



UFPE

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

ANA CARLA SETTE DA ROCHA

**O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO, DAS
AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS: REFLEXOS DE
SUAS LACUNAS E INCONSISTÊNCIAS NA IMPARCIALIDADE DO PROCESSO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Recife

2013

ANA CARLA SETTE DA ROCHA

O regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais: reflexos de suas lacunas e inconsistências na imparcialidade do Processo Administrativo Disciplinar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de *mestre em Gestão Pública*.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha

Recife

2013

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

R672r

Rocha, Ana Carla Sette da

O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais: reflexos de suas lacunas e inconsistências na imparcialidade do processo administrativo disciplinar / Ana Carla Sette da Rocha. - Recife : O Autor, 2013.

172 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Prof. Dr. Jorge Zaverucha.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2013.

Inclui referências e apêndices.

1. Processo administrativo disciplinar. 2. Lacunas. 3. Inconsistências. 4. Lei n. 8.112 de 1990. I. Zaverucha, Jorge (Orientador). II. Título.

351 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2013 – 124)

ANA CARLA SETTE DA ROCHA

O regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais: reflexos de suas lacunas e inconsistências na imparcialidade do processo administrativo disciplinar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para obtenção do título de *mestre em Gestão Pública*.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Zaverucha (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^aCátia Wanderley Lubambo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dr^a. Cibele Maria Lima Rodrigues (Examinador Externo)
Fundação Joaquim Nabuco

Às minhas filhas Ana Beatriz, Maria Antônia e Maria da Betânia, razões da minha vida, pelo tempo que lhes foi roubado.

AGRADECIMENTOS

A Deus que nunca me abandonou, sempre me protegendo e iluminando meus caminhos.

Aos meus pais, José Guilherme Moreira da Rocha e Maria da Betânia Sette da Rocha, pelo constante incentivo e exemplos de vida.

Às minhas filhas, Ana Beatriz, Maria Antonia e Maria da Betânia, pela compreensão, carinho e pelo tempo que roubei delas.

Aos meus irmãos, Adriana, Ivan Guilherme e Ivan, pelo apoio e incentivo.

Ao professor Jorge Zaverucha, de quem tive a honra de ser orientanda, pela dedicação, atenção, empenho e aprendizado, o qual.

Ao meu tio Mário Sette e à prima Simone Lopes, pelo apoio e incentivo desde o início deste projeto.

Às coordenadoras deste mestrado: Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura e Sylvana Maria Brandão de Aguiar, sempre atenciosas e competentes, pela dedicação dispensada no decorrer do curso.

Aos integrantes da secretaria do mestrado, principalmente a Deise Albuquerque que nos acompanhou no decorrer do curso com muita dedicação e presteza.

Ao professor José Mario Wanderley Gomes, pela sua contribuição no início desta pesquisa.

A todos os colegas da Turma X, principalmente aos que estiveram mais próximos, como Juliana Andrade e Janete Arruda.

Ao professor Valbérico de Albuquerque Cardoso, diretor geral do IFPE/Campus Recife, pelo apoio recebido.

Ao chefe do DCLC/Campus Recife, Augusto Aureliano Filho, juntamente com toda a equipe, pela compreensão dedicada no período;

A Sandra Santiago e a Janeide Pereira, pelo excelente trabalho desenvolvido na organização deste estudo.

RESUMO

Esta pesquisa consiste na realização de uma análise das inconsistências e lacunas encontradas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e seus reflexos na imparcialidade exigida para realização do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). É através do PAD que o poder sancionador da Administração se instrumentaliza. A importância do tema escolhido deve-se a pouca regulamentação existente sobre a matéria, o que nos motiva a explorar o assunto, a fim de apresentar sugestões que promovam a integração da lei, de forma a garantir a imparcialidade do processo em estudo. A regra da supremacia do interesse público deve pôr em equilíbrio os sujeitos, os quais por um lado tutelam a Administração e por outro devem garantir ao servidor acusado a ampla defesa e o contraditório. Por meio da análise dos questionários e dos dados documentais levantados, observamos que os procedimentos adotados na execução dos PADs não assumem uma forma padronizada por falta de regulamentação, conduzindo, muitas vezes, a nulificação do processo. As ações dos membros das comissões são aleatórias e tomam por base a legislação lacunosa disponível. Os requisitos para atuação do servidor como membro são mínimos, inexistindo a exigência da capacitação. A autoridade instauradora, a depender do fato a ser apurado, escolhe os membros da comissão processante de forma a prever o resultado da apuração, que, através do relatório final, salvo exceção legal, deve ser adotado pelo julgador. O contexto da nossa pesquisa tomou como base os PADs realizados no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE). De acordo com o estudo realizado e os resultados obtidos, apresentamos propostas para serem implementadas na regulamentação dos PADs no âmbito das instituições federais, a fim de mitigar os atuais problemas identificados à luz da legalidade.

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar. Lacunas. Inconsistências. Lei nº 8.112/90. Poder Disciplinar.

ABSTRACT

This research conducts an analysis on the inconsistencies and gaps found on the text of Law nº 8.112, from December 11th of 1990, and its impact on the unbiased approach required by an Administrative Disciplinary Suit (ADS). ADS is of paramount importance to the establishment of the Administrative power's sanctioning facet. The matter at hand is of even greater importance when the lack of existing regulation about the procedure is considered, which motivates further explorations of the subject in order to present suggestions that hopefully bring solutions to the impartiality problem. The rule of the public interest supremacy determines administrative interests must not interfere with the accused server's rights, namely access to full defense rights. Through analysis of questionnaires and documental data, it became clear that the procedures adopted during the carrying out of the ADSs are not systematized and do not follow any standards which has conducted to the nullification of the suit many times, the lack of regulation being at fault. The actions of the commission members are random and based on the flawed available legislation. The requirements regarding the public server's actions are minimal and do not encompass anything regarding the need of training. The responsible authority chooses the members of the suing commission in such a way to make predictable the decision, which, through the final report, must be adopted by the judge. This research uses the universe of the Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) (Federal Institute of Education, Science and Technology of Pernambuco). According to the research carried out and to the results produced, this paper presents alternatives for the current regulations of APSs on federal institutions, an effort to mitigate the aforementioned problems.

Keywords:Administrative Disciplinary Suit. Gaps. Inconsistencies. Law nº 8.112/90. Disciplinary Power.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Distribuição dos campi do IFPE no Estado de Pernambuco	41
Figura 2 –	Estrutura organizacional do IFPE	45
Quadro 1 –	Relatório de correição (modelo elaborado pela CGU)	47
Figura 3 –	Punições expulsivas aplicadas a estatutários do poder executivo federal por ano (2013)	113

LISTA DETABELAS

Tabela 1 –	Demonstrativo de PAD's realizados por resultados	108
Tabela 2 –	Demonstrativo de punições por Campus X Tipificação legal	109
Tabela 3 –	Ocorrência de PAD por Campus X Ano	110
Tabela 4 –	Demonstrativo de servidores por Campus X PAD's realizados no IFPE	111
Tabela 5 –	Perfil dos membros de Comissões X Unidade de Lotação	114
Tabela 6 –	PAD's submetidos a estudo de caso	118
Tabela 7 –	Demonstrativo de diárias X membros	125
Tabela 8 -	Resumo das diárias recebidas por membro – Exercício 2012 - IFPE	130
Tabela 9 –	Valor da indenização de diárias aos servidores públicos federais no País	131

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFOG ING –	Afogados da Ingazeira
AGP –	Administração Pública Gerencial
AGU –	Advocacia Geral da União
BAR –	Barreiros
BJ –	Belo Jardim
CARU –	Caruaru
CD	Cargo Comissionado
CEFETPE –	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
CEPE –	Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão
CF –	Constituição Federal
CGU –	Controladoria Geral da União
CIS/PCCTAE –	Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
CLT –	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONSUP –	Conselho Superior
CPA –	Comissão Própria de Avaliação
CPAD –	Comissão de Processo Administrativo
CPPD –	Comissão Permanente de Pessoal Docente
CSIND –	Comissão de Sindicância
DGPE –	Diretoria de Gestão de Pessoas
ESAF –	Escola de Administração Fazendária
ETF –	Escola Técnica Federal
ETFPE –	Escola Técnica Federal de Pernambuco
FG	Função Gratificada
GARH –	Garanhuns
GE	Governo Empreendedor
GP	Governança Pública
IF –	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFPE –	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco

IPOJ –	Ipojuca
MEC –	Ministério da Educação e do Desporto
MS –	Mandado de Segurança
PAD –	Processo Administrativo Disciplinar
PADs –	Processos Administrativos Disciplinares
PESQ –	Pesqueira
PF –	Procuradoria Federal
PGF –	Procuradoria Geral Federal
PJUR –	Procuradoria Jurídica
PRF –	Procuradoria Regional Federal
REC –	Recife
SIND –	Sindicância
STJ –	Superior Tribunal de Justiça
TCA –	Termo Circunstanciado Administrativo
UFPE –	Universidade Federal de Pernambuco
UNED –	Unidade Descentralizada de Ensino
VIT –	Vitória de Santo Antão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: INSTRUMENTO POR MEIO DO QUAL SE MANIFESTA O PODER SANCIONADOR DA ADMINISTRAÇÃO	16
2.1 CONCEITOS E DIFERENCIAÇÃO ENTRE PAD E SINDICÂNCIA	19
2.2 SINDICÂNCIA INVESTIGATÓRIA OU PREPARATÓRIA	23
2.3 SINDICÂNCIA PATRIMONIAL E O TERMO CIRCUNSTANCIADO ADMINISTRATIVO (TCA)	25
2.4 O ILÍCITO ADMINISTRATIVO: a irregularidade que se pretende apurar	26
2.5 APLICAÇÃO DA SANÇÃO: limites da discricionariedade	29
3 METODOLOGIA UTILIZADA	34
3.1 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	34
3.2 CAMPO EMPÍRICO DE INVESTIGAÇÃO	39
3.2.1 Descrição do campo empírico	40
3.2.2 Sujeitos da pesquisa	45
3.2.3 Procedimentos de coleta e análise de dados	46
3.2.3.1 Da pesquisa bibliográfica	46
3.2.3.2 Da fonte documental	46
3.2.3.3 O estudo de caso	48
4 CRIAÇÃO DO PAD E O MODELO DE GESTÃO	50
4.1 O MODELO DE GESTÃO NO CONTEXTO DA PESQUISA	52
4.2 A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NO PAD	53
4.2.1 Participação da CGU no processo administrativo disciplinar	54
4.2.2 A Intervenção da Procuradoria Federal (PF) no processo administrativo disciplinar	56
5 COMO O PAD SE DESENVOLVE: instauração, instrução e julgamento.	61
5.1 A DENÚNCIA ANÔNIMA: vedação e aceitação	61
5.2 AS FASES DO PAD: instauração, instrução e julgamento	66
5.3 O PAD EM RITO SUMÁRIO: acumulação ilegal	71
5.4 AS RELAÇÕES DE PODER	72

6 LACUNAS E INCONSISTÊNCIAS DA LEI Nº 8.112/90: reflexos na imparcialidade	85
6.1 Conceitos	85
6.1.1 Lacunas	85
6.1.2 Inconsistências	86
6.1.3 Imparcialidade	87
6.1.4 Neutralidade X Imparcialidade	90
6.2 IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS: Lei nº 8.112/90	91
6.3 SOBRE OS PRAZOS ESTABELECIDOS	101
6.4 AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI	104
6.5 RESULTADOS OBTIDOS	107
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
7.1 PROPOSTAS MEDIANTE AS LACUNAS E INCONSISTÊNCIAS DA LEI Nº 8.112/90	136
7.1.1 Criação de um Regulamento Disciplinar próprio	136
7.1.2 Da autoridade competente	138
7.1.3 Da Comissão processante	140
7.1.4 Denúncias de modo geral, denúncias anônimas e sindicâncias investigativas	147
7.1.5 Sobre os recursos	149
7.1.6 Quanto ao modelo de gestão ideal	150
7.1.7 Quanto aos prazos	151
REFERÊNCIAS	153
APÊNDICE A – Questionário para levantamento de dados do PAD	171
APÊNDICE B – Levantamento de Informações sobre membros de PAD	172

1 INTRODUÇÃO

Quando nosso direito dá as costas à realidade, a realidade se vinga e dá as costas ao direito (ALVES, 1999a, p. 307).

Constitui objetivo desta pesquisa realizar um estudo crítico da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990¹, no tocante ao Processo Administrativo Disciplinar, doravante PAD, identificando as lacunas e inconsistências que ameaçam a imparcialidade do processo. Tomamos como conceito de PAD o proposto por Couto:

O Processo Administrativo Disciplinar é uma série de atos concatenados praticados extrajudicialmente pela Administração Pública e pelo servidor público, em contraposição, tendentes a um ato final de aplicação de qualquer das sanções funcionais ou de absolvição (COUTO, 2012, p. 61).

O presente estudo tomou como paradigma permanente a Lei nº 8.112/90 considerada como a lei regente do PAD, bem como a Lei nº 9.784/99, a qual regulamenta o processo administrativo federal de aplicação subsidiária, além de outros instrumentos normativos correlatos. Os PADs realizados no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) foram a principal ferramenta para o estudo de caso realizado, sendo compreendidos como a instrumentalização do poder sancionador na Administração. Realizamos uma busca incessante que abrangeu doutrina, jurisprudência, pareceres, documentos relacionados ao tema, teses, monografias e o Manual do PAD, importante documento da lavra da Corregedoria Geral da União (CGU), incessantemente revisitado. As etapas da metodologia deste estudo compreenderam: a pesquisa bibliográfica e documental, e o estudo de caso.

A pesquisa foi motivada pela escassa regulamentação da Lei nº 8.112/90, verificada em face da experiência que adquirimos na qualidade de membro-presidente de PADs no âmbito do IFPE, no decorrer de quinze anos. Esta aproximação na execução de PADs nos reportou às dificuldades observadas também pelos demais membros das CPADs de que participamos, além do peso da responsabilidade para atuar numa atividade de caráter judicante do poder disciplinar, sem que nos fosse exigida qualquer capacitação na matéria. Trata-se de um considerável risco tanto de se condenar um inocente quanto de se causar a nulidade

¹ Regulamenta o Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União.

do PAD, cuja realização implica custo para a Administração, sem falar na expectativa da comunidade envolvida pela luta contra a impunidade.

A CGU, o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, em sua função correicional, reconhecendo a existência de lacunas na lei, mantém um grande acervo de orientação sobre a matéria, inclusive alguns normativos, apesar de não terem qualquer caráter vinculante para a Administração.

O PAD se desenvolve à luz do princípio da legalidade, dentre outros princípios, prevalecendo a concepção de que aquilo que não é proibido é permitido, originando, a partir daí, vários descaminhos. Criado sob a égide de um governo de transição da ditadura para a democracia, esta de pronto afetada pela improbidade do Presidente Collor que promulgou a Lei nº 8.112/90. O modelo de gestão predominante à época foi a burocracia, embora o gerencialismo tenha sido adotado já na vigência da lei, na qual, até a presente data, nada de significativo foi alterado em relação ao regime disciplinar ali instituído.

O produto deste estudo não pretende a tentativa de modificação da legislação vigente, mas uma análise por meio da qual seja possível propor soluções que promovam a integração da lei, mitigando as lacunas e inconsistências identificadas na lei e propiciando a imparcialidade necessária à instrumentalização do PAD. Neste sentido, o presente estudo organiza-se em 6 (seis) capítulos, assim estruturados:

O primeiro capítulo aborda o significado do PAD, seus diversos conceitos, a diferença entre o que seja PAD e o que seja SIND, assim como se define ilícito administrativo, a aplicação da sanção e os limites da discricionariedade desta aplicação.

No segundo capítulo, descrevemos a trilha metodológica por meio da qual se desenvolveu o estudo em questão, em suas bases teórico-metodológicas, e o campo empírico investigado. Além disso, apresentamos os sujeitos da pesquisa e como foi realizado o processo de coleta com a correspondente análise dos dados coletados.

No terceiro capítulo, realizamos um breve histórico do momento em que a Lei nº 8.112/90 foi criada e o modelo de gestão adotado à época, destacando-se o modelo atual adotado pela Administração, a fim de contextualizar o ambiente

organizacional em que o PAD encontra-se inserido. Nesta esfera, apresentamos a participação da CGU e da Procuradoria Federal (PF) como terceiros que podem intervir no PAD, sem a correspondente previsão legal, de forma obrigatória.

No quarto capítulo, com base na Lei nº 8.112/90, demonstramos como o PAD se desenvolve, por intermédio das respectivas fases: instauração, instrução e julgamento. Destaca-se a polêmica instalada na doutrina e jurisprudência acerca da aceitação da denúncia anônima, uma vez que existe a vedação legal expressa no artigo 144. Demonstramos, também, como se desenvolve o procedimento tratado pela lei como *sumário*, indicado para ser aplicado na hipótese de acumulação ilegal de cargos públicos. Por fim, ressaltamos as relações de poder que envolve a realização do PAD.

No capítulo 5, buscamos identificar algumas lacunas e inconsistências da Lei nº 8.112/90, procurando demonstrar as suas consequências na imparcialidade que deve revestir o PAD, desde sua instauração até a consecução da atividade judicante. Para melhor compreensão do tema, definimos, inicialmente, o que entendemos por lacunas e inconsistências na lei, bem como a relação entre imparcialidade e neutralidade. Em seguida, relacionamos as lacunas e inconsistências identificadas como obstáculos que podem comprometer o PAD, em assuntos abordados ou não pela lei como: autoridade competente; comissão processante; prazos; entre outros que não somente influenciam a imparcialidade, como também podem conduzir a nulidade do processo, condenar um inocente ou ainda estimular a impunidade.

A presente análise foi concluída no sexto capítulo, onde são feitas as considerações gerais a respeito do tema e apontadas algumas soluções que possam mitigar lacunas e inconsistências identificadas na Lei nº 8.112/90, objetivando garantir a imparcialidade necessária à tutela do processo que instrumentaliza o poder sancionador da Administração.

2 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: instrumento por meio do qual se manifesta o poder sancionador da Administração

Não há fato que se desenvolva no tempo que não se possa corretamente aplicar a palavra processo (FENECH, 1952, p. 54).

O Direito Administrativo Disciplinar é conceituado como um ramo do Direito Público que decorre da competência da administração pública impor modelos de comportamento a seus agentes, com o fim de manter a regularidade, em sua estrutura interna, na execução e prestação dos serviços públicos. Assim, o processo administrativo disciplinar é o instrumento legalmente previsto para o exercício controlado desse poder, podendo, ao final, redundar em sanção administrativa (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Art. 148 – 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. Lei nº 8.112, 1990).

Para Freitas (1999, p. 120), o Direito Administrativo Disciplinar pode ser entendido:

[...] como ramo do Direito Administrativo que tende regular as relações disciplinares entre o Estado-Administração e seu corpo funcional, ou seja, tem em vista a normatização dos deveres dos servidores, suas proibições, a apuração das faltas cometidas pelos mesmos, bem como o bom emprego da respectiva sanção disciplinar, objetivando, desse modo, permitir o bom funcionamento da máquina administrativa em acordo com os preceitos legais que norteiam a Administração Pública.

Meirelles (2008, p. 109) assim entende o Direito Administrativo Disciplinar:

O Direito Administrativo Disciplinar se configura por interposição de um conjunto de regras e princípios que se atraem, adquirem conexão e que gravitam em torno de um núcleo fundamental comum, consistente na necessidade e no interesse de se aperfeiçoar progressivamente o serviço público no âmbito interno da Administração Pública.

Osório (2011) entende que o poder disciplinar estaria contido no poder sancionador, por ser este segundo dotado de sanções de natureza mais abrangente,

como a matéria penal, por exemplo. Para Osório (2011), a finalidade repressora ou punitiva da sanção administrativa já inclui a disciplinar. As sanções disciplinares possuem características fundamentais das sanções administrativas, encontram-se previstas no artigo 127 da lei regente e são *numerus clausus*²:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I – advertência;

II – suspensão;

III – demissão;

IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V – destituição de cargo em comissão;

VI – destituição de função comissionada (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Para Rozza (2012), o poder disciplinar tem como objetivo, por um lado, a garantia da decisão justa para o servidor e, por outro, a segurança e legalidade para a Administração.

O poder sancionador da Administração decorre da competência prevista em lei, em que a autoridade (superior hierárquico) pode punir o servidor (subordinado) mediante o devido processo legal. Inafastável ao exercício desse poder, a presença do contraditório e as previsões legais quanto às sanções e à materialidade do fato. Conforme Rozza (2012), para atingir a eficácia de sua atuação no exercício da sua competência, a relação entre a Administração e Administradores obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de forma a garantir os direitos e obrigações recíprocos.

Conforme o artigo 143 da Lei nº 8.112 (1990), o processo administrativo disciplinar é o gênero que tem por previsão legal duas espécies de procedimento, seja a Sindicância, seja o PAD. É através do processo administrativo que o poder sancionador se manifesta no âmbito da Administração Pública, como observa Bacellar Filho:

O processo administrativo – enquanto garantia constitucional – possibilita a regulação do exercício de competência (garantia geral de estrutura do ordenamento jurídico) e age como instrumento de proteção do indivíduo perante a ação daquela competência. Na relação entre Administração e cidadão, técnicas processuais tutelam competências para aquela e direitos e liberdades para estes (BACELLAR FILHO, 1998, p. 60).

²Chamado de rol taxativo, ou *numerus clausus* (NUMERUS clausus, 2013).

O regime disciplinar de que trata a Lei nº 8.112/90 é regulamentado a partir do artigo 116 até o artigo 182, define os deveres, proibições, responsabilidades, sanções e o processo administrativo disciplinar aplicado aos servidores civis da União (BRASIL. Lei nº 8.112/90). O poder sancionador da Administração vem regulamentado em 66 artigos da legislação supra.

O PAD é apenas um processo por meio do qual o poder disciplinar se realiza. Nos dizeres de Marinoni (1996, p. 18): “o processo é, pois, um instrumento de realização do poder”. De acordo com a lei, esse processo é denominado de “Sindicância” quando o ilícito a ser apurado ensejar aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias. É denominado de “Processo Administrativo Disciplinar”, propriamente dito, sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão.

A supracitada lei também prevê a realização do PAD em rito sumário, nas hipóteses de acumulação ilegal de cargos públicos. A lei denomina o PAD em rito sumário para evidenciar que o procedimento neste caso é resumido, o número de membros integrantes da comissão é menor e os prazos são menores. Evidencia o dispositivo legal que o supracitado rito/procedimento somente se adapta em casos em que se identifica a acumulação ilegal de cargos públicos.

Para Martins (2002a, p. 1), o conceito de *Poder disciplinar* é assim compreendido:

Poder disciplinar é a força inerente à Administração Pública de apurar irregularidades e infligir sanções a pessoas adstritas ao regime disciplinar dos órgãos e serviços públicos. Esse poder é, assim, uma ferramenta fundamental na tentativa de se promover a regularidade e o aperfeiçoamento da Administração Pública. Nesse aspecto, as áreas de ética e correição devem seguir com passos largos no sentido da moralização do serviço público.

Para que o objetivo do Direito Administrativo Disciplinar possa ser alcançado, a Administração Pública deve adotar, no desenvolvimento de suas atividades administrativas, uma desejável disciplina, resultante das regras jurídicas constituídas, que descrevem condutas e impõem sanções. Enquanto não há avaria a essa ordem jurídica vigente, esse dever disciplinar antepara os ilícitos administrativos e faz que a Administração cumpra o seu verdadeiro papel, isto é, de

satisfazer direta, concreta e de imediato os interesses públicos primários da coletividade. Porém, quando ocorre qualquer dano à ordem jurídica e há, em consequência, a ruptura da disciplina, cabe à própria Administração o dever de restaurar a ordem jurídica violada e perseguir o seu objeto imposto pelo Direito. Para isso, deve agir com reparação contra o seu infrator, reparação esta representada pela imposição de uma penalidade administrativa. Nasce daí, pois, para a Administração, o *jus puniendi*³ administrativo em relação aos servidores públicos civis faltosos (PORTA, 2004).

Sobre os sujeitos da relação processual que se estabelece através do PAD, destaca-se que o processo administrativo disciplinar da Lei nº 8.112/90 não alcança os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista. Tais agentes, ainda que contratados mediante concurso público, são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e não pelo regime estatutário dos servidores públicos. Isso não significa que os empregados públicos das Estatais fujam à responsabilidade disciplinar e administrativa, uma vez que se submetem aos normativos internos que tais entidades venham adotar, podendo prever deveres e proibições a serem observadas por seus funcionários e dispor das penalidades cabíveis no caso de conduta inadequada.

Dessa forma, os sujeitos que interessam ao presente estudo são os ocupantes de cargos públicos. Eis a abrangência subjetiva do processo disciplinar da Lei nº 8.112/90: servidores públicos federais. Com o intuito de afastar qualquer dúvida, convém uma breve menção aos agentes que não se sujeitam à Lei nº 8.112/90, notadamente Agentes Políticos, Militares, Particulares em colaboração com o Poder Público, Temporários (Sindicância – Lei nº 8.745/93), Terceirizados, Celetistas, Estagiários e Consultores de Programas Internacionais (ex.: PNUD) (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012).

2.1 CONCEITOS E DIFERENCIAÇÃO ENTRE PAD E SINDICÂNCIA

Para melhor compreensão do objeto do nosso estudo, convém apresentar a diferença de conceitos entre sindicância e PAD, ambos processos administrativos

³Refere-se ao poder ou prerrogativa sancionadora do Estado. Etimologicamente, a expressão *jus* equivale a *direito*, enquanto a expressão *puniendi* equivale a *castigar*, de forma que tanto se pode traduzi-la, literalmente, como o *direito de punir* ou como o *direito de sancionar*. Esta expressão é usada sempre em referência ao Estado frente aos cidadãos (JUS PUNIENDI, 2013).

disciplinares de que trata o Regime Disciplinar afeto aos servidores públicos civis da União, através do título IV e V, da Lei nº 8.112/90. Dentre as previsões sobre responsabilidades, direitos e deveres, encontra-se o processo administrativo disciplinar definido em rito sumário, no caso de acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas, segundo o artigo 133 da Lei nº 8.112 (1990). O título V, trata especificamente do Processo Administrativo Disciplinar, utilizando-se de duas denominações para este, isto é, a sindicância ou o processo administrativo disciplinar, a teor do dispositivo legal, a saber: “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” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990, grifo nosso).

Como se pode observar pelo dispositivo legal supra, tanto a sindicância como o processo administrativo disciplinar são definidos como procedimentos apuratórios e não prescindem da ampla defesa. Neste sentido, entende-se tanto a sindicância como o PAD, como processos que integram o regime disciplinar e instrumentalizam o poder sancionador. A conceituação desses processos denota-se importante, uma vez que possuem diferenças sutis explícitas na Lei nº 8.112/90, embora o procedimento adotado seja o mesmo:

Art. 145. Da sindicância poderá resultar:

I – arquivamento do processo;

II – aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;

III – instauração de processo disciplinar.

Art. 146. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, **será obrigatória a instauração de processo disciplinar** (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990, grifo nosso).

O PAD, em sua concepção *lato sensu*, tem como objetivo específico esclarecer a verdade dos fatos constantes da representação ou denúncia, associados, direta ou indiretamente, a exercício do cargo, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor, conforme entende a Advocacia Geral da União (1998, p. 1): “Parecer-AGU nº GQ-98 não vinculante: 11. Porém, à investigação se procede com o objetivo exclusivo de precisar a verdade dos fatos, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor”.

O Processo Administrativo Disciplinar é por Alves (1999a, p. 51): “O instrumento utilizado na regra como próprio para viabilizar a aplicação de sanções disciplinares no âmbito da Administração Pública direta, autárquica, ou no seio das fundações públicas”.

O processo administrativo “É um processo punitivo, mas com tais peculiaridades e tanta frequência na prática administrativa que merece destaque entre os seus congêneres [...]” (MEIRELLES, 2008, p. 601).

De acordo com o art. 145 inciso II da lei régia supra mencionada, a sindicância é um processo administrativo disciplinar aplicado às infrações mais leves ou para apurar a autoria e materialidade quando desconhecidas em face da denúncia recepcionada (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). Na doutrina, conceitua-se a sindicância por diversos entendimentos, destacam-se alguns deles:

Sindicância é o procedimento investigativo, com prazo de conclusão não excedente de 30 dias (prorrogáveis pela autoridade superior por igual período), ao cabo do qual, se a conclusão não for pelo arquivamento do processo ou pela aplicação de penalidade de advertência ou suspensão até 30 dias, assegurada ampla defesa, será instaurado processo disciplinar, o qual é obrigatório sempre que o ilícito praticado ensejar sanção mais grave (arts. 145 e 146) (MELLO, 2006, p. 308).

Em referência ao conceito de sindicância, Di Pietro (2005, p. 559) produziu o seguinte entendimento:

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, pôr em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo *deiknymi*, cuja acepção é 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.

Os ensinamentos de Couto (2012) denominam de sindicância punitiva aquela que tem como objetivo, além de estabelecer a autoria e materialidade da irregularidade, aplicar a penalidade de advertência ou de suspensão por até 30 dias, podendo ser arquivado ou ensejar a abertura de PAD.

Observa-se, assim, que, em sua essência, sindicância é procedimento de investigação, o qual de acordo com a lei não prescinde o contraditório e a ampla defesa. Os dispositivos normativos supra mencionados expressam tratar a sindicância e o PAD ambos como processos administrativos disciplinares,

diferenciando-se apenas quanto ao campo de aplicação da penalidade em relação à infração cometida. A Lei nº 8.112/90 proclama para a Sindicância a exigência do inciso II do artigo 145 e, em caso de PAD, o artigo 146 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Carvalho Filho (2006, p. 827) corrobora o entendimento supra ao abordar o conceito de sindicância acusatória ou punitiva, ambas tratadas como PAD:

Essa sindicância só tem o nome de sindicância, mas sua natureza é a de processo disciplinar principal, porque somente dessa categoria pode resultar aplicação de penalidade. Assim, nesse tipo de sindicância, que tem caráter acusatório, há repercussão do princípio da ampla defesa e do contraditório, sendo inconstitucionais quaisquer dispositivos estatutários que dispensarem essa exigência. Repita-se, contudo, que esse processo não corresponde à noção clássica de sindicância.

O entendimento esposado na lei é corroborado por Mello (2006), para quem, tanto a Sindicância como o PAD encontram-se automaticamente vinculados à ampla defesa, senão vejamos:

As distintas penalidades administrativas são aplicáveis tão somente após um procedimento apurador – com garantia de ampla defesa (*ex vi* do art. 5º, LV, da Constituição), como é o caso da Sindicância ou, obrigatoriamente, o processo administrativo, se a sanção aplicável for suspensão acima de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou função comissionada (art. 143 c/c art. 146) (MELLO, 2006, p. 308).

Para a Controladoria Geral da União do Brasil (2012), são definidos como instrumentos de correção: a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar. Ou seja, a CGU criou, através de Portaria, instrumentos que regulamentam o poder disciplinar não previstos em lei, como é o caso da investigação preliminar, na forma do artigo 4º da Portaria nº 335, de 30 de maio de 2006 (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012). A referida investigação preliminar possui caráter sigiloso que se contrapõe aos princípios constitucionais, bem como a definição de sindicância prevista pela Lei nº 8.112/90, cuja observância não dispensa a ampla defesa e o contraditório.

Dispõe a Constituição Federal (1988): “Art. 5º. – “omissis”. LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Por meio do Manual do PAD, a CGU entende que não se deve movimentar a máquina estatal de maneira aleatória, para não confundir obrigatoriedade de

apuração imediata com apuração precipitada, por isso justifica a criação de um procedimento que denomina de investigação prévia, o qual deve atuar na busca de novos elementos quando a notícia da prática de alguma irregularidade não se apresentar revestida de exposição detalhada do fato supostamente ilegal, bem como, ainda, na falta da indicação dos possíveis autores (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012).

Meirelles (2008, p. 602) entende a sindicância como meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço público para instauração de processo e punição ao infrator, e se manifesta: “Ademais, a sindicância tem sido desvirtuada e promovida como instrumento de punição de pequenas faltas de servidores, caso em que deverá haver oportunidade de defesa para validade da sanção aplicada”.

2.2 SINDICÂNCIA INVESTIGATÓRIA OU PREPARATÓRIA

A CGU tem admitido, como já visto, a figura da sindicância investigativa (ou preparatória) como um procedimento que antecede a instauração da sede contraditória, de rito inquisitorial (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013). A Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006, ao regulamentar o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (BRASIL. Decreto nº 5.480, 2005), o qual compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades no âmbito do Poder Executivo Federal, criou procedimentos não previstos na Lei nº 8.112/90 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990) e, ao arripio aos princípios elencados no art. 2 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999)⁴, onde se destaca a ampla defesa, o contraditório e a legalidade!

Rosa (2000) entende a sindicância investigatória como a sindicância definida nos moldes do artigo 145 e a sindicância acusatória como o PAD, definido pelo artigo 146, ambos previstos na Lei nº 8.112/90:

A sindicância poderá ser investigatória ou acusatória. No primeiro caso, o fato é conhecido, mas o autor do ilícito administrativo é desconhecido. No segundo caso, tanto o autor como o fato são conhecidos, e a autoridade administrativa busca colher elementos para comprovar os indícios dos fatos que são atribuídos ao funcionário, que poderá ser submetido a um processo administrativo para a perda da função (ROSA, 2000, p.2).

⁴ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

A CGU entende que a denominada investigação preliminar como um procedimento sigiloso que objetiva coletar elementos para verificar o cabimento e instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012). Estabelece a sindicância investigativa ou preparatória como procedimento preliminar sumário que prescinde da observância do contraditório e da ampla defesa e que precede o PAD. Já a sindicância acusatória ou punitiva, é estabelecida como procedimento preliminar sumário, destinada a apurar irregularidades de menor gravidade, de caráter eminentemente punitivo, impondo-se, neste caso, que seja observado o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Deve-se ressaltar que, ao tratar a sindicância investigativa como um processo sigiloso, a CGU contraria princípios constitucionais e ainda esbarra no sentido da própria lei, a qual define a sindicância como um processo inerente ao exercício da ampla defesa, senão vejamos a disposição normativa da Lei nº 8.112/90: “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** (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990, grifo nosso).

Couto (2012) entende a sindicância investigatória como aquela que pode ser feita por qualquer servidor, estável ou não, com atribuições de chefia, independentemente de previsão expressa. Nesse caso, a Portaria de instauração pode conter apenas o nome do sindicante, a descrição resumida da suposta irregularidade e o órgão onde ocorreu. Na visão de Couto (2012), não há formas formalmente estabelecidas para essa modalidade de sindicância, desde que sejam ofertadas todas as garantias constitucionais que lhes são inerentes. Portanto, para o mencionado autor, contrariando a definição da CGU: “a sindicância investigatória tem como objetivo estabelecer a autoria e/ou a materialidade da irregularidade”, sem que seja afastado o contraditório e a ampla defesa Couto (2012, p.56).

2.3 SINDICÂNCIA PATRIMONIAL E O TERMO CIRCUNSTANCIADO ADMINISTRATIVO (TCA)

A CGU criou recentemente a figura da sindicância patrimonial por tratar-se de procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte do agente público e, por último, a inspeção, como um procedimento administrativo destinado a obter diretamente informações e documentos, bem como verificar o cumprimento de recomendações ou determinações de instauração de sindicância, inclusive patrimonial, e processos administrativos disciplinares, visando aferir a regularidade, a eficiência e a eficácia dos trabalhos:

Constitui a sindicância patrimonial um instrumento preliminar de apuração de infração administrativa, consubstanciada em enriquecimento ilícito, tipificada no inciso VII do art. 9º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), possuindo previsão normativa no Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, e na Portaria CGU nº 335, de 2006 (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012, p. 73-74).

Em termos de investigação patrimonial, a CGU estabeleceu uma apuração simplificada, a cargo da própria unidade de ocorrência do fato, à margem do sistema correicional, a ser realizada por meio do instrumento processual chamado Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), para casos de dano ou desaparecimento de bem público que implicar prejuízo de pequeno valor (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2009). Segundo o art. 24, II da Lei nº 8.666 (1993), o emprego desse procedimento é limitado ao prejuízo decorrente de dano ou extravio de bem inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), cujo ato de instauração e de designação do condutor do rito é atribuição que recai sobre o chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade.

Sobre o tema, de acordo com levantamento de dados realizado no IFPE, verificou-se que no universo de 62 processos consultados, 14% acusaram casos de furto ou desaparecimento de bens de pequeno valor. Há registro de apenas um caso em que foi adotado o denominado TCA como instrumento apuratório, sem a necessidade de instauração através de Portaria. Em nenhum deles observou-se a adoção da sindicância patrimonial nos moldes definidos pela CGU. A apuração adotada pelo IFPE vem sendo a Sindicância e o PAD na forma da lei regente, não

importa qual seja o valor do bem. Destaca-se que a aplicação do único caso de TCA foi realizado de forma aleatória, para acatar sugestão em sede de parecer da lavra da PF, especificamente naquele processo, sem nenhum regulamento interno que influenciasse a adoção do referido procedimento.

Conforme se observa, o novo procedimento incrementado pela CGU para tutela do patrimônio público ainda não foi absorvido de maneira plena pelo IFPE, cujos PAD's são, em regra, examinados pela PF, que poderia sugerir a adoção de tais ritos.

2.4 O ILÍCITO ADMINISTRATIVO: A IRREGULARIDADE QUE SE PRETENDE APURAR

Define-se o ilícito como toda ação ou omissão que, descrita na hipótese normativa, constitua-se como o pressuposto de um ato de coerção estatuído no mandamento de tal norma (KELSEN, 1999). O ilícito é gênero do qual são espécies os ilícitos penal, civil, administrativo, trabalhista, conforme se considere a norma violada.

O ilícito administrativo disciplinar, por sua vez, compreende toda ação ou omissão que envolva imputação de sanções a agentes administrativos, por se infringirem dispositivos contidos nos estatutos que disciplinam o regime jurídico de pessoal da entidade à qual o agente está vinculado (ARAÚJO, 1994, p. 27, 100).

A CGU entende por *ilícito*, a fim de mensurar a gravidade de se designar um servidor apenado para compor uma comissão na condição de membro: “O ilícito administrativo-disciplinar, por sua vez, é toda conduta do servidor público que, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, deixa de observar dever funcional ou transgredir proibição prevista em lei” (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012, p. 29).

