

A RELEVÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR PARA A PROMOÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

UMA ANÁLISE DO MODELO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, RESPONSABILIDADES ADVINDAS DA MÁ GESTÃO E O INSTITUTO CAPAZ DE PROMOVER SUA MELHORIA

Andressa Lameu¹

RESUMO

O presente trabalho tem como temática a boa Administração Pública, oriunda da aplicabilidade eficaz do processo administrativo disciplinar. Estabelece linhas gerais sobre o modelo de Administração Pública considerado atualmente vigente no sistema brasileiro, além da importância do Estado na prestação dos serviços públicos e a consequente insegurança coletiva dos seus administrados quando os mesmos não são prestados com presteza. Todavia, depreende-se, pelo analisado, que na atual conjuntura organizacional brasileira, é primordial que haja uma intervenção estatal, via processo administrativo disciplinar (de forma equilibrada), com fins à melhoria da prestação dos serviços públicos, com o intuito de fortalecer os direitos de seus administrados, trazer segurança aos mesmos (e até mesmo para a própria Administração) e realizar, a valer, uma boa Administração. **Palavras-chave:** Administração Pública. Processo Administrativo Disciplinar. Boa Administração.

ABSTRACT

The present academic essay has as its theme the good Public Administration, arising from the effective applicability of the administrative disciplinary process. It establishes general lines on the model of Public Administration considered currently in force in the Brazilian system, besides the importance of the State in the provision of public services and the consequent collective insecurity of its administered when they are not provided with promptness. However, it is clear from the analysis that, in the current Brazilian organizational context, it is essential that there be a state intervention through a disciplinary administrative process (in a balanced way), with the purpose of improving the provision of

¹ Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

public services, with the aim of strengthening the (and even for the Administration itself) and carry out, in effect, a good Administration.

Keywords: Public Administration. Administrative Disciplinary Process. Good Administration.

1. INTRODUÇÃO

O Estado, através de seus agentes, deve ter toda sua atuação pautada e direcionada aos interesses pertencentes à coletividade e é nesse contexto que a Administração Pública se destaca, entretanto, esta necessita transformar-se e adequar-se à esta realidade, buscando a maximização da qualidade da prestação do serviço público e do atendimento dos cidadãos.

Neste ponto, o Direito Administrativo e o Direito Constitucional ofertam uma série de princípios, requisitos e garantias mediante os quais é possível depreender-se o que, de fato, seria uma boa Administração Pública, ainda que esse direito não tenha escopo expresso no ordenamento jurídico brasileiro.

Com isso, destaca-se que o ponto de análise do presente trabalho parte da responsabilidade estatal de bem administrar e fiscalizar seus agentes de forma a aumentar, gradativamente, sua credibilidade perante a sociedade com relação à prestação dos serviços públicos até a possibilidade de se converter em uma boa Administração regulada pelo instituto do processo administrativo disciplinar, capaz de apurar irregularidades e atos ilícitos praticados pelos agentes públicos no exercício de sua função, se sua utilização for usada de forma criteriosa e não de forma indiscriminada, visto que o processo administrativo disciplinar recai sobre o servidor, que passa a ser acusado, produzindo efeitos negativos ao mesmo.

Assim, a proposta de pesquisa sobre a Administração Pública e o processo administrativo disciplinar em si, demonstra que o último é um instrumento necessário na busca do atendimento às necessidades básicas da coletividade, visto que pode se controlar a efetividade da prestação dos serviços públicos por meio de fiscalização e, se necessário, punição de seus prestadores. Enfatiza-se que o processo administrativo disciplinar só deve ser aberto quando houver razoabilidade e devida motivação, não devendo ser realizado a todo custo ou ordem.

Traça-se, assim, uma proximidade (e até uma interdependência) entre dois conceitos distintos: processo administrativo disciplinar e boa Administração Pública (como um efeito secundário do próprio processo administrativo), sendo o primeiro um método capaz de promover a melhoria contínua da última, se não utilizado de forma desenfreada, por meio da renovação do quadro funcional (por servidores realmente interessados em atender a um bem maior: o cidadão), diante de

punições aos servidores que cometam atos ruins à Administração e seus administrados, como mostram os dados quantitativos da Controladora Geral da União (CGU).

O tema apresentado estabelece uma linha de entendimento entre os pontos abordados e sua interdependência, por meio da análise das diretrizes, dispositivos legais e estudos desenvolvidos por doutrinadores e pesquisadores com relação à Administração Pública considerada atual no sistema brasileiro, bem como a prestação dos serviços públicos e a responsabilidade estatal quando há a má prestação dos mesmos, seguida pela análise do instituto de fiscalização e regulação estatal denominado de processo administrativo disciplinar e, por fim, sua relevância para a promoção da tão almejada boa Administração Pública, sendo este também o caminho sob o qual se divide o presente artigo.

Cumprе ressaltar que não é intenção deste trabalho o esgotamento do assunto em seu todo, até mesmo em decorrência das dificuldades encontradas para exemplificar o que seria, de fato, uma boa Administração Pública, em razão de não ser um princípio expreso no ordenamento jurídico brasileiro, mas implícito em outros tantos.

2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS FALHAS NA CULTURA ORGANIZACIONAL

2.1 - Conceito e considerações sobre Administração Pública Gerencial

O sistema gerencial, ou Nova Administração Pública, surge na década de 90², rompendo com os modelos burocrático e patrimonialista anteriores, numa tentativa de dirigir melhor a Administração Pública, buscando atender de forma perspicaz e democrática a sociedade, com resultados eficazes no serviço público, visto que os cidadãos passam a ser vistos como clientes dele, ou seja, a gestão pública passa a ser orientada e direcionada para estes. O autor Francisco Mafra (2005, n.p.) quanto à Administração Gerencial explica:

A administração gerencial repousa em descentralizações política e administrativa, a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle

² Considerando que a proposta de análise é de se traçar uma crítica ao modelo atual, o presente trabalho de pesquisa não fará maiores aprofundamentos sobre a história e modelos da administração pública experimentadas no Brasil e em outros lugares do mundo, se restringindo apenas ao modelo que (em tese) está se implementando no sistema brasileiro. Para maiores aprofundamentos históricos sugere-se a leitura de "MAFRA., Francisco. Administração pública burocrática e gerencial. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503>.e MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2011, p.30-31².

de resultados, ao invés de controle, passo a passo, de processos administrativos, adoção de confiança limitada, no lugar de desconfiança total, em relação aos funcionários e dirigentes e, por último, uma administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

Sob o prisma de Nascimento (2010, p. 09-10) é possível observar que:

A Administração Pública gerencial orienta-se para resultados; é voltada para o cidadão; combate o nepotismo e a corrupção; não adota procedimentos rígidos; define os indicadores de desempenho; utiliza contratos de gestão [...] busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado” como “estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado” e “como instrumento de proteção ao patrimônio público.

