resumido.

Adiciona que, várias vezes, a sindicância é um recurso empregado para tudo, pois averigua e analisa as obrigações e julga, concluindo que se deve então deixar de lado o seu rótulo, e trabalhar com a essência: “Se o objeto é aferir a responsabilidade de alguém já identificado, com possível aplicação imediata de pena, estamos diante de um processo, não importa o nome que lhe tenha sido dado pelo legislador ou burocrata”.

Os princípios que conduzem a administração pública e o espelho no processo administrativo disciplinar, Alves elucida que as sindicâncias de caráter investigativas são confidenciais, uma vez que o segredo é essencial para a investigação.

Os métodos de investigação, conclui que os investigados não devem conhecer os percursos de quem os investiga. É nesse caminho que, o Superior Tribunal de Justiça pondera desnecessário a publicação de portaria de instauração de sindicância na forma investigativa. Ressalta-se que, esta regra foi colocada no Provimento nº 05/2008 do Tribunal de Justiça do Mato Grosso (ALVES, 2008 a):

Sindicância Investigatória:

“Art. 18. A sindicância investigatória será instaurada quando o fato ou a autoria não se mostrarem evidentes ou não estiver suficientemente caracterizada a infração.”

“1º - A sindicância será instaurada para apuração dos fatos, obedecendo, no que couber, a metodologia do inquérito policial, tramitando sob sigilo, sendo dispensada a publicação do ato instaurador.”

Ainda, acrescenta Alves, que a divulgação no processo administrativo disciplinar, quer dizer que as ações processuais sejam exercitadas em público e que seja consentido divulgar, pela imprensa, tudo o que acontece nos autos. Optamos, pela luz do princípio da razoabilidade, interpretar a publicidade como sendo, nesse caso, um meio caminho entre o sigilo e o absoluto conhecimento. Na prática, pode-se dizer que têm acesso aos autos e aos atos processuais aqueles com direito, prerrogativa ou interesse legítimo (ALVES, 2008, a).

Avaliando-se quem tem direito: o arguido, o seu advogado, o defensor dativo; têm benefício: qualquer advogado, a autoridade policial, o Ministério Público, a autoridade judicial e os profissionais da área do Controle Disciplinar; têm interesse legítimo: o estagiário de direito, a vítima, o autor de representação, os representantes de sindicatos e associações às quais o acusado estiver vinculado (ALVES, 2009, a).

5.3. O USO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU DA SINDICÂNCIA

Nesse acontecimento, tem-se um processo instaurado para verificar as anormalidades ditas não sanadas, diante das fases anteriores do Controle Disciplinar. Esse processo tem por intuito: Avaliar as irregularidades no serviço público executadas por servidores públicos e que podem levar à aplicação de penalidades, tendo, assim, caráter punitivo, e deve acatar os princípios do contraditório e da ampla defesa, com rigorosa observância dos princípios do devido processo legal, devendo ser acatados os procedimentos, os prazos e as oportunidades de defesa, sob pena de nulidade respectiva ou até absoluta.

Não possuindo, no campo da Administração Pública, a devida estruturação da gestão do Controle Disciplinar, o processo administrativo disciplinar é empregado de maneira imprópria para apurar ou regulamentar todas as fases anteriores, o que causa danos ao cofre por ser um trabalho mais especializado e de despesas mais elevadas, além de diversas vezes precisar acatar as questões mais simples, que poderiam ser decididas pela chefia, mediante supervisão técnica formal, de elucidação dos deveres e atribuições, ou mesmo por um termo administrativo de conduta (ALVES, 2008, a).

5.4. A DEFESA E O CONTRADITÓRIO

Alves ainda faz menção a outro artigo, intitulado Processo Disciplinar, a compreensão do sistema, nele o autor fala do dever do Processo Legal e doutrina que o processo administrativo disciplinar, como devido Processo Legal, é o processo em que as provas que admitiram contextualizar uma acusação são averiguadas em comparação com os elementos da defesa para que, no fim, resultar em julgamento, com anistia ou aplicação de pena prevista para a correspondente infração (ALVES, 2009, a).

A legislação menciona a obrigação de averiguar irregularidades. De acordo com Aurélio Buarque de Holanda, em seu clássico dicionário, irregularidade significa a “qualidade de irregular” ou “falta de regularidade”, isto é, aquilo que é desigual, que é inconstante, que sai do regramento, que é disforme. Assim, observa-se que tudo o que foge da regularidade do serviço público está sujeito à apuração pela autoridade.

É claro que, isso não quer dizer que há necessidade imediata de instauração do processo administrativo de disciplina, mas enseja, pelo menos, o dever de investigar a expansão do fato com os meios e cautelas peculiares a cada situação.