Conceitua-se *sanção*, em sentido amplo, como toda consequência imputada pela norma a determinada conduta. Importante lembrar a existência das chamadas “sanções premiaias”, que compreendem reações positivas a condutas conformes a norma. Sob tal conceito pode-se entender, na visão de Kelsen (1999, p. 172): “[...] uma conduta face a um indivíduo, a qual geralmente é vista como um bem – conforme uma norma da ordem – que deve ser feito a um indivíduo que se conduziu de uma forma correspondente à ordem”.

As sanções disciplinares são consideradas por Osório (2011) como manifestações do Direito Administrativo sancionador ou repressivo. As medidas disciplinares encontram guarida em relação de especial sujeição, estatutária ou não, em que o infrator se relaciona com o Estado numa dimensão peculiar e concentrada. A disciplina constitui um marco de hierarquia e subordinação vertical, em um preliminar conjunto de valores que se vinculam ao bom funcionamento interno das instituições. Tais valores representam uma apreciação subjetiva de elementos que possuam relação com o desempenho de atividades pelas figuras subordinadas. Para o eminente jurista, a sanção administrativa consiste em:

[...]um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificadas em norma proibitiva, com finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo(OSÓRIO, 2011, p.100).

Meirelles (2008) conceitua o poder disciplinar como a faculdade de punir internamente as infrações disciplinares dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração Pública.

Araújo (1994) distingue entre ilícito administrativo disciplinar e não disciplinar. No primeiro, atenta-se contra a relação de hierarquia e subordinação (tome-se, como exemplo, a desobediência à ordem não manifestamente ilegal de um superior hierárquico); no segundo, contra a boa ordem do serviço público (por exemplo, a infração ao dever de tratar com urbanidade os colegas – artigo 116, III da Lei nº 8.112/1990. Este trabalho, entretanto, não fará uso da distinção acima mencionada e sempre utilizará a dicção “ilícito disciplinar” para se referir ao gênero “ilícito administrativo”.

A Lei nº 8.112/90 diferencia a sanção a ser imputada ao agente público de acordo com a responsabilidade correlata:

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Bilac Pinto, um renomado político da década de 50, já lutava pelo reparo da dignidade pública em nosso país, denunciava a conduta moral dos servidores públicos:

Em nosso país, atualmente, ninguém se anima a denunciar as falhas de conduta moral dos políticos e servidores públicos, pela crença de que o seu zelo pela decência da administração não encontrará eco favorável nas esferas responsáveis pela direção do respectivo serviço público (PINTO apud FRISON, 2009).

Delimitado o campo de atuação da responsabilidade administrativa dos servidores públicos, mister se faz um esclarecimento sobre a matéria elaborada por Meirelles (2008, p. 223-224), em exame:

Responsabilidade administrativa é a que resulta da violação de normas internas da Administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecido 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.

Sobre a improbidade administrativa, a Constituição Federal/88 reafirma o poder disciplinar na forma do artigo 37 §4º, bem como cogita a obrigação da utilização de mecanismos, por parte do Estado, para o cumprimento do princípio da moralidade prescrito no *caput*⁵ do mesmo dispositivo.

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 e, também, ao seguinte:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL. Constituição, 1988).

⁵*Caput* é um termo latino que significa "cabeça". É a parte superior, a parte principal, a cabeça. No meio jurídico, o termo designa o parte inicial, o título ou cabeçalho do artigo de lei ou regulamento (O QUE É CAPUT, 2013).(O QUE É CAPUT, 2013)

Osório (1998, p. 61-62), define a improbidade:

a improbidade administrativa decorre da quebra do dever de probidade administrativa que descende, diretamente, do princípio da moralidade administrativa, traduzindo dois deveres fundamentais aos agentes públicos: honestidade e eficiência funcional mínima.

Para bem executar as atividades que lhe são incumbidas, a Administração precisa de meios para organizar, controlar e corrigir suas ações. Surge, portanto, a necessidade de meios hábeis a garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, a disciplina de seus subordinados e a adesão às leis e regras dele decorrentes, o que, no conjunto, denomina-se Direito Administrativo Disciplinar.

Não se pode esquecer da Lei nº 1.079/50 que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento (BRASIL. Lei nº 1.079, 1950). O ato quando emitido por agente político não poderá extrapolar os limites das competências estabelecidas na Constituição Federal (CF). O controle dos atos da Administração é também disciplinado pela Lei nº 4.898/65 que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal nos casos de abuso de autoridade (BRASIL. Lei nº 4.898, 1965). Para os casos de improbidade, destaca-se a Lei nº 8.429/92 que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos (BRASIL. Lei nº 8.429, 1992).

A ação popular, a ação civil pública e a lei de responsabilidade fiscal também são ações utilizadas no controle da atividade estatal de esfera judicial.

2.5 APLICAÇÃO DA SANÇÃO: LIMITES DA DISCRICIONARIDADE

A Lei regente do PAD incumbiu-se de determinar as sanções administrativas cabíveis por meio do disposto no artigo 127, e de tipificar o ilícito através dos artigos 116, 117 e 132, de forma que, apesar de vinculada à lei, a aplicação da sanção é ato discricionário da autoridade julgadora.

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I – advertência;

II – suspensão;

III – demissão;

IV – Cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V – destituição de cargo em comissão;

VI – destituição de função comissionada (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Para o Professor de Direito Público da Universidade Federal do Piauí, Pessoa (2000), existe discricionariedade no exercício do poder disciplinar, quando da escolha da sanção administrativa mais adequada à punição da infração definida em lei. Alerta o ilustre Professor: "Tal dificuldade decorre da forma como são fixadas as infrações administrativas e sua conseqüente penalização" (PESSOA, 2000, p. 374).

Na aplicação do poder disciplinar pelo Administrador Público, segundo Di Pietro (2001a, p. 91), deve ser observada a discricionariedade no instituto da sanção disciplinar:

O poder disciplinar é discricionário, o que deve ser entendido em seus devidos termos. A Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, incide em crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal, e em improbidade administrativa, conforme artigo 11, inciso II, da Lei n.º 8.429, de 2-6-92.

Neste sentido, de acordo com Di Pietro (2001a), a discricionariedade é a possibilidade, diante de um caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência a escolher, uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito, entretanto, como supramencionado, a Administração não pode escolher entre punir ou não o servidor que cometer falta disciplinar, devendo, conforme a legislação disciplinar, puni-lo quando houver cometido a falta disciplinar.

A sanção disciplinar, nos dizeres de Di Pietro (2001a, p. 91), é um ato administrativo propriamente dito, "quanto à função da vontade, voltada para obtenção de determinados efeitos jurídicos definidos em lei". E, ainda, poder-se-á dividi-lo em ato administrativo discricionário ou, neste caso, sanção disciplinar discricionária.

Será discricionário quando houver vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, sendo todos eles válidos perante o direito; é o que ocorre quando a lei diz que, para a mesma infração, a Administração pode punir o funcionário com as penas de suspensão ou de multa. O ato será vinculado quando a lei estabelece apenas um objeto como possível para atingir determinado fim; por exemplo, quando a lei prevê uma única penalidade possível para punir uma infração (DI PIETRO, 2001a, p. 208).

Um exemplo de sanção disciplinar discricionária é a sanção de suspensão que pode variar de 01 (um) a 90 (noventa) dias, conforme o que tem estabelecido a maioria dos Estatutos dos Servidores Públicos, tanto da União, como dos estados e

dos municípios, ressalvados os casos em que a legislação comporta a escolha entre uma ou outra sanção disciplinar.

A aplicação da sanção disciplinar discricionária ocorrerá quando o julgador de uma Sindicância e de um Processo Administrativo Disciplinar tiver que escolher uma sanção entre duas ou mais sanções aplicáveis ao caso concreto, entretanto se houver para uma falta disciplinara correspondente sanção disciplinar, esta será uma sanção disciplinar vinculada, ou seja, vinculada à legislação que obriga a aplicação de uma sanção a um caso concreto. Como exemplo, poderemos citar o art. 132 da Lei nº 8.112/90, em que o cometimento de um daqueles ilícitos *numerus clausus*⁶, poderá ensejar a demissão do servidor.

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I – crime contra a administração pública;

II – abandono de cargo;

III – inassiduidade habitual;

IV – improbidade administrativa;

V – incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI – insubordinação grave em serviço;

VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI – corrupção;

XII – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII – transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Há um grande número de infrações que se sujeita a certa margem de apreciação, dependendo de um juízo de valor por parte da Administração em relação ao caso concreto para o entendimento do que sejam: “falta grave”, “procedimento irregular”, “ineficiência ao serviço”, “incontinência pública”, como exemplos citados por Di Pietro (2001a, p. 398).

Quando se distinguem as sanções disciplinares em discricionárias e vinculadas, o rol das faltas disciplinares nas legislações administrativas disciplinares utiliza vocábulos plurissignificativos, sendo denominados, conforme Di Pietro (2001a, p. 207-208), de conceitos jurídicos indeterminados:

que ocorre quando a lei manda punir o servidor que pratica falta grave, ou "procedimento irregular", sem definir em que consiste, que deixam à Administração a possibilidade de apreciação segundo critério de oportunidade e conveniência administrativa, desde que se trate de conceitos

⁶*Numerusclausus* em latim significa número fechado (NUMERUS..., 2013).

de valor, que impliquem a possibilidade de apreciação do interesse público, em cada caso concreto, afastada a discricionariedade diante de certos conceitos de experiência ou de conceitos técnicos, que não admitem soluções alternativas.

Entender-se-á, então, de acordo com Di Pietro (2001b), que os limites da discricionariedade no âmbito das aplicações das sanções disciplinares são amplos e, caso não haja limites bem delineados, poderão dar ensejo à aplicação de sanção disciplinar de forma arbitrária e até mesmo injusta ou injurídica. Esse é o caso da sanção disciplinar de suspensão que, mesmo havendo previsibilidade na legislação administrativa disciplinar para sua aplicação, deverá ter analisadas em sua aplicação: a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provieram para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais do servidor. Todavia, as legislações administrativas disciplinares não traçam parâmetros dos agravantes e atenuantes, nem mesmo identificam quais os antecedentes funcionais que devem ser apreciados e levados em consideração para aplicação da sanção disciplinar.

Há autores que refutam a idéia da existência do poder discricionário no caso em questão, como é o caso de Sousa (1994, p. 220):

[...] a especificidade da atividade administrativa não pode ser invocada aqui como fundamento para o exercício de um poder discricionário, uma margem de apreciação ou um direito à última decisão. É que, em matéria disciplinar, o interesse público está pré-fixado de forma clara: punir sempre e só quando se verificarem os pressupostos de aplicação da sanção disciplinar e sempre e só na proporção da conduta punível e do grau de culpa.

Enfim, ressalta-se, com base nos entendimentos supramencionados, que a discricionariedade deve ser utilizada para evitar o automatismo que ocorreria se a administração pública não tivesse outros meios de aplicar a norma, bem como para suprir as normas pela impossibilidade do legislador prever todas as possíveis situações que o administrador terá que enfrentar; porém, essa discricionariedade deve possuir limites muito bem definidos em lei, para que não seja utilizado o poder disciplinar como meio de coagir ou perseguir servidores.

Para Octaviano e Gonzalez (1994, p. 98), O processo administrativo disciplinar:

[...] tanto apura a ação como a omissão do servidor punível disciplinarmente como tende também a evitar a prática de atos discricionários que possam invadir a esfera jurídica do administrado extrapolando a moldura legal dentro da qual devem ser praticados.

No exercício de suas funções, a Administração Pública tem prerrogativas de tomar decisões entre as partes e, nas suas relações com os particulares, impor a sua vontade autoritariamente. Caetano (1991) assevera que a validade de uma decisão da administração depende de uma série de atos preparatórios que formem uma sequência lógica; condicionados os seguintes pelos anteriores, está-se diante de um processo. Na concepção de Rozza(2012), quando o ato deriva de competência discricionária, a Lei autoriza ao órgão competente, diante de circunstâncias concretas, escolher o mais conveniente e oportuno dentro dos limites permitidos.

Na concepção de Freitas (2009, p. 28):“Toda conduta administrativa (vinculada ou discricionária) apenas se legitima, por definição, se imantada pelo primado dos princípios constitucionais em conjunto”.

Essa legitimação se verifica, na visão de Dinamarco (1991), quando o procedimento é pautado em conformidade com as regras que condicionam o exercício do poder, a propósito de seu resultado, diante da finalidade que justifica a existência da Administração:

[...] Por isto é que, se de um lado o procedimento regular é fator legitimante do exercício do poder, por outro, ele próprio recebe legitimidade do modo como disciplina esse exercício, ou seja, na medida em que dimensiona segundo as garantias constitucionais e favorece a efetiva participação dos sujeitos interessados (DINAMARCO, 1991, p. 131).

3 A METODOLOGIA UTILIZADA

A norma é, portanto, momento culminante de um processo no qual estão em contínua tensão fato e valor (REALE JÚNIOR, 1974; p. 25).

3.1 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

A metodologia científica utilizada demonstra as etapas desenvolvidas, com uma descrição detalhada das ações produzidas ao longo do processo de sistematização e tratamento das fontes, de acordo com os estudos realizados e a natureza dos dados.

Para Ferrari (1982, p.167), a “pesquisa é uma atividade humana, honesta, cujo propósito é descobrir respostas para as indagações ou questões significativas que são propostas”.

Minayo (1993, p. 23), vendo por um prisma mais filosófico, considera a pesquisa como:

atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados.

A importância da metodologia, de acordo com Strauss e Corbin (2008), está na sua capacidade não unicamente de gerar teoria, mas também de fundamentar essa teoria em dados e ainda no fato de que a teoria e a análise desses dados teriam que ter uma interpretação mais sistemática. O pesquisador tem que manter um equilíbrio entre a objetividade e a sensibilidade: a interação entre a pesquisa e o pesquisador significa que o pesquisador é um instrumento de análise nos estudos qualitativos. Dessa forma, é importante manter um equilíbrio entre as qualidades de objetividade e de sensibilidade ao fazer a análise.

A objetividade permite ao pesquisador ter a confiança de que seus resultados são uma representação razoável e imparcial do problema sob investigação, enquanto que a sensibilidade permite a criatividade e a descoberta de uma nova teoria a partir dos dados (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 62).

No método qualitativo, o pesquisador pode conferir durante o processo o redirecionamento da investigação, possibilitando uma flexibilidade com vista a obter informações mais amplas. Mesmo com todo o planejamento já realizado anteriormente, a mudança de trajetória em algumas situações não prejudica o estudo. O cuidado nesses casos é para não haver ilusões, não fugir do foco, pois em se tratando desses dados, que são mais atrativos, mais ricos, mais globais do que os da pesquisa quantitativa, isso pode vir a ocorrer. Cumpre ressaltar que tanto o método quantitativo quanto o qualitativo são capazes de produzir excelentes resultados e que um não exclui o outro, mas sim, se completam.

Após a qualificação do projeto de pesquisa em epígrafe, promovemos algumas mudanças nos caminhos até então percorridos, sem, contudo alterar o foco da abordagem inicial. Mantivemos o foco sobre o PAD e seu significado, sendo as relações entre superiores e subordinados apenas uma das questões enfatizadas no estudo de sua aplicação. Passamos a destacar com maior ênfase as lacunas inconsistências e imparcialidade afetas ao PAD. Entendemos que durante o desenvolvimento deste estudo as relações de poder são apenas lacunas e inconsistências trazidas com a Lei nº 8.112/90 que afetam a imparcialidade do PAD.

Enquanto a pesquisa quantitativa trabalha com rigor no planejamento previamente estabelecido nas hipóteses, a pesquisa qualitativa vai além, não busca apenas enumerar ou medir os fenômenos, ela amplia a atuação por meio de observações e interpretações obtidas em relatos.

A abordagem qualitativa parte do “fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (CHIZZOTTI, 1995, p. 79).

Para a construção das bases teórico-metodológicas que permitiram chegar ao meu objetivo, servimo-nos da abordagem qualitativa quando consideramos o ambiente natural como fonte direta para coleta de dados e o pesquisador como instrumento-chave. Os estudos de pesquisa qualitativa também diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos (GODOY, 1995). Os dados foram analisados dedutivamente. O processo administrativo disciplinar e sua aplicação foram os focos principais da abordagem.

Godoy (1995) demonstra a existência de três diferentes possibilidades oferecidas pela pesquisa qualitativa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a

etnografia. A opção do estudo de caso é o resultado de uma análise profunda de uma unidade de estudo.

A pesquisa em questão classifica-se quanto aos fins e aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva e exploratória (VERGARA, 2010). E quanto aos meios, é bibliográfica (FONSECA, 2002; LAKATOS; MARCONI, 2002); documental (FONSECA, 2002; VERGARA, 2010); estudo de caso (YIN, 2001).

Quanto **aos fins**, a investigação *in casu*⁷ seguiu os critérios adotados pela doutrina, denominados de exploratórias e descritivos. Por pesquisa exploratória, aduz Vergara (2010, p. 42): “que não deve ser confundida com leitura exploratória, é realizada em área onde há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa”.

Neste sentido, a presente pesquisa versou sobre um estudo crítico das lacunas e inconsistências identificadas na Lei nº 8.112/90 e o reflexo dessas na imparcialidade do processo. Pretendemos, ao explorar um tema restrito e pouco regulamentado pelo poder público, ampliar as possibilidades de instrumentalização do processo entre os operadores na matéria, com vista à melhoria dos mecanismos de integração da lei regente do PAD.

É também descritiva, eis que o presente estudo foi conduzido nos termos de Triviños (1987), procurando, por meio da análise documental e bibliográfica, descrever conceitos, relacionar os instrumentos normativos que regulamentam o PAD, ressaltar a jurisprudência e ocorrências que informam sobre a existência de lacunas, inconsistências na lei, no exercício do poder sancionador através da realização dos PAD's. Conforme Oliveira (2005, p. 1), a pesquisa descritiva consiste em “estudos segundo a literatura pertinente ao tema, observações, aplicação de questionário, entrevistas e análise de dados, que deve ser apresentada de forma descritiva”.

Quanto **aos meios**, a pesquisa em epígrafe utilizou-se, na forma de coleta de dados, da pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Lakatos e Marconi (2002), esse tipo de pesquisa inclui todo o referencial teórico publicamente disponível, a exemplo da legislação vigente, publicações avulsas, revistas de divulgação e periódicos científicos, livros, monografias e teses.

⁷ Pronúncia: *in cásu*. No caso vertente; na hipótese debatida; na espécie.

Quanto à pesquisa bibliográfica e documental, torna-se oportuno transcrever algumas acepções:

Explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado, existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema (CERVO; BERVIAN, 1983, p. 55).

A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: processos, relatórios, documentos oficiais, instrumentos normativos como Portarias, Resoluções, Instruções e Orientações Normativas, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Neste estudo, foram privilegiadas as fontes documentais, tais como os PAD's realizados no âmbito do IFPE; os relatórios correicionais periódicos produzidos pelo IFPE; manuais e guias de caráter orientador produzidos pela CGU; instrumentos normativos diversos pertinentes à regulamentação do tema; legislação e jurisprudência que envolvam a matéria; lista de servidores capacitados pela CGU/ESAF, além de outros.

De acordo com Ferrari (1982, p. 224), “pesquisa documental tem por finalidade reunir, classificar e distribuir os documentos de todo gênero dos diferentes domínios da atividade humana”.

Os estudos de casos⁸ têm sido historicamente marcados por trabalhos que demonstram o emprego de métodos quantitativos para relatar e explicar a fenomenologia. Hoje, porém, utiliza-se cada vez mais outra forma de abordagem, que é a pesquisa qualitativa, e esta tem se efetivado como promissora na possibilidade de investigação. Embora a pesquisa qualitativa tenha surgido no alicerce da antropologia e da sociologia, ganhou novos espaços a partir dos anos 50, nas áreas de psicologia, educação e administração.

Nos estudos de Yin (2001, p. 42), são definidos assim os componentes de pesquisa:

Para os estudos de caso, são especialmente importantes cinco componentes de um projeto de pesquisa: 1) as questões de um estudo; 2) suas proposições se houver; 3) sua(s) unidade(s) de análise; 4) a lógica que

⁸ O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biomédicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados (GIL, 2006, p. 54).

une os dados as proposições; e 5) os critérios para se interpretar as descobertas.

Como o universo do presente trabalho retrata a realidade dos processos administrativos disciplinares no âmbito do IFPE à luz da legislação, doutrina e jurisprudência existentes, consideramos que dentro do referido tema, cada processo é um caso em estudo. Em se tratando de estudos de caso, Yin (2001) esclarece que o desenvolvimento da teoria como parte da fase do projeto é essencial, caso o propósito decorrente do estudo de caso seja determinar ou testar a teoria. Em relação aos casos a serem estudados, “cumprе ressaltar que devem ser unidades representativas do todo” (CHIZZOTTI, 1995).

A unidade de análise do presente estudo foram os processos administrativos disciplinares ocorridos no período de 2009 a 2012 no IFPE, os quais totalizaram 62. Cumprе esclarecer que PAD é gênero das espécies Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar propriamente dito, cujas diferenciações foram tratadas no capítulo anterior. Além dos PAD's, os servidores que atuaram nos PAD's na qualidade de membro, o quantitativo de servidores capacitados pela CGU/ESAF no Estado de Pernambuco, os Boletins de Serviços do IFPE, formaram nosso grupo de observação.

Adotamos o estudo de caso em 21 processos do universo de um total de 62 PAD's, realizados no período de 2009 a 2012, em que objetivamos um estudo mais aprofundado das informações neles contidas. Não obstante, do total dos 62 processos realizados, foram extraídas informações de que faremos uso também no objeto da análise deste estudo. De acordo com Gil (2006), o estudo de caso é uma forma de procedimento técnico utilizado que envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permitimos seu amplo e detalhado conhecimento.

A presente pesquisa pode ser classificada também como aplicada. Na concepção de Vergara (2010, p. 43):

A pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos ou não. Tem, portanto, finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador, e situada sobretudo no nível da especulação.

A coleta de dados realizada contemplou o universo do IFPE, contextualizando a pesquisa e as soluções encontradas poderão ser ali aplicadas.

A forma utilizada para avançar neste estudo é o conhecimento do processo por meio de: descrição, medição, busca do nexos causal entre seus condicionantes, análise do contexto, distinção entre a forma manifestada e a essência, e visão de sua estrutura. Portanto, compreender e interpretar processos são tarefas presentes na produção do conhecimento.

Para Marinoni(1996, p. 18): “o processo é, pois, um instrumento de realização do poder”, valendo-se destacar que o PAD é o processo que instrumentaliza o poder sancionador da Administração, objeto do nosso estudo.

3.2 CAMPO EMPÍRICO DA INVESTIGAÇÃO

O campo se caracteriza por espaço privilegiado e como fonte natural para a pesquisa, seja ela qualitativa ou quantitativa. Ele representa o lócus onde acontecem as relações entre os sujeitos e onde estão sendo reveladas as crenças e as representações acerca das questões investigadas.

De acordo com Cruz Neto (1994, p. 53), o campo de pesquisa é “um recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objetivo da investigação”.

Nesta pesquisa, escolhemos como lócus o ambiente organizacional do IFPE e, como objeto, os PAD's realizados no período de 2009 a 2012.

A motivação dessa escolha se deu por acreditar na facilidade de acesso às informações no IFPE, onde atuamos como membro de PAD desde o ano de 1996 e, em razão do que, detemos parte das informações coletadas por ocasião da realização de 20 PAD's na condição de membro-presidente. Não obstante, fomos surpreendidas com o obstáculo colocado pela Administração que nos negou acesso aos PAD's concluídos/arquivados no período solicitado. O estudo de caso dirigido aos PAD's conclusos no IFPE somente foi possível realizar em face da impetração de remédio processual, como foi o caso do Mandado de Segurança (MS)nº 0801394-42.2012.4.05.8300, o qual tramita perante a 21ª Vara Federal da seção judiciária de Pernambuco (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2013). Por meio de liminar deferida no referido MS que cassou uma decisão administrativa da reitora do

IFPE é que nos foi concedida a autorização judicial para dar início à coleta de dados desta pesquisa.

É importante observar que a solicitação que fizemos para realização da coleta de dados através de processo administrativo tramitou durante 3 (três) meses na instituição, e a decisão negativa somente veio à baila após a propositura do supracitado *mandamus*⁹, exigindo desta pesquisadora ter que acionar a esfera judicial para a obtenção do seu direito. Destaca-se o prejuízo temporal e financeiro, eis que a conclusão do referido mestrado importará em acréscimos salariais para a servidora e na melhoria da qualidade do quadro institucional. Recorremos ao Colegiado deste curso de mestrado a fim de obter prorrogação de prazo para defesa da presente dissertação.

A escolha do ambiente do IFPE não foi inicialmente muito feliz, mas, ultrapassados os obstáculos, nos possibilitou o acesso não só aos dados necessários à pesquisa, como também aos processos consultados e às informações relativas a estes e aos servidores que atuaram como membro dos referidos PAD's. Tudo isso veio somar-se à experiência profissional da pesquisadora como membro de PAD's realizados na instituição. Sobre a escolha do campo e a interação deste com o pesquisador, Gil dispõe em seus ensinamentos:

No estudo do campo, o pesquisador realiza a maior parte do trabalho pessoalmente, pois é enfatizada a importância de o pesquisador ter tido ele mesmo uma experiência direta com a situação em estudo [...], pois somente com essa imersão na realidade é que se podem entender as regras, os costumes, as convenções que reagem ao grupo estudado (GIL, 2006, p. 53).

3.2.1 Descrição do campo empírico

Vimos que o campo de atuação desta pesquisa foi o IFPE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto (MEC), constituído por nove campi, quais sejam unidades descentralizadas de ensino, partes integrantes da estrutura organizacional do IFPE. Os referidos campi são distribuídos no estado de Pernambuco, e o maior deles é o campus Recife. Do total dos campi existentes na

⁹ Os termos significam “ordenamos” (“wecommand”) ou “queremos ser informados” (“wewishtobeinformed”). O significado abrange a determinação superior que deve ser cumprida em instância inferior ou por autoridade pública ou privada, visando à realização do que, de direito, está obrigado a fazer. A expressão refere-se a uma ordem judicial, com significado semelhante ao de mandado de segurança, mas não de igual conceito (MANDAMUS..., 2013).

estrutura do IFPE, os campi Belo Jardim, Barreiros e Vitória são originários de escolas agrotécnicas, hoje, parte integrante dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF).

As antigas Escolas Técnicas Federais (ETF) que outrora se transformaram em Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL. Lei n 11.892, 2008), alguns desses transformaram-se em Institutos Federais de Ensino (IF). O IFPE, por exemplo, foi oriundo do Centro Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (CEFETPE) que, por sua vez, foi oriundo da antiga Escola Técnica Federal de Pernambuco (ETFPE).

Vimos que existem nove *campi*¹⁰ distribuídos no estado de Pernambuco, os quais atuam como unidades descentralizadas de ensino denominadas de *campus*, de acordo com mapa abaixo:

Figura 1 – Distribuição dos campi do IFPE no estado de Pernambuco.



Fonte: Instituto Federal de Pernambuco, 2013

A comunidade do IFPE é composta por servidores e alunos. Os alunos não são objeto do presente estudo, tendo em vista a previsão de Regulamento próprio, estabelecido no artigo 36 do Estatuto do IFPE: “**Art. 36.** O regime disciplinar do corpo discente é estabelecido em regulamento próprio, aprovado pelo Conselho Superior” (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2009, p. 13). Contudo, os servidores do IFPE, entre docentes e técnicos administrativos, constituíram parte do universo da pesquisa enquanto membros de comissões processantes de PAD’s na instituição, somando um total de 1.589

¹⁰Campus (campi, no plural) é a palavra latina que deu origem, em português, ao termo *campo* (CAMPUS, 2013). A Lei nº 8.892/08, de 29 de dezembro de 2008, institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências (BRASIL. Lei nº 11.892, 2008).

servidores entre técnico-administrativos e docentes. Para constatar onde ocorre o maior número de incidências de PAD's, comparamos o quantitativo de servidores (uma vez que o PAD apura irregularidades cometidas por servidores em decorrência do exercício da função ou em razão dela) com o quantitativo de PAD's instaurados em cada campus.

O IFPE possui uma estrutura organizacional verticalizada e desconcentrada através de nove unidades de ensino denominadas campus, estrutura essa que é talhada pelo vínculo da hierarquia. Para Mello (2003), a desconcentração se dá através da transferência de atividades dentro de uma mesma órbita organizacional. Malgrado a existência de três órgãos colegiados superiores, destaca-se o Conselho Superior composto por membros da comunidade interna e externa do IFPE, e cuja presidência é exercida pelo reitor. De acordo com o artigo 6º do Regimento Interno do IFPE (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012), o atual Conselho Superior encontra-se composto por 23 membros (incluindo o Presidente), sendo 10 membros oriundos da sociedade civil(6), alunos egressos(6), representante do MEC(1) e servidor aposentado(1) e 12 membros oriundos da comunidade interna, sendo diretores gerais de campi (3), representantes do corpo docente(3); representantes do corpo discente (3), representante dos servidores técnico-administrativos(3) e o presidente na pessoa do reitor em exercício. Observa-se que o quantitativo de membros oriundos da comunidade interna é majoritário em relação aos membros externos. Nesta hipótese, considerando que o voto exigido nas deliberações deste colegiado não é secreto, configura-se uma mácula na imparcialidade das decisões ali emanadas. Apesar de o processo de escolha dos membros oriundos da comunidade interna seja por meio de voto direto da comunidade institucional, a posição desses membros será sempre de subordinação em relação ao presidente do Conselho Superior. Como órgão executivo de administração geral, posiciona-se a reitoria assessorada pelos órgãos a elas subordinados: 5 pró-reitorias, diretorias sistêmicas, auditoria interna, procuradoria jurídica e a direção geral dos campi.

O Colégio de Dirigentes também se destaca como colegiado integrante do modelo organizacional do IFPE; de caráter consultivo, é o órgão de assessoramento e apoio ao processo decisório da Reitoria. Este é composto pelo reitor, na qualidade de Presidente, dos pró-reitores e dos dirigentes gerais dos campi. Os cinco pró-reitores são indicados e nomeados pelo reitor e os dirigentes gerais dos campi são

eleitos pela comunidade local de cada campus e nomeados pelo reitor. Com a vantagem de cinco membros (pró-reitores), as decisões também deste colegiado são passíveis de imparcialidade, havendo como uma de suas primeiras competências a elaboração do orçamento institucional: “Art. 10. Compete ao Colégio de Dirigentes: I – apreciar e recomendar a distribuição interna de recursos (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012, p. 12).

Convém esclarecer que atualmente o IFPE possui nove campi e que o diretor geral de cada campus é em regra eleito pelos seus pares na forma do Regimento. Do universo dos campi instalados, em três destes (Caruaru, Garanhuns e Afogados da Ingazeira), ainda não foi realizada consulta à comunidade para eleição do diretor geral do respectivo campus, por se traduzirem em unidades recém-criadas (em menos de cinco anos) em que o reitor nomeia o primeiro diretor geral sem preceder a qualquer processo eleitoral na forma do Regimento Geral, a saber: “Art. 88. As consultas para o cargo de Diretor-Geral nos *Campi* em processo de implantação deverão ser realizadas após cinco anos de seu efetivo funcionamento, contados da data da publicação do ato ministerial que autorizou o início de suas atividades” (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012, p. 41).

Sobre o Colégio de Dirigentes, dos 14 membros existentes, 8 destes foram indicados e nomeados pelo reitor (presidente), sem qualquer submissão a processo de consulta à comunidade, reiterando-se que é por meio desse colegiado que o orçamento interno é elaborado.

Corroborando as explanações supra a respeito da estrutura organizacional do IFPE, constatamos que a descontração ocorre por mera organização administrativa, não obstante a referida estrutura refletir uma gestão predominantemente centralizadora e detentora do poder em todas as esferas da organização, inclusive nos órgãos colegiados superiores.

Sobre o Regime Disciplinar estabelecido nos regulamentos internos do IFPE, o poder não se fraciona, encontra-se estabelecido na forma preconizada artigo 33 do Regimento Geral: “Art. 33. Compete ao(à) Reitor(a): VIII – expedir resoluções, portarias e atos normativos, bem como constituir comissões e exercer o poder de disciplina no âmbito do **IFPE**” (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de

Educação Profissional e Tecnológica, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012, p. 20, grifo do autor).

É neste contexto que os PAD's, objeto do nosso estudo, se instauram e se desenvolvem.

Não existe regulamento próprio sobre PAD no IFPE nem tampouco a formação de Comissões Permanentes. Remonta nos arquivos consultados a existência de uma CPAD, de caráter permanente, no decorrer do exercício de 2005 e 2006. Teve duração de dois anos e foi extinta pelo mesmo ato instituidor. Destaca-se a existência de regulamentação de apenas algumas rotinas e fluxos administrativos sobre sindicâncias e processos administrativos disciplinares, da lavra desta pesquisadora, instituídos pela Portaria nº 221/2005-GD, de 28/06/2005 (INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. Gabinete do Reitor, 2005). O referido regulamento foi elaborado com base na Lei n 8.112/90, mas sem qualquer alusão a este em seu Regimento ou Estatuto regedor do IFPE.

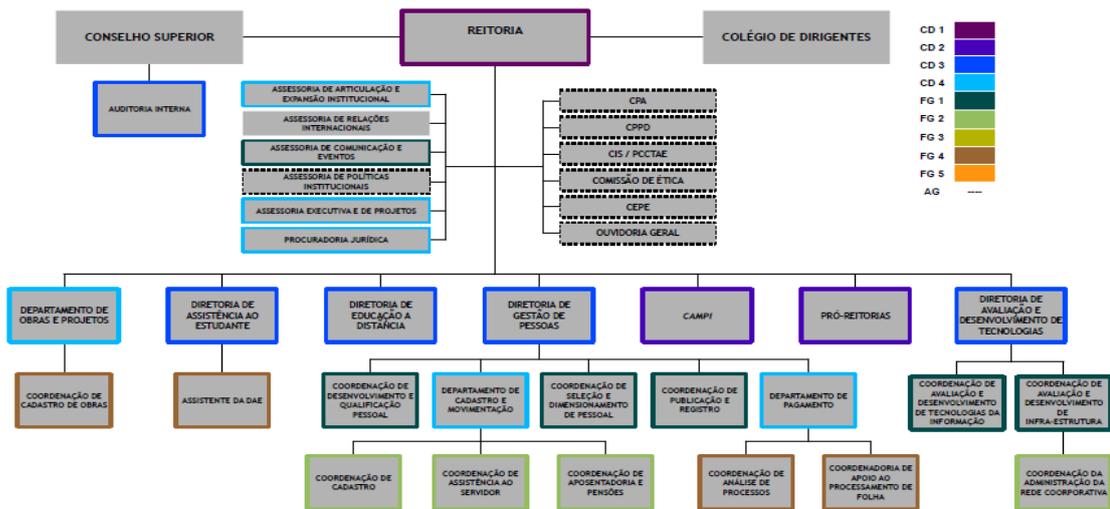
Dos 58 servidores que atuaram como membros de PAD no período, apenas cinco foram capacitados na matéria, não obstante este não seja requisito para ser membro de comissão.

Todos os PAD's instaurados no período de 2009 a 2012 foram realizados por servidores do próprio IFPE.

Como não há regulamento próprio, os PAD's teriam que se desenvolver na forma da lei que determina serem os membros das comissões designados pela autoridade competente, segundo o artigo 149 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL. Lei nº 9.112, 1990). Recentemente o IFPE introduziu uma exigência, através de ato do reitor, veiculado através do memorando nº 043/2013-GR (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Gabinete da Reitoria, 2013a) e 092/2013-GR, de 10/06/2013 (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, Gabinete da Reitoria, 2013b), a fim de que os diretores gerais dos campi indicassem nomes de servidores de nível superior para composição de comissões de PAD's. O referido ato gerou polêmica na instituição, uma vez que o requisito de nível superior somente encontra-se afeto à figura do membro presidente (art. 149) e que nenhum diretor geral de campus é autoridade competente para tal designação enquanto inexistir regulamento próprio que assim permita. Ademais, não foi informado aos diretores gerais o conteúdo do PAD a ser apurado por tais servidores nem lhes foi

delegado atribuições para tal competência. Ora, se a competência legal é da autoridade máxima, esta poderá designar quem bem entenda com fulcro nos requisitos do art. 149 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, Lei nº 9.112, 1990), para a condução das comissões processantes, sem precisar de qualquer indicação dos diretores dos campi, os quais em nada contribuem com a referida indicação.

Figura 2 – Estrutura organizacional do IFPE



Fonte: Instituto Federal de Pernambuco. Pró-Reitoria Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE (2012)

3.2.2 Sujeitos da pesquisa

O processo de definição da amostra qualitativa na pesquisa deve seguir alguns critérios:

Investir em instrumentos que permitam compreensão de diferenciações internas e de homogeneidade; assegurar que a escolha do lócus e do grupo de observação e informação contenha o conjunto das experiências e expressões que se pretende conhecer; definir claramente a pergunta central da pesquisa; dar atenção a todos os outros grupos que interagem com o do foco principal, buscando compreender o papel de cada em suas interações; trabalhar num processo de inconclusão progressiva das descobertas do campo; confrontando-as com as teorias que demarcam o objeto; nunca desprezar informações ímpares e não repetidas, cujo potencial explicativo, acaba por ser importantes na descoberta da lógica interna do grupo; considerar um número suficiente de interlocutores para permitir reincidência e complementariedade da informação; certificar-se de que o quadro empírico da pesquisa esteja mapeado e compreendido; sempre que possível, prever uma triangulação de técnicas e até de métodos, isto é, em lugar de se restringir a apenas uma fonte de dados, multiplicar as tentativas de aproximação (MINAYO, 2008, p. 197).

Em se tratando de sujeitos, neste estudo, foram eles: os 62 PAD's e os 58 servidores que atuaram nos PAD's, na condição de membros, no período de 2009 a 2012. Assim, nos alinhamos a Minayo (2008, p. 197) para quem é preciso "privilegiar os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer".

3.2.3 Procedimentos de coleta e análise de dados

A coleta de dados foi realizada por meio da pesquisa documental, bibliográfica e do estudo de caso.