Dentre suas principais características, a modernização dos critérios de aplicação do controle dos serviços públicos deve ser vista como a principal, já que se alterou a forma de atuar da administração e as relações estabelecidas entre o Poder Público, seus servidores e a sociedade. Entretanto, tais mudanças estão longe de alcançar sua plenitude (já que a máquina pública ainda é extremamente burocrática) necessitando constantemente de transformações e adequações à nova realidade adotada pelo sistema gerencial, resultando, assim, na maximização da qualidade da prestação do serviço público e aumento do crédito que atualmente lhe atribuem (SOUZA E MELLO, 2012, n.p.).

O autor Diogo de Figueiredo (2000, p. 179-182), na mesma linha, aponta:

O avanço da consensualidade e dos consequentes mecanismos de coordenação – a cooperação e a colaboração – leva à valorização dos resultados da ação administrativa, ou seja, passa-se a considerar que tão importante quanto a administração submissa à legalidade (a busca da eficácia), deve ser a boa administração, fiel à legitimidade (a busca da eficiência), em que definem ambas, tanto a eficácia como a eficiência distintos e covalentes direitos subjetivos públicos do administrado.

Desta forma, é evidente que a qualidade insatisfatória do serviço público perpetua (rá) a descrença com relação ao que pode ser ofertado pelo Estado, uma vez que é nítida para a sociedade a correlação e dependência das organizações públicas com o governo, que fixa seus objetivos e disponibiliza os recursos necessários, ainda que elas tenham autonomia na direção dos seus negócios.

Percebe-se, pelo exposto, ser primordial a ruptura do ciclo vicioso de frustração entre os prestadores destes serviços públicos e seus usuários, originada da desvalorização das carreiras públicas por várias décadas, onde ser funcionário público era sinônimo de incompetência e o Estado

de burocracia. Apesar da suscetibilidade das organizações públicas à interferência governamental, a dificuldade com inovações e mudanças, a observância de valores e políticas de recursos humanos, impessoalidade na atuação do agente e fatores que trazem prejuízo ao crescimento e andamento do serviço público, torna-se imprescindível o redescobrimto da necessidade de zelar por este. Já dizia Thomas Jefferson, citado por João Batista de Siqueira Santos (2011, p. 6): “Quando um homem assume uma função pública, deve considerar-se propriedade do público”.

O servidor público³ é peça fundamental, sendo o intermediador entre órgão público e sociedade, devendo sempre agir de acordo com os princípios da administração pública (previstos no art. 37 da Constituição Federal) e ser revestido de legitimidade e conduta ética, pois agindo assim, trará ao serviço público características tão almeçadas pela população como, por exemplo, seriedade, transparência, eficiência. Porém, o que se pode observar, ainda, são condutas incoerentes com aquilo que a sociedade deseja e a legislação prevê. Segundo Frederickson, citado por Lino (2008, p. 29):

A diretriz mestra da nova administração pública é desenvolver nos funcionários um compromisso com a construção de uma sociedade mais preparada para enfrentar demandas contextualizadas em uma era de mudanças. A grande tarefa a ser realizada compreende, entre outros aspectos, a revisão dos serviços de atendimento ao público com vistas a sua maior eficiência e humanização. Isso implica repensar profundamente os modelos organizacionais vigentes.

O autor Meirelles (1998, p.90-91) por sua vez afirma que:

Eficiência é o que se impõe a todo agente público ao realizar suas atribuições com presteza. Perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Sendo assim, com a finalidade de erradicar a problemática em questão, o aperfeiçoamento permanente do agente público cominado aos princípios norteadores que regem a Administração Pública – legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, publicidade, razoabilidade e eficiência – são vitais para assegurar a melhoria na qualidade do serviço público, garantindo à sociedade o efetivo resultado de suas necessidades.

Quanto ao aperfeiçoamento do corpo administrativo, é indispensável que haja não somente a devida formação e valorização do mesmo,

³ O servidor público é titular de cargo público (conforme artigo 37, inciso II da Constituição Federal), provido mediante concurso público, e mantém uma relação estatutária com a Administração, ou seja, são regidos por um estatuto, o qual define direitos e obrigações ao mesmo.

mantendo-o constantemente motivado, e por consequência competente e produtivo, mas também a superação de características históricas instaladas na Administração Pública, já mencionadas. Nesse sentido, o conhecimento do perfil de seus servidores, treinamento de acordo com as competências individuais e coletivas, políticas incentivadoras de produtividade, valorização da eticidade, desenvolvimento da sensibilidade social e a fiscalização das condutas de seus agentes públicos de forma constante contribuem para a estruturação administrativa tão desejada (SOUZA E MELLO, 2012, n.p.).

Portanto, torna-se gradativamente mais clara a importância da efetivação dos interesses sociais e a tutela estatal sobre estes com o intuito de afastar as falhas da cultura organizacional instaladas no Brasil, sendo que essa transformação do servidor deveria, em tese, partir do Estado, já que o mesmo responde civilmente pela ineficiência do serviço do qual é titular, devendo fiscalizar/sancionar àqueles que ajam de forma contraditória aos deveres da administração pública e investir/valorizar aqueles que estão em conformidade com o interesse público e da sociedade.