Nesse sentido, as irregularidades podem ter três condições:

- a) administrativo;
- b) civil;
- c) criminal.

Cita-se um exemplo, no caso do servidor público se opor a utilizar o crachá de identificação, que é seu dever conforme consta no regulamento fica então constatado uma ação indisciplinar por parte do mesmo, o que já é motivo para um requerimento de responsabilidade do setor administrativo. Através de uma sindicância, garantindo ao acusado o contraditório e a ampla defesa, o que poderá acarretar-lhe a aplicação de penalidade, na maioria das vezes de advertência ou de suspensão; caso ocorra reincidência dos fatos, então será empregada a suspensão.

Porém, caso o servidor público se aproprie de qualquer bem público que estiver sob seus cuidados durante seu exercício da função, gerará responsabilidade penal (pelo crime de furto), disciplinar (pela prática de crime contra a Administração Pública) e civil, uma vez que estará forçado a consertar o prejuízo patrimonial que gerou (e também pela responsabilidade por ato de desonestidade administrativa, o que pode advir através de ação de fraude ou ação civil pública).

Já em outra suposição, caso o servidor público danificou documento de que tinha sob sua responsabilidade em razão da sua função, ficará exposta a punição em dobro (penal e disciplinar).

Existem circunstâncias em que o supervisor estará frente de uma irregularidade que significa simplesmente um dano ao bem público. Como por exemplo, o caso do servidor público que, por falta de atenção, conectou um equipamento eletrônico em corrente elétrica errada, causando um prejuízo irreversível.

Desconsiderando então a forma disciplinar do desleixo, tem-se excepcionalmente a responsabilidade pela recolocação de outro bem igual, ou o pagamento do bem comprometido.

Conclui-se desde modo, que as irregularidades podem induzir a graus de responsabilidades múltiplas ou isoladas. Ocorre que, um servidor pode ser penalizado apenas disciplinarmente, como pode sofrer penas disciplinares e criminais e, ainda, a pena de reparar o dano, na forma judicial em virtude do furto.

Assim, entende-se que o gerenciador público deve estar vigilante a essas situações para que, perante o caso irregular, desenvolva a apuração correspondente (ALVES, 2009 a, pág. 2).

6. OS BENEFÍCIOS DA AÇÃO DISCIPLINAR

6.1. O DESENVOLVIMENTO PESSOAL E PROFISSIONAL

Métodos de precaução da indisciplina, bem como o Direito Penal, o Direito Disciplinar deve se amparar nos meios que se amparem na comprovação das causas que induzem à incidência da infração disciplinar. Necessita-se amparar-se da sociologia, da psicologia e da estatística para entender os fatores internos e externos que colaboram para a incidência de contravenções disciplinares.

A maior concentração do Direito Disciplinar está no confronto dos acontecimentos visíveis com Sindicâncias e PAD's que se reproduzem pela mesma causa. Assim sendo, irar gerar uma despesa pública sem que possa se expandir um trabalho onde permita um controle das infrações.

A delinquência ou infração faz parte natural do homem: em toda parte do mundo, já se conviveu, convive ou irar conviver com isso. A capacidade de controle é o que vai fazer toda a diferença. Não há lei ou normas para garantir a ação dos servidores públicos infratores, porém, é possível constituir métodos de controle, através de planejamentos que possam distinguir controlar e inibir a incidência de infrações.

Na análise dos motivos causadores ou que motivam o resultado nas infrações disciplinares, deve ser avaliado o diagnóstico do perfil do servidor público autor da infração, a ponderação crítica da legislação, as vias de controle de controle, os métodos de correção e a prevenção.

Esse artifício pode ser reconhecido tanto no início da ação, que tem decoro constitucional, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), que proclama:

Art. 1º - (...)

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

6.2. O RECONHECIMENTO, O ENCAMINHAMENTO E A PUNIÇÃO.

Em relação às penalidades, um acontecimento pode dar início a pena disciplinar e a criminal, pois um mesmo episódio pode ser acatado de contravenção disciplinar no setor da administração pública e crime no âmbito judicial, apontando a obrigação de ressarcir ou compensar o prejuízo no campo civil.

Caetano elucida que o embasamento da pena ou repressão disciplinar está na obrigação de garantir o interesse do grupo social, organização ou setor administrativo. O motivo disso está no interesse do grupo e o motivo que une o servidor ao grupo (CAETANO, 2008, pág. 306).

No entanto, a repressão criminal está na obrigação de defender e proteger as necessidades essenciais da vida em uma sociedade civilizada, caso o servidor esteja submetido à soberania do Estado e às suas leis.

O autor acima mencionado elucida que, se a sentença penal deve ter como comprovados fatos e autoria, a autoridade administrativa deve acatar o caso julgado. Porém, a absolvição no Processo Criminal não evita que, pelo mesmo comportamento, o servidor seja punido em um PAD.