3.2.3.1 Da pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica contemplou a leitura e releitura na literatura sobre as seguintes disciplinas: direito administrativo, direito constitucional, administração, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, patrimônio público, metodologia de pesquisa, hermenêutica jurídica, poder e legitimidade do poder, filosofia, introdução ao direito, mitologia grega, história geral, cultura e organizações, gestão pública. Consultamos a matéria doutrinária em livros, artigos e trabalhos publicados em revistas e na Internet. Destaca-se consulta realizada na monografia de minha autoria sobre "O Processo Administrativo Brasileiro: utilização da Lei nº 9.784/99 à luz do Processo Administrativo Disciplinar" (ARARIPE, 2007) elaborada por ocasião do título de especialista em Direito Público pela Universidade Potiguar/RN, além de outras devidamente citadas em nossas referências.

3.2.3.2 Da fonte documental

Como fonte documental destaca-se, em primeiro lugar, a análise dos 66 artigos contidos na Lei nº 8.112/90, considerada a lei regente do PAD, objeto do nosso estudo. Como fonte subsidiária à lei regente, estudamos também a Lei nº 9.784/99 que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Federal; o Manual do PAD, um verdadeiro guia de orientação procedimental na matéria de autoria da CGU, disponível a qualquer cidadão através do sitio da CGU (www.cgu.gov.br); portarias, orientações normativas, instruções normativas e pareceres da CGU; jurisprudência dos nossos tribunais através de acórdãos,

súmulas e enunciados; relação de servidores capacitados na matéria sobre PAD através da CGU/ESAF no Estado de Pernambuco, obtida através de solicitação ao banco de dados da CGU; princípios estabelecidos na Constituição Federal; Processos administrativos disciplinares (PAD e SIND), portarias, resoluções, ofícios, memorandos, boletins de serviço, relatórios de correição, expedidos pelo IFPE, inclusive o Regimento Geral e Estatuto, ambos aprovados por resolução do Conselho Superior do IFPE; demais legislações e instrumentos normativos diversos que envolvem a matéria em estudo.

Registre-se ainda que alguns dados sobre servidores que atuaram como membros de PAD, tais como: quantitativo entre docentes e técnico-administrativos, cargo ocupado, unidade de lotação, nível de escolaridade, formação acadêmica, etc. foram fornecidos pela DGPE/IFPE, por meio do preenchimento do questionário – apêndice B.

Dentro da pesquisa documental, ao analisar o relatório de correição preenchido anualmente pelo IFPE a fim de prestar informações a CGU, extraímos informações do período de 2009 a 2012, totalizando 62 PAD's investigados através do modelo de dados a seguir apresentado:

Quadro 1 – Relatório de correição (modelo)

No. Processo					
Tipo de processo:	Sindicância			PAD	
Ato Instaurador	Portaria		Ordem de Serviço	Outros(especificar)	
Número e data Ato:				Data:	
Irregularidade/ ilegalidade	Fraude		Ato de Corrupção	Dano ao Erário	Outros
Fato sob Apuração	(descrição sucinta)				
Situação do processo:	Em andamento – fase:				Concluído em
Julgamento:	Absolvição		Apenação	Instauração de PAD (na hipótese de sindicância)	
Pena aplicada:					
Remessa dos Autos:				AGU	
Recomendação de Instauração de TCE	Valor do dano causado ou estimado(R\$):				

Fonte: Brasil. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União (2013)

O campo do formulário acima denominado de “outros”, relativo a irregularidades, agrupou os ilícitos que foram identificados pela descrição da situação do processo em alguns casos e em outros através do próprio PAD. Destaca-se que o relatório de correição supramencionado não acompanha o presente trabalho como anexo por constar de informações respaldadas sob o manto do sigilo quanto às partes envolvidas, neste sentido, entendemos ser razoável apresentar o modelo de dados que veicularam as informações do referido relatório.

Foi realizado um levantamento no Boletim de Serviços do IFPE – (Reunião de atos oficiais do IFPE – Portarias, Resoluções, registro de diárias concedidas) no exercício de 2012, sobre os PAD’s instaurados naquele ano, e o quantitativo de diárias percebidas pelos membros.

3.2.3.3 O estudo de caso

A coleta de dados nesta pesquisa contemplou o estudo de caso em 21 processos do universo dos 62 PAD’s, identificados no período de 2009 a 2012. Em 33,8% dos PAD’s concluídos, a pesquisa foi realizada por meio de questionários compostos de questões semifechadas, utilizando-se um quadro quantitativo para tabulação dos resultados encontrados, conforme se observa no apêndice A. O referido questionário foi aplicado em 21 processos considerando a totalidade das informações.

Na visão de Yin (2001, p. 21) o estudo de caso vem sendo bastante utilizado nas pesquisas: “Não surpreendentemente, o estudo de caso vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento”.

Nesta etapa, procuramos conduzir a investigação empírica *in locu*, com aplicação de questionário em cada processo, mensurando o prazo utilizado pelas comissões, pela PJUR e pela autoridade para o julgamento; a identificação dos membros das comissões; a tipificação do fato apurado; o resultado do julgamento; realização de confrontações entre o resultado apurado pelo Relatório Final de autoria das comissões e o julgamento, entre o Relatório e o parecer jurídico e entre o parecer jurídico e o julgamento. para aferir o período utilizado pelas comissões para conclusão do PAD. Para aferir o período utilizado pelas comissões para conclusão do PAD, consideramos a data de início como a data de publicação da

Portaria instauradora, e o término do processo com a entrega do Relatório Final pela comissão. Para avaliar o prazo total utilizado para a realização do PAD, foi considerado a data de início, ou seja, a data de publicação da Portaria instauradora e o término do processo como a data do julgamento. Também analisamos o prazo efetivamente utilizado pela autoridade para julgamento com o prazo utilizado pela PJUR para elaboração de parecer em sede de exame de legalidade dos autos, o qual no IFPE respalda ou não o julgamento dos PAD's.

Sobre o Estudo de Caso Silva (2003, p. 63) define: “É um estudo que analisa um ou poucos fatos com profundidade. A maior unidade do estudo de caso é verificada nas pesquisas exploratórias e no início de pesquisas mais complexas”.

4 CRIAÇÃO DO PAD E MODELO DE GESTÃO VIGENTE

Não há outro meio de atalhar o arbítrio, senão dar contornos definidos e inequívocos à condição que o limita (BARBOSA, 1928, p. 138).

O PAD, nos moldes em que hoje se apresenta, nasceu por uma determinação da Constituição de 1988, com a Lei nº 8.112/90 (Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União), sendo mais tarde profundamente alterada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Considerada como principal instrumento jurídico a tratar do PAD, conta com apenas 40 (quarenta) artigos que regulamentam esse processo. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), vem sendo recepcionada subsidiariamente para suprir a insuficiência instrumental da norma regente nas questões de PAD.

A norma regente do PAD foi criada em um momento em que o modelo de gestão predominante era o burocrático. Para Pereira (1998), no governo Sarney, plano gerencial, houve uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de retorno aos anos 1950. Embora a Lei nº 8.112/90 só tenha tido vigência no governo Collor, com a reforma gerencial, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da *new public management*¹¹. Inicialmente a citada lei estabelecia mais de 100 direitos, uns dois ou três deveres e alguns poucos dispositivos sobre o processo disciplinar e as sanções cabíveis em caso de falta grave, projeto esse sancionado com vetos posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional, esse emblema do privilégio que, de acordo com Costa (2008), em nada contribuiu para valorizar a função pública.

Conforme ensina Costa (2008), a administração pública burocrática se caracteriza pela profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o poder racional legal. Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. O controle rígido dos processos volta-se para a administração de pessoal, as compras

¹¹O New Public Management (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP), surgiu em meados da década de 1980, especialmente após a crise do petróleo de 1979, ganhando forma e conteúdo nas administrações Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos EUA (NEW PUBLIC..., 2013).

e o processamento de demandas. Já a administração pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. O gerencialismo não nega todos os princípios da administração pública burocrática, pois tem uma clara noção do interesse público e conserva, embora flexibilizando-os, critérios rígidos de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, a organização das carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A principal diferença está na forma de controle “que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados” (COSTA, 2008, p. 865-866).

Secchi (2009) entende que o modelo burocrático já foi bastante criticado, sendo o modelo weberiano considerado inadequado no contexto institucional contemporâneo. Na sua visão, esse modelo pressupõe ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e deslocamento das necessidades dos cidadãos. E apresenta como alternativa dois modelos organizacionais e um paradigma relacional ao modelo burocrático, tais como: a Administração Pública Gerencial (AGP) e o Governo Empreendedor (GE), ambos modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. No tocante ao movimento da Governança Pública (GP), ainda na visão de Secchi (2009), esse se traduz em um modelo relacional, porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. Acredita o autor que, a longo prazo, esses modelos para reformas têm potencial para mudar o modo como as organizações públicas se administram e se relacionam.

Atualmente não se pode afirmar que a Administração Pública assume um determinado modelo de gestão, porque a adoção de modelos organizacionais pressupõe o grau de continuidade e descontinuidade nas diferentes unidades organizacionais, níveis hierárquicos e regiões geográficas. Assim, na concepção de Secchi (2009, p. 365), em uma mesma organização se pode encontrar vários modelos organizacionais, senão vejamos:

Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar em um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores. Analiticamente um pesquisador pode encontrar fragmentos de burocracia, APG, GE e GP dentro de uma mesma organização. Até mesmo o patrimonialismo pré-burocrático ainda sobrevive

por meio das evidências de nepotismo, gerontocracia, corrupção e nos sistemas de designação de cargos públicos baseados na lealdade política.

Na forma do Manual do PAD, a Administração Pública:

organiza-se de forma verticalizada, possibilitando distribuir e escalonar os seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes. E o Estado faz isso por meio do estabelecimento da relação de subordinação entre os diversos órgãos e servidores, com distribuição de funções e gradação da autoridade de cada um (BRASIL. Controladoria-Geral, 2013, p. 58).

A obrigação de apurar notícia de irregularidade decorre justamente de um sistema hierarquizado no qual está estruturada a Administração Pública, com destaque para o poder de fiscalizar as atividades exercidas por seus servidores e demais pessoas a ela ligadas, exigindo-lhes uma conduta adequada aos preceitos legais e morais vigentes.

4.10 MODELO DE GESTÃO NO CONTEXTO DA PESQUISA

O âmbito do presente estudo toma como base a realidade encontrada no IFPE, autarquia federal vinculada ao MEC, cuja estrutura organizacional encontra a seguinte disposição: Órgãos colegiados: Conselho Superior (CONSUP), de caráter deliberativo e consultivo; Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo; Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), de caráter consultivo e normativo. Como órgãos de assessoramento: Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (CIS/PCCTAE); Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD); Comissão Própria de Avaliação (CPA) e a Comissão de Ética. São órgãos executivos da Administração: a Reitoria, composta pelo Reitor, Diretorias Sistêmicas e cinco Pró-Reitorias; a Auditoria Interna; a Procuradoria Federal e as Diretorias-Gerais dos *Campi* (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012).

A administração do IFPE é verticalizada, possui como órgão executivo central a Reitoria, que coordena a administração dos *campi* na forma do Regimento Geral, a saber:

Art. 29. Os órgãos executivos da Reitoria do **IFPE**, distribuídos pelos níveis de sua estrutura, são os seguintes:

- I – Gabinete;
- II – Auditoria Interna;
- III – Procuradoria Federal;
- IV – Ouvidoria Geral;
- V – Pró-Reitorias:
 - a) Pró-Reitoria de Ensino – PRODEN;
 - b) Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação – PROPESQ;
 - c) Pró-Reitoria de Extensão – PROEXT;
 - d) Pró-Reitoria de Administração – PROAD;
 - e) Pró-Reitoria de Integração e Desenvolvimento Institucional – PRODIN.
- VI – Diretorias Sistêmicas;
- VII – Departamento de Obras e Projetos de Engenharia
- VIII – Assessorias;
- IX – Direção Geral dos *Campi*.

Parágrafo único. O(A) Reitor(a) estabelecerá as diretrizes sistêmicas que serão seguidas por todos os *Campi*, polos e pelas pró-reitorias, por meio de seus atos normativos e das resoluções e deliberações dos fóruns colegiados.

Art. 30. A Reitoria, dirigida pelo(a) Reitor(a), é o órgão executivo da administração superior que planeja, coordena, supervisiona e controla todas as atividades do Instituto Federal de Pernambuco (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012, grifo do autor).

Ressalta-se que o regime disciplinar no âmbito do IFPE prescinde de Regulamento próprio, estando entregue nas mãos das disposições legais disponíveis sobre a matéria no âmbito da Administração federal, conforme dispõe seu Estatuto, senão vejamos:

Art. 37. O regime disciplinar do corpo docente e técnico-administrativo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco observa as disposições legais, normas e regulamentos sobre a ordem disciplinar e sanções aplicáveis, bem como os recursos cabíveis, previstos pela legislação federal (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2009).

4.2 A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NO PAD

O processo administrativo disciplinar sofre a intervenção de dois órgãos estranhos ao órgão ou entidade onde a apuração se realiza, em momentos distintos: a CGU, em sua função correicional e consultiva. A Procuradoria Federal, na condição de órgão jurídico consultivo, por meio de núcleos consultivos vinculados às

autarquias e fundações. Impende destacar que a função consultiva de ambos os órgãos é facultativa sem qualquer caráter vinculante.

Passemos à análise da participação de cada um desses órgãos na matéria em estudo.

4.2.1 Participação da CGU no processo administrativo disciplinar

A CGU¹² é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

A correição é uma das áreas de atuação fundamentais da CGU e consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades. A unidade da CGU responsável pelas atividades relacionadas à “correição” é a Corregedoria-Geral da União (CRG).

Através de sitio próprio na internet (www.cgu.gov.br), a CGU disponibiliza a legislação, guias, manuais, instrumentos normativos e sistema integrado sobre o PAD no âmbito da Administração Pública Federal. Dentre os trabalhos da CGU sobre o assunto, destaca-se o Manual do PAD e o Guia do PAD (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013), ambos de caráter consultivo e disponíveis no sitio da CGU na internet. Exerce também a fiscalização sobre esses processos administrativos, por meio do sistema de correição, além de regulamentar a matéria através de orientações normativas, portarias e enunciados próprios:

Enunciado CGU n.º 01 (Prescrição. Interrupção
O processo administrativo disciplinar e a sindicância acusatória, ambos previstos pela lei n.º 8.112/90, são os únicos procedimentos aptos a

¹²A CGU foi criada pelo Decreto n.º 4.177, de 28 de março de 2002, posteriormente alterada sua estrutura através dos Decretos n.º 5.480, de 30 de junho de 2005, e n.º 5.683, de 24 de janeiro de 2006.

interromper o prazo prescricional (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2011b, p. 22, grifo do autor).

A Portaria da CGU nº 335, de 30 de maio de 2006 (BRASIL. Controladoria-Geral, 2006), ao criar conceitos e instrumentos de correição no processo administrativo disciplinar, alguns deles sem respaldo legislativo, parece enfrentar as vedações contidas no art. 68 da Constituição Federal (BRASIL. Constituição, 1988)¹³ que infere proibição à delegação ostensiva ou disfarçada de poderes legislativos ao Executivo, não se concebendo, na visão de Campos (2011), tal norma como instrumento hábil para regulamentar a legislação específica à matéria veiculada.

Nos dizeres de Mello (2006, p.352): “Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções”.

A CGU ainda coordena cursos de treinamento na matéria, em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), oferecidos aos servidores públicos periodicamente. Dos servidores capacitados, a CGU mantém um banco de dados por Estado e por instituição. O Estado de Pernambuco contempla 405 servidores lotados na Administração Direta e Indireta, capacitados em PAD através da ESAF.

A CGU¹⁴, através do seu Manual do PAD, reconhece lacunas da Lei nº 8.112/90 que demandam integração por meio de outras legislações aplicáveis, citando com destaque as leis 9.784/99 (lei do processo administrativo); 8.429/92 (lei de improbidade), além dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e princípios processuais, tais como o do devido processo legal (*due process law*), da ampla defesa, do contraditório, da presunção de não culpabilidade etc. (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013), especificando

¹³Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I – organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III – Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

¹⁴Criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Esse número está certo? Não é referência de data?

ainda que as normas do Código de Processo Penal e do Código de Processo Civil podem valer subsidiariamente no direito disciplinar, desde que não haja norma especial regendo a matéria.

- a) Lei no 8.429 a) Lei no 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) – regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. A aplicação das regras elencadas na Lei Federal nº 9.784/99 aos processos administrativos disciplinares (regidos por lei especial – Lei no 8.112/90) será subsidiária, vale dizer, a lei geral incidirá nas partes omissas e sempre que não houver disposição especial no Estatuto dos Servidores Públicos Federais, como prevê o artigo 69;
- b) Lei no 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) – além de trazer disposições para responsabilizar agentes públicos por atos de improbidade, agrega aspectos específicos para o processo administrativo disciplinar, definindo os atos de improbidade administrativa e cominando penas passíveis de serem aplicadas a agentes públicos (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012, p. 16).

4.2.2 A Intervenção da Procuradoria Federal (PF) no processo administrativo disciplinar

As Procuradorias Federais foram criadas pelo artigo 9º da Lei nº 10.480/2002 e possuem competências instituídas, dentre outras, para as atividades de assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais.

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 2º Integram a Procuradoria-Geral Federal as Procuradorias, Departamentos Jurídicos, Consultorias Jurídicas ou Assessorias Jurídicas das autarquias e fundações federais, como órgãos de execução desta, mantidas as suas atuais competências (BRASIL. Lei nº 10.480, 2002).

A partir da vigência da referida lei, os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas passaram a integrar a Procuradoria Geral Federal (PGF) como órgãos de execução, mantidas as mesmas competências. A PGF, por meio das Procuradorias Federais (PF) seccionais nos estados presta assessoramento jurídico às autarquias e fundações, seja através do órgão jurídico interno descentralizado, ou

através dos Núcleos de assessoramento jurídico que também integram as Procuradorias Federais nos Estados.

No âmbito do IFPE, o órgão jurídico é denominado Procuradoria Federal (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012), não obstante adote a sigla de PJUR (Procuradoria Jurídica). O órgão jurídico é da autarquia/IFPE, embora nele possam estar lotados procuradores federais que atuam vinculados aos Núcleos de Assessoramento Jurídico das PF nos estados. O cargo de titular do órgão jurídico junto às autarquias pode ser ocupado por Bacharel em Direito que preencha os requisitos do parágrafo 2º, artigo 2º, da Lei nº 9.704, de 17 de novembro de 1998, *in verbis*:

Art. 1º Os órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União estão sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do Advogado-Geral da União.

§ 1º A supervisão técnica a que se refere este artigo compreende a prévia anuência do Advogado-Geral da União ao nome indicado para a chefia dos órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União. (Renumerado pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 2º Para a chefia de órgão jurídico de autarquia e de fundação federal, será preferencialmente indicado Procurador Federal, de reconhecida idoneidade, capacidade e experiência para o cargo. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 3º Na hipótese de a indicação recair sobre Bacharel em Direito que não seja Procurador Federal, deverá ser suficientemente justificada assim como atendidos todos os demais requisitos do § 2º. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001) (BRASIL. Lei nº 9.704, 1998).

Algumas autarquias mantêm como titular da unidade um bacharel em Direito que não é Procurador Federal de carreira, a exemplo do próprio IFPE há alguns anos, e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente, o IFPE possui como titular do seu órgão jurídico um Procurador Federal para atender ao universo da instituição com sua sede/Reitoria e mais nove campi distribuídos pelo interior do Estado de Pernambuco. Considerando a grande demanda pela intervenção do jurídico na instituição, esta socorre-se muitas vezes do núcleo consultivo da própria Procuradoria Federal.

No âmbito do IFPE, a participação da Procuradoria Federal - PF no exercício do poder sancionador na administração pública vem sendo realizada no exame da legalidade dos PAD's, porém a intervenção nos PAD's pela PF não se encontra disposta na legislação pertinente ao regime disciplinar. Trata-se muito mais de uma

faculdade oriunda da autoridade julgadora do que de uma imposição legal. A intervenção do órgão parecerista inexistente nas disposições da lei regente no trato do Processo Administrativo Disciplinar, bem como nos termos do artigo 42 da Lei nº 9.784/99 de aplicação subsidiária. A intervenção do órgão consultivo pode ser obrigatória apenas nos casos de previsão legal, como se observa o inciso VI do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, acerca de situações em que esse órgão deve ser ouvido:

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993).

Como o referido exame da legalidade é uma faculdade da autoridade julgadora, não constituindo qualquer fase do PAD ou alguma exigência legal, verifica-se que o prazo em que os PAD's permanecem na PF são computados dentro do prazo concedido para julgamento (20 dias). De acordo com dados coletados no IFPE, após a conclusão do processo pela comissão, os autos são encaminhados à autoridade instauradora com o Relatório Final para julgamento. Como não há previsão legal para intervenção do órgão jurídico e o PAD é remetido à Procuradoria Jurídica (PJUR) para exame da legalidade pela autoridade instauradora, verifica-se que o prazo retido para parecer jurídico está incluído no do julgamento.

O fato de a ultrapassagem do prazo para julgamento não acarretar nulidade do PAD, consoante previsto no artigo 169 da Lei nº 8.112/90, e a constatação de longos períodos em que o processo permanece aguardando parecer no órgão jurídico resultam no caráter protelatório da apuração cuja fase processual vincula o julgamento sem a devida previsão legal (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Apesar de a lei régia consagrar a flexibilização para o prazo de julgamento, a jurisprudência dos nossos Tribunais, limitam este prazo a 140 dias. Não obstante, a jurisprudência pode integrar as lacunas deixadas pela lei, mas não se sobrepor à mesma. Havendo um limite de razoabilidade para extrapolação do referido prazo, não poderá a autoridade julgadora motivar o atraso no julgamento sob o argumento

da falta de resposta do órgão jurídico. Sugere-se que a autoridade julgadora socorra-se na determinação do artigo 24 da Lei nº 9.784/99 para exigir a manifestação da PF em face aos PAD's que lhe são submetidos ou ainda dispensar a dita intervenção por ausência de previsão legal.

Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.
Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

Apesar de a previsão legal informar que quando ultrapassado o prazo para julgamento, este não será motivo de nulidade, o referido prazo não pode ser indefinido. Por isso a jurisprudência tem fixado um limite razoável para expiração desse prazo, apelando-se para o princípio da proporcionalidade: Embargos Declaratórios no Mandado de Segurança nº 14.446 - DF (2009/0121575-7).

O prazo prescricional suspenso com a abertura do processo administrativo disciplinar (PAD) voltará a contar após 140 dias da abertura do processo. Isso porque esse é o prazo máximo para encerramento desse tipo de processo, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). Baseada nessa jurisprudência, a Terceira Seção concedeu mandado de segurança ao ex-procurador-geral do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) José Bonifácio Borges de Andrada e determinou o arquivamento do processo administrativo instaurado contra ele (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2009).

A comissão processante do PAD, ao emitir Relatório Final põe termo ao processo no prazo previsto pela Lei nº 8.112/90, seja de 30¹⁵ dias para Sindicância, seja de 60¹⁶ dias para o PAD (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). Nos dizeres de Couto (2012, p. 73): "não se deve confundir o prazo de conclusão da comissão processante como o prazo para julgamento do PAD, 20 dias na forma do artigo 167 do dispositivo legal supra". Ocorre que, diferentemente do que se passa na contagem do prazo para julgamento, a ultrapassagem deste ensejará a nulidade do processo, dentro dos limites de razoabilidade.

¹⁵Artigo 145. Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior;

¹⁶Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

Neste sentido verifica-se um ponto de desequilíbrio entre o que a legislação determina para a autoridade (uma flexibilização de suas ações) e o que determina para os servidores – membros de comissão – subordinados à autoridade julgadora. Através de notas orientadoras, a CGU, no Manual do PAD, tenta mitigar a desigualdade consignada na lei régia: “A comissão processante conduzirá as apurações dentro dos limites fixados. Do mesmo modo, a autoridade julgadora proferirá sua decisão atenta à demarcação legal em comento” (BRASIL. Controladoria-Geral, 2012, p.29).

5 COMO O PAD SE DESENVOLVE: INSTAURAÇÃO, INSTRUÇÃO E JULGAMENTO

Não permiti que vosso direito seja pisoteado impunemente (VON IHERING,2000, p. 94).

A Lei nº 8.112/90, único instrumento legal vigente que dispõe sobre o PAD, estabelece que esse processo tem início com a denúncia de suposta irregularidade ocorrida no serviço público (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). De acordo com o artigo 143 dessa lei, a denúncia obriga a autoridade que tiver ciência a instaurar sindicância ou PAD (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). O dispositivo legal em comento, em seu artigo 144, também preceitua que a referida denúncia deve conter a identificação e o endereço do denunciante e que seja formulada por escrito, confirmada a autenticidade. Não obstante esse dispositivo legal vede o anonimato, doutrina e jurisprudência têm admitido a denúncia anônima, o que vem justificar uma abordagem maior sobre o tema.

5.1 A DENÚNCIA ANÔNIMA: vedação e aceitação

Apesar da vedação constitucional ao anonimato¹⁷ (BRASIL. Constituição, 1988) e da exigência do respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os quais contrariam os procedimentos sob sigilo, recentemente a CGU, na condição de órgão central e na sua função regulamentadora¹⁸(BRASIL. Decreto nº 5.480, 2005), elaborou conceitos sobre o processo administrativo disciplinar e adotou a recepção da denúncia anônima, ao arrepio inclusive da legislação aplicada¹⁹ (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990; BRASIL. Lei nº 9.784, 1999). No Manual do PAD, constante do sitio da CGU, verifica-se o seguinte entendimento consolidado na forma do enunciado:

Constituição Federal: “Art. 5º. – “omissis” IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

¹⁷ Art. 5º, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

¹⁸ Art. 4º do Decreto nº 5.480/2005.

¹⁹ Art. 143 e 144 da Lei 8.112/90 e Art. 2º e 6º da Lei nº 9.784/99.

Enunciado CGU n.º 03: “Delação anônima. Instauração. A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012).

Em consonância com a disciplina legal, corrobora Lessa (2001, p. 62):

Pelo que se vê da redação do art. 144 e seu parágrafo único, acima citado, cuidou o legislador no sentido de evitar que denúncias absolutamente inconsistentes viessem a macular a honra do servidor denunciado e, ao mesmo tempo, perturbar as atividades da repartição pública.

Carvalho (2000) dispõe de forma contrária aos ditames legais:

Como consabido, os princípios da moralidade e do interesse público, informadores da atividade da Administração Pública Federal (art. 2º, *caput*, Lei Federal 9.784/99), devem, reflexamente, ser primados na conduta dos agentes públicos. Com esse desiderato, o ordenamento jurídico consagrou o direito de qualquer cidadão responsável, comprometido com os sobreditos princípios éticos e com a defesa da coisa pública, formular denúncia contra servidores públicos, a ser recebida desde que com a obediência dos quesitos legais de admissibilidade.

Diniz (2001, p. 471) aborda o assunto da denúncia sobre irregularidades no serviço público federal:

As denúncias sobre irregularidades deverão conter a identificação, o endereço do denunciante e ser formuladas por escrito. Quando o fato objeto da denúncia não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a mesma será arquivada, por falta de objeto. Este princípio repudia a denúncia anônima que tantos prejuízos causam às pessoas.

A brilhante lição de Silva (1993, p. 222) sobre esse artigo assevera que:

A liberdade de manifestação de pensamento tem seus ônus, tal como o de o manifestante identificar-se, para, e, sendo o caso, responder por eventuais danos a terceiros. Daí por que a Constituição veda o anonimato. A manifestação e pensamento não raro atinge situações jurídicas de outras pessoas a que ocorre o direito, também fundamental individual, de resposta. O art. 5º, V, o consigna nos termos seguintes: V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.

A Constituição Federal em seu artigo 220, ao tratar da comunicação social, dispõe que: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (BRASIL. Constituição, 1988).

Na legislação infraconstitucional, destaca-se que a liberdade de pensamento está disciplinada na Lei nº 5.250/67, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, *in verbis*: “Art. 1º É livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer”(BRASIL. Lei nº 5.250, 1967).

Sobre a denúncia anônima entende o procurador do Distrito Federal Carvalho (2000, p. 1):

O preceito do art. 144 da Lei 8.112/90 tem o escopo de preservar a dignidade do cargo público e constitui um direito subjetivo dos servidores contra denúncias vazias, infundadas, perseguições políticas, agressões à honra perpetradas por desafetos ou por pessoas de má-fé, de modo a evitar que, sob o manto do anonimato, terceiros irresponsáveis venham a vilipendiar a imagem e a distinção de cidadãos que zelam e servem a coisa pública. Não se trata de uma garantia da pessoa física do funcionário, porém de uma proteção à dignidade do posto público e ao alcance dos fins superiores da própria Administração. Sem regras, indivíduos inescrupulosos empregariam, anônima e impunemente, todo tipo de difamação e calúnia, sem ao menos a oportunidade de defesa para os ofendidos, que sofreriam o constrangimento da instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, procedimentos cujo conteúdo termina por se refletir publicamente, no âmbito da repartição pública, com irreparável gravame ao funcionário ilegalmente acusado. O art. 144 é uma garantia dos que exercem cargo público e da dignidade que se lhes presume, que requer prova robusta e identificação, qualificação, endereço e denúncia por escrito dos delatores, sob pena de os funcionários padecerem afrontas e danos físicos e morais irreparáveis apenas porque um desconhecido – quiçá um desafeto ou mesmo pessoas mal-intencionadas – resolveu adotar o expediente apócrifo como meio de prejudicar facilmente o servidor público.

Martins (2002b) manifesta-se favorável à corrente que defende que não se pode instaurar um processo administrativo disciplinar, sem a devida identificação do denunciante. Segundo o autor, deve-se analisar que uma Administração Pública Gerencial que se destaca por aplicar o princípio da economicidade, plasmado na Lei Fundamental em vigor, certamente adota a prudência necessária quando recebe notícias confusas e possivelmente frágeis em relação ao cometimento de infrações disciplinares por parte de seus agentes públicos. Entende que a denúncia anônima não é suficiente para propiciar incontinentemente a instauração de um processo administrativo disciplinar, porém não se pode desprezar o teor da notícia de irregularidades no serviço público. *In fine*²⁰, defende que se deve tomar

²⁰ Tradução Português brasileiro-Latim: Para Sempre, Para a Eternidade, Para o infinito (IN FINE, 2013).

conhecimento das informações de cunho denunciativo e, com base no princípio da razoabilidade, poderão ser feitas investigações, levantamentos, inspeções nas áreas denunciadas, que possam elucidar a procedência da notícia anônima.

Assevera Costa (2010, p. 183) que:

não é jurídico nem democrático que o servidor público venha, sem mais nem menos, responder a processo disciplinar. [...] O Direito Processual Disciplinar exige a presença desses conectivos (princípios de prova) como forma de evitar que venha o servidor público sofrer os incômodos e os aborrecimentos oriundos de um processo disciplinar precipitadamente instaurado, além de, com tal cuidado, proporcionar resguardo à dignidade do cargo público ocupado pelo acusado, o que se reverte, por fim, em benefício da normalidade e regularidade do serviço público, escopo inarredável a que deve preordenar-se toda repressão disciplinar.

Carvalho (2000) recomenda que muita ponderação e cautela presidam a apreciação concernente à repercussão administrativa da conduta da vida privada do servidor público. Defende o autor que:

só em casos inquestionáveis de prejuízo para a atividade funcional ou prestígio direto do funcionário em face das atribuições específicas de seu cargo, prejudicadas pela ação consumada no âmbito particular, é que se pode discutir eventual apenação disciplinar (CARVALHO, 2000, p. 136-137).

Os arrestos jurisprudenciais ora colacionados demonstram a aceitação da denúncia anônima, senão vejamos:

Ementa: Administrativo. Instauração de inquérito, mediante denúncia anônima. Possibilidade. Anistia. Não caracterizaçãõ.

I – A instauração de inquérito administrativo, ainda que resultante de denúncia anônima, não encerra, no caso, qualquer ilegalidade.

II – Não havendo ainda contra o impetrante qualquer sanção administrativa, não há cogitar-se da anistia prevista no art. 29 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

III – Recurso ordinário desprovido (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 1993).

Ementa: Processual Civil. Mandado de Segurança. Processo Administrativo Disciplinar. Omissão. Nulidade. Citação. Inocorrência.

I – Verificada a ocorrência de omissão no acórdão, que não se pronunciou sobre a nulidade da citação das servidoras no processo disciplinar, acolhem-se os embargos declaratórios nesse ponto para sanar o defeito.

II – Improcedência, no entanto, da alegação, porquanto embora o mandado de citação tenha sido omisso quanto aos fatos imputados às servidoras, tiveram elas, no dia seguinte, vista dos autos, não se podendo aceitar a alegada ignorância sobre os termos da acusação.

III – Não houve omissão quanto à nulidade do processo disciplinar por ter sido deflagrado a partir de denúncia anônima, pois o tema foi expressamente abordado na decisão.

IV – Também se rejeita a omissão quanto à nulidade na intimação das acusadas para audiência de interrogatório e também por cerceamento de defesa, pois tais alegações foram devidamente rechaçadas no julgamento do *mandamus*.

Embargos parcialmente acolhidos, sem efeitos infringentes (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2001).

Destarte, relatou o Ministro Adhemar Maciel do egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 4.435:

Quanto à denúncia anônima, tenho para mim que o dispositivo constitucional (art. 5º, IV) não tem a extensão que o recorrente lhe dá. Tal cláusula constitucional, pinçada a esmo, não pode ser tomada em sentido absoluto. É regra comezinha de hermenêutica que não se pode pegar, isoladamente, um dispositivo de um artigo de lei e dele tirar conclusões inarredáveis. A vedação do anonimato está jungida a um dos direitos fundamentais mais importantes do homem e do cidadão: a livre manifestação do pensamento. Ora, o caso concreto nada tem com 'livre manifestação de pensamento'. Por outro lado, pergunta-se: como se combaterá o tráfico de drogas sem a notícia anônima? Como apurar-se qualquer fato contra um policial truculento? Caberá à Administração avaliar e verificar se a notícia apócrifa encontra ressonância ou não. No caso em testilha, encontrou. Por outro lado, como bem sublinhou o relator *a quo*, Des. DUARTE MONTEIRO (sic), o Estatuto estadual, em seu art. 170 é taxativo: 'A autoridade que tiver ciência de irregularidades no serviço público é obrigada a promover sua apuração imediata [...]'. Desse modo, não importa como chegou a notícia (MARTINS, 2002b).

Destaca-se que o Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro²¹, ao acompanhar o voto do relator no *writ* analisado, dá o seu diagnóstico a respeito do assunto:

Quanto ao mérito, sem dúvida, a carta anônima, a denúncia anônima não podem ser fundamento de sanção. O funcionário tem interesse em identificar a pessoa que fez a imputação, mesmo porque, tal como acontece com a testemunha, poderia ser argüido o interesse, o impedimento, ou a suspeição. Mas como fato, do qual irá decorrer investigação, é indiscutivelmente legítima (MARTINS, 2002b).

Diante do exposto, verifica-se a controvérsia instalada sobre o tema constante dos arrestos jurisprudenciais, posições doutrinárias e preceitos legais sobre o tema.

O STJ vaticinou, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.480, que tratados, acordos ou convenções internacionais, após promulgados por decreto presidencial, "situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de

²¹ Processo nº 1994.00.15586-7 – MT, STJ, 6ª Turma, decisão em 25/09/95, publicação no DJ em 04/12/95.

validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias” (TEIXEIRA, 2013). Neste sentido dispõe:

Mencione-se, por fim, que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31/10/03, foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31/01/06 – sendo, portanto, admitida no ordenamento nacional com força de lei – e reconhece a denúncia anônima.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – Promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31/01/06 – Art. 13.

2. Cada Estado-Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 56).

5.2 AS FASES DO PAD: instauração, instrução e julgamento

A autoridade que tiver notícia de irregularidade se obriga a instaurar o PAD como gênero, o qual pode denominar-se de SINDICÂNCIA (SIND) ou PAD. Vimos anteriormente que a SIND também pode ser adotada como procedimento inicial quando a materialidade e/ou a autoria forem desconhecidas. No entanto, quando conhecida a materialidade do fato, a autoridade poderá pautar-se nas hipóteses dos artigos: 129, 130 e 132 da Lei nº 8.112/90 para decidir qual procedimento adequado ao caso deverá ser instaurado.

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I – crime contra a administração pública;

II – abandono de cargo;

III – inassiduidade habitual;

IV – improbidade administrativa;

V – incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI – insubordinação grave em serviço;

VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI – corrupção;

XII – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII – transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

O PAD, de acordo com a Lei nº 8.112 (1990), se desenvolve da seguinte forma:

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.

a) instauração: o ato da autoridade que instaurar o PAD deverá indicar o fato a ser apurado e o nome dos servidores que comporão a comissão que conduzirá os trabalhos e o prazo para realização dos trabalhos, de acordo com o que preceitua o dispositivo legal abaixo transcrito:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Destaca-se que no ato instaurador do PAD, emitido pela autoridade competente, deverá estar disposto no veículo normativo hábil da instituição onde o ilícito será apurado constante do seu Regimento, normalmente ocorre através de Portaria. A data da publicação²² da referida Portaria é considerada o marco inicial para o desenvolvimento dos trabalhos cujo término se dará ultrapassado o prazo ali consignado.

Em regra, o ato instaurador do PAD utiliza como instrumento a portaria que, de acordo com orientações da CGU, deverá conter os seguintes elementos:

- a) autoridade instauradora competente;
- b) os integrantes da comissão (nome, cargo e matrícula), com a designação do presidente;
- c) a indicação do procedimento do feito (PAD ou sindicância);
- d) o prazo para a conclusão dos trabalhos;
- e) a indicação do alcance dos trabalhos, reportando-se ao número do processo e demais “infrações conexas” que surgirem no decorrer das apurações. (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 123).

²² Art. 152 da Lei nº 8.112/90.

A CGU entende não constituir causa de *nulidade* do processo a **falta de indicação**, na portaria inaugural, do nome do servidor acusado, dos supostos ilícitos e seu enquadramento legal. Ao contrário de configurar qualquer prejuízo à defesa, tais lacunas na portaria preservam a integridade do servidor envolvido, e obstam que os trabalhos da comissão sofram influências, ou seja, alegada a presunção de culpabilidade.