2.1.2 – Dos serviços públicos e o dever de bem administrar

Dentro dessa nova dinâmica projetada para a Administração Pública, a compreensão dos serviços públicos, dos propósitos da atividade de administrar bem e dentro de uma base principiológica, envolve o conceito da boa administração como norte. Na concepção da autora Di Pietro (2016, p. 139), o serviço público é:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Neste sentido, Rivero (1981, p. 501-503) citado por Di Pietro:

Existem determinados princípios que são inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos: o da continuidade do serviço público, o da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade dos usuários.⁴

Desta forma, cumpre dizer que o serviço público é sempre de dever do Estado (seja sua criação ou gestão), conforme preceitua o artigo 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”, devendo ser sempre contínuo,

⁴ Além dos princípios elencados, cumpre adicionar outros mencionados na Lei nº 8.987/95, onde, em seu artigo 6º, §1º, considera-se serviço adequado aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas”.

mutável para sempre se adequar ao interesse público e sem qualquer distinção quanto aos que dele se utilizarem.

Além do dever estatal de criar e gerenciar os serviços públicos, resalta-se que o mesmo deve prestá-los com presteza e probidade, visto que, caso não o façam, de nada adiantaria a mera concessão dos serviços, pois a finalidade única da prestação deve ser a satisfação dos interesses de seus usuários, os quais constantemente não estariam satisfeitos, bem como poderiam ser prejudicados com uma demora exacerbada na prestação dos serviços ou improbidade administrativa de seus funcionários.

No entanto, infelizmente, o Estado, bem como o Poder Judiciário, são conhecidos historicamente por sua morosidade quanto à prestação jurisdicional, quem dirá quanto à eficiente prestação de serviços públicos, perdendo sua credibilidade no que tange aos danos causados à sociedade e passa a ser responsabilizado civilmente com o decorrer do tempo sobre as lesões sofridas pelos usuários do serviço público (HUPFFER, 2012, p. 109-130).

2.1.3 – Da responsabilidade civil do Estado na má ou não prestação do serviço público

A responsabilização civil do Estado se desenvolveu até a chamada Teoria do Risco, em vigor atualmente, após quatro fases (AVELINO, 2016, p. 407-418) caracterizadas por: irresponsabilidade⁵ absoluta do Estado por seus atos, responsabilização civil do Estado com relação a danos decorrentes de atos de seus servidores (Teoria da Responsabilidade Subjetiva⁶ ou da Culpa Administrativa do Preposto), responsabilidade civil do Estado quanto ao funcionamento de seus serviços (Teoria da Falta Impessoal do Serviço Público⁷) e, por fim, a responsabilização objetiva do Estado, inaugurando a denominada Teoria do Risco⁸.

Ao estudá-la observa-se que aqui a Administração Pública responde objetivamente quanto às lesões causadas aos cidadãos, por ações ou omissões, independente de dolo ou culpa, visto que de qualquer forma é

⁵ Na primeira fase da responsabilização civil o Estado era inatingível (absoluto em todos os sentidos) e, portanto, não respondia por qualquer ação/omissão praticada por ele ou por seus agentes.

⁶ Na Teoria da Responsabilidade Subjetiva o Estado passa a responder civilmente, tendo o dever de reparar danos cometidos mediante atos de seus servidores, sendo necessária a comprovação de culpa ou dolo dos mesmos (essa teoria não abrangeu as ações/omissões estatais).

⁷ Com o surgimento da Teoria da Falta Impessoal do Serviço Público, passou a ser admitida a responsabilidade estatal quanto ao funcionamento de seus próprios serviços, além do dever de reparar danos cometidos por seus servidores, sendo também necessária a comprovação de dolo ou culpa por parte do Estado ou do servidor.

⁸ A doutrina diverge quanto à Teoria do Risco, no que diz respeito à adoção pelo sistema brasileiro da Teoria do Risco Administrativo (majoritariamente) ou Teoria do Risco Integral. Para Hely Lopes Meirelles (2003, p. 623), a teoria do risco administrativo obriga o Estado a indenizar somente o dano

titular do serviço público, bastando a verificação de três elementos – fato administrativo, dano e o nexo entre o fato administrativo e o dano – para ser presumida sua responsabilidade. Entretanto, a Administração Pública poderá, posteriormente, pedir a análise da culpabilidade estatal no caso concreto, podendo entrar com ação de regresso contra o agente público que tenha cometido a lesão, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal (AVELINO, 2016, p. 407-418).

Além da hipótese de culpa exclusiva de terceiro, há outras possibilidades de excludentes de responsabilização, tais como a culpa exclusiva da vítima ou parte contrária e caso fortuito ou de força maior, esta última, no entanto, deve ser observada com maior cautela, visto que casos de falta de recursos humanos são costumeiramente enquadrados nesta excludente, sendo que é obrigação do Estado prover aparelhagem adequada e quantitativo suficiente de servidores públicos para o atendimento das demandas da sociedade, devendo ser intolerável essa utilização para fins de escusa do dever de indenizar aqueles que forem lesados pela Administração Pública.

Cumprido ressaltar que a omissão advinda da Administração promove a perda de direitos garantidos e a desordem social, indo de encontro aos princípios constitucionalmente previstos, logo, é de suma importância que o Estado não se omita do dever de zelar pelo serviço público. Hans Jonas (2006, p. 168), quanto ao dever e poder do Estado, diz: “O exercício do poder sem a observação do dever é, então, irresponsável”.

Em outras palavras, o Estado não tem o direito de arriscar o interesse do coletivo com atitudes omissivas, sejam essas genéricas ou específicas. Quanto às omissões genéricas, se dão nos casos em que um serviço não funciona, ou seja, o dano surge da falta do serviço público ou do seu mal funcionamento ou funcionamento tardio. De outro norte, as omissões específicas surgem quando a inércia administrativa ocasiona diretamente o dano, havendo um serviço que funciona deficitariamente.

Quando se fala em responsabilidade civil do Estado, fala-se em atuação do servidor público obrigatoriamente, porque é por intermédio deste que as ações estatais são praticadas, desta forma, a Administração Pública deve adotar e implementar condutas entre seus agentes com a finalidade de evitar possíveis comportamentos que causem qualquer espécie de dano ou atos omissivos que criem situações em que a Administração tinha o dever de impedi-los e não o faz, originando eventos passíveis de ação de

de ato lesivo e injusto causado à vítima, enquanto que a teoria do risco integral obrigaria o Estado a indenizar todo e qualquer dano, ainda que resultantes de culpa ou dolo da vítima.

responsabilidade civil contra o titular do serviço público, ou seja, o Estado (HUPFFER, 2012, p. 109-130).