Para Caetano as contravenções criminais são peculiares, e as disciplinares atípicas, basta que o fato caiba na acepção geral das tarefas funcionais. Já no Processo Criminal, as requisições de prova são muito mais rígidas, e em vários casos de corrupção, prevaricação, ou concussão não achem provas satisfatórias para condenação no âmbito criminal, mesmo que deixem pistas ou vestígios aceitáveis para relevar a punição disciplinar (CAETANO, 2008, pág. 308).

Quando se fala do mesmo autor, se fala de duas maneiras diferentes de coação que são desempenhadas individualmente e sem que uma possa depreciar a outra. “A penalidade disciplinar não evita a punição criminal, e uma condenação não abrandando, basicamente, a condenação da outra” (CAETANO, 2008, pág. 308).

6.3. O RESPEITO DIANTE DOS SERVIÇOS EXECUTADOS

De acordo com Caetano, que afirma ser digno de gratificação o servidor público que, por seu comprometimento fazer prosperar os fins comuns, aperfeiçoar os métodos para alcançar os objetivos, analisando os deveres e os impedimentos.

Adiciona ainda que as gratificações que as leis predizem são aprovações, promoção por altivez ou merecimento, medalhas e prêmios pecuniários (CAETANO, 2008, pág. 306).

Portanto, o não cumprimento das tarefas dá início à infração disciplinar e deve ser contida pelos superiores ou gestores públicos. Deste modo, “Recompensas e sanções penais são meios classicamente empregados para manter a disciplina” (CAETANO, 2008, pág. 306).

6.4. A VERACIDADE DO PAD

A veracidade no meio de apuração de faltas e o emprego de penalidades, previsto em alguns dos estatutos dos servidores públicos, incide na simples averiguação direta e individual do cometimento de uma contravenção administrativa pela autoridade que possui alçada para empregar a medida repressiva e a imediata determinação da relativa pena.

Para Hely Lopes Meirelles (2007), a veracidade alcançada “é o conhecimento pessoal da contravenção pela própria autoridade competente para punir o infrator”.

Já um pouco mais a frente, esse mesmo autor ainda relata, que “Tem-se considerado, também como verdade sabida a infração pública e notória, estampada na imprensa ou divulgada por outros meios de comunicação de massa”.

Entretanto, o artigo 5º, inciso LV, da Carta magna pátria, tem em seu teor: “aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Conclui-se então, que no processo judicial, tanto cível e criminal, como no processo administrativo têm a garantia do contraditório e da vasta defesa, permitindo aos litigantes, para esse último processo: o contraditório abrange não só a segurança do conhecimento como de participação, como permite uma concreta coincidência processual, ao conferir as partes, o par conditio ou paridade de forças tudo diante da relação processual; já a vasta defesa envolve o direito à autodefesa, o que permite ao acusado ser ouvido, oferecendo sua versão para os acontecimentos ou meramente se calar sobre eles; direito à defesa técnica; direito à prova, neste caso produzindo-a ou fazendo contraprova.

É notória a cobrança do contraditório e da vasta defesa, em qualquer processo penal, cível e administrativo. Para o processo administrativo, porém, para sobrepor uma punição ao servidor público, não existe exigência da observância, necessita de regras típicas do processo penal.

O ensinamento e a legalidade são uníssonos quando dizem que, a verdade alcançada é extraordinária, pois contradiz com o princípio da vasta defesa; desde modo, se dispõe Di Pietro (2004) ao citar o artigo 271, parágrafo único, do Estatuto paulista, no qual faz parte a estrutura da verdade alcançada “Esse dispositivo estatutário não mais prevalece diante da norma do art. 5º, LV, da Constituição que exige o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos”.

Romeu Bacelar Filho (2003) assegura que:

“Formou-se um consenso doutrinário acerca da inconstitucionalidade da verdade sabida. A Constituição de 1988 exige, incondicionalmente, o processo (procedimento em contraditório) para aplicação de sanção disciplinar de qualquer espécie e seja qual for o conjunto probatório, que a administração pública disponha para tanto”.

Resumindo, não havendo uma vasta defesa e contraditória, qualquer penalidade constituída é considerada nula. A construção da verdade alcançada, não deve ser empregada pela Administração Pública, para infligir ao servidor público, sendo ele federal, estadual ou municipal, a penalidade prevista em norma estatutária, pois não abusa diante da garantia Constitucional.

6.5. AS INFRAÇÕES FUNCIONAIS E SUAS PENALIDADES

O significado da prescrição é a perda do direito de ação pela lambança do titular mediante o abuso por outrem.