Indaga-se qual a autoridade competente para instaurar o PAD de que trata a Lei nº 8.112/90? O § 3º do artigo 143 assim dispõe:

§ 3º A apuração de que trata o **caput**, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990, grifo do autor).

O caput do artigo 143 dispõe que qualquer autoridade que tiver ciência de irregularidade é obrigada a promover a imediata instauração do PAD. O artigo 166 dispõe que a comissão remeterá o processo com o relatório final para julgamento à autoridade instauradora (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). Logo, conclui-se que a autoridade instauradora competente será a mesma autoridade que julgará.

Quanto à comissão que conduzirá os trabalhos, a qual deverá constar no ato instaurador do PAD, esta possui apenas os critérios elencados no art. 149 supra e os impedimentos constantes do parágrafo 2º *In verbis*: “§ 2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Como aplicação subsidiária à Lei nº 8.112/90 recorre-se ao artigo 18 a 21 da Lei nº 9.784/99 a fim de complementar as suspeições e impedimentos inerentes aos membros das comissões, quais sejam:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:
I – tenha interesse direto ou indireto na matéria;
II – tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III – esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstenendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

O prazo para realização de sindicância será de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias e de 60 (sessenta dias) para realização do PAD, prorrogáveis por mais 60 (sessenta) dias, na forma prevista no parágrafo único do artigo 145 e 152 da lei regente.

b) inquérito: formada a comissão que irá realizar os trabalhos, será dado início à apuração da irregularidade apontada através da instrução do processo. Neste momento são colhidos depoimentos (acusado e/ou testemunhas), realizadas diligências, solicitados documentos, expedição de ofícios, enfim, todos os atos necessários à apuração da materialidade ou autoria. Havendo acusado e se a autoria for confirmada, ocorrerá o indiciamento do acusado, momento em que a comissão lavra um termo constando os dispositivos legais que respaldam a acusação que recai sobre o acusado e dando ciência ao mesmo através de “mandado”, na forma do artigo 161 e seguintes da lei regente.

Ao receber o termo de indiciamento, o acusado terá um prazo de 10 (dez) dias para apresentação de defesa escrita. Havendo mais de um acusado o prazo será comum de 20 (vinte) dias). Recebida a defesa, a comissão se reúne para analisar e deliberar sobre as conclusões do caso apurado, na forma dos dispositivos abaixo transcritos:

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 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

O inquérito é finalizado com a elaboração do relatório final, o qual deverá ser sempre conclusivo. Após o encaminhamento do processo juntamente com o relatório final à autoridade instauradora, o trabalho da comissão processante é encerrado.

O processo a que se refere o parágrafo anterior diz respeito ao registro de todos os atos praticados pela comissão processante na forma prevista pelo artigo 152 *in verbis*: “Art. 152 – “omissis”§ 2º As reuniões da comissão serão registradas em atas que deverão detalhar as deliberações adotadas” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

O PAD é espécie do gênero *processo administrativo*, devendo de forma subsidiária adotar a Lei nº 9.784/99, inclusive no que prevê os artigos 22 a 25, quanto a forma, tempo e lugar dos processos (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

c) julgamento: de acordo com o Inciso III, parágrafo segundo do artigo 1º da Lei nº 9.784/99, define-se como autoridade “o servidor ou agente público dotado de poder de decisão” (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

Ao receber o processo juntamente com o relatório final da comissão designada, a autoridade instauradora/julgadora dá início ao julgamento, cujo prazo é de 20 (vinte) dias, na forma da lei, devendo em regra acatar o relatório da comissão:

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. 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 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

A Lei, ainda põe a salvo de nulidade quando o julgamento ocorrer fora do prazo legal, consoante o parágrafo primeiro do artigo 169 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Caso o julgamento resulte na aplicação de sanção ao servidor indiciado, esta deverá ocorrer apenas pela autoridade competente na forma do dispositivo legal, a saber:

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I – pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II – pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III – pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV – pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

5.3 O PAD EM RITO SUMÁRIO: acumulação ilegal

A palavra rito significa:

s.m. Conjunto de regras e de cerimônias que se praticam numa religião: o rito da Igreja romana. Culto, seita. Direito Conjunto de leis adjetivas que regem o exercício de uma ação em juízo. Etnol. Ato mágico que tem por finalidade orientar uma força oculta no sentido de uma ação determinada (RITO, 2013).

O rito sumário, denominado no artigo 133 da Lei nº 8.112/90 como procedimento sumário, é designado como o procedimento a ser observado na hipótese de acumulação ilegal de cargos públicos (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). Neste caso a lei determina que a comissão apuradora seja formada por apenas dois servidores estáveis e se desenvolva nas respectivas fases: instauração, instrução e julgamento.

A instauração consagra-se com a publicação do ato que constituir a comissão e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração, diferenciando-se do rito ordinário quanto ao número de membros, que aqui se reduz para dois, e quanto à certeza do conhecimento prévio da materialidade e autoria.

A fase de instrução é resumida, pois é constituída do indiciamento, defesa e relatório. A indicição dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor, e a materialidade pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico.

A comissão terá até três dias após a publicação do ato para lavrar termo de indiciamento e promover a citação do indiciado. Citado o indiciado, este terá 5 (cinco) dias para apresentar defesa escrita. A opção do servidor até o último dia deste prazo será considerada a boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

O julgamento deverá realizar-se no prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo. A autoridade julgadora competente proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167: “§ 3º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

A autoridade competente para julgamento são as mesmas configuradas no procedimento ordinário.

Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados.

O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

O procedimento sumário rege-se pelas disposições do artigo 133, observando-se, no que lhe for aplicável, subsidiariamente, as disposições dos Títulos IV e V da Lei nº 8.112 (1990).

5.4 AS RELAÇÕES DE PODER

Na estrutura de funcionamento das organizações, a questão do poder é fundamental, pois se trata de um sistema de relações sociais em que existe permanentemente uma hierarquização baseada em diferentes capacidades dos indivíduos nas posições que ocupam nessas organizações. O poder e o controle ocupam um lugar central na vida das organizações e na existência dos seres humanos. Na matéria em estudo, o poder sancionador se manifesta com a aplicação do PAD, através da autoridade máxima de um órgão ou entidade. Esta autoridade poderia ser um órgão deliberativo, o dirigente máximo, ou outras

autoridades definidas em regulamento como competentes. Constitui o poder sancionador a que se refere o regime disciplinar da Administração Pública Federal o poder transferido pela Lei nº 8.112/90 à autoridade máxima do órgão ou entidade. Portanto, se essa autoridade detém o poder de instaurar o processo, designar os membros e ainda de julgar, verifica-se que o poder encontra-se concentrado na autoridade julgadora.

É provável que, ao tomar conhecimento do fato e ou do fato e da autoria, a autoridade possa antecipar o resultado a começar pela escolha dos servidores que irão atuar como membros. Dentre os processos investigados no IFPE, verificamos que, por vezes, a autoridade que irá instaurar a Portaria consulta outros dirigentes quanto à indicação dos membros para compor a comissão e, por vezes, não consulta ninguém. Ora, se não há uma regra, a consulta é faculdade, porque o ato de instauração é da autoridade. Portanto, a consulta somente se realiza quando convém à autoridade.

Poder (do latim *potere*) é, literalmente, o direito de deliberar, agir e mandar e também, dependendo do contexto, a faculdade de exercer a autoridade, a soberania, ou o império de dada circunstância ou a posse do domínio, da influência ou da força (PODER, 2013).

A sociologia define poder, geralmente, como a habilidade de impor a sua vontade sobre os outros, mesmo se estes resistirem de alguma maneira. Existem, dentro do contexto sociológico, diversos tipos de poder: o poder social (de Estado); o poder econômico (poder Empresarial); o poder militar (poder político); entre outros (PODER, 2013).

Segundo Arendt (2002, p. 127) o “poder significa aquela probabilidade de realizar a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo em face de resistência”.

Para Habermas (1988), o “poder” significaria, então, o assentimento dos participantes mobilizados para fins coletivos e, portanto, sua disposição de apoiar e liderança política; a “violência” significaria a faculdade de dispor sobre os recursos e meios de coação, graças aos quais uma liderança política toma decisões obrigatórias e as executa, a fim de realizar objetivos coletivos.

O estudo em questão transcorre no desenvolvimento de um processo denominado PAD, em que as partes litigantes situam-se em posições hierárquicas diferenciadas. De um lado, representando a Administração, a autoridade máxima do

órgão onde o fato ocorreu; e de outro, o servidor lotado naquele órgão que, apesar de ocupante de cargo efetivo, lhe é subordinado.

Da mesma forma também se identifica uma relação hierárquica entre a autoridade e os servidores membros de comissão, apesar da Lei nº 8.112/90 pôr a salvo a independência dos referidos membros sem, contudo, lhes retirar a condição de servidor. Nos dizeres de Rozza (2012), tanto a comissão como a Autoridade agem como juiz no processo disciplinar, para tal é necessário que o processo iguale os dois sujeitos processuais, eis que o servidor está sempre em posição de desvantagem na Administração.

Nas lições de Cavalcanti (1966, p.26): “Está sujeito à pena disciplinar quem está sujeito à subordinação hierárquica”. Portanto, o poder disciplinar decorre da posição hierárquica.

Nas lições de Maquiavel (1973), encontra-se o entendimento de que aqueles que exercem o poder quando não têm competência e, mesmo assim, desejam exercê-lo, são merecedores de censura:

O desejo de conquista é coisa verdadeiramente natural e ordinária e os homens que podem fazê-lo serão sempre louvados e não censurados. Mas se não podem e querem fazê-lo, de qualquer modo, é que estão em erro, e são merecedores de censura (MAQUIAVEL, 1973, 20).

Para Hobbes (1983), quando o indivíduo transfere, delega os seus direitos, ele não está fazendo um contrato com o soberano, mas está autorizando o soberano a agir em seu nome. Por isso o interesse do soberano é o interesse público e conseqüentemente justo:

Então os homens criam a sociedade com uma autoridade para administrar as tensões e obter segurança. Esse desejo de manter a vida num estado de constante ameaça de uma morte violenta é o instinto de conservação. Então, guiados pela razão, os homens compactuam entre si na certeza de que todos seguirão os ditames da razão e obedecerão às leis naturais. Para que essas leis naturais sejam cumpridas por todos, é necessário que haja uma autoridade que obrigue o seu cumprimento, ou seja, um Estado que esteja acima do interesse dos cidadãos e garanta a paz. A esse este Estado é delegado o direito de governar, um direito renunciado por cada um dos cidadãos (HOBBS 1983, p. 78-82).

Rousseau (1973) se preocupa com a legitimação do poder, afirmando que as leis humanas ou civis são superiores a todas as leis, inclusive às leis naturais. O

contrato social é uma associação livre entre os homens inteligentes que desejam viver em sociedade respeitando a vontade da maioria.

Na concepção de Perissinotto (2004), o conceito de autoridade refere-se ao mais enganoso dos fenômenos políticos, pois descreve uma realidade aparentemente paradoxal. De um lado, identifica uma relação hierárquica de mando e obediência, mas que não se traduz em violência, isto é, não demanda o uso efetivo dos implementos para funcionar; de outro lado, não opera por meio da persuasão, pois não é uma relação igualitária, mas sim hierarquizada; quem obedece o faz por “respeito”. Chama de influencia a habilidade para afetar as decisões e ações de outros, mesmo não possuindo autoridade ou força para assim proceder. É influente um indivíduo que consegue modificar o comportamento dos outros sem ocupar um cargo público ou privado, e não utilizar nenhuma forma de coerção física.

Do que se extraímos da concepção de Perissinotto (2004) quanto à habilidade da autoridade para influenciar as decisões e ações de outros, encaixa-se a possibilidade de manuseio dos instrumentos de gestão. Exemplificamos a comparação com o caso de um servidor do IFPE que foi removido do campus Recife para o campus Belo Jardim. O referido servidor conta com o maior número de atuações em PAD no período de 2009 a 2012 e, após sua remoção (julho/2012), continuou a atuar em comissões, sempre fora do novo local de lotação, preferencialmente em PAD's realizados em Recife. Lotado em um campus que fica em município menos populoso (Belo Jardim), ao deslocar-se para realizar PAD's em município mais populoso (no caso, Recife), o servidor passa a receber diárias mais elevadas do que em situação contrária, pois o valor da diária para deslocamento ao campus Recife é de valor maior (BRASIL. Decreto nº 6.907, 2009).

Nesse sentido, Habermas (1987) afirma que o fundamento para tal legitimidade seria a existência de uma moral convencional que, por determinar normas prévias, gerais e vinculantes para todos, possibilitam o surgimento de um poder político que possa justificar a sua autoridade coercitiva. Assim, a fundamentação da autoridade do direito se daria devido a esse entrelaçamento entre direito e moral. Nas palavras do autor: “aquele momento de incondicionalidade que inclusive no Direito moderno constitui um contrapeso à instrumentalização política do meio que é o Direito, deve-se ao entrelaçamento da política e do Direito com a moral” (HABERMAS, 1987, p. 344).

E por falar em moralidade, não há como mitigar o fenômeno cultural que aporta a questão ética e moral em nossas organizações. No Brasil, a maior parte dos estudos objetivam compreender o impacto dos traços da cultura brasileira na gestão das organizações. De acordo com Chu e Wood Jr. (2008), sobre a tentativa de se retratar a cultura organizacional local por meio da identificação e análise de traços culturais marcantes, quais sejam: jeitinho; desigualdade de poder e hierarquia; flexibilidade, plasticidade; personalismo, formalismo. Essas características culturais deverão ser observadas na gestão do patrimônio público, principalmente como traços informadores, identificadores do patrimônio moral público brasileiro inerente às relações de poder que se formam no ambiente organizacional verticalizado, onde se realiza o PAD. Apoderando-se dos conceitos de Chu e Wood Jr. (2008), o traço de personalismo estará possivelmente presente nas relações entre membros de comissões e servidores acusados quando estiverem lotados em uma mesma unidade, principalmente aquelas onde o ambiente organizacional estiver localizado em um único prédio/edificação.

De um ponto de vista esposado por Carvalho (2007), as estruturas hierárquicas e formais de poder nas organizações evitam tensões que poderiam surgir quando da tentativa de se achar pessoas superiores a outras para certas posições. Havendo a estrutura hierárquica formal, o poder é transferido automaticamente ao ocupante do cargo, que é transitório.

Katz e Kahn (1970), afirmam que a autoridade é o "poder legítimo", derivado de seu papel ou posição na estrutura social. Esta abordagem é associada a posições ou papéis sociais onde a autoridade é a relação legítima de dominação e sujeição. Neste sentido a autoridade pode ser descrita como poder legítimo. Esse poder legítimo pode se sustentar, segundo Weber, em três categorias de dominação: a tradicional, a carismática e a racional-legal.

Em relação à coerção via autoridade, segundo Jones (apud ALENCAR; GOMES, 1998), somente é necessária se as pessoas percebem serem excluídas, não há necessidade de coerção, isso acontece através do controle e da manipulação de normas e valores – regras culturais – via processo de socialização. Desta forma o dominador exerce poder e obtém vantagens desse exercício quando o dominado não tem consciência de sua subordinação.

No PAD, deve-se enfatizar que tanto a comissão apuradora como a autoridade julgadora agem como juiz. Dessa forma, o procedimento deve ser de tal sorte que

iguale os dois sujeitos processuais já que o servidor encontra-se em posição de desvantagem perante a Administração. A Administração de um lado, busca o cumprimento dos deveres afetos ao administrado e o servidor, administrado, cidadão, busca a defesa dos seus direitos quando atacado na esfera jurídica. Ao mesmo tempo, destacam-se as relações de poder entre as autoridades julgadoras: autoridade e membros da CPAD, já que escolhidos e designados pela autoridade que lhe é subordinada enquanto servidor. A forma como a Lei nº 8.112/90 foi elaborada não contemplou tais relações na tutela da imparcialidade que deve revestir o PAD, eis que na verdade estaremos sempre tratando de superiores e subordinados. A autonomia conferida pelo artigo 150 da Lei nº 8.112 (1990)²³ à CPAD não se estende a momento pós-comissão.

Na compreensão de Shour (1998), poder é a capacidade de decidir e de obter a docilidade de outrem, de ditar ordens e de vê-las cumpridas. Mas é também a faculdade de resistir e sabotar. Retrata o confronto entre forças sociais, cada qual brandindo o seu cacife e exibindo seus músculos. Inclui a dialética da obediência e da resistência, os polos do domínio e da contestação, a potência para sujeitar e o potencial para rebelar-se.

A palavra *disciplina*, empregada como camisa de força nos dizeres de Galvão (2005), criou a ideia de hierarquia que séculos afora vem sendo subvertida e usada como situação limite do poder humano. Hierarquia (há quem prefira o espanholado *jerarquia*) é uma palavra de origem grega, cujo sentido foi, com o decorrer dos séculos, pervertido. *Hierós* quer dizer sagrado e *arxé* significa autoridade, assim hierarquia é um poder que emana de Deus. Reis e príncipes do passado, para convalidar suas posições, diziam que sua autoridade vinha do Alto: “Sou rei por vontade de Deus!”. Conclui Galvão (2005) que toda a autoridade, civil e religiosa, provém de injunções humanas, que vão desde a competência, ao merecimento, “até a pura simpatia, passando por interesses políticos, puxada de saco e até erros de computador”.

Habermas (1987) apresenta uma visão diferente sobre qual seria o critério para se assegurar a legitimidade de uma norma. Primeiramente ele refuta a relação intensa entre legalidade e legitimidade exposta por Kelsen e Weber (apud HABERMAS, 1987, p. 343) afirmando que: “A fé na legalidade só pode criar

²³ Art. 150. “A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração”.

legitimidade se se supõe de antemão a legitimidade da ordem jurídica que determina o que é legal”.

De acordo com entendimento da CGU, a regra geral vigente na administração pública define como autoridade competente para mover a sede correicional aquela hierarquicamente superior ao denunciado ou representado (normalmente a autoridade máxima do órgão ou da entidade), mas não necessariamente o seu superior imediato, conforme dito anteriormente.

Conforme o Artigo 33 do Regimento Interno do IFPE:

Art. 33. Compete ao(à) Reitor(a):

VIII – expedir resoluções, portarias e atos normativos, bem como constituir comissões e exercer o poder de disciplina no âmbito do IFPE;

IX – delegar poderes, competências e atribuições (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012, p. 20).

De acordo com o Artigo 37 do Estatuto do IFPE:

Art. 37. O regime disciplinar do corpo docente e técnico-administrativo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco observa as disposições legais, normas e regulamentos sobre a ordem disciplinar e sanções aplicáveis, bem como os recursos cabíveis, previstos pela legislação federal (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2009, p. 13).

Pode-se concluir que a autoridade competente para instaurar o devido processo disciplinar é aquela previamente designada nos estatutos ou regimentos internos de cada órgão ou entidade quando existir. Na inexistência de tais normativos, essa competência será exercida pelo chefe da unidade onde o fato irregular ocorreu, é o que se denomina de “regra geral da via hierárquica”, quebrada apenas quando o órgão ou entidade dispuser de unidade especializada na matéria correicional (as denominadas “Corregedorias”), na forma preconizada pelo Manual do PAD (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013).

Destaca-se que, em hipóteses específicas, se aplica o disposto nos artigos 11 a 17 da Lei nº 9.784 (1999) supra, em relação à competência da autoridade para apurar eventual irregularidade, ou seja, poderá ser delegada, assim como avocada²⁴

²⁴ Avocar: chamar a si; atrair. Atribuir-se, arrogar-se. Deslocar uma causa para outro juiz ou tribunal (AVOCAR, 2013).

em caso de omissão (aplicação do princípio da hierarquia). Com base nesses dispositivos legais, deveria ser pautado um regulamento que determinasse uma escala hierárquica entre as autoridades passíveis de exercer o poder disciplinar. Espera-se dessa forma a descentralização do poder sancionador, a fim de que a imparcialidade na formação das comissões seja resguardada e os resultados provenientes da apuração não sejam antecipados pela escolha de uma comissão conveniente aos interesses da autoridade julgadora.

Verifica-se que a Lei nº 8.112/90 determina que a autoridade competente serão, ao mesmo tempo, a instauradora e a julgadora na forma dos dispositivos legais a saber:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela **autoridade competente**, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido **à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento** (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990, grifo nosso).

Ao se referir às relações de poder, utiliza-se do termo *influência*. Para Katz e Kahn (1970, p. 528), influência diz respeito a "qualquer transação interpessoal que tenha efeitos psicológicos ou no comportamento", demonstrando, então, um sentido ainda mais amplo, pois, para esses autores, poder é o "potencial" para influência. A partir de então, os autores afirmam que "controle" é o êxito na prática da influência.

Segundo Mansur (2010), de maneira geral, são poucas as decisões e atividades de gestão que não sofrem influências da política. Acrescentam Ferris et al (2002), que a política não está presente apenas em decisões nas dimensões citadas, mas também nas decisões mais operacionais, como acontece em promoções, transferências, contratações, definição de normas e regulamentos, processos de seleção e avaliação de desempenho.

Segundo Martins (1996, p. 24):

se em regra basta ao servidor público civil o rigoroso cumprimento de seus misteres, do servidor público militar espera-se um 'plus'. Assim, além do estrito cumprimento de seus deveres há que o servidor refletir uma adesão psicológica ao ideário militar, ou uma vocação para a vida castrense [...].

Nessa esteira da competência, a Lei nº 9.784/99, fonte subsidiária da Lei nº 8.112/90 em matéria de PAD, define em seu artigo 1º o seguinte:

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – órgão – a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II – entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III – autoridade – o servidor ou agente público dotado de poder de decisão (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

A autoridade máxima do IFPE é o Reitor na forma regimental, a saber: “Art. 32: O(A) Reitor(a) é a autoridade máxima do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco e, em suas ausências e impedimentos será substituído(a) pelo seu substituto(a) legal” (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, 2012).

O desvirtuamento da finalidade do processo poderá incorrer na impunidade ou na sensação de impunidade; ou ainda em o processo ser o meio utilizado como instrumento de perseguição ou para camuflar irregularidades e ou ilícitos dentro da instituição. A esse respeito, destaca-se na doutrina, na visão de Garcia e Alves (2002, p. 333), a finalidade dos nossos processos disciplinares, senão vejamos:

A razão de ser da sanção não reside do prejuízo a ser causado ao infrator, e sim na necessidade de dissipação da intranquilidade gerada, com a conseqüente restauração da soberania do direito, o principal alicerce da segurança que deve reinar nas relações sociais. A proporção que deve existir entre o ilícito e a sanção deve ser correlata à existente entre as forças morais presentes no temor causado aos cidadãos e no lenitivo que será utilizado para tranquilizá-los.

A clássica lição de Montesquieu (1748) insculpida na sua famosa obra “O espírito das leis”²⁵, segundo a qual: “Todo aquele que tem poder tende a abusar dele. Para evitar que os governos se transformem em tiranias, cumpre que o poder detenha o poder, porque o poder vai até onde encontra limites (*le pouvoir arrête le*

²⁵ Do Espírito das Leis (*L'Esprit des lois*), publicado em 1748, é o livro no qual Montesquieu elabora conceitos sobre formas de governo e exercícios da autoridade política que se tornaram pontos doutrinários básicos da ciência política. Suas teorias exerceram profunda influência no pensamento político moderno. Elas inspiram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada em 1789, durante a Revolução Francesa.

pouvoir” (MONTESQUIEU, 2012, p. 23). Daí se infere que, se no estado democrático a vontade popular é soberana, e sua manifestação eclode em sistemas normativos para sua própria preservação, para Martins (1996), esse conjunto de normas passa a ser repositório do agir estatal. É onde se tem a confluência do estado democrático com o estado de direito. O art. 1º da Constituição Federal demonstra claramente que, se todo poder emana do povo, somente em seu proveito será exercitado (BRASIL. Constituição, 1988). Portanto, não se concebe, no estado democrático, a inexistência de Controle. Conforme Justein Filho (2005, p. 44) assevera: “submeter a competência punitiva ao princípio da legalidade equivale a afirmar que somente o povo, como titular da soberania última, é quem se encarregará de qualificar certos atos como ilícitos e de escolher as sanções correspondentes e adequadas”.

Desde os primórdios, com a Magna Carta de João sem Terra de 1215, cujo dispositivo nº 39, já estabelecia o devido processo legal:

Nenhum homem livre será detido ou aprisionado, ou privado de seus direitos ou bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou despojado, de algum modo, de sua condição; nem procederemos com força contra ele, ou mandaremos outros fazê-lo, a não ser mediante o legítimo julgamento de seus iguais e de acordo com a lei da terra (CRIVELARO; TREVISAN; AMARAL, 2013).

O cidadão aquinhoado com a possibilidade de participar do controle estatal na função de gerente tem a participação popular garantida no ordenamento jurídico, portanto, parte legítima do processo de tutela do patrimônio público senão de acordo com a Constituição Federal (1988) em vários dispositivos normativos: Art. 5º. – “omissis”; XXXIV; Art. 37 – “omissis” § 3º; Art. 74, etc.

A competência conferida pela Lei nº 8.112 (1990) à autoridade para instauração e julgamento do PAD, outorgando plenos poderes para designação da Comissão processante, pode mitigar a imparcialidade do processo e comprometer o devido processo legal, na ausência de regramentos internos que regulamentem o regime disciplinar da instituição. Esse entendimento é esposado por Rozza (2012, p. 160) que aponta várias hipóteses de ausência de regramentos processuais que podem dificultar o exercício da ampla defesa, como, por exemplo, no caso das Comissões:

A par dessas competências estabelecidas para as decisões, também há que se verificar a competência da autoridade instrutora do processo disciplinar, ou seja, o estabelecimento de quem são os membros competentes das comissões de processo disciplinar. De nada valerá a ampla defesa, a oportunidade do contraditório, se não prevalecer o princípio do juiz natural. Ou seja, comissões que não sejam permanentes geram a possibilidade de serem introduzidos, como componentes, amigos ou inimigos, e que o julgamento perca a neutralidade e a imparcialidade.

O exemplo do instituto da remoção demonstra algumas práticas detectadas em nossa pesquisa que indicam ser este um instrumento de poder que pode influenciar as relações entre superior e subordinado em uma instituição.

Neste sentido Campos (2011) expressa entendimento:

Destarte, o Órgão Central do Sistema de Correição, cumprindo sua função legislativa, expôs a deficiência presente na Lei, evidenciando a dicotomia oculta ao olhar leigo. Outrossim, impôs que a autoridade instauradora tenha clareza e convicção no seu juízo de admissibilidade, de forma a prever o resultado da apuração.

Segundo Cretella Jr. (1999, p. 46), o processo administrativo disciplinar tem por finalidade: “tutelar a hierarquia mediante a apuração imediata da falta e aplicação de pena justa conforme estabelecida no Estatuto regedor”.

Daniel Ferreira (2001, p. 161) ao discorrer sobre a definição da sanção impositiva, sua intensidade e o “excesso de punição”, destaca os limites da discricionariedade da autoridade no exercício do poder disciplinar:

Não aceitamos a menor possibilidade de subjetiva eleição entre impor esta ou aquela sanção diante de um ilícito administrativo. Isso decorre da estrita observância do binômio ilícito/sanção. Vale dizer: para cada ilícito há uma previamente reconhecida e correspondente sanção. Todavia, ainda assim se nos apresenta como juridicamente viável a possibilidade de outorga legislativa de certa parcela de discricionariedade, mesmo que residual, na imposição das sanções administrativas. Não vislumbramos qualquer traço de discricionariedade na definição da infração ou na fixação da sanção, posto que “somente a lei pode criar uma infração e cominar-lhe a respectiva sanção. Somente as infrações previstas como tais pela lei e as sanções nela expressamente cominadas é que podem ser aplicadas pelo administrador.

Na visão de Hauriou (1911), escritor francês que sedimentou a ideia de moralidade administrativa, considerando a evolução social do direito, há que se ressaltar valores tais como a dignidade da pessoa humana, a conservação da coisa pública, o respeito da correta distribuição dos haveres arrecadados dos contribuintes, a necessidade de transparência dos atos de governo, a forma de

atuação administrativa sob modos justos e razoáveis. Para Cammarosano (2006), todos esses valores passaram a ser positivados, via de regra, o que, de alguma forma, deu ensejo à gênese da moralidade juridicizada²⁶ dentro da Administração Pública.

No âmbito da Administração Pública Federal, o poder sancionador é regulamentado pela Lei nº 8.112/90 e exercido pela autoridade competente. Discute-se qual a autoridade competente citada nos dispositivos prescritos, ante a lacuna a esse respeito verificada na Lei nº 8.112/90. Regra geral, essa autoridade seria o dirigente máximo do órgão ou entidade. A Controladoria Geral da União, através do Manual do PAD, entende que a competência da referida autoridade deve ser definida nos Estatutos ou Regimentos dos respectivos órgãos ou entidades. Contudo, pode acontecer de não existir ato normativo definidor da autoridade competente, como é o caso do IFPE. Nesse caso, deverá ser aplicado, de forma subsidiária, o art. 17 da Lei nº 9.784/99. Esta, como se sabe, é a lei reguladora do processo administrativo (*lato sensu*²⁷ no âmbito da administração pública federal: “Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir” (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

O referido dispositivo legal somente deverá ser aplicado na ausência de ato normativo definidor da autoridade competente. No caso específico do IFPE, a competência regimental concentra o poder disciplinar nas mãos da autoridade máxima – o reitor, ao mesmo tempo em que determina em nível estatutário que o referido poder será exercido na forma de regulamento próprio no caso do corpo docente, regulamento este que até a presente data não existe (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Conselho Superior. Resolução nº 046/2012, 2012). Quanto ao corpo docente e aos técnicos administrativos, os servidores de uma maneira geral, ditos subordinados, não se verifica previsão para regulamento próprio, aprovado pelo Conselho Superior, mas tão somente entende que a estes será aplicada a legislação pertinente e as normas gerais que regulamentam a matéria.

²⁶Juridicização significa: absorção e assunção de estatuto jurídico (JURIDICIZAÇÃO, 2013).

²⁷Significado de *lato sensu*: é uma expressão em Latim que significa "em sentido amplo" (O QUE É LATU sensu, 2013).

Ora, se a autoridade dita competente tem o dever de apurar o fato denunciado e ao mesmo tempo sua competência se inicia com um poder discricionário de formar uma comissão formada por servidores cujas restrições são apenas aquelas previstas no artigo 149 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990) e artigos 18 a 21 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999), exaurindo-se com o julgamento do processo na forma do art. 167/168 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990), esta autoridade está fadada a, de alguma forma, influenciar o resultado do processo. Neste sentido, importante se faz observar as relações de poder que margeiam o PAD, inclusive, pela própria legislação que nasceu impondo tais relações.

6 LACUNAS E INCONSISTÊNCIAS DA LEI Nº 8.112/90: REFLEXOS NA IMPARCIALIDADE

LUTA. Teu dever é lutar pelo Direito.

Mas, no dia em que encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça (HOMENAJE..., 2004, p. 28).

6.1 CONCEITOS

O que se entende por lacunas e inconsistências legislativas deve ser concebido de forma preliminar. No conceito do ilustre constitucionalista Silva (1996), a lei é ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo na ordem jurídica existente. É o ato oficial de maior destaque na vida política, e acrescenta:

Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses (SILVA, 1996, p.121).

6.1.1 Lacunas

Diniz (1989) ensina que o vocábulo “lacuna” foi introduzido, com um sentido metafórico, para designar os possíveis “vazios”, ou melhor, os referidos casos em que o direito objetivo não oferece, em princípio, uma solução; em que há, por outras palavras, uma impossibilidade lógica de solução normativa a um caso, dentro de um determinado sistema.

Binder (apud LARENZ, 1966) afirma que há lacuna quando uma exigência do direito, fundamentada objetivamente pelas circunstâncias sociais, não encontra satisfação na ordem normativa.

Garcia Máynez (1964, p. 36) assevera: “Haverá sempre lacunas quando uma solução jurídica para determinado caso se torne necessária e a legislação não ofereça uma solução que se adapte ao caso concreto em espécie”.

O ordenamento jurídico pátrio, em sua Lei de Introdução ao Código Civil, admite a existência da lacuna legislativa, assim dispendo: “Art. 4º Quando a lei for

omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” (BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, 1940).

6.1.2 Inconsistências

Considerando que o prefixo *in* acrescenta um sentido negativo ao vocábulo que forma, apresentamos, inicialmente, o significado de consistência. Consistência, no conceito preciso de Ferreira (2004, p. 356)²⁸, deriva de consistir (do lat. *Consistere*) que significa:

V. t. i.

1. Ser constituído; constar, compor-se;
2. Fundar-se, estribar-se, basear-se;
3. Resumir-se, reduzir-se, cifrar-se.

Inconsistência é algo sem embasamento teórico, sem nexos, etc (INCONSISTÊNCIA, 2013a). De acordo com o dicionário online de português (2013b), inconsistência é: “Falta de consistência: a inconsistência das substâncias pastosas. Falta de lógica, de firmeza: a inconsistência das ideias”.

Exemplificando através do trecho de uma notícia sobre o significado de inconsistência:

O TCU verificou inconsistências no orçamento do edital, tais como adoção de parâmetros de cálculos do orçamento, altamente sensíveis ao preço final da obra, sem a adequada justificativa técnica; especificação, na composição de custos unitários, de quantitativo de equipamentos sem proporcionalidade razoável aos serviços que serão realizados e sem justificativas técnicas pertinentes que embasem os quantitativos adotados; falta de pesquisa de preços de mercado acostadas no processo base para a definição dos custos de insumos. O TCU constatou também critério de medição insensível às diferentes produtividades de execução dos serviços, que seriam obtidas ao longo do trecho (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2013).

Mello (1998, p. 68) sobre atos jurídicos *lato sensu* afirma: “Denomina-se ato jurídico o fato jurídico cujo suporte fático tenha como cerne uma exteriorização consciente de vontade, dirigida a obter um resultado juridicamente protegido ou não proibido e possível”.

Sobre o que seja suporte fático, Miranda (1999, p. 22) diz: “[...] aquilo sobre que as normas incidem, apontadas por elas [...]” vemos duas situações aquilo sobre que a norma incide – o fato concreto – e apontadas por ela – hipótese de incidência – ficando clara a distinção entre os estados do suporte fático.

²⁸ Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI.

Logo, ser consistente é ser constituído, composto por uma informação que impute a alguém a prática de uma infração e, assim, ter a denúncia, a descrição de um fato sobre o qual incidiu uma norma jurídica, no caso de um ilícito administrativo, fazendo nascer o fato jurídico da ilicitude da denúncia. Se o fato descrito na denúncia não corresponde a um ilícito administrativo, esta se encontra insubsistente.

6.1.3 Imparcialidade

Imparcialidade significa “o que julga sem paixão, o reto, o justo. O que não é de um lado nem do outro” (IMPARCIALIDADE, 2013). A jurisprudência dos nossos tribunais entende a imparcialidade como: “A noção de ‘imparcialidade’ é ínsita à ideia de ‘justiça’, de modo que sua presença se faz indispensável sempre que houver algum tipo de atividade judicante em qualquer área do Poder Público” (LABARRÉRE, 2005, p. 823 apud CARVALHO, 2000). O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição, bem como no art. 5º, caput: 'todos são iguais perante a lei (BRASIL. Constituição, 1988).

Se o ilícito denunciado ocorreu na mesma entidade onde o fato será apurado, há uma grande possibilidade da autoridade local ter alguma relação com o mesmo, ainda que indiretamente. Conceder-lhe o poder de escolher seus jurados é de uma certa forma aniquilar a imparcialidade inerente a qualquer função judicante. Assim, faz-se mister esclarecer de que consiste o atributo da imparcialidade e sua diferença com a neutralidade na esfera processual.

De acordo com Grinover, Cintra e Dinamarco (2013), "a imparcialidade do juiz é pressuposto para que a relação processual se instaure validamente".

Com base no exposto acerca da imparcialidade, entende-se que essa se comprova com o atendimento nos artigos 18 e 20 da Lei nº 9.784 (1999), dispositivos que cuidam, respectivamente, do instituto do impedimento e da suspeição, uma vez que a Lei nº 8.112 (1990) trata apenas do impedimento através do § 2º do artigo 149.

Falar em juiz imparcial, nesse sentido, importa em dizer que o mesmo não deve ter qualquer interesse em relação às partes do processo, pautando-se, sempre, em atitude omissiva em relação àquelas, preocupando-se, somente, com a efetivação da justiça no caso concreto.

Em sentido totalmente oposto está a neutralidade do juiz, uma ideia desaconselhada pela doutrina.

Juiz neutro é aquele que se fecha a qualquer influência ideológica e subjetiva. É aquele que, ao julgar, se mostra indiferente, insensível. Não é isso que se busca com a imparcialidade. Não pugnar pelo interesse de uma das partes (imparcialidade) não importa em indiferença ou insensibilidade às circunstâncias do caso concreto (HÁ DIFERENÇA..., 2008).

A imparcialidade, como consequência direta do princípio do juiz natural se revela como a exigência de o julgador não se comprometer com uma das partes. Já a neutralidade, conduz o magistrado ao comportamento comprometido, posto que, ao ignorar as nuances do caso concreto e os seus aspectos subjetivos acaba por afetar a sua decisão.

A partir da elaboração da Portaria instauradora do PAD são designados os membros responsáveis que irão constituir a comissão processante, ressalte-se, escolhidos e nomeados pela autoridade instauradora e julgadora do PAD. Portanto, a escolha dos membros da comissão recai sobre a autoridade instauradora, na forma do artigo 149 da Lei nº 8.112/90 abaixo transcrito. O prazo para início dos trabalhos será o da data da publicação da referida Portaria. Os requisitos para os servidores que podem atuar como membros são aqueles dispostos na Lei nº 8.112/90, a qual também traz à baila os impedimentos legais:

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis **designados pela autoridade competente**, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

§ 2º-Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990, grifo nosso).

A Lei nº 9.784 (1999) possibilita arguir a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau, como descrito por Araripe (2007, p. 19) em trabalho monográfico:

Dificuldade, inclusive doutrinária, é de estabelecer a interpretação do que vem a ser notoriedade. Neste caso, a melhor saída é se utilizar do bom

senso, tendo a cautela necessária para evitar que a parte tente passar a falsa ideia deste impedimento, visando à tão somente impossibilitar que determinado profissional, por sua competência, não possa atuar no processo. A autoridade administrativa deverá estar atenta a estas possíveis artimanhas.