A grande jogada de qualquer boa gestão pública está na capacidade de prever situações e suas consequências, podendo se preparar para evitá-las, contudo, no Brasil, ainda há muito a se fazer para que o Estado tenha realizações efetivas no âmbito administrativo-gerencial. Deste modo, a Administração segue tutelando o interesse público da forma que lhe convém, atuando de forma mais repressiva e descuidada do que preventivamente, devido à sua propensão, infelizmente, por planejamentos a curto prazo (HUPFFER, 2012, p. 109-130).

Destarte, preocupa-se em controlar os comportamentos de seus servidores quanto às suas obrigações funcionais, exercendo a repreensão pelas supostas práticas infracionais de seus agentes, quando ocorrem, submetendo-lhes ao processo administrativo disciplinar, e, por conseguinte, aplicando sanções administrativamente. Segundo Meirelles (1994, p. 96):

O processo administrativo disciplinar é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração. Tal processo baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vincula a seus serviços ou atividades, definitivas ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina. É um processo punitivo, mas com tais peculiaridades e tanta frequência na prática administrativa que merece destaque dentre seus congêneres, mesmo porque os estatutos dos servidores geralmente regulamentam a sua tramitação para cada órgão ou entidade estatal interessada.

Não obstante, o processo administrativo disciplinar, assim como a Administração Pública, é falho e necessita de adequações de acordo com seus agentes e competências, bem como ações que previnam a ocorrência de quaisquer danos ao principal interessado: o cidadão.

3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

3.1 Conceito

Utilizado como forma apurativa de irregularidades perpetradas pelos servidores públicos, o processo administrativo disciplinar surge como um mecanismo regulador e fiscalizador da administração pública e dos resultados que desta se espera para o desenvolvimento completo da gestão pública. Segundo Bacellar Filho (1998, p. 40): “Atualmente a função disciplinar na esfera administrativa é vista como uma relação punitiva especial, a fim de regular a conduta de pessoas determinadas”.

Regulado, primordialmente, pela Lei nº 9.784/99, pode-se dizer que o processo administrativo disciplinar é um mecanismo disponível à Administração Pública para tutelar o interesse público e controlar as atividades de seus servidores, principalmente no que diz respeito ao efetivo cumprimento das obrigações funcionais dos mesmos, devendo ser utilizado com a finalidade de apurar eventuais infrações disciplinares praticadas no exercício de suas atribuições ou relacionadas ao cargo em que se encontram investidos e, por conseguinte, aplicar as sanções cabíveis, atendendo os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, àqueles que as tenham cometido (SANTOS, 2011, n.p.).

Cumprido ressaltar que o processo administrativo disciplinar apura não somente o ato ilícito administrativo, e, portanto, repercute apenas na esfera administrativa, ainda que apresente coincidências com a intervenção penal, possui traços distintos e aspectos específicos, sendo que seu núcleo conceitual se encontra acostado na falta administrativa disciplinar⁹. Para Meirelles (1994, p. 63):

[...] em tese, seriam três os elementos da falta disciplinar:

- a) um ato ou omissão, ou uma série deles – elemento material;
- b) a sua imputação a uma vontade esclarecida e livre – elemento moral;
- c) a perturbação no funcionamento do serviço público – elemento formal.

Marcelo Caetano, além dos três elementos supracitados, acrescenta outros dois: texto anterior incriminando o fato – elemento legal e perpetração de um ato ou a verificação de um fato, que não deve ter sido praticado ao abrigo da lei – elemento justo (ARAÚJO, 2018, n.p.).

A falta disciplinar deriva de toda ação ou omissão cometida pelo agente público, elencada no estatuto funcional e deve obrigatoriamente ser apurada por ser imprescindível à legalidade e legitimidade da futura punição do servidor, sendo vedada a aplicação de qualquer sanção sem o devido processo legal.

3.2. Fontes e Princípios do Processo Administrativo Disciplinar

⁹ De acordo com o Estatuto do Servidor Público Federal há três modalidades de processos disciplinares, explícitas nos artigos 133, 145 e 149 do referido estatuto, são elas: a sindicância (para infrações leves puníveis com advertência de até 30 dias), o processo sumário (para infrações de abandono e acumulação de cargos, bem como inassiduidade, puníveis com demissão) e processo ordinário (instaurado para apurar qualquer irregularidade, puníveis com qualquer penalidade prevista no estatuto).

Ao se analisar as fontes do processo administrativo disciplinar, podemos elencar a lei, a doutrina, jurisprudência e costumes como o início de tudo, visto que a instauração do processo administrativo somente se dará em razão de infrações/faltas previstas nelas (PIETRO, 2016, p. 57-72 e 771-783).

A lei disciplina a administração pública como regra geral, vinculando todos os atos administrativos em razão do princípio da legalidade, explícito na Constituição Federal em seu artigo 37, caput (bem como no artigo 5º, inciso II).

Cumpra ressaltar que, além da Constituição Federal, as normas decorrentes da mesma são também consideradas como fontes primárias do processo administrativo disciplinar e da Administração Pública como um todo, como por exemplo: leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias, leis delegadas, além das ações normativas infralegais (decretos regulamentares, portarias, etc.). Restando como fontes secundárias, ainda que legais, as ações normativas expedidas pelo Poder Público internamente.

A doutrina, por sua vez, é constituída da opinião de diversos estudiosos e suas interpretações sobre as regras do ordenamento jurídico, desta forma, auxilia no preenchimento de lacunas que a legislação possa deixar.

No que lhe concerne, a jurisprudência como fonte do processo administrativo disciplinar serve como exemplo no julgamento deste, por se tratar de decisões “reiteradas” e uniformes prolatadas por juízes e tribunais em casos concretos, tendo força de lei na análise de casos análogos.

Finalmente, dentre as fontes do direito administrativo os costumes perderam espaço com o surgimento do princípio da legalidade por se tratarem de regramentos informais, não escritas, inorganizadas, utilizados principalmente quando a lei tem lacunas em branco sobre determinados assuntos, desde que em consonância com ela.