Estando vivo em praticamente todas as seções do direito como começo de ordem pública, devendo ser sobreposto pela Administração.

Por se tratar de uma questão de opinião, alguns acreditam que se trate de instituto de natureza material, outros acreditam que têm natureza mista, de caráter híbrido de direito material e processual.

Tratando-se das contravenções funcionais, o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União, Lei 8.112/90, decide o prazo de prescrição da ação disciplinar em seu artigo 142, verbis:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

7. CONCLUSÃO

O direito de recorrer no Processo Disciplinar está assegurado em relação à trajetória administrativa federal no artigo 177 e seguinte do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais; e, em relação ao Controle Disciplinar, este está absolutamente ligado à integridade e competência porque trata das obrigações, das proibições e das responsabilidades dos gestores e servidores públicos, por meio do PAD.

Assim, perante análise dos conceitos observados pelos autores citados, conclui-se pela aplicação de suas referências.

AUTOR	CONTRIBUIÇÃO
Léo da Silva Alves	O controle disciplinar abrange o que é feito a partir de uma política de gestão com transparência, objetivando prevenir e corrigir irregularidades.
	Desvinculados da hierarquia durante uma CPAD, seus membros, devendo obediência unicamente à consciência e à Lei, esta lhes assegura o livre convencimento para conclusão.
	O acesso aos autos e aos atos processuais de um PAD somente é devido àqueles com direito, prerrogativa ou interesse legítimo.
Marcello Caetano	O embasamento da pena ou repressão disciplinar está na obrigação de garantir o interesse do grupo social pelo motivo que une o servidor ao grupo.
	A penalidade disciplinar não evita a punição criminal, e uma condenação não abranda, basicamente, a condenação da outra.
	A disciplina é mantida por meio de recompensas e sanções penais.
Hely Lopes Meirelles	Através do conhecimento pessoal da contravenção pela autoridade competente para punir o infrator, a verdade é atingida.
Romeu Felipe Bacelar Filho	Para aplicação de sanção disciplinar a CF/88 exige procedimento contraditório.
M ^a Sylvia Zanella Di Pietro	O contraditório e a vasta defesa são garantias para o servidor

Como podemos constatar, as contribuições para o aperfeiçoamento da condução de CPAD's vem sendo relevantes para o embasamento da discussão do tema.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Sindicância e Processo Disciplinar em 100 soluções**: da instauração ao julgamento. Brasília: Ed. Cebrad, 2008 a. (Coleção Léo da Silva Alves, v.1).

_____. **Ajustamento de Conduta e Poder Disciplinar**. Brasília: Ed. Cebrad, 2008 b. (Coleção Léo da Silva Alves, v.2).

_____. **Processo Disciplinar – a compreensão do sistema**. Revista Jus Vigilantibus. Segunda-feira, 09 fev.2009 a. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/38261>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. **Princípios que regem a administração pública e o reflexo no processo disciplinar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2054, 14 fev. 2009 b. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12336>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonard, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 23. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2006.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2008. v.1.

CARVALHO, Alexandre Reis de. **A tutela jurídica da hierarquia e da disciplina militar: aspectos relevantes**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 806, 17 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7301>>. Acesso em: 28 mar. 2012

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Forum, 2011.

_____. **Portaria de instauração de Processo Administrativo Disciplinar: a descrição das acusações implica, de per si, impedimento da autoridade administrativa subscritora do ato para o julgamento do feito**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2239, 18 ago. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13348>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FOSSATI, Luiz Carlos. **Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: Um Estudo da Percepção de Servidores em Relação ao Processo Administrativo Disciplinar em uma Entidade Autárquica**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em:<http://www.bdt.d.ndc.uff.br/tde_arquivos/14/TDE-2012-11-30T121844Z-3399/Publico/Dissertacao%20Luiz%20Fossati.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

PEPEU, Sérgio Ricardo Freire de Sousa. **Processo administrativo disciplinar: uma visão sistemática**. Jus Navigandi, Teresina, v. 9, n. 243, 7 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4831>>. Acesso em: 29. fev. 2012.

QUITES, Henrique Lima. **Fatores Determinantes para a Eficácia de um Processo Administrativo**. Revista de Direito Administrativo, n. 26, 2008.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Martius V. (Org.) **Gestão do Conhecimento e Inovação nas Empresas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011.

_____. AZEVEDO, Tatiana Barbosa de. **Análise do Conhecimento com o Uso das Redes Sociais**. Sustainable Business International Journal, n. 11, 2012. Disponível em: <<http://www.sbijournal.com.br>>. Acesso em: 06 nov.2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

YURTSEVER, Leyla Viga. **Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/sindicancia-e-processo-administrativo-disciplinar/18690>>. Acesso em: 08 nov. 2012.