Não se verificam nos ditames da Lei nº 8.112 (1990) os casos de suspeição, os quais estão previstos na Lei nº 9.784 (1999) de aplicação subsidiária. Uma vez sanados os casos de impedimentos e suspeições em relação à atuação de servidores na qualidade de membros, por se tratar de procedimentos específicos em matéria administrativa, mas afeta ao controle judicial, observamos a ausência de outros critérios não definidos na legislação que possam pautar a imparcialidade e garantir a segurança jurídica ao processo em estudo.

Fato importante a destacar é a dificuldade que um servidor tem de exercer o múnus de membro, quando o fato envolver servidores lotados na mesma unidade de trabalho. Embora não haja entre os membros e o servidor acusado alguma amizade e até mesmo íntima, a proximidade das relações em um mesmo ambiente de trabalho pode oportunizar constrangimentos e ausência de condição “*sine qua non*”²⁹, que é a imparcialidade necessária à segurança jurídica peculiar.

Na Grécia antiga, segunda lenda da mitologia, o julgamento de Frineia registra a história de Mnesarete, uma cortesã apelidada de Frineia pelo tom pálido da sua tez. Ao ser colocada diante de juízes que iriam julgá-la, despiu-se diante do tribunal, o qual, compostos por sete juízes, influenciados por sua beleza terminou por absolvê-la. Este clássico texto demonstra como a imparcialidade de um julgamento pode ser quebrada derivando um resultado tendencioso, incompatível com o objeto do julgamento.

Sobre o assunto, destaca-se texto de Bilac (2002, p. 57-58, 97-98) que traz em poema intitulado “O Julgamento de Frineia”:

Mnezarete, a divina, a pálida Frinéia, comparece ante a austera e rígida assembléia do Areópago supremo. A Grécia inteira admira aquela formosura original, que inspira e dá vida ao genial cinzel de Praxíteles, de Hiperides à voz e à palheta de Apeles. Quando os vinhos, na orgia, os convivas exaltam e das roupas, enfim, livres os corpos saltam, nenhuma hetera sabe a primorosa taça, transbordante de Cós, erguer com maior graça, nem mostrar, a sorrir, com mais gentil meneio, mais formoso quadril, nem mais nevado seio. Estremecem no altar, ao contemplá-la, os deuses,

²⁹Sinequa non significa "sem o qual não pode ser", e é uma expressão que vem do latim. Sinequa non refere-se a uma ação, condição ou algo indispensável e essencial, inicialmente era utilizado como uma expressão legal, porém já é uma expressão corriqueira (O QUE É SINE..., 2013).

nua, entre aclamações, nos festivais de Elêusis [...] Basta um rápido olhar provocante e lascivo: quem na frente o sentiu curva a fronte, cativo [...] Nada iguala o poder de suas mios pequenas: basta um gesto, - e a seus pés roja-se humilde Atenas... Vai ser julgada. Um véu, tornando inda mais bela sua oculta nudez, mal os encantos vela, mal a nudez oculta e sensual disfarça. Cai-lhe, espáduas abaixo, a cabeleira esparsa [...] Queda-se a multidão. Ergue-se Eutias. Fala, e incita o tribunal severo a condená-la: "Elêusis profanou! É falsa e dissoluta, leva ao lar a cizânia e as famílias enluta! Dos deuses zomba! É ímpia! é má!" (E o pranto ardente corre nas faces dela, em fios, lentamente [...]) "Por onde os passos move a corrupção se espraia, e estende-se a discórdia! Heliastes! condenai-a!" Vacila o tribunal, ouvindo a voz que o doma [...] Mas, de pronto, entre a turba Hiperides assoma, defende-lhe a inocência, exclama, exora, pede, suplica, ordena, exige [...] O Areópago não cede. "Pois condenai-a agora!" E à ré, que treme, a branca túnica despedaça, e o véu, que a encobre, arranca [...] Pasmam subitamente os juizes deslumbrados,- Leões pelo calmo olhar de um domador curvados: nua e branca, de pé, patente à luz do dia todo o corpo ideal, Frinéia aparecia diante da multidão atônita e surpresa, no triunfo imortal da Carne e da beleza.

6.1.4 Neutralidade X Imparcialidade

Em sentido totalmente oposto está a neutralidade do juiz, uma ideia desaconselhada pela doutrina. Juiz neutro é aquele que se fecha a qualquer influência ideológica e subjetiva. É aquele que, ao julgar, se mostra indiferente, insensível.

A imparcialidade, como consequência direta do princípio do juiz natural se revela como a exigência de o julgador não se comprometer com uma das partes. Já a neutralidade, conduz o magistrado ao comportamento comprometido, posto que, ao ignorar as nuances do caso concreto e, os seus aspectos subjetivos, acaba por afetar a sua decisão (HÁ DIFERENÇA, 2013).

Moreira (1994, p. 22), entende a imparcialidade quando a condução do processo se dá sem inclinar a balança e a neutralidade quando o juiz é indiferente ao êxito do pleito:

[...] Dizer que o juiz deve ser imparcial é dizer que ele deve conduzir o processo sem inclinar a balança, ao longo do itinerário, para qualquer das partes, concedendo a uma delas, por exemplo, oportunidades mais amplas de expor e sustentar suas razões e de apresentar as provas de que disponha. Tal dever está insito no de "assegurar às partes igualdade de tratamento", para reproduzir os dizeres do art 125, nº I do Código de Processo Civil. Outra coisa é pretender que o juiz seja neutro, no sentido de indiferente ao êxito do pleito. Ao magistrado zeloso não pode deixar de interessar que o processo leve a desfecho justo; em outras palavras, que saia vitorioso aquele que tem melhor direito. Em semelhante perspectiva, não parece correto afirmar, sic et simpliciter, que para o juiz "tanto faz" que vença o autor ou que vença o réu. A afirmação só se afigura verdadeira enquanto signifique que ao órgão judicial não é lícito preferir a vitória do

autor ou a do réu, e menos que tudo atuar de modo a favorecê-la, por motivos relacionados com traços e circunstâncias pessoais de um ou de outro: porque o autor é X, simpático ou porque o réu é Y, antipático ou vice-versa [...].

No caso do PAD, tanto a comissão processante como a autoridade julgadora fazem as vezes do juiz e, através do múnus que lhes atribui a lei, a imparcialidade se impõe como requisito essencial na apuração da verdade para se chegar a um resultado justo.

6.2 IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS: lei nº8.112/90

a) quanto à **autoridade competente**: instauração e julgamento

A lei regedora determina que o PAD seja instaurado, em regra, pela mesma autoridade que irá realizar o julgamento do processo, ou seja, o poder sancionador é exercido pelo superior hierárquico do órgão onde ocorreu a irregularidade e ou ilícito. Esta autoridade pode ser definida através de regulamento próprio a critério de cada instituição. Não obstante, aqueles órgãos que não possuem o referido regulamento ficam adstritos aos ditames da lei régia quando somente uma autoridade, o dirigente máximo seria competente para instauração e julgamento dos PAD's.

De acordo com a Lei nº 8.112 (1990), segundo o enunciado do artigo 143, o PAD deve ser instaurado de imediato pela autoridade que foi cientificada da denúncia. O dispositivo legal, no entanto, é omissivo em relação à competência de tal autoridade, tratando de defini-la apenas no parágrafo terceiro na hipótese em que a apuração poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade. Mais adiante, no artigo 166, prevê que o processo seja remetido à autoridade instauradora para julgamento, conduzindo o intérprete a concluir tratar-se da mesma autoridade.

Sobre o assunto, o Manual do PAD assevera que, em regra, é o regimento interno de cada órgão público federal que soluciona tal lacuna, definindo a autoridade competente para instaurar a sede disciplinar (BRASIL. Controladoria

Geral da União, 2012, p. 119). De um modo geral, tal competência é da autoridade a quem os servidores faltosos estejam sob subordinação funcional.

Na doutrina, segundo Justen Filho (2005, p. 1.012):

A competência para instauração do processo disciplinar recai, em princípio, sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa. Mas é possível que a lei ou o regulamento dissociem as duas competências, respeitando-se a regra do art. 141 da Lei nº 8.112/90 (que dispõe genericamente sobre o assunto).

Nos moldes da Lei nº 9.784 (1999), de aplicação subsidiária à Lei nº 8.112 (1990), a autoridade competente para iniciar o processo será a de menor grau hierárquico: “Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir”.

Teixeira (2010, p. 70) assim explana:

No caráter espacial, tem-se que a apuração disciplinar privilegia o local do cometimento da suposta infração. Assim, quando o servidor comete suposta irregularidade dentro de seu próprio órgão, mas fora de sua unidade de lotação (independente de estar ou não prestando algum serviço ou com qualquer forma de vinculação jurídico-administrativa na unidade onde comete o fato), a autoridade do local da ocorrência deve representar, pela via hierárquica, para a autoridade regimentalmente competente para instaurar sede disciplinar no local onde efetivamente ocorreu o fato e não para a autoridade com competência na unidade de lotação do servidor. [...] Sendo assim, compete à autoridade regimentalmente competente para instaurar sede disciplinar no local onde ocorreu o suposto ilícito realizar o juízo de admissibilidade e, se for o caso, instaurar o processo administrativo disciplinar.

Neste sentido, no âmbito do presente estudo, a autoridade competente seria aquela estabelecida no artigo 33 do Regimento Geral do IFPE: “Art. 33. Compete ao (à) Reitor(a): VIII – expedir resoluções, portarias e atos normativos, bem como constituir comissões e exercer o poder de disciplina no âmbito do IFPE” (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Conselho Superior. Resolução nº 046/2012, 2012).

Anota DECOR/CGU/AGU nº 10/2008-JD (apud PAULA E SILVA, 2011) assinala a orientação:

A competência para julgar processo administrativo disciplinar envolvendo servidor cedido a outro órgão ou instituição só pode ser da autoridade a quem esse servidor esteja subordinado em razão do cargo efetivo que ocupa, ou

seja, da autoridade competente no âmbito do órgão ou instituição cedente. Essa competência decorre do princípio da hierarquia que rege a Administração Pública, em razão do qual não se pode admitir que o servidor efetivo, integrante do quadro funcional de um órgão ou instituição, seja julgado por autoridade de outro órgão ou instituição a que esteja apenas temporariamente cedido. É fato que o processo administrativo disciplinar é instaurado no âmbito do órgão ou instituição em que tenha sido praticado o ato antijurídico. Entretanto, tão logo concluído o relatório da comissão processante, deve-se encaminhá-lo ao titular do órgão ou instituição cedente para julgamento.

Nesses termos, sobre o tema, transcreve-se, abaixo, a doutrina de Rigolin (2010, p. 312):

O § 3º, incluído pela Lei nº 9.527/97, prescreve que a apuração da irregularidade de que tenha tido ciência a autoridade poderá dar-se não pela autoridade do órgão na qual ocorreu, porém pela de outro órgão, que exercerá esse poder por competência expressamente delegada, seja em caráter permanente, seja em caráter temporário ou apenas para aquele ensejo, pelas autoridades que o dispositivo elenca, conforme cada caso.

O Parecer nº AGU/LS-1/98 (anexo ao PARECER-AGU GQ-149) (apud BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 112) dispõe sobre a autoridade competente:

Desse modo, a autoridade competente, isto é, aquela a quem couber, por força legal, determinar a apuração da responsabilidade do servidor público denunciado, deverá, de imediato, nomear a comissão processante, tudo na conformidade do que estabelecem os arts. 148 *usque* 173, da Lei 8.112/90.

Diante o exposto, demonstrou-se a lacuna da lei em relação à autoridade competente específica para instaurar o PAD, deixando o aplicador da lei confuso em face a diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, quando esses últimos não possuem caráter vinculante. Portanto, supõe-se que, na ausência de um regulamento interno sobre o regime disciplinar da entidade, a autoridade instauradora será em regra a julgadora e ainda a de grau máximo na hierarquia da instituição.

Sobre o assunto, dispõe Martins (2002a), ainda, no mesmo texto supramencionado: “A justificativa para a existência de regimes disciplinares deriva, principalmente, da necessidade de legitimidade na prestação do serviço público e do papel fundamental que os agentes públicos exercem nesta função”.

Verifica-se inconsistências na Lei nº 8.112/90 no tocante ao estabelecimento de uma mesma autoridade para instaurar e julgar o PAD. A aplicação do PAD deve

ser pautado com fulcro nos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da CF, além de outros. Neste sentido, o requisito da imparcialidade deve revestir todo o processo desde o momento de sua instauração até a conclusão com o julgamento. As relações de poder evidenciadas no processo interagem de forma a não permitir que a instauração e julgamento se realizem sob a órbita de uma mesma autoridade.

A autoridade competente seria aquela de maior grau hierárquico, logo aquela superior a todos os servidores envolvidos. Seja o servidor atuante como membro, seja o servidor que está sendo acusado serão sempre subordinados à autoridade dita competente. A imunidade conferida ao membro do PAD somente se mantém durante o processo, depois, este voltará a sua posição de subordinado, sujeito a atos da autoridade superior, os quais, mesmo previstos em lei, podem ser promovidos “a bem do serviço público” ou “por interesse da Administração”!

É fato que quem está sujeito a pena disciplinar é quem está sujeito à subordinação hierárquica. Não obstante, a reunião da autoridade instauradora com a autoridade julgadora não contempla o equilíbrio desta relação de poder que poderá manipular o resultado, prevendo-o desde a sua instauração com os poderes que lhes foram conferidos pela lei.

b) quanto à formação da **comissão** processante:

Como se observa na Lei nº 8.112 (1990), os requisitos para a regularidade da formação da comissão processante são apenas: a estabilidade dos seus membros; o grau de escolaridade da pessoa do presidente e a sua designação pela autoridade competente. Não obstante, a supracitada lei não se manifesta quanto ao local da apuração nem tampouco quanto à vinculação do membro em relação ao local de ocorrência do fato. Quanto aos membros da comissão, além dos requisitos citados, apenas acrescenta alguns impedimentos. Em caráter complementar, alguma dessas lacunas se socorrem dos artigos 18 a 21 da Lei nº 9.784 (1999), que regulamentam os casos de impedimentos e suspeições no tocante ao processo administrativo.

A CGU, através do Manual do PAD, entende que não importa se os fatos a serem investigados ocorreram no próprio estado em que trabalham ou em outro estado em que o órgão ou entidade tenha representação (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012). Acrescenta que uma comissão formada por servidores de outro estado provavelmente será até mesmo mais imparcial nas apurações do que se formada por servidores do mesmo local de trabalho do investigado, servindo ainda mais aos ditames do art. 150 da Lei nº 8.112 (1990), segundo o qual “A

Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração”.

A jurisprudência pátria se manifesta de acordo com o entendimento da CGU, como se confere da emenda de julgado da Terceira Turma do TRF – 5ª região, a seguir ementada:

Apelação Cível – 122326. Processo: 9705297606 UF: SE Órgão Julgador: Terceira Turma. Data da decisão: 10/12/1998.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR ENGENDRADA CONTRA PORTARIA QUE DETERMINOU A CONSTITUIÇÃO DE COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COMPOSTA POR SERVIDORES LOTADOS EM BRASÍLIA, PARA APURAÇÃO DE FALTA FUNCIONAL DE SERVIDOR LOTADO EM SERGIPE. CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DOS MEMBROS DA COMISSÃO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. MATÉRIA EXCLUSIVAMENTE DE DIREITO. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA, IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

[...]

4. Inexiste ilegalidade ou imoralidade no ato administrativo que constitui comissão de inquérito composta por membros residentes em Brasília, para apuração de falta disciplinar de servidor lotado em Sergipe, por conveniência administrativa, pois tal critério é de cunha essencialmente discricionário: tal circunstância confere, inclusive, maior imparcialidade ao procedimento, tendo em vista que os fatos serão apurados por pessoas estranhas, e, em tese, mais isentas do que servidores lotados na mesma localidade, com quem o acusado poderia manter laços de amizade ou inimizade, beneficiando, assim, o próprio acusado.

[...]

6. Apelação improvida.

10. Destarte, rejeito a alegação de nulidade do processo administrativo disciplinar pela formação da Comissão respectiva mediante membros de outra Unidade da Federação (BRASIL. Tribunal Regional Federal, 2000, p. 318).

Recorrendo-se ao princípio da legalidade, princípio este de que se reveste a Administração Pública como um todo, informando o que a lei não proíbe, é permitido na forma do que preceitua o artigo 5º, inciso II da Constituição Federal (1988): “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, verifica-se que o rol elencado pela Lei nº 8.112 (1990) e Lei nº 9.784 (1999) em relação aos impedimentos e suspeições não abrange o universo de restrições e critérios que deveriam limitar a atuação de servidores como membros de comissões, a fim de tutelar a imparcialidade de suas atuações no múnus para o qual foi designado.

Apesar da estabilidade como critério exigido pela lei para ser membro de comissão, a autoridade instauradora/julgadora tem em mãos alguns dispositivos normativos elencados na própria Lei nº 8.112/90, dos quais pode fazer uso para quebrar a imparcialidade dos membros e manipular resultados. O exemplo do instituto da remoção previsto no artigo 36 pode ser utilizado como um instrumento influenciador do PAD, tanto quando utilizado para punir o servidor que produziu resultado desfavorável àquela autoridade instauradora, após a conclusão dos trabalhos, como também para influenciar de forma favorável.

As lacunas existentes na lei fizeram a CGU buscar conceitos na doutrina minoritária que funcionam como verdadeiras leis. O conceito de sindicância investigativa é um deles, inclusive sob o manto do sigilo ao arrepio dos ditames legais sobre o assunto.

Há autores que se coadunam com os referidos conceitos adotados pela CGU, aproveitando para criar o direito, como é o caso de Lins (2007, p. 83), que até definiu critérios para o membro Presidente de uma Sindicância investigativa, conforme se transcreve:

Em se tratando de sindicância investigativa, o presidente da comissão não precisa preencher qualquer dos requisitos do art. 149 da Lei nº 8.112/90. No entanto, a comissão deve ser preferencialmente presidida (ou conduzida, caso não seja formada uma comissão) por servidor pertencente à categoria funcional compatível com o seu objeto, por ser um trabalho técnico e não jurídico, exigindo, portanto, conhecimento técnico específico acerca dos fatos investigados.

Ora, no âmbito da pesquisa realizada, verificou-se um caso de uma Sindicância investigativa onde os membros não haviam nenhuma qualificação técnica em relação ao servidor investigado, nem tampouco qualquer conhecimento jurídico. Na medida em que emitiam ofícios a várias instituições para investigar os fatos contidos na denúncia, a comissão ia causando danos de ordem moral ao servidor, e ainda, não possuíam competência para identificar, desde o início dos trabalhos, o fato de que a denúncia era insubsistente. Resultado: o servidor passou mais de um ano sendo investigado, vítima de dano moral pela exposição feita a sua pessoa, e ainda verificou-se que a comissão era formada por dois membros, um lotado no campus Belo Jardim e outro no campus Pesqueira e que, enquanto um servidor recebeu o equivalente a **R\$ 2.817,24** a título de diárias, o outro somente percebeu **R\$ 581,92**, havendo registro de que os referidos membros somente se reuniram durante 3 (três) dias durante o decorrer de todo o processo. Esta realidade retratada no âmbito do

IFPE é caso típico de perseguição ao servidor, havendo fortes indícios de que as diárias custeadas serviram de instrumento para beneficiar um dos membros. Afinal, a lei determina que a apuração seja realizada por uma comissão constituída por três membros, exceto quando se tratar de hipótese de rito sumário cujo quantitativo de membros é de apenas dois membros. O caso em questão demonstrou que os trabalhos possivelmente foram realizados por apenas um membro!

As comissões processantes são constituídas por três servidores estáveis, ocupante de cargo efetivo na forma do art. 149 da Lei nº 8.112 (1990). Exceção existe na adoção do rito sumário para apuração de caso de acumulação ilegal (artigo 133), a lei prevê que a referida comissão possa ser constituída por apenas dois servidores estáveis.

A doutrina admite, através dos ensinamentos de Couto (2012, p. 56): “que os casos de sindicância investigatória podem ser realizados por apenas um servidor, ocupante de cargo de chefia, estável ou não”. Não obstante, esta não foi à hipótese identificada no âmbito do IFPE supramencionado, quando desde o início foi designada uma comissão composta por dois servidores.

A legislação sobre a matéria trouxe também os casos de impedimento e suspeições (BRASIL. Lei 8.112, 1990; BRASIL. Lei nº 9784, 1999). Não se observa em normas ou regulamentos critérios como a capacitação na matéria, a pertinência temática com a funcional, o grau de conhecimento dos membros, a unidade de lotação dos membros e sua relação com o local de ocorrência do fato ou com o servidor acusado, entre outros. No âmbito do IFPE, não se verificou qualquer notícia de observação realizada pela CGU sobre a realização de PAD's por servidores não capacitados.

A capacitação do servidor nos procedimentos relativos ao PAD é de fundamental importância para a realização dos trabalhos das comissões por tratar de processo atípico, mas revestidos de cautelas legais. A ausência de adoção de certos procedimentos podem ensejar a nulidade dos trabalhos, os quais podem se beneficiar do instituto da prescrição, bem como implicam custo para a instituição. Quando nos referirmos à pertinência temática do assunto a ser apurado com o cargo/função exercido pelo servidor que atuará como membro, verificamos em muitos casos a necessidade de conhecimentos técnicos para execução dos PAD's. Como, por exemplo, quando o fato se refere a problemas na execução de obras de engenharia, a observância de um membro engenheiro, técnico em edificações,

auxiliará a atuação dos membros na direção dos trabalhos que exigem conhecimento específico do assunto. Nas denúncias anônimas, em problemas que envolvem licitações e contratos, a presença de algum membro graduado em direito será sempre um ganho, haja vista que o processo exige cautelas legais que, se não observadas, podem gerar danos morais ao investigado ou a terceiros.

Atualmente as Sindicâncias e os PAD's possuem rito ordinário na apuração do prejuízo ao erário e sobre a realização de tais processos incide um custo. Tais processos exigem a formação de comissões de servidores para sua execução (BRASIL. Lei 8.112, 1990)³⁰. Sobre "Quanto Custa um Processo Administrativo Disciplinar?" Alves³¹ (1999a, p. 8) esclarece:

[...] o custo de uma sindicância que normalmente serve de base à instauração do processo administrativo disciplinar. Somente essa sindicância, admitindo-se simplificada, gera despesa de R\$ 6.374,30. Desenvolvendo seu raciocínio, Léo da Silva Alves registra: Mas há um dado que agrava esse quadro: 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 jogados no ralo. O cálculo decorre de minucioso 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. Acrescente-se ainda o material mínimo de expediente.

A realização de PAD's por comissões constituídas por servidores estranhos ao órgão onde ocorreu a irregularidade permite maior liberdade de atuação por parte dos membros. Em contrapartida, em alguns casos, a pertinência temática do membro com o fato a ser apurado pode influenciar favoravelmente na elucidação do caso, bem como o conhecimento do membro com o funcionamento da instituição afeta. Conhecer o ambiente organizacional onde se deu a irregularidade possibilita o conhecimento mais amplo das normas internas de funcionamento que pode resultar em diferencial no resultado da apuração, ou melhor, respaldar a fase de inquérito. Cumpre destacar, também, como elemento desfavorável a proximidade que os

³⁰ Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

³¹ Léo da Silva Alves é Presidente do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito.

membros terão com o ambiente institucional e conseqüentemente com os seus membros. Mas, na melhor das hipóteses, apurar o fato tido como irregular em um mesmo ambiente de trabalho induz ao que alguns autores chamam do risco do personalismo, podendo comprometer a característica da impessoalidade necessária ao cerne do desenvolvimento da apuração em sede do PAD.

Esposado nas conclusões de Chu e Wood Jr. (2008), o traço do personalismo revelou-se presente na gestão das organizações no país por meio de características marcantes, quando as pessoas buscam relacionamentos próximos e afetivos no ambiente de trabalho, o que torna os relacionamentos pessoais por vezes mais importantes do que as competências técnicas; o relacionamento pessoal seria fundamental para a eficiência e produtividade do trabalho em grupo; e a qualidade dos relacionamentos pessoais no ambiente de trabalho é determinante da qualificação desse ambiente como bom ou não para se trabalhar. Esses dados, associados aos critérios do direito a uma Administração Pública imparcial de Freitas (1999) nos conduzem a verificar um manifesto comprometimento do resultado do PAD.

A atuação segundo o princípio da moralidade, por parte de todos os agentes públicos, garante a observância de um padrão de atuação dentro da moral, da boa-fé, da lealdade e da honestidade, essencial ao bom e correto funcionamento da administração pública (GARCIA, 2002). No âmbito do IFPE, verificamos que servidores que já foram apenados em matéria de PAD participaram como membros em alguns PAD's. Esse fato não ensejou a nulidade do processo, porque a lei silencia sobre o assunto, portanto, conforme o teor do princípio da legalidade consagrado pelo artigo 5º da Constituição Federal (1988) que afirma que o que não é proibido é permitido. Assim, um membro de comissão apuratória que já sofreu sanção no serviço público não acarreta impedimento ou suspeição nos termos da lei, mas com certeza macula a imparcialidade da comissão consagrada pelo artigo 150, que ora transcrevemos: "Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Merece ainda destaque o fato da Lei nº 8.112/90 não contemplar as hipóteses de suspeição em relação aos membros das comissões. A lei só trata dos requisitos e impedimentos, havendo a suspeição trazida ao PAD por aplicação subsidiária da Lei

nº 9.784 (1999) através dos artigos 18 a 21 que regulamenta a suspeição e o impedimento de maneira mais abrangente.

A questão sobre a existência de comissões de caráter temporário ou permanente também não é assunto tratado pela lei em comento. Discute-se na doutrina sobre o caráter mais adequado a garantia da imparcialidade e autonomia para realização dos trabalhos em relação a tal natureza. Os ensinamentos de Rozza (2012) sobre o assunto asseveram que a escolha dos membros a bel-prazer da autoridade possibilita a suspeição dos membros, pois a autoridade poderá escolher entre quem ou não manipulável para tal desiderato. Ferreira (2001, p. 127) defende a formação de comissões permanentes e se expressa da seguinte forma:

Desta feita, para se evitar favoritismos e perseguições, exige a nossa Carta da República que, na medida das possibilidades, sejam previamente constituídas, dentro de cada órgão titulado para imposição de sanções, comissões com tal finalidade, objetivando afastar, desde logo, vícios de personalidade (FERREIRA, 2001, p. 127).

Daniel Ferreira (2001, p. 126) ainda ressalta: “É direito inalienável do acusado, no bojo do processo, desde logo conhecer seu julgador, bem como a comissão processante, sendo vedada a eleição desses a *posteriori* a “notícia” do ilícito e *ad hoc*”.

O fato de a autoridade instauradora ter também a competência para designar os membros da comissão, a qual será formada no ato instaurador, conduz a possibilidade do resultado da apuração ser de logo antecipado. Portanto, a referida lacuna deixada pela lei ameaça a imparcialidade do julgamento.

A par dessas competências estabelecidas para as decisões, também há que se verificar a competência da autoridade instrutora do processo disciplinar, ou seja, o estabelecimento de quem são os membros competentes das comissões de processo disciplinar. De nada valerá a ampla defesa, a oportunidade do contraditório, se não prevalecer o princípio do juiz natural. Ou seja, comissões que não sejam permanentes geram a possibilidade de serem introduzidos, como componentes, amigos ou inimigos, e que o julgamento perca a neutralidade e a imparcialidade (ROZZA, 2012, p. 160).

Em relação à autoridade competente, verifica-se inconsistência na referida Lei nº 8.112/90 em relação à apuração de irregularidade de servidor cedido. Se o ilícito ocorreu em unidade diversa da lotação de origem do servidor, o PAD por ser instaurado pela autoridade do local de ocorrência do fato, mas remetido ao órgão de

origem do servidor cedido, para julgamento. Verifica-se um exemplo em que a autoridade instauradora não é a julgadora.

Despacho Decor/CGU/AGU nº 10/2008-JD: De toda sorte, a competência para julgar processo administrativo disciplinar envolvendo servidor cedido a outro órgão ou instituição só pode ser da autoridade a que esse servidor esteja subordinado em razão do cargo efetivo que ocupa, ou seja, da autoridade competente no âmbito do órgão ou instituição cedente (PAULA E SILVA, 2011).

É fato que o processo administrativo disciplinar é instaurado no âmbito do órgão ou instituição em que tenha sido praticado o ato antijurídico. Entretanto, tão logo concluído o relatório da comissão processante, deve-se encaminhá-lo ao titular do órgão ou instituição cedente para julgamento.

Despacho do Consultor-Geral da União nº 143/2008: '2. Estou de acordo com a NOTA/DECOR/CGU/AGU Nº 016/2008-NMS [...] e com o despacho posterior [Despacho Decor/CGU/AGU Nº 010/2008-JD] que a aprovou que, inclusive, revê posicionamento anterior, no sentido de que cabe ao titular do órgão cedente a competência para julgamento e imposição de penalidade a servidor cedido, cujo cargo efetivo seja vinculado ao órgão cedente (PAULA E SILVA, 2011).

O servidor à disposição de entidade de direito público que goza de autonomia administrativa está submetido ao poder disciplinar do órgão cedido, não cabendo a inclusão do órgão cedente no polo passivo da demanda que tenha por objeto nulidade de ato administrativo que apurou falta funcional.

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. COMPETENCIA. 1. A SINDICÂNCIA – POR SER ATO ADMINISTRATIVO – DEVE SER DETERMINADA PELA AUTORIDADE COMPETENTE, CONDIÇÃO PRIMEIRA DE SUA VALIDADE. 2. A COMPETÊNCIA PARA PROCEDER AO CORRESPONDENTE PROCESSO DISCIPLINAR É DO ÓRGÃO EM CUJO ÂMBITO FORAM PRATICADOS OS FATOS CONSIDERADOS IRREGULARES. 3. NEGADO PROVIMENTO AO APELO E À REMESSA OFICIAL. (TRF4, AMS 90.04.01849-2) (PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça, 1993, p. 2, grifo nosso).

6.3 SOBRE OS PRAZOS ESTABELECIDOS

A lei estabelece um prazo para realização dos trabalhos da comissão: de 30 dias, quando se tratar de SIND, e de 60 dias, quando se tratar de PAD, ambos prorrogáveis por iguais períodos na forma do artigo 145 e 152. O parágrafo primeiro

do artigo 152 dispõe: “Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). Não obstante, silencia quanto à ultrapassagem dos referidos prazos, os quais não devem, a princípio, ser prorrogados por motivo de férias de algum dos membros nem tampouco por motivo de falta de dedicação integral. Se o servidor foi designado para alguma comissão em que suas férias coincidirem no período, estas devem ser suspensas no interesse da Administração.

Enquanto a Lei nº 8.112 (1990) expressa que a ultrapassagem do prazo para julgamento não enseja nulidade, silencia em relação ao prazo da comissão, que tem início com a publicação da portaria e termina com a entrega do relatório final para julgamento. A jurisprudência é majoritária no sentido de que a ultrapassagem do prazo para conclusão do PAD não acarreta em nulidade, não obstante, dispõe de um prazo de 140 dias o qual, quando ultrapassado, passa a incidir a prescrição. Portanto, malgrado a prorrogação do prazo não ensejar a sua nulidade, há um limite para gerar consequências e deve ser mensurada a responsabilidade de quem deu causa à dilação do prazo legal, na forma do artigo 169 da Lei nº 8.112 (1990). Além disso, a prorrogação do prazo legal para conclusão do PAD acarreta prejuízos ao servidor que responde ao PAD, seja na condição de acusado ou de indiciado, eis que fica impedido de ser cedido ou aposentado no período em que o PAD se desenvolve, a teor de instrumentos normativos, a saber:

PORTARIA TRT 18ª GP/DG/SGPe Nº 090/2009

Art. 8º. – “omissis”

§ 3º Não será solicitada cessão de servidor que tenha duas ou mais férias não gozadas no órgão de origem, ou que esteja respondendo à sindicância ou a processo administrativo disciplinar (BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho, 2009).

PROVIMENTO Nº 01/2013 TRE/PB

Art. 3º É vedada a requisição de:

V. servidor que esteja submetido à sindicância, processo administrativo disciplinar ou em estágio probatório (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. Corregedoria Regional Eleitoral, p. 2).

Frequentemente, nos processos analisados nesta pesquisa, os prazos de prorrogação das portarias não foram obedecidos na forma da lei. Várias portarias são emitidas em data posterior ao término da primeira portaria. Não se pode prorrogar os trabalhos de uma comissão que se extinguiu pelo decurso do prazo

legal. Não se prorroga o que não existe. Porém, sob o argumento de que não devem ser anulados os atos que não importem prejuízo para Administração, a ocorrência desses fatos têm sido uma prática na instituição. Outra conduta bastante usual é que, uma vez ultrapassado o prazo da prorrogação, a autoridade reconduz a mesma comissão para apurar os mesmos fatos, sem qualquer justificativa! Ora, os servidores, membros de uma comissão que ultrapassou o prazo previsto sem justificativa, deveriam ser responsabilizados pelo atraso que poderá ensejar a nulidade dos trabalhos. Ao menos a autoridade deveria evitar a recondução da mesma comissão que deu causa ao retardo para a conclusão da apuração que lhe foi confiada.

Quanto ao prazo para julgamento, este é previsto para 20 (vinte) dias, a partir do recebimento do processo pela comissão. Não obstante, o artigo 169 § 1º dispõe que o julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo. Assim, não há limites para a ultrapassagem do referido prazo. Essa lacuna deixada na lei pode conduzir uma autoridade a permanecer por mais de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias com o PAD inconcluso, incorrendo em danos ao servidor acusado como nos moldes do Art. 172. *In verbis*: “O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Em relação à prescrição e ao prazo para julgamento, é necessária a observância do seguinte:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

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.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

A Lei nº 8.112 (1990), em seu artigo 169, também prevê a responsabilidade da autoridade no caso da prescrição do ilícito, dispositivo este insubsistente quando

não delimita o prazo que o julgamento poderá ultrapassar. Ora, se a autoridade prorrogou o julgamento sem observar a data de ocorrência do fato, não poderá ser responsabilizada pelo atraso facultado pela própria lei, sem limite: “§ 2º A autoridade julgadora que der causa à prescrição de que trata o art. 142, § 2º, será responsabilizada na forma do Capítulo IV do Título IV” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou acerca da suspensão do prazo prescricional, quando restou consignado o seguinte entendimento:

I – O deferimento de provimento judicial liminar que determina a autoridade administrativa que se abstenha de concluir procedimento administrativo disciplinar suspende o curso do prazo prescricional da pretensão punitiva administrativa.

II – Na espécie, o PAD teve início em 15/2/2002. Considerada a suspensão de 140 (cento e quarenta) dias para sua conclusão, o termo *a quo* deu-se em 5/7/2002. A penalidade demissional foi aplicada em 5/11/2002, ou seja, aproximadamente 4 (quatro) meses após o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto no artigo 142, inciso I, da Lei nº 8.112/90. Todavia, no curso do Procedimento disciplinar, vigorou, por mais de um ano, decisão judicial liminar que impediu a autoridade administrativa de concluir e dar publicidade à decisão final deste procedimento, circunstância que afasta a ocorrência da alegada prescrição (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2009).

Ainda segundo o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator do MS nº14.446/DF, o STJ possui diversos julgados em que foi adotado esse posicionamento, podendo-se considerá-lo como predominante naquela Corte Superior. Dentre eles, destaca-se o Recurso em Mandado de Segurança nº 19.609/SP, tendo como Relatora a Ministra Laurita Vaz e cuja decisão foi publicada no Diário de Justiça de 12/12/2009:

A contagem do prazo prescricional, interrompida com a instauração do processo administrativo disciplinar, volta a correr por inteiro após o transcurso de 140 (cento e quarenta) dias, prazo máximo para o encerramento do processo disciplinar, nos termos dos precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 400).

6.4 AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI

A falta de regulamentação da lei em estudo é uma dificuldade para servidores designados membros de comissões que não tenham uma capacitação específica na matéria nem conhecimento em Direito realizar um PAD sem qualquer situação que

conduza a anulação. Não há nenhum dispositivo legal que determine uma forma para a realização dos atos processuais, por exemplo: o que e como deve constar da Portaria de instauração do PAD. A doutrina afirma que deve constar a descrição do fato a ser apurado, em contrapartida, há quem defenda que basta mencionar o processo/documento onde está descrita a denúncia. O nome do servidor acusado poderá ou deverá, ou não, constar da Portaria instauradora do PAD? Como e quando deve ser lavrada a ata de instalação dos trabalhos da comissão? Indagações como estas, além de outras não se encontram regulamentadas. A solução encontrada pela CGU para responder tais indagações foi a realização de curso de capacitação na matéria, quando os servidores são orientados sobre o procedimento passo a passo, por meio de modelos por ela criados. Ademais, disponibiliza um Manual de PAD, da lavra da própria CGU, para eventuais consultas aos operadores de PAD's, mas sem qualquer efeito vinculante. Trata-se de um guia que a Administração disponibiliza através da CGU, no entanto, a falta da coercibilidade inerente à norma jurídica isenta ela própria da fiscalização da realização do PAD naqueles moldes.

que Em se tratando da ausência de regulamentação, há que se destacar o caso da denúncia anônima que a Lei nº 8.112/90 veda expressamente através do artigo 144 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990). Portanto, não é caso nem de inconsistência nem de lacuna, porque a lei se manifesta. O problema reside na falta de regulamentação da lei, deixando à margem diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudências controvertidos sobre o tema, os quais vêm sendo aplicados de maneira aleatória. A CGU pacificou entendimento no sentido de recepcionar a denúncia anônima malgrado a vedação legal. Verifica-se que a justificativa adotada para que se proceda de forma contrária ao preceito legal é a de que, por tratar-se do interesse público a ser tutelado, deve-se avaliar a procedência do conteúdo da denúncia com muita cautela. A denúncia será ou não confirmada no bojo dos autos do processo que a veicula antes da instauração de um PAD. Neste sentido, uma vez confirmado o indício de irregularidade, a denúncia será reduzida a termo, desconfigurando, assim, o anonimato. Essa é a tese que respalda quem acolhe o recebimento da denúncia anônima.