Todo julgamento e instauração de processos administrativos disciplinares respaldam-se em fundamentação teórica, sendo que os princípios administrativos são norteadores da forma de gerir e agir da Administração Pública, seja esta direta ou indireta. Previstos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37º, caput, são eles: a legalidade, impessoalidade ou finalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além

da razoabilidade, proporcionalidade, motivação, segurança jurídica e a primazia do interesse público.¹⁰

De forma apartada, os princípios da legalidade objetiva, oficialidade, publicidade, obediência à forma e aos procedimentos estabelecidos em lei, gratuidade, atipicidade e ampla defesa e contraditório devem ser respeitados pela Administração Pública, principalmente no que diz respeito aos processos administrativos especificamente (PIETRO, 2016, p. 57-72 e 771-783). Sobre os princípios podem ser destacados os seguintes:

a) O princípio da legalidade objetiva:

O processo administrativo disciplinar deve, obrigatoriamente, sob pena de invalidez, ser instaurado nos termos de uma norma legal, desde o início. Tal princípio possui o mesmo conteúdo do art. 37 da Constituição Federal (princípio da legalidade) e evidencia a submissão estatal à lei.

Lapidado por Di Pietro (2016, p. 96): “Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”.

Por conseguinte, não é possível à Administração a concessão de direitos, criação de obrigações, imposição de vedações aos administrados senão em virtude de lei.

b) O princípio da oficialidade:

Segundo Di Pietro (2016, p. 774-775):

No âmbito administrativo, esse princípio assegura a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da Administração, independentemente de provocação do administrado e ainda a possibilidade de impulsionar o processo, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução.

[...]

O princípio da oficialidade autoriza a Administração Pública a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.

Tal princípio é responsável por movimentar o processo, ainda que não haja provocação realizada pelo servidor, ou seja, após a instauração do processo administrativo disciplinar o andamento das fases processuais é pertinente à Administração Pública, sob possibilidade de decadência

¹⁰ O artigo 111, da CF/88 e o artigo 2º da Lei nº 9.784/99 complementam o 5º constitucional, também trazem referência expressa aos princípios que devem ser observados pela Administração Pública, além de outras leis esparsas que determinam princípios específicos sobre determinados processos movidos pela máquina pública, como por exemplo Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) e a Lei nº 8.987/95 (Lei sobre Concessão e Permissão de Serviço Público).

ou prescrição e responsabilização no caso de negligência/protelação/desinteresse da autoridade frente às infrações cometidas por seus agentes.

- c) O princípio da obediência à forma e aos procedimentos estabelecidos em lei (ou informalismo):

Di Pietro (2016, p. 775) preceitua que:

O processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.

Neste sentido e em concordância com o exposto, estabelece o artigo 2º, incisos VIII e IX da Lei nº 9.784/99 que nos processos administrativos as formalidades devem ser observadas apenas no que diz respeito às essencialidades para a garantia dos direitos dos administrados, ou seja, deve ser adotada forma simples ao processo, desde que suficiente para a segurança e certeza quanto aos direitos dos mesmos.

Além do artigo 2º, o artigo 22 do mesmo Diploma prevê que o processo administrativo não depende de forma determinada, salvo quando a lei exigir expressamente, sendo assim, resta comprovado o caráter menos rigoroso dos processos administrativos comparados aos processos judiciais.

- d) O princípio da publicidade:

Figueiredo (1995, p.34) já dizia:

O princípio da publicidade é garantia constitucional que deriva da cidadania, do Estado Democrático de Direito. Não se concebe que a Administração possa resguardar os direitos dos administrados sem transparência, publicidade, enfim, lisura na comunicação, na informação como um todo.

Aplica-se ao processo administrativo disciplinar como forma de conferir transparência dos atos administrativos¹¹, abrange, portanto, toda a atuação estatal e todos os atos conclusos ou em andamento. É uma forma de comunicar todos os atos processuais, possibilitando a discussão e devida defesa e contraditório.

É mais amplo o direito de acesso aos processos administrativos do que o acesso aos processos judiciais por exemplo, visto que qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido e ou atue na defesa de interesse coletivo, resguardadas as situações previstas no artigo 5º, XXXIII, LX da CF/88 (PIETRO, 2016, p. 57-72 e 771-783).

- e) O princípio da gratuidade:

¹¹ Especificamente quanto ao Processo Administrativo Disciplinar, o princípio da publicidade encontra-se acostado nos artigos 2º, p. ú, inciso V, X e no artigo 3º, inciso II da Lei nº 9.784/99.

Expresso no artigo 2º, parágrafo único, inciso XI, da Lei nº 9.874/99, que proíbe “cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei”, o princípio da gratuidade diz respeito exatamente ao que dá nome, gratuidade dos atos processuais, sendo assim, não é exigível o pagamento de custas do processo administrativo, ou qualquer taxa para que este tramite normalmente.

f) O princípio da atipicidade:

Di Pietro (2016, p.779) expõe.

No Direito Administrativo, existe a exigência de antijuridicidade, que constitui aplicação do princípio da legalidade, significando que o ilícito administrativo tem que ter previsão legal. No entanto, a tipicidade nem sempre está presente, tendo em vista que muitas infrações administrativas, ainda que previstas em lei, não são descritas com precisão, ou seja, não correspondem a um modelo definido em lei.

Em razão deste princípio decorre a necessária motivação dos atos do julgador do processo administrativo, visto que esse princípio diz respeito às infrações funcionais que não necessariamente estão tipificadas em lei, mas que são analisadas pela comissão administrativa, onde é demonstrado se o fato constitui infração ou não.

g) O princípio da ampla defesa e contraditório:

Expresso do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o princípio da ampla defesa e contraditório possui a seguinte redação: “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”.¹²

Para Di Pietro (2016, p. 777):

O princípio da ampla defesa é aplicável em qualquer tipo de processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas.

[...]

O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-lhe a oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação.

Originados do devido processo legal, os princípios da ampla defesa e contraditório são absolutos e inerentes a todos os tipos processuais, inclusive o processo administrativo disciplinar, onde é dada a oportunidade

¹² Os princípios da ampla defesa e do contraditório são mencionados no artigo 2º da Lei nº 9.874/99, dentre os princípios que devem ser observados pela Administração Pública.

ao agente público de defender-se das alegações sobre suas supostas infrações administrativas, bem como trazer prova contrária ao processo (sendo válida até a utilização de prova testemunhal), sob pena de nulidade processual.