A CGU entende que, malgrado os argumentos contrários à aceitação da denúncia anônima, com base no dever de zelar pela regularidade e continuidade do serviço público, bem ainda por força do disposto no art. 143 da Lei nº 8.112 (1990), a

Administração Pública tem o poder-dever de promover a apuração imediata de irregularidades de que tiver ciência, não importando, *a priori*, se o fato chegou ao conhecimento da autoridade pública por meio de denúncia formal (presente todos os requisitos) ou por meio de peça anônima. A tal procedimento dá-se o nome de juízo (ou exame) de admissibilidade, e conclui que embora a princípio, pela própria natureza e por previsão legal para a denúncia, segundo o art. 144 da Lei nº 8.112 (1990), se exija a formalidade da identificação do denunciante, tem-se que o anonimato, por si só, não é motivo para liminarmente se excluir uma denúncia de irregularidade cometida na Administração Pública e não impede a realização do juízo de admissibilidade e, se for o caso, a consequente instauração do rito disciplinar. Diante do poder-dever conferido pelo art. 143 da Lei nº 8.112 (1990), a autoridade competente é compelida a verificar a existência de mínimos critérios de plausibilidade da delação anônima.

O IFPE tem admitido a denúncia anônima sem qualquer juízo do exame de admissibilidade para a instauração da apuração, ao arrepio dos entendimentos esposados, das disposições legais e posição adotada pela CGU sobre o assunto. No universo dos PADS investigados neste estudo, destaca-se um dos casos de denúncia anônima cuja instauração do PAD foi recomendada pela PJUR em resposta à consulta formulada pelo reitor. Tratou-se de denúncia dirigida a membro-presidente de PAD cujo relatório final sugeria a demissão de quatro servidores ocupantes de CD da Administração geral de um determinado campus do IFPE. A denúncia foi proposta sob o rótulo de uma “Sociedade” inexistente que se dizia em defesa da ética de um determinado município onde o campus encontra-se instalado. O conteúdo da denúncia se referia a uma suposta participação do servidor (membro-presidente do PAD) em uma determinada empresa. Ainda, acompanhava uma relação de processos (retirados da internet) para comprovar que o servidor atuava como advogado junto ao TJPE. Ora, o reitor ao receber a denúncia sabia, de logo, se tratar de perseguição contra o servidor denunciado pelo nexos atribuído ao PAD e a citação do município que assinava tal denúncia. A única relação que o servidor mantinha com o referido município foi o PAD que acabava de conduzir sobre a designação do próprio reitor. A Lei nº 8.112/90 não impede o servidor de participar como sócio quotista em empresas privadas, mas tão somente na condição de sócio-gerente. A denúncia não especificava a condição nem acompanhava qualquer documento com indícios. A prática da advocacia também não é proibida, exceto em

face à União, no caso do referido servidor. Mesmo com todos os elementos esposados nos autos do processo, o reitor constituiu duas comissões por aproximadamente 365 dias para vasculhar a vida do membro da CPAD, resultando ao final no arquivamento do processo.

O caso acima descrito demonstra o membro da CPAD foi perseguido pela instituição através da relação de poder da autoridade instauradora/julgadora sobre o membro subordinado, além da perseguição oriunda dos próprios servidores apenados. Com o PAD instaurado, o servidor ficou impedido sequer de ser cedido no período, sem falar no ônus do desgaste causado à imagem do servidor perante terceiros. Neste momento, destaca-se que a PJUR auxiliou a autoridade respaldando as investigações com seus pareceres e, acionada diversas vezes pelo servidor, a CGU não interveio em nenhum momento mantendo-se silente no caso. Ante o exposto, verifica-se, neste caso, a necessidade de uma profunda cautela com o exame de admissibilidade na recepção de uma denúncia anônima bem como a demonstração de como as relações de poder comprometem a imparcialidade dos PAD's.

Admitir a instauração da investigação com base exclusivamente em denúncia anônima daria guarida a uma prática atentatória contra a vida democrática e a segurança jurídica, incentivando a repetição do procedimento e inaugurando uma época de terror, em que a honra das pessoas ficará ao sabor de paixões condenáveis, não tendo elas meios de incriminar aquele que venha a implementar verdadeira calúnia. O interesse público prevalecente, na hipótese, deveria ser o de preservar a imagem dos cidadãos, principalmente daqueles que são designados para uma função que não pediu para exercer.

6.5 RESULTADOS OBTIDOS

O relatório de correição (de acordo com modelo constante do Quadro 1 – vide pág. 48) contém informações sobre os 62 PAD's ocorridos no IFPE, no período 2009 a 2012, e o revisitamos diversas vezes para extrair as seguintes informações:

Dos 62 PAD's investigados, verifiquei que 75% dos PAD's instaurados foram através de SIND e 24% resultaram em PAD propriamente dito. Das sindicâncias realizadas, 37% sugerem a instauração de PAD na forma do artigo 145, inciso III da

Lei nº 8.112/90: “Art. 145 – Da Sindicância poderá resultar: I – arquivamento do processo III – instauração de processo disciplinar” (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Tabela 1 – Demonstrativo de PAD's realizados por resultados

Campus	Total								
	SIND + PAD	SIND	PAD	Arquivo	PAD*	Anulados	Não Julg	Punição	Dev. Erário
Vitória	4	3	1	2	1	0	1	3	0
Ipojuca	3	3	0	2	0	0	1	3	0
Pesqueira	5	3	2	0	1	0	0	5	0
B Jardim	8	6	2	0	6	0	2	7	0
Barreiros	12	7	5	4	4	0	2	11	0
Recife	30	25	5	7	11	2	9	25	2
Totais	62	47	15	15	23	2	15	54	2
%	100	75	24	24	37	3	24	87	3

Fonte: O Autor, 2013

Legenda:

SIND = Sindicância

Não Julg. = Não julgado

PAD = Processo Administrativo Disciplinar

PAD* = Novo PAD, resultado de um anterior

Dev. Erário = Devolução ao Erário

Em 24% dos PADS consultados foi recomendado o arquivamento na forma do inciso I do dispositivo legal supramencionado. 24% ainda pendem de julgamento e 3% foram anulados por recomendação da PJUR. Dentre esses últimos observamos que em alguns PAD's não há ato próprio determinando a anulação, mas o ato contínuo (alguns com lapso temporal de aproximadamente um ano determinando nova comissão para dirigir os trabalhos de novo PAD; outros ainda sem determinação para nova apuração com despacho apenas no sentido de acatamento do parecer da PJUR, sem que seja pronunciada expressamente a anulação. Neste sentido, observamos que o fato descrito não se coaduna com o previsto na Lei nº 8.112/90 *in verbis*:

Art. 169. Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Dos 87% das punições ocorridas no universo de 62 PAD's revisitados, verifiquei que, em um deles, pode resultar em mais de uma punição e ainda em cumulação delas, como, por exemplo: pena de advertência e multa!

A identificação das irregularidades apuradas e a incidência destas por campus pode apontar problemas de gestão ou outros. Dos 62 processos investigados, identificamos a incidência de 54 punições por algumas irregularidades. Agrupei os ilícitos identificados da seguinte forma: furto; acumulação ilegal de cargos; irregularidades relacionadas à execução de contratos e licitações; provenientes de denúncia anônima; casos de improbidade administrativa; motivos relacionados aos artigos 116 e 117 da Lei n 8.112/90, consoante se verificará através dos dados apresentados na tabela abaixo. Em um processo pode ocorrer a apuração de mais de uma irregularidade e ainda de diferentes tipos de irregularidades. Do universo de 62 processos apurados, 15 resultaram em arquivamento, o equivalente a 24% do total.

Tabela 2 – Demonstrativo de punições por campus X tipificação legal

CAMPUS	Furto	%	Acum.	%	Contr/Lic.	%	Dano	%	Impr.	%	Art. 116/117	%	TOT	%
Recife	9	14	1	2	3	5	4	6	1	2	7	11	25	45
Ipojuca	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	2	3	3	5
Pesqueira	0	0	0	0	3	5	0	0	0	0	2	3	5	10
Barreiros	0	0	0	0	4	6	2	3	2	3	3	5	11	20
B. Jardim	0	0	0	0	3	5	0	0	0	0	4	6	7	13
Caruaru	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2
Garanhuns	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vitória	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	3	5
A. Ingazeira	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	9		1		16		6		3		20		55	
%	16		2		29		11		5		37		100	

Fonte: O Autor, 2013

Legenda:

Acum. = Acumulação ilegal de cargo

Dano = Dano ao erário

Contr./Lic. = Contratos ou Licitação

Art. 116/117 = Artigos da Lei nº 8.112/90

Impr. = Improbidade

Importa observar que a tipificação “denúncia anônima” não é ilícito/irregularidade. O destaque feito nesses processos objetivou identificar aqueles que tiveram origem na denúncia anônima – 5 das 6 ocorridas foram oriundas de uma

denominada “Sociedade Barreirense pela Ética”, entidade inexistente de fato e de direito, mas que indica a possível autoria de pessoas relacionadas ao campus Barreiros. As denúncias anônimas apontadas decorreram de fatos relacionados a irregularidades contidas nos artigos 116 e 117 da Lei nº 8.112/90, mas predominantemente de casos de improbidade e observamos que dos seis casos registrados, três implicaram demissões e as demais em suspensões, todas relacionadas a servidores com algum vínculo com o campus Barreiros.

A tabela 2 acima demonstrou que os casos de furto representaram no período 17% das irregularidades apuradas no IFPE e 14% das ocorrências no campus Recife/Reitoria. Compulsando os autos dos PAD’s correspondentes, concluímos que o referido índice demonstra que a estrutura física do campus somando-se à ausência e/ou à má utilização dos instrumentos de controle do patrimônio público não se apresentam adequados. Os procedimentos de controle do patrimônio são tão ineficientes que em nenhum dos PAD’s analisados identificou-se a autoria.

Apurei também a ocorrência de PAD’s por exercício e por campus, considerando a data da instauração, consoante os dados que a seguir apresentamos, a fim de observar algum elemento que possa influenciar uma maior incidência no cometimento de irregularidades capazes de motivar a instauração de um PAD.

Tabela 3 – Ocorrência de PAD’s por Campus x Ano

CAMPUS	2009	2010	2011	2012	TOTAL	%
Recife	3	4	11	12	30	48
Ipojuca	0	0	3	0	3	5
Pesqueira	0	2	2	1	5	8
Barreiros	2	4	4	2	12	20
Belo Jardim	1	2	3	2	8	13
Caruaru	0	0	0	0	0	0
Garanhuns	0	0	0	0	0	0
Vitoria	0	2	2	0	4	6
Afogados da Ingazeira	0	0	0	0	0	0
Total	6	14	25	17	62	0
%	10	23	41	25	0	100

Fonte: O Autor, 2013

Não se podem considerar os quantitativos acima de maneira isolada sem considerar a população local que motivou a instauração dos PAD’s ali instaurados. A instauração de um PAD será sempre motivada por denúncia de irregularidade

cometida por servidor, ocupante ou não de cargo efetivo, sempre em decorrência do exercício da atividade ou em razão dela. Comparando-se o quantitativo de PAD's e o quantitativo de servidores (docentes e técnicos-administrativos) no local da ocorrência, têm-se com maior precisão a incidência de PAD por localidade (campus). Em razão de conviverem na mesma estrutura física, os servidores do campus Recife e Reitoria foram considerados como única localidade de lotação. Neste sentido, observei que o maior índice de PADs ocorreu no campus Barreiros, antiga escola agrotécnica. Em seguida, registra-se o campus Belo Jardim, também oriundo de escola agrotécnica, posteriormente, o campus Recife (maior contingente populacional do IFPE) e o campus Pesqueira, ambos em pé de igualdade.

Vale observar ainda que, para efeito desta pesquisa, o contingente populacional da reitoria do IFPE e do campus Recife foi considerado conjuntamente, bem como a ocorrência de PAD's, uma vez que até a presente data funcionam em um mesmo prédio.

Tabela 4 – Demonstrativo de servidores por campus x PAD's realizados no IFPE até Dez/2012

CAMPUS	Docente	Técnico		TOT	PAD realizados 2009 à 2012	Proporção de PAD / Total Servidores (%)
		Administrativo				
Afogados	31	22		53	0	0
Barreiros	75	74		149	12	8
Belo Jardim	75	58		133	8	6
Caruaru	45	25		70	0	0
Garanhuns	33	23		56	0	0
Ipojuca	55	43		98	3	3
Pesqueira	75	56		131	5	4
Recife	423	238		761	30	4
Reitoria	19	81		0	0	0
Vitória	69	69		138	4	3
Total	900	689		1589	62	

Fonte: O Autor, 2013

O campus Barreiros desponta como a unidade descentralizada de maior incidência em irregularidades apuradas, bem como o maior índice de punições, apresentando, no período de 2009 a 2012, a ocorrência de seis punições: 3 suspensões, 1 advertência e 3 demissões. O presente estudo não se aprofundou nas possíveis causas que denotam tais ocorrências, mas vislumbramos a possibilidade de se tratar de um campus localizado no interior do Estado, criado na forma de uma escola agrotécnica onde, até hoje, os servidores convivem na mesma

estrutura física, com residências para alguns servidores que desfrutam deste privilégio (sem qualquer motivo determinante no presente), além de alojamento para alunos e refeitório para a comunidade do campus, cujos alimentos eram confeccionados com algumas das matérias-primas oriundas do solo local. Os valores culturais da região podem ter sido mais absorvidos pela estrutura organizacional do que os ditames legais vigentes. De acordo com a doutrina, na visão de Chu e Wood Jr. (2008), sobre a tentativa de se retratar a cultura organizacional local por meio da análise de traços culturais marcantes, no caso em tela, destacam-se alguns que se enquadram nas hipóteses pelas quais se deseja explicar a influência cultural da região na incidência dos PAD's, quais sejam:

jeitinho – comportamento que visa à harmonização das regras e determinações universais da vida com as necessidades diárias do cidadão, buscando a realização de objetivos a despeito de determinações legais contrárias.

desigualdade de poder e hierarquia – o sistema de relações hierárquicas que vigorou nas relações entre senhor e escravo no Brasil colonial marcou profundamente a sociedade local (CHU; WOOD Jr., 2008, p. 4-5, grifo nosso).

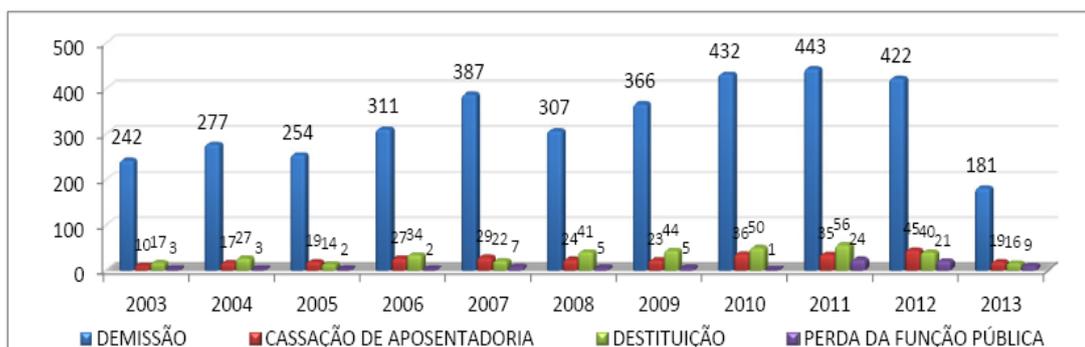
Os referidos traços culturais podem influenciar o predomínio de ocorrências de irregularidades no modelo organizacional do campus Barreiros, localizado na zona da mata do estado, estruturado inicialmente como uma escola agrotécnica e que assim funcionou durante anos, remontando costumes em ambiente marcado pelo império de senhores de engenhos, da cultura canavieira, situado muito próximo ao litoral onde parte considerável da comunidade local habita.

Compulsando as informações disponibilizadas pela CGU através de sítio próprio da Internet, verifiquei que a CGU, através da sua função correicional e de dados registrados até maio de 2013, demonstrou preocupação apenas com as punições expulsivas no serviço público, identificando entre as sanções: demissão, cassação de aposentadoria, destituição e perda da função pública, sendo a pena de demissão a de maior incidência registrada nos últimos dez anos. Não obstante, não foram apontadas as causas de tais sanções abaixo identificadas:

Figura 3 – Punições expulsivas aplicadas a estatúários do poder Executivo Federal por ano

Punições	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
DEMISSÃO	242	277	254	311	387	307	366	432	443	422	181	3622
CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA	10	17	19	27	29	24	23	36	35	45	19	284
DESTITUIÇÃO	17	27	14	34	22	41	44	50	56	40	16	361
PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA	3	3	2	2	7	5	5	1	24	21	9	82
TOTAL	272	324	289	374	445	377	438	519	558	528	225	4349

Ano de 2013 atualizado até MAIO



Fonte: Brasil. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União (2013)

O IFPE registrou no período de 2009 a 2012 apenas três expulsões decorrentes de demissão. Ressalte-se que as referidas demissões foram aplicadas a servidores lotados no campus Barreiros.

A identificação de servidores do IFPE que atuam como membros de PAD's foi realizada através dos processos e o relatório de correição onde consta o número da Portaria, ato instituidor do PAD no IFPE e que descreve a designação dos servidores que irão compor a comissão processante. Registrei um total de 58 servidores que atuaram em PAD's no período de 2009 a 2012. Através do registro do nome do servidor e do número de matrícula em um questionário – apêndice B, encaminhei o questionário semipreenchido à Diretoria de Gestão de Pessoas (DGPE), a qual me devolveu com as informações complementadas quanto a nível de escolaridade, unidade de lotação, cargo efetivo, formação acadêmica, capacitação em PAD, entre outros. À medida que identificava os membros atuantes nos referidos processos através do questionário (Apêndice A), registrava o número do processo correspondente no questionário (Apêndice B), e assim fui obtendo o número de PAD's realizados por membro, nome e matrícula do servidor.

A fim de resguardar a identidade dos servidores identificados como membros das Comissões de PAD – CPAD, elaborei uma lista em ordem alfabética com o nome de todos os servidores que atuaram em PAD's no período de 2009 a 2012. A

partir da referida lista, passamos a denominá-los de S1, S2.....S58. Sendo o S58 o último nome da lista, a qual totalizou 58 servidores que atuaram em PAD's no respectivo período, órgão de lotação, cargo/função, nível de escolaridade, formação acadêmica, capacitação em PAD e o quantitativo de PAD's realizados no período. Do total de servidores que atuaram em PAD's no período de 2009 a 2012, verifiquei o seguinte perfil: Apenas 05 servidores foram capacitados na matéria (8,6%); 02 são procuradores federais lotados no IFPE; A reitoria e o campus Recife são as maiores detentoras de servidores com nível superior que atuaram em PAD's e o campus Recife possui maior concentração de servidores graduados em Direito.

O maior contingente dos membros identificados encontra-se lotado no campus Recife e ocupam cargo efetivo de nível médio. A seleção dos membros na qualidade de docente serviu também para demonstrar o perfil dos membros das comissões formadas pelo IFPE. Considerando que o campo de atuação de nossa pesquisa ocorreu em uma instituição de ensino, a participação dos docentes na formação das comissões é dado importante, eis que por uma questão de pertinência temática com o objeto apurado, mas também por aplicação analógica ao princípio da isonomia consagrado na CF: quando figurar no polo passivo da relação processual um servidor docente, impõe-se a presença de pelo menos um membro docente. Esta não é uma exigência legal quando os critérios exigidos ao servidor membro estão previstos no artigo 149 da Lei nº 8.112/90, mas apenas uma observação que se faz para preservar a imparcialidade do processo.

Tabela 5 – Perfil dos membros de Comissões X Unidade de Lotação

CAMPUS	Servidores	Nível Superior Formação	Graduação em Direito	Nível do Cargo Ocupado No IFPE				Procuradores Federais
				NF	NM	NS	DOCENTE	
Recife	22	8	4	2	14	2	4	0
Reitoria	11	6	1	0	11	0	0	2
Barreiros	9	5	0	0	5	2	2	0
Belo Jardim	5	2	0	0	4	1	0	0
Vitoria	3	2	0	0	2	1	0	0
Pesqueira	5	3	0	0	1	2	2	0
Ipojuca	1	0	0	0	1	0	0	0
Total	56	26	5	2	38	8	8	2

Fonte: O Autor, 2013

Legenda:

NF = nível fundamental

NS = nível superior

NM = nível médio

Observamos que quando o procurador federal atua como membro presidente das comissões, estas levam muito mais tempo para serem julgadas, uma vez que, por mera faculdade da autoridade julgadora do IFPE, os PAD's são encaminhados à PJUR para parecer no prazo relativo ao julgamento (20 dias). O fato se justifica porque quando o procurador atua como membro não pode ao mesmo tempo realizar o exame de legalidade nos autos do processo de que participou. Neste sentido o PAD é remetido ao núcleo consultivo da PF para elaboração de parecer consultivo, introduzido costumeiramente pelo IFPE como etapa prévia ao julgamento. A Lei nº 8.112/90 determina quanto às fases do PAD: “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. Lei nº 8.112, 1990).

Do universo dos membros identificados: S17 realizou 11 PAD's; S20 realizou 13 PAD's; S23 realizou 08; S29 realizou 05 PAD's; S30 realizou 04; S34 realizou 25 PAD's e S44 realizou 16. O restante dos membros realizou em média de 1 a 2 PAD's no período. Através desses dados verificou-se que não existem comissões permanentes no âmbito do IFPE e da maioria das comissões processantes no período duas tiveram maior incidência na realização dos PAD's, uma conduzida por um membro presidente (S20) lotado na reitoria a partir de 2011 e, outra por um membro presidente (S34), o qual a partir de 2012 passou a ser lotado no campus de Belo Jardim. A alteração na lotação desses servidores que despontam com um quantitativo, em termos de atuação em PAD's no período bastante elevado em relação aos demais membros, se deu através do instituto da remoção previsto pela Lei n 8.112/90 como uma das formas de movimentação de pessoal, a saber:

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I – de ofício, no interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II – a pedido, a critério da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III – a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Portanto, apesar da Portaria que realizou as supracitadas remoções ser omissa quanto a qual das hipóteses estas foram motivadas, verificamos tratar-se apenas de

ato formal, eis que os servidores continuaram a atuar nas CPAD's na mesma qualidade de membro presidente, apenas passando a perceber maiores valores referente às diárias realizadas. Em um dos casos, o servidor foi removido para um campus do interior quando o valor da diária é maior por ocasião do deslocamento de um município menos populoso para outro mais populoso. O S34 foi removido para um campus do interior do estado e passou a realizar PAD's ocorridos em Recife, seja no campus ou Reitoria. Este fato demonstra uma ameaça à imparcialidade dos processos conduzidos pelo referido membro que foi beneficiado para apurar as irregularidades na área de atuação de quem os beneficiou. A suspeição mencionada não se encontra prevista na Lei nº 8.112/90 nem na 9.784/99 que disciplinam a matéria, contudo, fere o princípio da moralidade insculpido no caput do artigo 37 da CF.

A CGU encaminhou uma relação contendo 405 servidores capacitados pela ESAF no período de 2004 a 2011 no estado de Pernambuco entre órgãos da Administração Direta e Indireta da União. Da referida relação constatou-se que apenas 11 servidores do IFPE foram treinados no período de 2004 a 2007. Ressalte-se que desse universo apenas um servidor do IFPE capacitado pela CGU atuou nos PAD's realizados no período de 2009 a 2012. Esse servidor foi contabilizado dentre os 05 supramencionados. Outro servidor do IFPE constante da referida relação de capacitados pela CGU/ESAF já figurou no polo passivo de diversos PAD's e ainda em PADS diversos recebeu várias sanções de advertência e suspensões. Não há registros de que o supracitado servidor tenha atuado como membro de comissões no período investigado.

No período de 2012, verificamos que o S34³² foi removido de um campus para outro e, após a referida remoção, continuou a ser designado como membro-presidente de diversos PAD's em campus diverso da sua nova lotação. Se o servidor foi removido para continuar realizando as mesmas funções em locais distintos do órgão ou unidade para o qual foi removido, implica deduzir que o servidor possa eventualmente se encontrar lotado, apenas formalmente, em um determinado campus, onde a percepção de diárias sirva para encobrir uma indenização pelo desempenho da função de membro. O mesmo fato ocorreu com o S20, membro-presidente lotado até maio de 2011 no campus Recife, a partir de

³² Informação adquirida através da Portaria nº 731/2012-GR, de 25 de junho de 2012 (INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. Gabinete do Reitor, 2012), que trata da remoção de servidor.

17/05/2011³³, foi removido para a Reitoria mantendo a mesma função e realizando PAD's em campi diversos do campus Recife. A lei regente não trata sobre a questão da gratificação de membros de PAD's e não existe no IFPE qualquer norma sobre a matéria. A verificação de tais informações me inclinou a deduzir que a percepção de tais diárias vem sendo utilizada para encobrir algum tipo de favorecimento ao membro da CPAD, uma vez que com o advento da remoção os servidores, esses continuaram a exercer o múnus de membro de CPAD's direcionadas para PAD's em campi diversos de suas unidades de lotação. Além disso, nos casos apurados, os valores das diárias percebidas por tais membros, beneficiados com a remoção, demonstram um desvio de finalidade da função da diária, retirando o atributo da imparcialidade do trabalho dos membros.

Ora, se o PAD é realizado através de comissão designada pelo artigo 149 da Lei nº 8.112/90, os deslocamentos realizados pelos membros não conferem o mesmo período nem tampouco o mesmo valor recebido pela totalidade dos membros. Os membros S20 e S34 não integram a mesma comissão e ambos percebem valores diferenciados a título de diárias. É como se os membros das comissões não estivessem trabalhando em conjunto naquele período em que as diárias foram concedidas.

³³ Informação adquirida através da Portaria nº 522/2011-GR, de 17 de maio de 2011 (INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. Gabinete do Reitor, 2011), que trata da remoção de servidor.

Tabela 6 – PAD'S submetidos a estudo de caso

ANO	CAMPUS	Nº Port	Membros	PAD/SIND	Prazo Comissão	Prazo PJUR	Prazo Julg	Prazo Total	Penalidade	Irregul Artigos	Decisão
2009	BJ	385/09	S21;S57;S27	SIND	120	15	2	137	NOVO PAD	116,117	Acatou PARECER JUR
2009	REC****	354/09	S34;S17;S30	PAD	120	19	1	140	ARQ	117	Acatou PARECER JUR
2010	BAR	1410/10	S34;S6	SIND	23	143	21	187	ARQ	117	Acatou REL FINAL
2010	BAR	1264/10	S34;S30;S6;S23;S17	PAD	90	50	3	143	ARQ	117	Acatou PARECER JUR
2010	REC *	251/10	S29;S13;S8	PAD	180	102	52	334	SUSP + DEVOL	116;117;127;44,I	Acatou PARECER JUR
2010	REC*****	331/10	S29;S13;S8;S46	PAD	152	11	30	193	SUSP + DEVOL	FURTO/DESAP	Acatou PARECER JUR
2010	REC	109/10	S34;S44;S17	SIND	63	2	15	80	NOVO PAD	FURTO/DESAP	Acatou REL FINAL
2010	BAR	923/10	S23;S30	SIND	70	11	NÃO	81	NOVO PAD	DENUN ANON	NÃO HOUE JULG
NOVO PAD SOMENTE INSTAURADO 1 ANO APÓS											
2010	BAR	877/10	S20;S15;S23	PAD	143	7	22	172	SUSP + PAD	116	Acatou PARECER JUR
2010	BAR	903/10	S26;S53;S60	SIND	62	23	15	100	NOVO PAD	CONTRAT/LICI	Acatou PARECER JUR
2011	REC	793/11	S14;S6	SIND	66	56	22	144	ARQ	ACUMULAÇÃO	Acatou PARECER JUR
2011	BAR	1324/11	S20;S8;S59	PAD	240	20	142	402	DEMIS+DEVOL	DENUN ANON	Acatou PARECER JUR
2011	BJARD	259/11	S17;S34	SIND	56	12	2	70	ARQ	CONTRAT/LICI	Acatou PARECER JUR
2011	IPJ	820/11	S34;S17	SIND	30	180	21	231	ARQ	116,117	Acatou PARECER JUR
2011	IPJ	169/11	S23;S30	SIND	76	22	40	138	ARQ	CONTRAT/LICI	Acatou PARECER JUR
2011	PES	261/11	S34;S17	SIND	95	21	6	122	ARQ	CONTRAT/LICI	Acatou PARECER JUR
2011	REC **	1501/11	S7;S40	SIND	120	18	1	139	ARQ	DENUNC ANON	Acatou PARECER JUR
2011	REC****	800/11	S20;S15	SIND	102	23	33	158	ARQ	116	Acatou PARECER JUR
2011	REC	1523/11	S20;S15	SIND	125	121	2	248	ARQ	FURTO/DESAP	Acatou PARECER JUR
2011	REC	256/11	S20;S41	SIND	83	61	2	146	ARQ	116,117	Acatou PARECER JUR
2012	REC***	135/12	S28;S38	SIND	59	83	1	143	ARQ	FURTO/DESAP	Acatou PARECER JUR
MEDIA								167,05			

Fonte: O Autor, 2013

De um total de 21 processos analisados minuciosamente por meio do Questionário (Apêndice A), no período de 2009 a 2012, observamos o seguinte:

a) foram estudados 10 PAD's oriundos do campus Recife; 06 do campus Barreiros; 02 do campus Ipojuca; 02 campus Belo Jardim e 01 do campus Pesqueira.

b) dos 06 PAD's realizados, 04 ultrapassaram o prazo de 140 dias para conclusão dos trabalhos, ou seja, o correspondente a 67% dos PAD's investigados. Do total geral dos PAD's ocorridos, 12 comissões ultrapassaram o prazo de conclusão, isto é, 57% dos PADs' analisados.

c) apesar de considerar que a participação do órgão consultivo não é obrigatória, uma vez que não encontra amparo na lei regente e recorrendo-se ao prazo mencionado no artigo 42 da Lei nº 9.784/99 que impõe o prazo de 15 dias nos casos de intervenção obrigatória, verificamos que dos 21 processos analisados, 13 PAD's aguardaram mais de 15 dias para obtenção de parecer. Destacamos que oito desses PAD's (39%) consumiram de 50 a 180 dias para elaboração de parecer!

d) se considerar o prazo que a autoridade passou com o PAD concluso para realizar o julgamento, excluído o período em que o PAD permaneceu na PJUR aguardando elaboração de parecer, apenas 05 ultrapassaram o prazo legal. Não obstante, entende-se que esta remessa à PJUR não encontra respaldo legal constante das fases do PAD.

e) considerando que o encaminhamento para parecer ao órgão consultivo como uma faculdade da autoridade julgadora, cujo decurso de prazo estaria incluso no prazo de 20 dias para julgamento, todos os PAD's ultrapassaram o prazo legal.

f) analisando o conteúdo do relatório final da comissão, o parecer da PJUR e a decisão da autoridade, constatamos que: em apenas 02 PAD's a autoridade julgadora decidiu com base no Relatório Final da comissão; em um PAD não ocorreu decisão expressa, mas obedeceram as recomendações da PJUR um ano depois. Os 19 processos restantes tomam por base o parecer jurídico, seja este contrário ou favorável ao Relatório da comissão. Destaca-se que 05 processos foram decididos com base no parecer jurídico que se apresentou contrário ao Relatório da comissão.

g) registra-se que um determinado PAD resultou na sanção de suspensão e devolução ao erário para três servidores em face de uma peça do laboratório

haver desaparecido (sem sinais de arrombamento no local), e cujo bem é considerado de pequeno valor nos moldes do artigo 24, II da Lei nº 8.666/93 (BRASIL. Lei nº 8.666, 1993). O procedimento adotado não foi o TAC, como determina a CGU, mas o PAD. Neste PAD não consta a comprovação de autoria de nenhum dos três servidores punidos. Os servidores punidos apresentaram recurso da decisão, ao qual foi negado seguimento e mantida a punição resultante em suspensão de um dia mais devolução ao erário de forma rateada pelos servidores. Esse caso revela que nem mesmo alguns procuradores federais atuam em consonância com os regramentos adotados pela CGU na matéria de PAD, além da absurda desobediência à aplicação da lei no caso concreto. A negativa de seguimento ao recurso impetrado foi motivada por parecer da PJUR, o qual indicava que não haveria obrigatoriedade de consulta para o procedimento alusivo a recursos na forma do Regimento da instituição. Ademais, foi um parecer suspeito, eis que na presidência do referido PAD figurou um procurador federal, chefe da PJUR.

h) dos resultados obtidos, destacam-se: 13 processos encaminhados para arquivo, 01 caso de demissão, 03 incorreram em suspensões, 02 resultaram em pena complementar de devolução ao erário e 02 recomendam a instauração de PAD's em razão dos resultados apurados na forma da lei.

i) quanto aos pareceres proferidos pelo órgão consultivo, não se verificou o exame da admissibilidade formal em nenhum deles. Até quando ocorre em um ou dois processos algum tipo de manifestação expressa, esta muitas vezes não se compatibilizam com a realidade dos autos. Em 60% dos processos, os prazos das comissões são ultrapassados sem qualquer menção nos autos e em 90% dos processos os prazos entre as Portarias de instauração, prorrogação e recondução são realizadas fora de prazo! Ademais o órgão parecerista adentra no mérito dos trabalhos da comissão, expedem recomendações complementares, bem como recomendam decisões contrárias ao relatório final sem apontar especificamente a contrariedade da prova dos autos. Exaurem os ditos procuradores, verdadeiro juízos de valor, contrariando os dispositivos da Lei nº 8.112/90, a saber:

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

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.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. 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 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

j) computando-se o prazo utilizado pelas comissões, pelo órgão parecerista, e o julgamento, verificamos uma média de 167 dias de lapso temporal para conclusão dos PAD's no IFPE. Ressalta-se que o prazo máximo legal para as sindicâncias é de 80 dias (60 para comissão e 20 para julgamento) e para PAD's de 140 dias (120 para comissão e 20 para julgamento). Os dados demonstram que os processos que ultrapassaram os prazos, no caso das sindicâncias, absorveram de 81 a 248 dias para serem resolvidos, e os PAD's de 143 a 334 dias. Portanto, os 60% dos PAD's realizados levaram em média 167 dias para serem apurados, quase um semestre!

k) do universo de 24 servidores identificados na condição de membros, apenas 5 já realizaram algum curso de capacitação em PAD. S13 atuou como membro de dois desses PAD's, ressalte-se que esse servidor já recebeu punição (suspensão) em outro PAD, no qual encontrava-se na posição de acusado. Não obstante, importa destacar que não existe qualquer impedimento na lei para a ocorrência desse tipo de situação.

l) das irregularidades apuradas verifica-se 09 casos motivados nos artigos 116 e 117 da Lei nº 8.112/90³⁴; 04 casos de furto ou desaparecimento de bens (todos originários do campus Recife); 04 relativos a irregularidade na fiscalização/execução de contratos; 02 casos de denúncia anônima (ambos originários da inexistente "Sociedade Barreirense pela ética") e um caso de acumulação ilegal de cargos. Quanto às denúncias anônimas oriundas da pseudo "Sociedade Barreirense pela ética" esta não se associa a qualquer ética, eis que as denúncias realizadas pela mesma nem sempre são confirmadas, mas os servidores acusados por esta são sempre desafetos de algum grupo político.

³⁴ Dos deveres e das proibições.

m) dos casos de furto ou desaparecimento de bens, 02 processos resultaram em arquivamento, 01 PAD resultou na pena de suspensão e devolução ao erário e em uma sindicância foi recomendada a instauração de PAD.

Em se tratando dos servidores que atuam como membros de PAD:

a) apenas no ano de 2012, observou-se o seguinte: os servidores S34 e S20 atuam sempre como membros presidentes. S34 atuou em 8 comissões e S20 em 5. O S20 é lotado em Recife e percebeu 21% do total de diárias pagas em razão de sua atuação em comissões em campi diversos do seu órgão de lotação. O S34, em julho do ano de 2012, foi removido do campus Recife para o campus de Belo Jardim. Aconteceu que após sua remoção foi designado para mais seis comissões em campi diverso de Belo Jardim. Este servidor percebeu no ano, a título de diárias 33% do total pago a esse título naquele período, em razão de trabalhos em CPAD's. Observamos também que nem sempre as referidas comissões atuam em conjunto, enquanto comissões constituídas para este fim. Muitas vezes, registra-se o recebimento de diárias para apenas um dos membros, o que implica dizer que apenas um dos membros estava desenvolvendo um trabalho próprio da comissão. Verificaram-se registros em que apenas um membro realizava a elaboração do Relatório Final. Existiam dois membros em uma determinada comissão, um lotado em Belo Jardim (S26) e outro em Pesqueira (S56). Enquanto o S26 percebeu R\$ 2.817,24 para a realização de trabalhos nesta comissão, o S56 percebeu apenas R\$ 581,26. A realização dos trabalhos aconteceu no campus Recife, onde o fato ocorreu. Em face dessas observações, constata-se que muitas vezes o pagamento de diárias tem caráter indenizatório para outras finalidades. O que nos leva a essa conclusão é a apuração dos períodos em que os servidores perceberam a referida diária, a qual é publicada no Boletim de Serviços da instituição, bem como inexistir na maioria dos autos dos PAD's a solicitação de veículo ou transporte para a realização do percurso onde o trabalho será realizado. Observaram-se distorções encontradas entre os valores das diárias percebidas entre os membros de uma mesma comissão com indicação do período das viagens, verifica-se que apenas um dos membros realiza viagens para apuração das irregularidades.

b) deve-se ressaltar o fato de que não há na legislação nenhuma proibição para recebimento de gratificações por parte dos membros de comissões

no exercício do *múnus*³⁵, inclusive no estado de Pernambuco verifica-se esta prática quanto ao pagamento de funções comissionadas para os membros integrantes de comissões de licitação e membros integrantes dos inquéritos administrativos no âmbito do Tribunal de Justiça de Pernambuco. O que se observa no âmbito do IFPE é que o pagamento das referidas funções comissionadas demonstram ser realizadas por meio de pagamento de diárias, inclusive na preterição, muitas vezes, de outros membros integrantes da comissão. A lei determina que o PAD seja realizado por uma comissão composta por três servidores, portanto, os comprovantes de recebimento de diárias apontam muitas vezes o trabalho realizado por apenas um dos membros.

Através de análise documental minuciosa nos Boletins de Serviço do IFPE do exercício de 2012, qual seja uma coletânea dos atos normativos (Portarias emitidas pelo Reitor e Resoluções pelo Conselho Superior no ano de 2012), verificamos o seguinte: foram instaurados 34 PAD's, sendo 24 sindicâncias e 10 PAD's, de acordo com fatos ocorridos nos seguintes campi: Recife, Barreiros, Belo Jardim, Afogados da Ingazeira, Ipojuca e Pesqueira. Figuraram como membros apenas 10 servidores no âmbito do IFPE, dos quais quatro apenas informam possuir capacitação na questão de PAD (apesar de apenas um ter sido treinado pela CGU/ESAF). S20, lotado em Recife, figurou como membro Presidente em cinco PAD's, nos campi de Belo Jardim e Barreiros; S23, lotado em Recife, atuou como membro em três PAD's nos campi de Barreiros e Belo Jardim; S34 atuou em sete PAD's nos campi: Recife, Afogados de Ingazeira, Belo Jardim e Pesqueira. Observa-se que S34 esteve lotado no campus Recife até 25 de julho de 2012 (INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. Gabinete do Reitor, 2012) quando foi removido para o campus de Belo Jardim, a partir daí, não foi mais designado para atuar em processos oriundos de Belo Jardim. Para Rozza (2012), o instituto da remoção é uma forma prescrita na lei que pode ameaçar a imparcialidade do PAD, senão vejamos:

Se a lei/ou regimento interno atribuir ao chefe, por exemplo, a faculdade de remover os próprios membros da Comissão por um amplo espaço territorial, da União ou do Estado, estará sendo colocada ao seu alvitre mais uma forma de pressão, podendo constituir-se numa ameaça à imparcialidade (ROZZA, 2012, p.148-149).

³⁵ *Múnus* significa: Encargo. Emprego. Ofício. Funções que um indivíduo tem de exercer (MUNÚS, 2013).

Dos membros de comissões, que atuaram na qualidade de presidente no contingente de 58 membros e 62 dos PAD's, respectivamente, realizados no período de 2009 a 2012, ocorreram duas remoções – uma no ano de 2011, do campus Recife para a Reitoria, e outra, em 2012, do campus Recife para o campus de Belo Jardim. Importante destacar que ambos os servidores possuem curso de capacitação em PAD's (mas não através da CGU), não constituem comissões permanentes, mas atuam como atividade principal na instituição a realização de PAD's. Dos 25 processos realizados pelo S34, 06 foram anulados. Dos 13 processos realizados pelo S20, 04 foram anulados.

Tabela 7 – Demonstrativo de diárias X membros

PORTARIA	DIAS	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
895/12 BELO JARDIM	4	0	0	0	0	0	0	0	0	558,59	0	0	0	558,59
1270/12 BARREIROS	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	485,32	0	485,32
1206/12 BELO JARDIM	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	720,36	0	720,36
1340/11 BELO JARDIM	3	397,48	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	397,48
1340/11 BELO JARDIM	2	0	235,48	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	235,48
341/12 BARREIROS	4	0	0	0	557,87	0	0	0	0	0	0	0	0	557,87
341/12 BARREIROS	4	0	0	0	0	554,61	0	0	0	0	0	0	0	554,61
341/12 BARREIROS	3	0	0	0	0	396,28	0	0	0	0	0	0	0	396,28
341/12 BARREIROS	2	0	0	0	0	0	235,04	0	0	0	0	0	0	235,04
895/12 BELO JARDIM	4	0	0	0	0	0	0	558,59	0	0	0	0	0	558,59
895/12 BELO JARDIM	4	0	0	0	0	0	0	0	558,59	0	0	0	0	558,59
895/12 BELO JARDIM	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	720,36	0	0	720,36
1270/12 BARREIROS	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	558,59	0	0	558,59
1270/12 BARREIROS	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	485,32	0	0	485,32
		397,48	235,48	0	557,87	950,89	235,04	558,59	558,59	558,59	1764,27	1205,68	0	7022,48
906/12 - RECIFE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	581,92	0	0	0	581,92
1462/12 AFOG. INGAZEIRA	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05	0	401,05

906/12 - RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	92,38
1192/12 RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	92,38
1196/12 RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	92,38
1485/12 RECIFE	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	688,13	0	688,13
1485/12 - RECIFE	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	489,55	489,55
1485/12 - RECIFE	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	489,55	489,55
354/12 BELO JARDIM	3	0	0	0	401,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05
354/12 BELO JARDIM	3	0	0	0	401,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05
354/12 BELO JARDIM	5	0	0	0	727,41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	727,41
407/12 PESQUEIRA	2	0	0	0	237,86	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	237,86
354/12 BELO JARDIM	4	0	0	0	0	564,23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	564,23
PESQUEIRA	4	0	0	0	0	564,23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	564,23
PESQUEIRA	3	0	0	0	0	401,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05
354/12 BELO JARDIM	3	0	0	0	0	0	401,05	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05
354/12 BELO JARDIM	3	0	0	0	0	0	401,05	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05
PESQUEIRA	3	0	0	0	0	0	401,05	0	0	0	0	0	0	0	0	401,05
906/12 RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	0	0	0	0	0	92,38
906/12 RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	0	0	0	0	0	92,38

RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	92,38
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	475,72
906/12 - RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	92,38
1196/12 - RECIFE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38	0	92,38
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	184,76
161/12 RECIFE	2	0	290,96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	290,96
161/12 RECIFE	2	0	0	0	290,96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	290,96
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	581,92
161/12 RECIFE	3	0	489,55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	489,55
161/12 RECIFE	4	0	688,13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	688,13
161/12 RECIFE	2	0	0	290,96	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	290,96
161/12 RECIFE	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	489,55
161/12 RECIFE	1	0	0	92,36	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,36
161/12 RECIFE	1	0	0	0	92,38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38
161/12 RECIFE	1	0	0	0	92,38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38
161/12 RECIFE	3	0	0	0	489,55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	489,55
161/12 RECIFE	1	0	0	0	92,38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92,38
		0	0	383,32	766,69	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2817,24

Fonte: O Autor, 2013

Tabela 8 - Resumo das diárias recebidas por membro – Exercício 2012 – IFPE

TOTAL DIARIAS	%	SERVIDOR
7022.48	21,54	S20
7704.51	22,54	S34
1783.59	5,21	S15
72.45	0,22	S58
5676,19	16,60	S44
3663.14	10,71	S23
475.72	1,39	S27
184.76	0,54	S03
581.92	1,70	S56
7010.72	20,51	S26
34175,48	100	

Fonte: O Autor, 2013

Conforme valores da tabela de diárias mencionados no anexo I do Decreto nº 6.907 (2009), aplicada aos servidores públicos federais, comprovamos que a remoção do servidor do campus do município do Recife para o município de Belo Jardim, trouxe-lhe benefícios financeiros, porque ele passou a perceber uma diária de R\$200,60 (duzentos reais e sessenta centavos) no decorrer da realização dos trabalhos em PAD's, quando, anteriormente à ocorrência da remoção, ele percebia diárias no valor de R\$ 177,00 (cento e setenta e sete reais) por se tratar de deslocamentos da capital para outras cidades do mesmo estado.

Sobre o assunto, nossa pesquisa identificou no âmbito do IFPE, uma remoção ocorrida do campus Recife para o campus Belo Jardim, do servidor que mais realizou PAD's no período de 2009 a 2012 na qualidade de Presidente. Estranho é que posteriormente à referida remoção, o dito servidor continuou a realizar diversos PAD's, todos em outros campi, principalmente no campus/Recife(REC). Como na referida instituição não existe regulamento do regime disciplinar, dois aspectos devem ser observados: o primeiro é o de que a remoção "é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede" (BRASIL. Decreto nº 5.992, 2006); o segundo é que sendo o interesse a pedido ou de ofício, o servidor deveria, como suporte fático da remoção, exercer suas atividades no campus Belo Jardim (BJ), fato este que não ocorre, porque o referido servidor continua presidindo várias comissões de PAD em campi diverso daquele para o qual foi removido; o terceiro ponto é que verifica-se que o servidor, cuja remoção ocorreu apenas em sentido figurado, percebeu o montante de **R\$ 7.704,51** em diárias no exercício de 2012, cujo valor passou a ser majorado em relação ao que recebia anteriormente, eis que o valor de BJ para REC é maior do que as diárias que se processam de REC para BJ, por exemplo:

Tabela 9 – Valor da Indenização de diárias aos servidores públicos federais, no País

Classificação do Cargo/Emprego/Função	Deslocamentos			
	Deslocamentos para Brasília/Manaus/Rio de Janeiro	Deslocamentos para Belo Horizonte/ Fortaleza/Porto Alegre/Recife/ Salvador/São Paulo	Deslocamentos para outras capitais de Estados	Demais deslocamentos
A) Ministro de Estado	581,00	551,95	520,00	458,99
B) Cargos de Natureza Especial	406,70	386,37	364,00	321,29
C) DAS-6; CD-1; FDS-1 e FDJ-1 do BACEN	321,10	304,20	287,30	253,50
D) DAS-5, DAS-4, DAS-3; CD-2, CD-3, CD-4; FDE-1, FDE-2; FDT-1; FCA-1, FCA-2, FCA-3; FCT1, FCT2; FCT3, GTS1; GTS2; GTS3.	267,90	253,80	239,70	211,50
E) DAS-2, DAS-1; FCT4, FCT5, FCT6, FCT7; cargos de nível superior e FCINSS.	224,20	212,40	200,60	177,00
F) FG-1, FG-2, FG-3; GR; FST-1, FST-2, FST-3 do BACEN; FDO-1, FCA-4, FCA-5 do BACEN; FCT8, FCT9, FCT10, FCT11, FCT12, FCT13, FCT14, FCT15; cargos de nível intermediário e auxiliar.	224,20	212,40	200,60	177,00

Fonte: Anexo I de Brasil. Decreto nº 5992 (2006)

Portanto, os membros de comissão que atuam fora de suas sedes recebem diárias quando, em decorrência dos trabalhos do PAD, necessitam deslocar-se às sedes onde o fato ocorreu. Curioso também se faz registrar que na maioria das vezes em o servidor supra mencionado se desloca de BJ para REC, este não vem acompanhado dos demais membros, os quais ora estão lotados em Recife, ora em outros campi. Como a matéria não se encontra regulamentada, fica ao alvitre da autoridade instauradora decidir sobre a designação dos membros de forma discricionária, respeitados os critérios mínimos e, portanto, conclui-se que a remoção pode ser utilizada como instrumento de manipulação, para beneficiar ou punir o servidor membro de comissão.

Em relação à intervenção do órgão jurídico, de caráter consultivo, a PJUR, não há na lei qualquer dispositivo que acolha a intervenção da PJUR como fase

processual ou sob qualquer outra hipótese. O IFPE adota informalmente e costumeiramente a remessa dos PAD's com o Relatório Final da comissão para exame da legalidade, ou seja, em caráter facultativo dentro do prazo que autoridade teria para realizar o julgamento, uma vez que o parecer não é obrigatório nem consiste em fase do PAD.

Importante destacar que, dos 21 processos analisados no âmbito do IFPE, o parecer jurídico dificilmente realiza a análise dos requisitos formais do processo, tais como: numeração de páginas, prazo para realização dos trabalhos, datas das portarias de prorrogação (a maioria ocorre depois de vencido o prazo da primeira), o enfrentamento do contraditório e da ampla defesa, etc. Os pareceres costumam adentrar no mérito do relatório final sem sequer ter participado da instrução processual, quando, na verdade, os ditos pareceres deveriam restringir-se apenas ao exame da legalidade em face de autonomia conferida pela lei em relação aos trabalhos das CPAD's.

Dispõe a Lei nº 8.112 (1990):

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. 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.

Deve-se ressaltar que o parecer do órgão consultivo em epígrafe não é fase processual, nem tampouco consta de previsão legal em caso de PAD. O encaminhamento da autoridade julgadora dos autos para parecer é mera faculdade que demanda tempo, contemplado no prazo de julgamento. Por sua vez, a lei tem isentado de nulidade o processo por ultrapassagem do referido prazo.

Art. 169 – 'omissis'

§ 1º O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990).

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

Dos 20 PAD's realizados pela pesquisadora no período de 1996 a 2010, apenas dois foram contemplados no campo de aplicação dessa pesquisa. Deste

universo contemplado pela pesquisadora, apenas 3 PAD's resultaram em pena de demissão. Houve recomendações de advertências e suspensões por meio de Relatório Final em apenas 20% dos PAD's supramencionados. Todos os casos de furto e desaparecimento de bens foram arquivados por ausência de identificação da autoria. Em um desses processos a CPAD proferiu algumas recomendações sobre a conduta do gestor que foram mal interpretadas pelo procurador federal que analisou o feito, o qual entendeu que o relatório final não estava conclusivo. Neste sentido foi recomendada a instauração de novo PAD para esclarecer o que o procurador não havia entendido. Nunca ocorreu nulidade dos PADS realizados pelas comissões em que esta pesquisadora atuou como membro.

Grande foi o desafio de organizar o tempo e a forma de tabular um grande volume de informações coletadas por diferentes formas. Em seguida, tratar adequadamente os dados coletados a fim de que eles se transformem em informações expressivas, de notória importância para a pesquisa em epígrafe.

A adoção da metodologia supramencionada me permitiu verificar informações importantes sobre a manifestação do poder sancionador através da instrumentalização do PAD.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade [...] Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real (BARBOSA, 1997, p.26).

Descritos inúmeros conceitos sobre o PAD, ressaltam-se as disposições legais que afirmam ser a sindicância apenas um tipo de procedimento inserto no conceito amplo de PAD. Tratam-se ambos como PAD, sendo a sindicância aplicada na apuração de ilícito cuja penalidade seja de advertência ou suspensão de até 30 dias e o PAD, propriamente dito, aquele cuja penalidade incorrer em suspensão por mais de 30 (trinta) dias, em demissão, em cassação de aposentadoria ou de disponibilidade ou incorrer, ainda, em destituição de cargo em comissão.

O Processo Administrativo Disciplinar é composto por procedimentos denominados ora de Sindicância e ora de PAD propriamente dito, corroborando com o que preleciona Cretella Júnior (1992, p. 655-656):

Processo designa entidade que, em nada difere da que se designa por procedimento, podendo-se, quando muito, quantitativamente, empregar o primeiro termo para mostrar o conjunto de todos os atos, e procedimentos para designar cada um desses atos: processo é o todo, procedimento as diferentes operações que integram esse todo.

Este processo a que se refere o presente estudo desenvolve-se através das relações de poder entre a autoridade superior do órgão ou entidade e o servidor que lhe é subordinado na qualidade de membro da comissão processante e ainda entre a Autoridade instauradora/julgadora perante o servidor acusado. A regra imanada pelo artigo 167 da lei regente consagrou o princípio da hierarquia na Administração Pública, quando dispõe que, na hipótese de mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para imposição de pena mais grave. Observada a vinculação ao respectivo Poder, órgão ou entidade, se a penalidade prevista for a de demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá ao Presidente da República na forma prevista pela Lei nº 8.112/90. Portanto, a autoridade competente é, em regra, o dirigente máximo do órgão ou entidade onde se deu o fato objeto da denúncia, podendo outra

autoridade ser definida em regulamentos internos, desde que designadas competentes.

As relações de poder no Direito Administrativo Disciplinar, exercidas pelo poder sancionador inerente, têm seus limites previstos na própria legislação sobre a matéria (BRASIL. Lei n 8. 112, 1990). A mesma autoridade que instaura o processo com ato próprio (Portaria), designa os membros que irão compor a comissão processante e também será responsável pelo julgamento do feito (artigos 149 e 166) (BRASIL. Lei n 8. 112, 1990). Essa inconsistência nos mostra que o poder da autoridade superior encontra-se legitimado na própria legislação, deixando margem à discricionariedade e contaminando a imparcialidade do processo.

Os sujeitos dessa relação são, no polo ativo, a Administração, representada pela autoridade que define como competente. No pólo passivo estão os servidores públicos civis da União, na qualidade de acusados. Enquanto o dever de instauração e julgamento é da autoridade normativamente competente, o dever de apuração é da Comissão processante.

O poder conferido à autoridade dita competente para promoção da apuração e consequente julgamento é legal, por encontrar-se previsto na lei régia, porém sua legitimidade é discutível. E por falar em legitimidade, fundamental caso se recorra ao conceito de legitimidade habermasiano na racionalidade procedimental de uma razão prático-moral: “Esta exige que distingamos entre normas e princípios, e procedimentos justificatórios, procedimentos conforme os quais possamos examinar se as normas, à luz dos princípios válidos, podem contar com o assentimento de todos” (HABERMAS, 1997, p. 29).

O poder-dever de escolha administrativa tem sido identificado com a liberdade para decidir, segundo juízos de conveniência e oportunidade, quanto ao conteúdo ou consequências de determinados atos. No caso da Lei nº 8.112/90, a autoridade, em face de uma denúncia, tem o dever de instaurar um processo (seja apuratório ou acusatório) e os poderes discricionários para escolher os membros da comissão processante e de julgamento. Apesar das sanções administrativas encontrarem-se previstas no instrumento normativo próprio (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990)³⁶, o poder sancionador é ato vinculado da autoridade em face de uma variedade de sanções

³⁶Art. 116, 117, 127 e 132 da Lei nº 8.112/90.

vinculadas à lei e por isso há que se respeitar os limites da discricionariedade que se encontram à margem da aplicação da sanção ao caso concreto.

Na concepção de Osório (2011), a finalidade repressora ou punitiva já inclui a disciplinar. A busca da pretensão punitiva do Estado e o alcance dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador devem ter por função normativa a cláusula constitucional do devido processo legal, conceituando a sanção como: “Sanção é um mal, um castigo e, portanto, implica um juízo de provação de direitos, imposição de deveres, restrição de liberdades, condicionamentos ligados em seu nascedouro e existência, ao cometimento (comprovado) de um ilícito administrativo” (OSÓRIO, 2011, p. 94).

Buscar soluções para problemas identificados neste trabalho através da possibilidade de se criar um novo projeto de lei seria como abraçar uma utopia ou deixar às mãos de outrem a resolução de um problema para o qual se identificam respostas em curto prazo.

Enquanto respostas em níveis mais elevados do alcance deste estudo não acontecem, a legislação pode ser integrada por regulamentos internos próprios para cada instituição da Administração federal, pautados na lei regente e nos demais instrumentos normativos pertinentes, dispostos a sanar lacunas e inconsistências identificadas, a fim de conferir maior segurança jurídica na instrumentalização do poder sancionador desenvolvido no âmbito administrativo, objetivando que a tutela pretendida não precise chegar às veias do já tão congestionado poder legislativo ou judiciário.

Após um vasto estudo, entendo ser possível mitigar alguns problemas identificados na lei através das sugestões que passo a descrever:

7.1 PROPOSTAS DIANTE DAS LACUNAS E INCONSISTÊNCIAS DA LEI Nº 8.112/90

7.1.1 Criação de um Regulamento Disciplinar próprio

Inicialmente propõe-se a elaboração de regulamentos disciplinares próprios, no âmbito de cada instituição, em conformidade com a CF, com a Lei nº 8.112/90 e a Lei nº 9.784/99, Código de Processo Civil, entre outras de aplicação subsidiária.

Esta proposta encontra-se em consonância com entendimento da CGU através do Manual do PAD (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013) o qual assevera que, em regra, é o regimento interno de cada órgão público federal que soluciona lacunas deixadas pela Lei nº 8.112/90, definindo a autoridade competente para instaurar a sede disciplinar entre outras. De um modo geral, tal competência é da autoridade a quem os servidores faltosos estão sob subordinação funcional, mas a lei impõe apenas esta exigência para a autoridade que irá aplicar a sanção (artigo 141), competência esta que em alguns casos poderá ser delegada.

Sobre o assunto, dispõe Martins (2002a, p. 33): “A justificativa para a existência de regimes disciplinares deriva, principalmente, da necessidade de legitimidade na prestação do serviço público e do papel fundamental que os agentes públicos exercem nesta função”.

Uma vez criado o regulamento disciplinar, este deve contemplar e distinguir a autoridade instauradora da julgadora. E, ainda, os limites desta competência. As autoridades instauradora e julgadora podem recair em autoridades distintas pelo permissivo legal em comento. Entretanto, a autoridade instauradora deve ser aquela que, ao instaurar o PAD, designa também a CPAD. Questão importante a ser observada é que a CPAD deve ter caráter permanente na instituição, de forma que a autoridade julgadora também não tenha influência em sua designação. Ou seja, os mandatos da comissão permanente não devem coincidir com o mandato, por exemplo, do reitor (autoridade máxima no caso do IFPE).

Essa razão prática tem como núcleo a idéia de imparcialidade. Dessa forma, a legitimidade do direito só pode ser obtida por meio de procedimentos que assegurem a imparcialidade dos juízos (no caso da aplicação das normas) e da vontade (no caso da sua produção) por via de uma argumentação que justifique e fundamente as normas. Esses procedimentos, tratados no Manual do PAD, devem ser institucionalizados dentro do direito positivo, permitindo que este comporte discursos morais: “As normas passam a ser exigíveis somente à medida que aqueles que as cumpram possam esperar que todos os outros também ajam na sua conformidade” (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012, p. 17).

Enquanto não estão no alcance desta pesquisa soluções institucionalizadas dentro do direito positivo, tenta-se legitimar o discurso através de recursos como a integração das normas e a elaboração de regulamentos internos.

7.1.2 Da autoridade competente

A autoridade competente para promover a instauração do PAD é aquela que teve ciência da denúncia, mesmo que o fato tenha ocorrido em local diverso, desde que a referida autoridade tenha competência. Ocorre que a Lei nº 8.112/90 define como competente as autoridades elencadas no artigo 141 para aplicação da sanção. Ora, se definidas como competentes para aplicação da sanção, logo, estabelece-se aí a competência para julgamento, permitindo-se atribuir a competência para instauração a outra autoridade. Neste sentido, sugere-se inicialmente que a autoridade instauradora possa recair em autoridade diferente da julgadora.

Como autoridade instauradora deve-se definir aquela de menor grau hierárquico, que tomou conhecimento da denúncia em primeiro lugar, em consonância com o artigo 17 da Lei nº 9784/99.

A autoridade julgadora deve ser sempre a de posição hierárquica máxima do órgão administrativo. No caso do IFPE, o reitor.

Uma vez que não podemos modificar a legislação acerca da matéria, elaboramos algumas recomendações, que, por cautela, devem ser adotadas, a fim de tutelar a imparcialidade do processo consoante se observa através das seguintes propostas a saber:

a) Nenhum PAD deverá ser instaurado pela autoridade da unidade onde o fato denunciado ocorreu. Em se tratando de denúncia recebida por um campus sobre fato ocorrido em outro campus de mesma hierarquia, a instauração caberá ao reitor que será obrigado a optar por uma comissão permanente previamente constituída ou comissão temporária formada por indicação da CGU (membros externos). Nesta hipótese, em que a autoridade máxima foi a instauradora, o julgamento não poderá recair na figura do reitor nem de outra por ele indicada. O julgamento do PAD (somente o julgamento) deverá ser realizado pelo Conselho Superior, através de dois membros: um relator e um revisor, sendo ambos escolhidos em votação secreta sobre o universo de um membro externo (relator) e um membro interno (revisor). Para cada PAD julgado pelo Conselho Superior, a comissão escolhida não se repetirá por um período de seis meses. A PJUR prestará assessoramento à comissão julgadora do PAD perante o colegiado, cujo julgamento deverá se realizar no prazo legal, em sessão ordinária ou extraordinária com 2/3 dos presentes, e

através do voto secreto dos demais membros. Em caso de interposição de recurso em face da decisão proferida pelo Colegiado, este deve ser remetido ao MEC na forma da lei.

Ocorrendo formação de comissão permanente previamente constituída na forma dos critérios sugeridos ampliados neste trabalho, entende-se que a autoridade instauradora pode ser qualquer uma que tomar conhecimento (desde que definida como competente no regulamento institucional) e a autoridade julgadora, o reitor, na qualidade de autoridade máxima. Nesta hipótese, o reitor não deverá delegar competência para julgamento, exceto na hipótese de recurso quando o colegiado absorverá a competência, inclusive do exame de admissibilidade do mesmo.

Dispõe a Lei nº 9.784/99:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999).

No que diz respeito à competência para instaurar cada uma das espécies de processo disciplinar, sugere-se, de acordo com a doutrina Lins e Denys (2007, p. 187-188), que seja considerado o seguinte:

- a) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação), competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas:
 - i) no âmbito da Administração Central; e ii) no âmbito das demais unidades da Federação, quando a natureza e a gravidade dos fatos e os envolvidos exigirem;
- b) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação) competência para instaurar os processos disciplinares e os ritos sumários, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas em todo o território nacional;
- c) aos chefes das regionais (gerentes executivos, superintendentes regionais delegados regionais) competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas no âmbito de suas respectivas jurisdições.

b) O regulamento que se propõe deverá conter normas e procedimentos relativos a PAD, com base na Lei nº 8.112/90, e aprovado pelo Conselho Superior, com parecer prévio da CGU. Após a institucionalização do referido regulamento, este deverá ser fielmente observado pelos membros de CPAD's que atuarem nos

PAD's no âmbito do IFPE, ou qualquer outra instituição que adote as referidas sugestões.

c) A autoridade instauradora deverá definir o procedimento a ser adotado em cada caso, através do ato instaurador competente (Portaria). Se o fato denunciado indicar a sindicância, se PAD, se TCA, se sindicância em rito sumário, sempre de acordo com a tipificação legal.

d) O regulamento institucional deverá adotar procedimentos específicos quanto à sindicância patrimonial e o TCA, a teor das orientações constantes do Manual do PAD através da CGU, a fim de orientar elaboração do ato instaurador.

e) a fim preservar a imparcialidade do PAD, a formação da CPAD deve ser instituída através de critérios normativos sugeridos, a fim de que não haja supremacia da Administração sobre o servidor, nem se permita que resultados sejam previstos pela autoridade instauradora, podendo ocorrer que: “Uma autoridade qualquer terá poderes de influenciar a decisão do processo disciplinar porque tem poderes sobre a própria comissão disciplinar, uma vez que seus membros, por lotação, lhes são subordinados (ROZZA, 2012, p.148).

7.1.3 Da Comissão processante

Preliminarmente, sugere-se a extensão dos requisitos para formação das comissões. Além dos requisitos legais insculpidos nos artigos 133 e 149 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990) e artigos 18 a 20 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL. Lei nº 9.784, 1999), acrescenta-se as seguintes sugestões, dando-se continuidade à tentativa de assegurar a imparcialidade do PAD:

a) Todo membro deve possuir curso de capacitação em PAD com carga horária mínima de 32 horas/aulas, ministrado, pela CGU através da ESAF.

b) Os cursos de capacitação em PAD devem seguir as orientações da CGU, a fim de evitar distorções entre conceitos e procedimentos desvirtuados da lei e a CGU deve ministrar o curso nos moldes de regulamento disciplinar interno, quando houver. Recomenda-se que em caso de divergências de conceitos entre o regulamento interno e a CGU, salvaguardando-se a lei regente, deve prevalecer o prescrito em regulamento interno.

c) Faculta-se a possibilidade de previsão de alguma forma de remuneração destinada aos membros das CPAD's através de (FG ou CD), formas de atribuir comissões disponíveis na Administração para gratificar ocupantes de funções específicas (chefias, assessoramento, direção). Tal recomendação somente pode ser concebida para membros de CPAD's permanentes. Nessas gratificações deve-se vislumbrar a isonomia entre os membros cujo trabalho é realizado em conjunto, apesar do presidente dirigir os trabalhos.

d) Como já previsto pelo parágrafo 2º do artigo 152 da Lei nº 8.112 (1990), os atos e deliberações da CPAD deverão constar de ata, esta advertência deverá servir para que seja observado pela autoridade julgadora, PF, PJUR e CGU a verificação da solicitação de transportes e o pagamento de diárias aos membros das CPAD's, na forma registrada em ata nos autos do processo com objetivo de deslocamento e o nome dos membros beneficiados, a fim de evitar a manipulação de algum membro por força da adoção do pagamento de diárias em substituição a "gorjetas".

e) A Portaria instauradora do PAD deve indicar sempre de forma resumida o fato objeto da apuração, o local da suposta irregularidade, além dos nomes, número de matrícula e qualificação dos membros quanto ao cargo efetivo devidamente ocupado, à unidade de lotação e ao nível de escolaridade do presidente. Na hipótese de conhecida autoria, esta deverá ser omitida, a fim de resguardar a intimidade do servidor, o qual postulará no PAD neste momento apenas como possível acusado ou investigado.

f) Recomenda-se ainda que, antes da emissão do ato instaurador, conste declaração nos autos do PAD de que os membros indicados atendem as exigências normativas para tal feito, sejam os requisitos legais, sejam os regulamentares. No ato instaurador deve-se identificar o procedimento a ser adotado e o prazo de duração da comissão, aspectos estes imprescindivelmente observados pela PJUR e CGU no exame de legalidade posterior. Muitas autoridades instauradoras costumam adotar procedimentos inadequados quando são obrigadas a apurar algo que não deseja ser revelado, como forma de frustrar a apuração ou prolongá-la. De acordo com o estudo de caso realizado no IFPE, nenhum dos órgãos correicionais supramencionados manifestaram-se sobre o assunto.

Na portaria devem constar os nomes dos sindicantes, o prazo para conclusão dos trabalhos e o número do processo que contém os fatos a

serem apurados. Deve-se abster de indicar expressamente quais são os fatos sob apuração bem como o nome dos investigados, a fim de se evitar limitação inadequada ao escopo apuratório e garantir o respeito à imagem dos acusados (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012, p. 81).

g) Quando o fato a ser apurado exigir conhecimento técnico no assunto, um dos membros da Comissão deverá ter pertinência temática sobre o fato. Por exemplo: quando se tratar de irregularidade em serviços de obra/engenharia, um dos membros deverá ser técnico em edificações, engenheiro, arquiteto ou ter algum tipo de conhecimento/experiência comprovada no assunto. No caso de irregularidade em alguma licitação, um dos membros deverá ter experiência com licitações, exceto trabalhar no setor de onde emergiu a licitação denunciada. Para a formação da comissão permanente sugerida, recomenda-se observar uma grande diversidade de membros com o referido perfil.

h) Ainda em relação aos servidores membros de comissões, a Lei nº 8.112/90 somente contempla alguns casos de impedimento, sendo as suspeições elencadas na Lei nº 9.784/99 de aplicação subsidiária. Vimos que os requisitos contemplados pela lei regente no artigo 149 não são suficientes para afastar a imparcialidade do PAD. Outros critérios deveriam ser observados na escolha do servidor com aptidões para ser designado membro, a fim de mitigar favorecimentos no ato da formação de comissões pela autoridade instauradora. Sobre o assunto, como mera recomendação, não exigida em lei, o Parecer-AGU nº GQ-12, vinculante, opinou que:

Essas exigências explicitadas no art. 149 da Lei nº 8.112 são suscetíveis de ampliação, a fim de serem abrangidos outros requisitos, em salvaguarda da agilidade, circunspeção e eficácia dos trabalhos, bem assim dos direitos dos servidores envolvidos nos fatos. São cuidados recomendados no sentido de que as comissões constituídas de servidores com nível de conhecimento razoável do assunto inerente às faltas disciplinares e, preferencialmente, de um Bacharel em Direito, face às implicações de ordem jurídica originárias do apuratório. São meras qualidades pessoais que devem possuir os servidores a serem designados para compor a comissão, prescindindo de autorização de lei, nesse sentido (BRASIL. Advocacia Geral da União, 1998, p. 1).

Da mesma forma, estabelecem os ensinamentos do Lins e Denys (2007, p. 83): “Ressaltamos que o servidor que integrará uma Comissão de PAD, na condição de membro, deverá preencher os requisitos legais, bem como ter o perfil ideal para o caso concreto (bom senso + conhecimento técnico + experiência + capacitação).

i) Com fulcro no princípio da moralidade, da ética pública, entende-se que nenhum servidor pode ser designado como membro se já estiver sido condenado em PAD, ainda que a punição esteja prescrita pela lei, como também não encontrar-se no momento de sua designação respondendo a PAD na qualidade de acusado ou investigado. Em nenhum dos PAD's investigados, verificamos a observância de tal zelo com a moral neste sentido. Detectamos a formação de CPAD's com membros anteriormente apenados em decorrência de PAD's sem qualquer registro nos autos. Importante destacar que a verificação de antecedentes quanto ao recebimento de sanções administrativas é requisito que deve constar dos autos do PAD e preceder a instauração do ato formador, por imperativo de justiça!

Deve-se destacar algumas regras deontológicas previstas no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal a saber:

I – A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III – A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo (BRASIL. Decreto nº 1.171, 1994).

j) Ao servidor designado como membro de PAD não deve ser permitido se opor ao múnus, exceto nas hipóteses previstas nos § 2º do artigo 149 da Lei nº 8.112/90, dos artigos 18 a 21 da Lei nº 9.784/99, bem como não possuir os requisitos sugeridos, desde que constem em Regulamento próprio.

k) A comissão processante não deverá apurar fatos ocorridos no mesmo órgão de lotação de seus membros, para isso recomenda-se a constituição de uma comissão permanente com ao menos um membro de cada campus do IFPE.

l) Todos os atos da Comissão somente devem ser praticados em conjunto, pela unanimidade dos membros, exceto quando se tratar de diligência, nesse caso, o ato poderá ser praticado por, no mínimo, dois membros designados em ata como oficiais da referida diligência. Esclarece-se que, se a comissão permanente possuir 12

membros, por exemplo, poderá haver a formação de CPAD's com apenas três dos 12 membros. Para isso, será necessária a justificativa prévia com base nos critérios estabelecidos que se ajustem ao fato apurado, à pertinência temática, à incompetência territorial (inadequação do membro lotado no local do fato a ser apurado), entre outros recomendados neste estudo.

m) Os atos dos membros da CPAD permanente somente podem ser praticados em unidade de lotação diversa de onde ocorreu o fato denunciado. Quando isso não se verificar, se estará diante do que denominamos de incompetência territorial. No âmbito do IFPE, as unidades de lotação *campus* e *Reitoria* são consideradas unidades diversas e, portanto, essa regra deve ser observada mesmo quando unidades diversas dividirem um mesmo prédio, como atualmente ocorre com as unidades *campus Recife* e *Reitoria*.

Os membros da Comissão processante não precisam ser servidores públicos do órgão de origem ou do mesmo órgão do acusado, mas devem fazer parte da mesma esfera de governo, ou seja, é inconcebível a participação de um servidor público municipal em uma Comissão Processante Federal (COUTO, 2012, p. 65);

n) Outro requisito importante a ser observado é o de que um servidor somente poderá ser designado membro-presidente, após comprovada participação em no mínimo três PAD's, dentro ou fora da instituição. Apesar do fato de que os trabalhos da comissão devem ser realizados em conjunto, o membro-presidente é quem dirige o processo, portanto reveste-se de requisito essencial o conhecimento dos procedimentos a serem adotados, no intuito de evitar nulidades.

o) A ocorrência de nulidades de PAD's deve ser investigada pelos órgãos correicionais, os quais deverão investigar as causas, propor soluções para mitigá-las e adotar providências para responsabilização do culpado. O regulamento disciplinar proposto deverá prever procedimentos e sanções correspondentes, sempre na conformidade da Lei nº 8.112/90.

p) Sugere-se, quanto ao número de membros, no mínimo, três e no máximo 12 membros, exceto nas sindicâncias previstas no artigo 133 da Lei nº 8.112/90 onde se requer apenas dois servidores e, no caso das sindicâncias investigativas, as quais devem ser compostas sempre por dois servidores, designados dentre os membros da comissão permanente.

A sindicância investigatória não exige a instituição de Comissão Sindicante, pois pode ser conduzida por apenas um servidor estável ou não (COUTO, 2012, p. 56).

Já quanto à eventual composição de comissão para a realização das investigações, note-se o seguinte: apesar de não haver, na citada portaria, regramento expresso relativo aos servidores que podem realizar esse trabalho, entende-se que, uma vez estabelecido que a Sindicância Investigativa pode ser conduzida por um ou mais servidores, estáveis ou não (art. 12, § 1º), tal entendimento também pode ser aplicado à Investigação Preliminar, por analogia (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2012, p. 71).

A par dessas competências estabelecidas para as decisões, também há que se verificar a competência da autoridade instrutora do processo disciplinar, ou seja, o estabelecimento de quem são os membros competentes das comissões de processo disciplinar. De nada valerá a ampla defesa, a oportunidade do contraditório, se não prevalecer o princípio do juiz natural. Ou seja, comissões que não sejam permanentes geram a possibilidade de serem introduzidos, como componentes, amigos ou inimigos, e que o julgamento perca a neutralidade e a imparcialidade (ROZZA, 2012, p. 160).

q) A mesma comissão poderá atuar em vários processos concomitantemente, desde que nenhum dos seus membros esteja lotado na unidade de lotação onde o fato estiver sendo apurado. Da CPAD permanente pode derivar a constituição de três comissões, quando a necessidade da instituição exigir para apuração de fatos, desde que constituída com base nos critérios aqui sugeridos. Por oportuno, ressalta-se que cada presidente deve pertencer a uma unidade de lotação diferente, a fim de que não haja impedimento de nenhum deles. Pode haver mais de uma comissão permanente na instituição justificada pela necessidade de apuração dos trabalhos, e, o mesmo membro pode atuar em mais de uma comissão ao mesmo tempo.