Além dos princípios supracitados, cumpre enfatizar a importância dos princípios constitucionais (elencados no artigo 37 da Constituição Federal), que abrangem todo o Direito Administrativo e não só a questão do Processo Administrativo Disciplinar, principalmente o princípio da eficiência (positivado na Emenda Constitucional nº 19), o qual incide principalmente sobre as condutas dos servidores públicos para com os administrados e é imprescindível para uma boa gestão pública, por buscar maximizar os resultados diante dos recursos disponíveis.

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 102) refere-se à eficiência como um dos deveres da Administração Pública:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Salienta-se que o princípio da eficiência não se sobrepõe aos demais, devendo o administrador público, no conflito de normas e princípios, atuar tutelando o interesse público, orientando sua atividade para o caminho que trouxer maiores benefícios à sociedade.

3.3 Comissão Processante Permanente

A Comissão Processante Permanente apura as supostas infrações administrativas cometidas por um servidor da Administração Pública, entretanto, não é quem pune, de forma alguma, aquele. Elabora um relatório final, onde, após os tramites e ampla defesa do acusado, averigua a procedência ou não da acusação contra ele, opinando, de forma fundamentada imprescindivelmente, pela absolvição ou condenação do servidor às penalidades permitidas administrativamente, de forma proporcional à gravidade do ato infracional.

Em contrapartida, quem valida a absolvição ou condenação aplicando a penalidade é a autoridade competente, ainda que a Comissão tenha autonomia para gerir os atos processuais.

Disciplina Jacinto da Silva (2008, p. 175):

A Comissão Processante Permanente deve ser composta por membros que sejam servidores públicos de carreira e estáveis, os quais devem possuir, preferencialmente, nível de escolaridade

superior, além de ocupar cargo hierarquicamente igual ou superior ao do acusado.

Geralmente, a Comissão Processante é permanente, porém, há casos em que algum membro seja obrigado a retirar-se da análise de determinado caso que envolva seu cônjuge, companheiro, parente consanguíneo (em linha reta o colateral até terceiro grau). Tais impedimentos devem estar acostados ao estatuto dos servidores de cada órgão público.

Vale dizer que os servidores instáveis, envolvidos em processo administrativo (ou já punidos administrativamente) ou criminal (ou condenados criminalmente) também são impedidos de constituir a denominada comissão.

Além do impedimento, há que se falar da possibilidade de suspeição dos membros da comissão frente aos acusados administrativamente ou qualquer parte do processo (advogado, testemunhas, peritos, etc.), vinculada aos princípios morais de cada membro, devendo ser arguida por este, impossibilitando-os de exercerem qualquer função no caso em que houver suspeição, como, por exemplo, forte amizade entre o acusado e o membro.

3.4 Trâmite do Processo Administrativo Disciplinar

Todo processo administrativo disciplinar inicia-se após a publicação em diário oficial de portaria designando a Comissão Processante Permanente, posteriormente tem-se o inquérito administrativo (instrução, defesa e relatório) e, por fim, o julgamento.

A instauração compreende a apresentação dos fatos e do direito pleiteado no processo (se requerer-se algo). Por sua vez, na instrução há a produção de provas (oitiva do acusado, inquirição de testemunhas, perícias, juntada de documentos, alegações finais, etc.) e o relatório final, que encerra a instrução abrindo prazo para o proferimento da decisão da autoridade julgadora.

Finalmente, o julgamento apresenta a decisão quanto ao objeto do processo administrativo, reafirmando ou contradizendo o analisado e exposto no relatório final feito pela Comissão Processante Permanente (caso haja decisão contrária ao acusado, cabe recurso administrativo no prazo de 10 dias após a ciência da decisão, a qual pode ser reconsiderada no prazo de 5 dias). Geralmente, a autoridade julgadora acatará o relatório final previamente realizado pela comissão. Cabe ressaltar os dizeres de Braz (2009, p. 119) que:

[...] após tipificada a infração disciplinar e formulada a indicação do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados, o acusado será citado por mandado expedido pelo presidente da Comissão,

a fim de que apresente sua defesa prévia e arrole as testemunhas de defesa, sendo-lhe assegurado o direito a vistas dos autos do processo e obter cópias de peças que entender necessárias.

Quando a citação do acusado é regular e o mesmo não apresenta defesa dentro do prazo (sem motivação) demonstra-se a revelia, a qual deve ser declarada nos autos do processo.

Salienta-se, ainda, que o processo administrativo disciplinar é uma forma de interromper a prescrição da pretensão punitiva administrativa quanto aos ilícitos praticados por seus agentes, sendo de suma importância para que haja a devida fiscalização das condutas infracionais dos servidores públicos, sem que os mesmos saiam impunes devido ao decurso do lapso temporal, já que a prescrição é uma das causas de extinção da punibilidade e com relação à última, observa-se que se houver seu reconhecimento em qualquer fase do processo esta deve ser decretada de ofício pela autoridade julgadora, sendo aplicado, analogamente, o art. 107 do Código Penal (casos de extinção da punibilidade).

3.5 Penalidades advindas com a apuração do Processo Administrativo Disciplinar

Conforme exposto anteriormente, as penalidades são aplicadas pela autoridade administrativa/julgadora, após a conclusão da apuração do ilícito pela Comissão Processante Permanente e se dão de acordo com a gravidade e natureza da infração cometida pelo servidor público, respeitando o artigo 128 da Lei nº 8.112/9013. São elas a advertência, a suspensão, demissão, cassação de aposentadora ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão.

A advertência trata-se da penalidade menos gravosa, oriundas de infrações de simples inobservância dos deveres funcionais e que causaram um transtorno mínimo à Administração Pública, nos casos elencados no art. 117, incisos I a VIII e XIX da Lei nº 8.112/90, sendo aplicada de forma escrita (inclusive autua-se a penalidade na ficha funcional do servidor), nos termos do artigo 129 da referida lei.

A suspensão se dá em casos de reincidência de faltas já punidas com advertência ou com relação à falta grave cometida pelo servidor (ação ou omissão que afeta o funcionamento correto do serviço público, mas que não são irreparáveis ou sujeitas à demissão), nos termos do art. 117, incisos XVII e XVIII e art. 130 da Lei nº 8.112/90. Afasta-se o servidor

¹³ Impreterivelmente cada infração é vinculada a uma pena, após a configuração da conduta ilícita, não podendo a autoridade julgadora decidir de forma discricionária qual penalidade aplicar a uma conduta determinada, além de não poder perdoar, compor ou transigi-las com alguma pena alternativa.

compulsoriamente por até 90 (noventa) dias, ocasionando a perda da sua remuneração, salvo §2º do artigo 130 (casos em que a suspensão pode ser convertida em multa na base de 50% por dia de vencimento). Segundo Di Pietro (2009, p. 103):

As penalidades de advertência ou suspensão terão seus registros cancelados após o decurso de três e cinco anos de efetivo exercício, respectivamente, desde que o servidor público, durante esse período, não tenha praticado nova infração disciplinar.

Destaca-se também a demissão, conhecida como a penalidade mais grave, por impor o desligamento do servidor do quadro funcional da Administração Pública devido a uma falta gravíssima que tenha causado prejuízos irreparáveis ou elevadíssimos ao órgão público.

A cassação de aposentadoria ou disponibilidade refere-se aos servidores inativos, que tenham praticado atos infracionais gravíssimos (que resultariam em demissão¹⁴), onde, se descoberto posteriormente a ilicitude praticada enquanto o servidor ainda era ativo, será cassada a aposentadoria ou disponibilidade do mesmo.

Por fim, a destituição de cargo em comissão trata-se da exoneração de cargos ocupados por não efetivos, sendo equivalente às penalidades de suspensão e demissão aplicadas aos servidores efetivos.

Destaca-se que, especificamente quanto às penalidades expulsivas dos servidores públicos federais, há um banco de dados realizado pela Controladoria Geral da União (oriundo do poder disciplinar conferido aos corregedores, via correições¹⁵) e Ministério da Transparência, onde constam gráficos e tabelas, definidos mensalmente e anualmente, quanto às punições expulsivas por ano, suas causas, unidade federativa da expulsão, além das pastas ministeriais.

No ano de 2018, até o mês de setembro, foram registradas 435 punições expulsivas¹⁶, divididas em demissão (em sua maioria), cassação de aposentadoria e destituição, sendo que os dois maiores percentuais se referem a: 65,4% ocorreram por atos relacionados à corrupção, seguido por 24,5% referente à abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos.

¹⁴ A demissão, a cassação de aposentadoria e a cassação de disponibilidade têm as mesmas hipóteses de aplicação, variando apenas o polo passivo (servidor ativo de cargo efetivo para a primeira e inativo para as duas demais). Essas penas são aplicadas nas violações das proibições constantes dos incisos IX a XVI do art. 117 e de todos os incisos do art. 132, ambos da Lei nº 8.112/1990, sem comportar gradação.

¹⁵ As correições consistem em área fundamental de atuação do Ministério da Transparência e CGU, apurando possíveis irregularidades cometidas por servidores e empregados públicos a aplicação das devidas penalidades.

¹⁶ Para maiores informações consultar site da CGU.

4. A RELEVÂNCIA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR PARA A PROMOÇÃO DE UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Considerações sobre boa Administração Pública

O direito de boa Administração Pública tem redação positivada na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice), em seu artigo 41, sendo considerado um direito inerente à cidadania, *in litteris*:

Artigo 41.º – Direito a uma boa administração:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;

b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Com exceção ao previsto no item 4 do artigo supracitado, os outros “requisitos” para uma boa administração se encontram esparsamente em diversos institutos jurídicos, e princípios autônomos na legislação brasileira, como por exemplo: motivação obrigatória dos atos da Administração, imparcialidade, ampla defesa e contraditório, etc.

Portanto, o direito à boa Administração Pública, ainda que sem positivação específica expressa no ordenamento jurídico brasileiro, não deixa de existir. Encontra-se acostado intrinsecamente aos diversos princípios constitucionais de como a Administração deve ser gerenciada e aos diversos regramentos sobre a forma que os administradores devem atuar, sendo traduzido com o fiel cumprimento da legalidade e vinculação ao interesse coletivo.

Isto posto, salienta-se que em uma era de constantes mudanças no ordenamento jurídico, valores, sociedade, é imprescindível que a Administração tenha capacidade de se adequar aos indivíduos que deve tutelar, de forma isonômica, não deixando os cidadãos à mercê da própria sorte, bem como penalizar e fiscalizar, na mesma proporção, atos que venham de encontro a isso, visto que se liga diretamente com a população na concretização de direitos (como a saúde, educação, segurança, etc). Sendo capaz de proporcionar um atendimento que satisfaça anseios e angústias, de forma a condensar os preceitos fundamentais, constitucionais e administrativos em prol de um novo direito fundamental: o direito à boa administração. De acordo com Cleize Kohls e Mônica Leal (2015, p.190):

Um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e que possui uma Constituição encharcada de direitos fundamentais, necessita de uma administração pública boa. Destarte, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pública está diretamente ligado à concretização de direitos fundamentais. Seria possível dizer que uma boa administração pública é aquela que, através de políticas públicas e serviços públicos, consegue efetivar os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

Administração Pública pautada pela busca de resultados e práticas administrativas eficientes e céleres para além da mera legalidade, pautadas em atos administrativos que visem a garantia dos direitos fundamentais previstos a todos os cidadãos (sobretudo em países em que assimetrias sociais podem desfavorecer o exercício de direitos de cidadania), de forma que a atuação da administração fosse delimitada por eles e para eles, trazendo a figura do administrado para além de um objeto ao qual se destinam os atos administrativos (COSTA, 2008, p. 244). Vanice Lírio do Valle (2010, p. 135):

A substancial democratização da função administrativa – intrinsecamente relacionada à concretização de um direito fundamental à boa administração pública – consiste num objetivo/ propósito que demanda um caminho no sentido da revisão das estruturas institucionais e relacionais da administração pública brasileira.

[...]

É possível aferir, portanto, que a sua fundamentalidade está diretamente atrelada ao aperfeiçoamento e concretização da função administrativa mediante uma atualização da principiologia do art. 37 da Constituição Federal de 1988, no sentido de promover a democratização da função pública por meio da redução da margem discricionária de decisão do administrador.