Para cada fato a ser apurado pode ser designada uma CPAD diferente, desde que os membros sejam os mesmos da CPAD permanente e haja critérios prévios estabelecidos que justifiquem as designações de cada membro. A cada processo formado devem ser registrados previamente os antecedentes, impedimentos, suspeições e atendimento aos critérios de cada membro que irá atuar no feito, inclusive a previsão de férias agendadas nos períodos de trabalho das comissões deve realizar-se no local onde o fato supostamente ocorreu;

r) O regulamento deverá prever que cada órgão ou unidade disponibilizará uma sala reservada com todos os recursos materiais e humanos que se prestem a aos trabalhos desenvolvidos, inclusive sob o manto do sigilo;

Art. 152 – “omissis”

§ 1º Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final (BRASIL. Lei 8.112, 1990).

s) Importante ressaltar que o regulamento proposto deverá prever regras que disciplinem o trabalho dos membros, quanto à impossibilidade de um membro retirar-se da comissão após iniciados os trabalhos, salvo por motivo de doença; não poderá haver coincidência do desenvolvimento dos trabalhos da comissão com o período de férias de algum dos membros. Neste caso o trabalho não pode ser interrompido, devendo as férias serem suspensas. Caso o servidor verifique a possibilidade de coincidirem os períodos, este deve solicitar a sua substituição imediata, na reunião de instauração da comissão cuja decisão caberá à própria comissão. Se a substituição for deferida, a comissão expede ofício à autoridade instauradora solicitando a substituição do membro, por outro da mesma comissão;

t) Pode-se prever, quanto ao membro de comissão que der causa à nulidade de PAD por erro de procedimento, que ficará impedido por 12 meses de atuar em nova comissão e, ainda, será obrigado a realizar novo curso de capacitação. A anulação dos trabalhos de uma comissão afetará todos os membros para este efeito e deverá ser instaurada Sindicância através da CGU para apurar a responsabilidade dos membros que deram causa à nulidade.

u) Quanto aos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, estes exigem a proteção do sigilo em relação aos fatos e aos servidores envolvidos. Portanto, em caso de quebra do sigilo, devidamente comprovado, deve-se ensejar a responsabilização daquele que deu causa através de instauração de PAD competente pela CGU.

v) O membro secretário deve recair preferencialmente na pessoa de um dos membros. Na impossibilidade deste fato, a CPAD deve justificar a opção por um secretário que não seja membro e indicar os critérios/habilidades para nomeação do servidor que atuará nesta condição.

w) Vislumbra-se a realização de PAD's através de comissões temporárias, desde que estas sejam formadas por membros de outros órgãos da Administração

Federal ou designada pela CGU, em ambos os casos, através de servidores devidamente capacitados na matéria.

Quanto aos requisitos ou critérios estabelecidos como condição para o servidor atuar como membro de PAD no regulamento institucional proposto, sugere-se:

- a) ser membro de cargo efetivo;
- b) que o membro presidente tenha nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado. No caso de servidor docente, deve ser considerado o título acadêmico (especialização, mestrado e doutorado). Se o servidor acusado tratar-se de servidor docente ou técnico administrativo com título de doutor, o presidente também deverá de possuir título mínimo equivalente;
- c) um dos membros tem que possuir pertinência temática com o fato apurado, seja como formação acadêmica, seja como experiência profissional, seja como cargo efetivamente ocupado. Por exemplo, se a irregularidade envolver obras de engenharia, é indispensável a designação de um engenheiro como membro da comissão apuratória;
- d) um dos membros seja graduado em Direito em qualquer CPAD;
- e) não ter sido apenado em PAD, mesmo que a punição tenha sido prescrita na forma da lei;
- f) tenha ao menos um curso de capacitação através da CGU/ESAF, que constar do Banco de dados da CGU (banco de dados de servidores capacitados);

Destacamos que a unidade de recursos humanos do local de origem dos servidores indicados para compor as CPAD's deverá registrar nos autos do PAD que os referidos servidores preenchem os requisitos da Lei nº 8.112/90 e do regulamento disciplinar caso exista.

7.1.4 Denúncias de modo geral, denúncias anônimas e sindicâncias investigativas

Ocorrendo denúncias de irregularidades no âmbito do IFPE (reitoria e órgãos subordinados, pró-reitorias, ou qualquer dos órgãos colegiados), a autoridade promotora competente deverá ser a CGU, na sua função instituída pelo Decreto nº

5.480, de 30 de junho de 2005 (BRASIL. Decreto nº 5.480, 2005), fortalecendo a imparcialidade do processo quando o fato for apurado por servidores estranhos à instituição, portanto, sem qualquer vínculo de subordinação com o titular da unidade onde o fato ocorreu.

Todas as denúncias devem ser recebidas, mas somente instauradas mediante despacho fundamentado da autoridade competente, indicando as razões para o recebimento da denúncia. Qualquer autoridade pode receber a denúncia, em seguida, encaminhada para autoridade instauradora competente definida no regulamento institucional.

Conforme já visto, a denúncia anônima, rechaçada pelo art. 144 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL. Lei nº 8.112, 1990), bem como proibida, nos termos do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL. Constituição, 1988) consegue ser admitida pelo entendimento jurisprudencial em nossos tribunais. O entendimento dominante é o de que após apurado com as cautelas legais a procedência da denúncia, esta devidamente formalizada e identificado o denunciante, deve ser processada nos termos da lei.

O entendimento do Advogado-Geral da União, Dias Toffoli, esposado quando da aprovação do Despacho nº396/200742, no qual acresceu considerações importantes sobre o tema, a exemplo da transcrição abaixo:

c) O Poder Público, provocado por delação anônima (disque-denúncia, por exemplo) pode adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discricção, sem formação de processo ou procedimento, destinadas a conferir a plausibilidade dos fatos nela denunciadas. Acaso encontrados elementos de verossimilhança, poderá o Poder Público formalizar a abertura do processo ou procedimento cabível, desde que mantendo completa desvinculação desse procedimento estatal em relação à peça apócrifa, ou seja, desde que baseada nos elementos verificados pela ação preliminar do próprio Estado. 'Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), respectivamente, não deixa dúvida acerca da possibilidade de recepção da denúncia anônima: 'Não enseja a nulidade do processo administrativo disciplinar o simples fato de sua instauração ser motivada por fita de vídeo encaminhada anonimamente à autoridade pública, vez que esta, ao ter ciência de irregularidade no serviço, é obrigada a promover sua apuração' (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2007 p. 484).

'A previsão do art. 144 busca dar maior segurança ao servidor público, evitando que possa vir a ser denunciado caluniosamente por colega ou terceiro protegido no anonimato. Mas isso também não significa que a denúncia anônima deva ser absolutamente desconsiderada, acarretando, inclusive, nulidade na raiz do processo. É possível que ela venha a ser considerada, devendo a autoridade proceder com maior cautela, de modo a

evitar danos ao denunciado eventualmente inocente' (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2001, p. 86).

'Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima ('disque-denúncia', p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, "com prudência e discricção", a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da 'persecutio criminis', mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas' (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2001, p. 2009, p. 33).

Recomenda-se atenção ao entendimento jurisprudencial supra de que a denúncia anônima pode ser recebida, devendo a autoridade instauradora proceder com maior cautela, de modo a evitar danos ao denunciado eventualmente inocente acrescentando que os PAD's instaurados nesta hipótese devam ser realizados por comissões constituídas pela CGU, devendo ser julgada pela autoridade julgadora competente na forma regimental, exceto quando esta participar do processo como acusada, depoente ou indiciada. Ressalte-se que não se deve admitir de forma alguma a instauração de PAD's de caráter sigiloso na forma recomendada pela CGU por entender que este contraria os princípios constitucionais a serem observados, bem como os ditames legais na esfera desta pesquisa.

7.1.5 Sobre os recursos

Propõe-se como autoridade competente para análise e julgamento dos recursos oriundo das decisões do PAD o órgão máximo colegiado da instituição com atribuições deliberativas. No caso do IFPE, o Conselho Superior.

A análise de admissibilidade do recurso deve recair como atribuição do órgão deliberativo colegiado com posição hierárquica máxima, a fim de evitar que seja negado seguimento pela autoridade que proferiu o julgamento.

O julgamento dos recursos interpostos em face de decisões do colegiado em sede dos PAD's deve ser realizado por sorteio entre os membros externos para figurar como relator. E como revisor do recurso um membro interno dentre os membros do Conselho, quando o servidor acusado for um técnico-administrativo o revisor será o membro representante dos seus pares e, quando recair o acusado na pessoa de um servidor docente, o revisor será o representante destes. O relator terá como função a análise do caso resultando na elaboração de um relatório conclusivo

sobre a matéria submetida a exame. O revisor poderá concordar ou discordar do voto do relator apresentando seus argumentos devidamente fundamentados. O prazo para julgamento do recurso deverá ser no máximo de 60 dias após a sessão que designou os membros da comissão para julgamento do recurso. O julgamento deverá se processar em sessão ordinária, na presença de 2/3 dos seus membros e por voto secreto, exceto o voto do relator e revisor. A decisão deve ser publicada através de Resolução do Conselho.

O MEC será resguardado como órgão de 2ª instância; na hipótese de recurso da decisão do colegiado, os recursos sobre a matéria deverão ser submetidos em obediência ao comando do artigo 107 § 1º da lei em epígrafe e para assegurar a imparcialidade na revisão dos processos pela via recursal. O próprio Regulamento interno deverá manter o dispositivo legal em comento.

7.1.6 Quanto ao modelo de gestão ideal

A Lei nº 8.112/90 foi publicada com a reforma administrativa dos anos de 1990, denominada de reforma gerencial que começou no governo Collor, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da *new public management*. Não se pode avaliar a experiência de reforma em termos de sucesso ou insucesso absolutos. A não ser aquelas tentativas que não chegaram a produzir efeitos legais e administrativos. As reformas até então ocorridas introduziram instrumentos que vieram se agregar às práticas vigentes, como foi o caso da Lei nº 8.112/90. Assim, não obstante os avanços persistentes e os eventuais recuos, a administração pública se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Entretanto, esses processos de transformação sempre deixaram lacunas que possibilitam macular o aspecto democrático das instituições.

Conforme já estudado, a Administração Pública vigente não adota um modelo único de gestão. Dentre eles, destaca-se a APG ou nova gestão pública (*new public management*), trata-se de um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Hood e Jackson (1991) defendem que a APG é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Essa filosofia de administração é baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. As justificativas são as razões para a pertinência das doutrinas, dando a elas um sentido racional. As justificativas são compostas por valores, frequentemente parciais e contestáveis, mas com força normativa.

Com base nessas definições, tratadas por Hood e Jackson (1991), percebemos que as justificativas supra descritas devem, sobremaneira, servir de base para estruturar a força normativa dos regulamentos que margeiam o processo em estudo, sem desmerecer qualquer outro tipo de gestão a ser adotada. O ambiente em que o PAD se desenvolve como instrumento da manifestação do poder disciplinar convive com diversos modelos de gestão, desde que presente a hierarquia na estrutura organizacional onde ele irá se manifestar.

7.1.7 Quanto aos prazos

O PAD se desenvolve sob a tutela de diversos princípios constitucionais. Na questão dos prazos previstos pela Lei nº 8.112/90, vimos que há desigualdade no tratamento dispensado aos prazos alusivos à autoridade julgadora e àqueles que encerram os trabalhos da comissão. A lei expressa que o prazo ultrapassado pela autoridade julgadora não enseja nulidade, sendo omissa quanto às consequências do prazo concedido para a conclusão pela CPAD. Neste sentido, entendemos que o princípio da igualdade seja trazido à baila no regulamento proposto, a fim de que sejam fixados limites para ultrapassagem do prazo, tanto pela autoridade julgadora (20 dias) quanto para a CPAD (de 60 a 120 dias), por meio de uma margem para ambos de 30 dias devidamente justificados.

Deve-se prever que se a CPAD ou a autoridade julgadora derem causa à extensão do lapso temporal além do previsto, as responsabilidades deverão ser apuradas pela CGU através de sua função correicional. O regulamento deve prescrever também sanções (dentro do rol constante da Lei nº 8.112/90) na hipótese de que, se confirmado que um dos membros de CPAD ou a autoridade julgadora

deu causa à extrapolação do prazo por culpa ou dolo, este deve ser apenado. No caso de servidor membro de PAD, sugere-se ainda que este deverá ficar impedido de atuar em PAD's por um período de cinco anos e, no caso de reincidência, aplicada uma advertência escrita.

Recomenda-se, ainda, que o exame de legalidade quando requerido pela autoridade julgadora, em qualquer instância de decisão, deve ser submetido à PJUR dentro do prazo alusivo ao julgamento, ou seja menor do que 20 dias.

Embora a presente pesquisa tenha tomado como base o ambiente organizacional do IFPE, autarquia federal, as propostas supramencionadas podem ser recepcionadas por qualquer órgão da Administração Pública direta ou indireta da União.

Finaliza-se o presente estudo com as palavras proferidas por Alves (200, p. 7) sobre o tema:

É apaixonante o tema Direito Disciplinar. Leva-nos ao império das ações e reações humanas; coloca-nos frente a pessoas que, de uma ou de outra forma, escorregaram no descaminho da função; entregam-se a algum tipo de fraqueza. Assumimos ora a condição do policial, na coleta da prova, na investigação do fato, na ânsia de achar o culpado. E nos vemos, em etapa seguinte, vasculhando a alma do semelhante, para melhor compreender as razões da conduta. Por fim, decidimos uma parcela da vida de um funcionário, com reflexo nos seus sonhos, na sua subsistência, no sorriso dos seus filhos, na paz do seu lar. Quem labuta nesse campo, então, tem dupla responsabilidade: a responsabilidade com o serviço público, cumprindo tecnicamente a tarefa processante; e a responsabilidade com o espírito de justiça e com a própria consciência, uma vez que estará operando não em equipamentos de uma máquina inerte, mas em elementos que constituem a honra alheia, onde, às vezes, um arranhão indevido se transforma em ferida que nunca cicatriza. Competência e cautela, profissionalismo e sensibilidade são imperativos nesse contexto.

REFERÊNCIAS

ACCOUNTABILITY. In: WIKIPÉDIA; a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

ALENCAR, E.; GOMES, M. A. **Metodologia de pesquisa social e diagnóstico participativo**. Lavras: UFLA: FAEPE, 1998. 212 p.

ALVES, Léo da Silva. **Interrogatório e confissão no processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____. **Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1999a.

_____. **As teses de defesa na sindicância e no processo disciplinar**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1999b.

AMORIM, Ricardo Gomes. **Manual de sindicância e processo administrativo**. São Paulo: Iglu, 1999.

ARARIPE, Ana Carla Sette da Rocha de Alencar. **O processo administrativo brasileiro: utilização da lei nº 9.784/99 à luz do processo administrativo disciplinar**. 2007. 53 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Universidade Potiguar, Araripe, 2007.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **O Ilícito administrativo e seu processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

ARENDDT, Hannah. “O que é autoridade?”. In: _____. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2002. p. 127-187.

AVOCAR. In: DICIONÁRIO online de português. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/avocar/>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARBOSA, Rui. **Coletânea literária: 1868-1922**. São Paulo: Nacional, 1928.

_____. **Oração aos moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.

BARBOSA, S. L.; FARIA, J. H. Comprometimento: uma avaliação crítica sobre as práticas organizacionais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: EnANPAD, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARRETO, C. R. **Sobre a racionalidade humana**: conceitos, dimensões e tendências. Rio de Janeiro: PUC, 1990.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BILAC, Olavo. **Poesias**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

_____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 1996.

BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRANCH, M. G. N.; BIONDI, O. N. D. Nicolau Maquiavel: (re)visitando “o príncipe”. **Revista da Escola de Administração Pública do Amapá**, Macapá, v. 1, n. 1, p. 22-27, 2009.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer-AGU nº GQ-98. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 abr. 1998. p. 1. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8277>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Enunciado CGU nº 01. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Poder Executivo, 5 maio 2011b. Seção 1, p. 22.

_____. Enunciado CGU nº 03. Delação anônima. Instauração. A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Poder Executivo, 5 maio 2011a. Seção 1, p. 22.

_____. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Possibilita a utilização de Termo Circunstanciado Administrativo – TCA para apuração de extravio ou dano que implique em prejuízo de pequeno valor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Poder Executivo, 18 fev. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/anexos/IN_CGU.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, DF: CGU, 2013. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Manual_de_PAD.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar** Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Manual_de_PAD.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria da CGU nº 335, de 30 de maio de 2006. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_335_06.pdf>. 12 fev. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatúários no âmbito da Administração Pública Federal**: mês de referência: maio: ano: 2013. Brasília, 2013. Não paginado.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 abr. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.480 de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.683 de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jan. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.907, de 21 de julho de 2009. Altera dispositivos dos Decretos nºs 71.733, de 18 de janeiro de 1973, 825, de 28 de maio de 1993, 4.307, de 18 de julho de 2002, e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre diárias de servidores e de militares. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6907.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre o código penal brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013

BRASIL. Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.743, de 9 de dezembro de 1993. Inclui a categoria funcional de Agente de Portaria no Anexo X da Lei nº 7.995, de 9 de janeiro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8743.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.704, de 17 de novembro de 1998. Institui normas relativas ao exercício, pelo Advogado-Geral da União, de orientação normativa e de supervisão técnica sobre os órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9704.htm>. Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 9 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9874.htm>. Acesso em: 9 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10480.htm>. Acesso em: 9 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 9 mar. 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 abr. 2001. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2001/2143-31.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Gabinete da Reitoria. **Memorando circular nº 042/2013-GR, de 3 de junho de 2013**. Recife, 2013a.

_____. **Memorando circular nº 092/2013-GR, de 10 de junho de 2013**. Recife, 2013b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. **Estatuto do IFPE**. Recife, 2009. Disponível em: <http://belojardim.ifpe.edu.br/userfiles/estatuto_ifpe.pdf>. 10 maio 2013.

_____. **Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE)**. Recife, 2012. Disponível em: <<http://200.133.17.83/userfiles/file/Conselho%20Superior/Resolu%C3%A7%C3%B5es%202012/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20046%202012%20com%20anexo%20-%20regimento%20interno%20do%20IFPE.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Conselho Superior. **Resolução nº 046, de 24 de julho de 2012**. Aprova o Regimento Geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco. Recife, 2012. Disponível em: <<http://200.133.17.83/userfiles/file/Conselho%20Superior/Resolu%C3%A7%C3%B5es%202012/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20046%202012%20com%20anexo%20-%20regimento%20interno%20do%20IFPE.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 397.762.8-BA. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, v. 35, p. 307, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargo de Declaração no Mandado de Segurança nº 7.069 - DF, Processo nº 2000.00.63512-0, STJ, 3ª Turma. Relator: Ministro Felix Fischer. **Diário da Justiça**, 28 maio 2001. p. 149. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28PROCESSO+++e+ADMINISTRATIVO+++e+NULIDADE+++e+CITA%C7%C3O%29+E+%28%22FELIX+FISCHER%22%29.min.&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=11>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. **Mandado de Segurança nº 0801394-42.2012.4.05.8300T**. Direito administrativo e outras matérias de direito público; Garantias Constitucionais; Proteção da Intimidade e Sigilo de Dados. Disponível em: <<https://pje.jfpe.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. Mandado de Segurança nº 7.069. Relator: Ministro Felix Fischer. **Diário de Justiça**, 12 mar. 2001. p. 86.

_____. Mandado de Segurança nº 12.429/DF. Relator: Ministro Felix Fischer. **Diário de Justiça**, 29 jun. 2007. p. 484.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 13.385/DF. Relator: Ministro Felix Fisher. **Diário de Justiça**, 24 jun. 2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6064277/mandado-de-seguranca-ms-13385-df-2008-0049081-1/relatorio-e-voto-12202441>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

_____. **Mandado de Segurança nº 14.446 – DF (2009/0121575-7)**. Embargado: José Bonifácio Borges de Andrade. Embargante: União. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18784804/embargos-de-declaracao-no-mandado-de-seguranca-edcl-no-ms-14446-df-2009-0121575-7/inteiro-teor-18784805>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

_____. Processo nº 1994.00.15586-7 – MT, STJ. Relator: Ministro Adhemar Maciel. **Diário da Justiça**, 4, p. 42138, dez. 1995. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&data=%40DTPB+%3E%3D+19950925+e+%40DTPB+%3C%3D+19951205&livre=DENUNCIA+AN%D4NIMA&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 1.278 – RJ**. Processo nº 1991.00.18676-7, STJ, 2ª Turma. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. **Diário da Justiça**, 5 abr. 1993. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?data=%40DTPB+%3E%3D+19930310+e+%40DTPB+%3C%3D+19930405&livre=%28%28%22ANT%D4NIO+DE+P%C1DUA+RIBEIRO%22%29.min.%29+E+%28%22Segunda+Turma%22%29.org.&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=14>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 4.435. Processo nº 1994.00.15586-7 – MT, STJ, 6ª Turma, decisão em 25/09/95. Relator: Ministro Adhemar Maciel. **Diário da Justiça**, 4 dez. 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU verifica inconsistências em edital para obras no rio Tocantins**. Disponível em: <<http://tcu.jusbrasil.com.br/noticias/100569281/tcu-verifica-inconsistencias-em-edital-para-obras-no-rio-tocantins>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. Corregedoria Regional Eleitoral. Provimento nº 01/2013 TRE/PB. Dispõe sobre a requisição de servidores públicos no âmbito das Zonas Eleitorais abrangidas pela Corregedoria Regional Eleitoral da Paraíba, do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 maio 2013. p. 2.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. Portaria TRT 18ª GP/DG/SGPe nº 090/2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Goiania, 16 set. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível nº 122326. Processo: 9705297606 UF: SE. Relator: Desembargador Federal Geraldo Apoliano. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 14 jul. 2000. p. 318.

BRUYNE, P. et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1991. v. 1.

_____. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAMMAROSANO, Marcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CAMPOS, Murilo de Mello. Estudo do surgimento da sindicância e sua constitucionalidade. **Revista Eletrônica do Instituto de Estudos Avançados em Controle e Democracia**. [S. l.], 2011. Disponível em: <<http://www.ieacd.com/revista/Estudo%20do%20surgimento%20da%20sindic%C3%A2ncia%20e%20sua%20constitucionalidade.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

CAMPUS. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Campus>>. Acesso em: 22 maio 2013.

CARVALHO, Alexandra. **O poder nas organizações**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/o-poder-nas-organizacoes/247/>>. [S. l.], 2007. Acesso em: 24 maio 2013.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. A instauração de processos administrativos disciplinares a partir de denúncias anônimas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/402/a-instauracao-de-processos-administrativos-disciplinares-a-partir-de-denuncias-anonimas>>. Acesso em: 22 maio 2013.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Direito e processo disciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

CELLA, José Renato Gaziero. **Weber, Kelsen, Habermas e o problema da legitimidade**. Disponível em: <<http://experiment.iitalia.com/librarysplit2/Weber%20Kelsen%20Habermas.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2013.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

_____. **Metodologia científica para uso dos estudantes universitários**. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1983.

CHALITA, G. **O poder**: reflexões sobre Maquiavel e Etienne de La Boétie. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CHANLAT, J. F. Conflicts and politics. In: WARNER, M. (Org.). **International encyclopedia of business and management**. Londron: Routledge, 1997. p. 472-480.

CHAUI, M. **O que é ideologia**. 35. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CHU, RebecaAlves; WOOD Jr., Thomaz. Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local? **RAP: revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 969-91, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a08v42n5.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2013.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 2. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1996.

_____. _____. 3. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1999.

_____. _____. 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

_____. _____. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COUTO, Reinaldo. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância**. São Paulo: Atlas, 2012.

COUTO E SILVA, Almiro do. “Poder discricionário no direito administrativo brasileiro”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 179/80, p. 51-67, jan./jun. 1990.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Forense, 1992.

_____. **Prática do processo disciplinar**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

CRIVELARO, Dandara L. Amaral; TREVISAN, Thiago Valentin; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. **O legado jurídico da magna carta de 1215**. Disponível em: <intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/download/.../1193>. Acesso em: 25 jun. 2013.

CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petropólis: Vozes, 1994. p. 51-56.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **(RE)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **As lacunas do direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei nº 8.112: regime jurídico único**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001a.

_____. _____. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001b.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FENECH, Miguel. **Derecho procesal penal**. 2. ed. Madrid: Labor, 1952.

FERNANDEZ, Tomás Ramón. **De la arbitrariedad de la administración**. 4. ed. Madrid: Civitas, 2002.

FERRARI, A. Trujillo. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FERRAZ, Sérgio. "Da liminar em mandado de segurança". **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 74, p. 157-165, abr./jun. 1985.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Consistência. In: _____. **Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI**. 3. ed. [S. l.]: Positivo, 2004. p. 356.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERRIS, G. R. et al. Perceptions of organizational politics: theory and research directions. In: YAMMARINO, F. J.; DANSEREAU, F. **Research in multilevel Issues: the many faces of multi-level Issues**. Amsterdam: Ed. Jai, 2002. v. 1, p. 179-254.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo, 1992.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

FREITAS, Izaías Dantas. A finalidade da pena no direito administrativo disciplinar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 36, n. 141, p. 119-128, jan./mar. 1999. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-10.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2013.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FRISON, Mayra Figueiredo. Breves comentários sobre direito administrativo disciplinar. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 12, n. 71, dez. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7001>. Acesso em: 14 mar. 2013.

GALVÃO, Antonio Mesquita. **Hierarquia e disciplina**. [S. l.], 2005. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/artigos/70327>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GARCIA MÁYNEZ, Eduardo. **Lógica del raciocínio jurídico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

GASPAR, R. M.; NEPOMUCENO, A. L. O desafio da democracia e da liberdade: a dominação nas estruturas social e organizacional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21., 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. _____. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GRAU, Eros Roberto. "Crítica da discricionariedade e restauração da legalidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do direito público**: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 307-335.

_____. "Poder discricionário". **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 23, v. 93, p. 41-46, jan./mar. 1990.

GRINOVER, Ada Pellegrine; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

HABERMAS, Jürgen. ¿Como es posible la legitimidad por vía de la legalidad? **Revista Doxa**: cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 5, p. 21-45, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 3 v.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**. Tradução de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987. 2 v.

HÁ DIFERENÇA entre neutralidade e imparcialidade do juiz? Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/99939/ha-diferenca-entre-neutralidade-e-imparcialidade-do-juiz>>. [S. I.], 2008. Acesso em: 23 jun. 2013.

HAURIUO, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 7. ed. Paris: RecueilSirey, 1911.

HERSCHMAN, A. The primary journal; past, present and future. **Journal of Chemical Documentation**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 37-42, 1970.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria e poder de um estado eclesiástico e cível**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

HOMENAJE al Prof. Dr. Eduardo J. Coutue. **La Pluma**, Uruguay, v. 7, n. 20, p. 28-29. set. 2004.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative argument**. Brookfield: Dartmouth, 1991

IMPARCIALIDADE. In: DICIONÁRIO informal. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/imparcialidade/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

IN CASU. In: DICIONÁRIO de brocardos latinos-jurídicos. Disponível em: <<http://www.opejuris.com/search/label/I>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

INCONSISTÊNCIA. In: DICIONÁRIO informal. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/inconsist%C3%Aancia/>>. Acesso em: 17 jul. 2013a.

_____. In: DICIONÁRIO online de português. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/inconsistencia/>>. Acesso em: 17 jul. 2013b.

IN FINE. Disponível em: <http://www.cucumis.org/traducao_42_t/ver-traducao_v_45081.html>. Acesso em: 15 fev. 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. Pró-Reitoria de Articulação e Desenvolvimento Institucional do IFPE. **Estrutura organizacional do IFPE**. Recife, 2012.

INSTITUTO FEDERAL DE PERNAMBUCO. Gabinete do Reitor. [**Distribuição dos campi do IFPE**].

Disponível em: <<http://www.ifpe.edu.br/campus/reitoria/index.jsf?campi=Reitoria>>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. **Portaria nº 221/2005 – GD, de 28 de junho de 2005**. Regulamenta procedimentos referente à acompanhamento, instauração e controle de Comissões de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar. Recife, 2005.

_____. Portaria nº 522/2011-GR. [Remove servidor]. **Boletim de Serviços do IFPE**, Recife, 17 maio 2011. p. 20.

_____. Portaria nº 731/2012-GR. [Remove servidor]. **Boletim de Serviços do IFPE**, Recife, 25 jun. 2012. p. 15.

JURIDICIZAÇÃO. In: DICIONÁRIO Aulete. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/juridiciza%C3%GQ-98A7%C3%A3>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

JUS PUNIEND. In: WIKIPÉDIA: a encyclopedia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Jus_puniendi>. Acesso em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Jus_puniendi>. Acesso em: 10 abr. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KADUSHIN, C. Networks and circles in the production of culture. In: PETERSON, R. A. (Ed.). **The production of culture**. Beverly Hills: Sage, 1976. p. 107-123.

KATZ, D.; KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1970.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

_____. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatórios, publicações e trabalhos científicos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LARENZ, Karl. **Metodologia de la ciência del derecho**. Barcelona: Ariel, 1966.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 1996.

LESSA, Sebastião José. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001.

LEVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. São Paulo: Loyola, 1998.

LINS, Adriane de Almeida; DENYS, Debora Vasti S. Bomfim. **Processo administrativo disciplinar: manual**. Belo Horizont: Fórum, 2007.

LOUBACK, Gilberto Fernando. **Processo administrativo disciplinar e sindicância: doutrina, prática e jurisprudência**, atualizado de acordo com a Lei nº 9.784/99: procedimento administrativo. Belo Horizonte: Palpite, 1999.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 1997.

MACROTESAUROS em ciência da informação. Rio de Janeiro: IBICT, 1982.

MANDAMUS/Writ of mandamus. In: DICIONÁRIO jurídico. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/dicionario-juridico,mandamuswrit-of-mandamus,28896.html>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da constituição**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MANSUR, J. A. **Manda quem pode, obedece quem tem juízo?** Comportamentos políticos e suas implicações para funcionários em organizações no Brasil. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução Lívio Xavier. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, 9).

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 2. ed. São Paulo. Malheiros, 1996.

MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito administrativo disciplinar militar e sua processualidade**. São Paulo: Ed. de Direito, 1996.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 1994.

MARTINS, João Barbosa. **O importante papel do direito administrativo disciplinar na regularidade do serviço público**. [S. l.], 2002a. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/783/O-importante-papel-do-Direito-Administrativo-Disciplinar-na-regularidade-do-servico-publico>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. **O processo administrativo disciplinar e o trato da denúncia anônima**. [S. l.], 2002b. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/913/O-processo-administrativo-disciplinar-e-o-trato-da-denuncia-anonima>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

MAXILIMINIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. _____. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MONTESQUIEU. **The spirit of the laws**. Virginia: University of Virginia Library, 2012.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Reflexões sobre a Imparcialidade do Juiz. In: _____. **Temas de direito processual civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva: 1994. p. 19-30.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P. **Organização e poder**: empresa, estado e escola. São Paulo: Atlas, 1986.

MUNÚS. In: DICIONÁRIO on-line de português. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/munus/>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

NEW PUBLIC management: você conhece? Disponível em: <http://www.brasiladmin.com/index.php?option=com_content&view=article&id=155:-new-public-management-voce-conhece&catid=38:fundamentos&Itemid=54>. Acesso em: 20 abr. 2013.

NUMERUS clausus. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Numerus_clausus>. Acesso em: 20 abr. 2013.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **Manual da monografia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 1997.

OCTAVIANO, Ernomar; GONZALEZ, Átila J. **Sindicância e processo administrativo**. 7. ed. São Paulo: LEUD, 1994.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Recife: Bagaço, 2005.

OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 1997.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PAGÈS, M. **O poder das organizações**: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos. São Paulo: Atlas, 1987.

PAULA E SILVA, André Pataro Myrrha de. A aplicabilidade do poder disciplinar em infrações cometidas por servidores cedidos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2809, 11mar.2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18676>>. Acesso em: 2 ago. 2013.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, DF: Ed. 34, 1998.

PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, poder e a crítica da “tradição”. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p. 115-138, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2013.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 0089485-3, Oitava Câmara Cível. Remessa Necessária não provida por unanimidade, prejudicado o apelo. Relator: Des. José Ivo de Paula Guimarães. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 2 jun. 1993. p. 2.

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de direito administrativo moderno**. Brasília, DF: Consulex, 2000.

PESSOA, Walter. **A coleta de dados na pesquisa empírica**. Disponível em: <<http://www.cgnet.com.br/~walter/artigo.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

PODER. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Tratado de direito privado**. Campinas, SP: Bookseller, 1999. t. 1.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1993.

PORTA, Marcos de Lima. O direito administrativo disciplinar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 41, n. 163, p. 181-192, jul./set. 2004.

O QUE É CAPUT. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/caput/>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

O QUE É LATU sensu. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/lato-sensu/>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

O QUE É SINE qua non. Disponível em: <<http://www.significados.com.br/sine-qua-non/>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Antijuridicidade concreta**. São Paulo: Bushatsky, 1974.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo disciplinar**. Brasília, DF: Consulex, 1999.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. São Paulo: Saraiva, 1995.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime único dos servidores públicos civis**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

RITO. In: DICIONÁRIO on-line de português. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/rito/>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do direito público**: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. Princípio do contraditório na sindicância. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/400/principio-do-contraditorio-na-sindicancia>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, 24).

ROZZA, Claudio. **Processo administrativo disciplinar & ampla defesa**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SACCONI, Luiz Antônio. **Tudo sobre português prático**. São Paulo: Ed. Moderna, 1979.

SARMENTO, Daniel et al. **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./apr. 2009.

SELEME, A.; GONÇALVES, S. A.; Gestão do conhecimento e a liderança em organizações. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: EnANPAD, 1998.

SHOUR, R. H. **Poder, cultura e ética nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro de. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudo, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUSA, António Francisco de. **“Conceitos indeterminados” no direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Brasília, DF: CGU, 2010.

_____. _____. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS, M. R. M. O poder nas organizações: um estudo das configurações de poder em uma instituição de pesquisa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998 Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: EnANPAD, 1998.

VON IHERING, Rudolf. **A luta pelo direito**. São Paulo: Martin Claret, 2000. Transcrição resumida.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Traduzido por José Medina Echavarría et al. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

_____. **Ensaio sobre a teoria das ciências sociais**. 2. ed. [S. l.]: Ed. Centauro, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Questionário para levantamento de dados do PAD

Número do Processo:								
Tipo de processo:		Sindicância			Processo Administrativo Disciplinar			
Ato Instaurador *Número de dias determinado na Portaria. Registrar quantas Portaria foram e registrar o número de dias nela consignado.		Portaria No. /Data		Período: * (No. dias)	Outro ato: * Caso não seja Portaria.	Especificar número de dias entre a data da publicação da Portaria e o início dos trabalhos da Sindicância/PAD:		
Conclusão:		PERÍODO DE DURAÇÃO DOS TRABALHOS	DT Início:	DT Término:	Quantas Prorrogações?		No. Total de dias utilizados:	
		A TERMO		ULTRAPASSOU PRAZO FINAL		ULTRAPASSOU PRAZO PRORROGAÇÃO		
Irrregularidade/ ilegalidade		Fraude		Ato de Corrupção		Furto	Art. 116 (deveres)	
		Assédio moral		Roubo		Acumulação de Cargo	Art. 117 (Proibições)	
Atos previstos na Lei 8429/92 e outros.		Atos que importem em enriquecimento ilícito.		Atos que atentem contra os princípios da Administração Pública		Outros atos que tragam prejuízo ao Erário	Outros.	
Parecer Jurídico:		Data da Remessa à PJUR:	Observou aspectos formais do processo: () SIM () NÃO		Realizou exame de mérito: () SIM () NÃO		Citou alguma legislação não usual? () SIM () NÃO Qual(is)?	O parecer foi acatado pela autoridade julgadora? () Não () Totalmente () Parcialmente.
		Data da Devolução da PRF/PJUR:						
COMISSÃO PROCESSANTE Port. No. * Considerar o mesmo órgão todos os campi da estrutura IFPE, inclusive a reitoria. ** Em caso de órgão diferente informar o órgão ou os órgãos.		Qte. Membros		Nível de escolaridade dos membros:	Formação Acadêmica – FA	Habilitação Técnica – HT	Cargo efetivo – CE	
		Indicar a FG ou CD se algum membro estiver percebendo à época da Sindicância/PAD: ressaltar o fato se se tratar do Presidente da Comissão.			Os membros estão lotados no órgão onde o fato ocorreu? () Sim () Não * **	Havia alguma relação entre a FA ou HT ou CE do membro e o fato ocorrido? () Não () FA () HT () CE	Os membros receberam algum tipo de capacitação sobre Sind. ou PAD? () Sim () Não () CGU () Outras	
Julgamento: Início: Término: Total em dias:		Absolvição/ Arquivo:		Penalidade: () Advertência () Suspensão () Demissão () Outra _____		() Instauração de PAD (na hipótese de sindicância): () Anula processo. ()	Acompanhou Relatório? () Não () Totalmente () Apenas parcialmente.	
Em caso de anulação do Processo informar motivo:								
Pena aplicada: *Especificar o dispositivo legal								
Remessa dos Autos:							Ministério Público	
Recomendação de Instauração de TCE		Valor do dano causado ou estimado (R\$):						

APÊNDICE B – Levantamento de Informações sobre membros de PAD

Servidor:			
Técnico Administrativo		Docente	Cargo:
<i>Nível de Escolaridade:</i> () NS () NM () NA	<i>Formação Acadêmica:</i> () <i>Direito</i> () <i>Administr.</i> () <i>Contabil.</i> ()	<i>Habilitação Técnica:</i> () Curso Técnico em () Pós-Grad. () Mestrado. () Doutor. () Phd.	Já recebeu Treinamento? () Não () Sim Órgão responsável:
Lotação: (Campus ou outra instituição) () Reitoria () Recife () Pesqueira () Belo Jardim () Barreiros () () Ipojuca () Outra instituição.		Lotação anterior: (órgão na mesma instituição ou outra instituição): Data da transferência /Cessão/redistribuição:	
Já recebeu alguma punição? Informar se Advertência, Suspensão ou outra:			
Realizou – Indicar a quantidade – Local (órgão) onde apurou o fato			
SINDCÂNCIA	LOCAL	PAD	LOCAL
Servidor:			
Técnico Administrativo		Docente	Cargo:
<i>Nível de Escolaridade:</i> () NS () NM () NA	<i>Formação Acadêmica:</i> () <i>Direito</i> () <i>Administr.</i> () <i>Contabil.</i> ()	<i>Habilitação Técnica:</i> () Curso Técnico em () Pós-Grad. () Mestrado. () Doutor. () Phd.	Já recebeu Treinamento? () Não () Sim Órgão responsável:
Lotação: (Campus ou outra instituição) () Reitoria () Recife () Pesqueira () Belo Jardim () Barreiros () () Ipojuca () Outra instituição.		Lotação anterior: (órgão na mesma instituição ou outra instituição): Data da transferência /Cessão/redistribuição:	
Já recebeu alguma punição? Informar se Advertência, Suspensão ou outra:			
Realizou – Indicar a quantidade – Local (órgão) onde apurou o fato			
SINDCANCIA	LOCAL	PAD	LOCAL