Sendo assim, é necessário que se rompa com os padrões tradicionais da relação entre cidadão e administração, enfatizando-se os deveres

constitucionalmente impostos à Administração, fazendo com que suas prerrogativas tenham caráter subsidiário frente aos direitos fundamentais dos cidadãos, de modo a horizontalizar o liame administrado e administração.

4.2 Controle da eficiência via Processo Administrativo Disciplinar

A boa Administração confunde-se, muitas vezes, com o dever de eficiência, neste sentido, Meirelles (2003, p. 102) manifesta:

Esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao 'dever de boa administração' da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).

O processo administrativo disciplinar influencia diretamente a boa Administração, pois a submete ao Direito, fiscalizando possíveis violações aos direitos dos administrados, concretizando o comprometimento da própria Administração Pública quanto ao desempenho correto de seus atos, ainda que para isso seja necessário suprimir de seu quadro funcional seus próprios agentes.

Além disso, supervisiona a Administração com relação ao modo de atuação do agente público (regido pela Lei nº 8.112/90), bem como a forma pela qual a própria Administração se organiza, estrutura e se disciplina, aspectos sobre os quais o princípio da eficiência se manifesta concretamente, ou deveria, em tese.

Como já mencionado no corpo deste trabalho, a Administração Pública atualmente se faz de acordo, é lenta, falha e difícil, com planejamentos a curto prazo, logo, não premedita ou prepara seus funcionários da melhor maneira para que estes ajam de forma a não cometer infrações passíveis de processo administrativo disciplinar, sendo assim, infelizmente, a curto prazo, o processo administrativo disciplinar surge como um meio de remediar uma situação que poderia ter sido evitada, mas que não foi, sendo imprescindível que a Administração continue buscando um bem administrar, visando ações preventivas, para que possa amenizar a instauração de processos administrativos disciplinares, todavia, por enquanto, as infrações já cometidas e os direitos da população não tutelados em decorrência de más condutas de seus agentes devem ter a devida observação e penalização.

Diante do exposto, é notório que a contínua fiscalização e penalização dos agentes públicos, via processo administrativo disciplinar, torna-se primordial para o efetivo atendimento das necessidades dos administrados (na atual conjuntura da Administração Pública), os quais passarão a sentir a real tutela da Administração sobre seus atos administrativos e de que a marca histórica dos privilégios¹⁷ advindos da estabilidade dos agentes estatutários pode, sim, ser desfeita e renovada com servidores que atuem realmente em prol do interesse coletivo, de forma produtiva e eficiente.

4.2.1 Desafios do Processo Administrativo na autocontenção e autoavaliação da Administração Pública

Assim como foram enfatizadas as vantagens da aplicação do processo administrativo disciplinar para a boa Administração Pública no decorrer deste trabalho, é importante observar que os mesmos ainda são nebulosos, em razão da falta de transparência que os assola em decorrência do sigilo em que correm por conta do direito à imagem daqueles que são partes no processo administrativo, sendo essa uma problemática a ser pensada e solucionada sem que haja priorização do direito de alguns frente a outros ou de forma a balanceá-los.

Ademais, da mesma forma obscura há que se falar dos profundos questionamentos quanto a forma em que o processo administrativo seria utilizado como mecanismo de autocontenção (autotutela, autocontrole) e autoavaliação da Administração Pública, sendo impreterível a noção de consequencialismo¹⁸ do controle das ações públicas, visto que é importante compreender até que ponto a aplicação de processos administrativos favoreceriam o bem-estar social e à boa avaliação interna da Administração.

A linha que divide uma boa Administração, via processos administrativos disciplinares, de uma Administração emperrada em decorrência destes (ou com receio destes) é tênue, sendo assim, o equilíbrio é fundamental quanto à aplicação do instituto mencionado na busca da promoção da boa Administração.

¹⁷ Destarte as aprovações em concurso público fornecerem à Administração os melhores e mais bem classificados e qualificados para o serviço público, as críticas à estabilidade funcional são muitas, mas principalmente de que ela sustenta e favorece a baixa qualidade do serviço público e a garantia de impunidade por improbidades administrativas. Falta conciliação dos profissionais com a produtividade e eficiência somadas à independência funcional advinda com a estabilidade.

¹⁸ O consequencialismo é um termo filosófico criado para defender a tese de que um agente é responsável pelas consequências intencionais de um ato, bem como as consequências não intencionais quando previstas e não evitadas, sendo assim, antes de todo ato as possíveis consequências deveriam ser levantadas. “Tudo me é lícito, mas nem tudo me convém” e para a Administração Pública tal termo se restringe ainda mais, visto que só é lícito aquilo que a lei prevê.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstra de forma incontestável uma descrença dos cidadãos quanto ao que pode ser oferecido pelo Estado (que tem o dever de tutelar, fiscalizar, gerenciar, investir) na atual conjuntura político organizacional brasileira, ainda que esta seja voltada específica e totalmente para eles, considerados clientes, a máquina pública necessita ser modernizada constantemente e com urgência, rompendo com sua burocracia exacerbada que resulta na demora da prestação dos serviços públicos e até mesmo na renovação de seu quadro funcional diante de condutas dos servidores que sejam prejudiciais à Administração.

Além disso, o dever do Estado de bem administrar tem intrínseca relação com a prestação dos serviços públicos com presteza e eficiência e, caso assim não o faça, pode ser responsabilizado civilmente quanto às lesões causadas aos cidadãos por omissões ou ações estatais. Deste modo, é nítida a obrigação do Estado de controlar o comportamento de seus servidores, principalmente quanto às suas obrigações funcionais.

Isto posto, surge o processo administrativo disciplinar como forma de apuração de práticas infracionais e atos ilícitos cometidos pelos servidores públicos no cargo em que estão investidos ou no exercício de suas atribuições, sendo um importante mecanismo regulador e fiscalizador principalmente quanto à eficiência da Administração Pública.

Respalado por princípios norteadores específicos, bem como princípios constitucionais do art. 37, e mediante devida motivação, segue um trâmite peculiar (instauração, produção de prova, relatório final e decisão da autoridade administradora) que pode resultar em penalidades diversas aos servidores, sendo a demissão a pena mais grave.

Sendo assim, o processo administrativo disciplinar é um importante instituto capaz de trazer melhorias à Administração Pública, principalmente por fiscalizar seus agentes, podendo e devendo ser utilizado para tutelar e realizar uma boa Administração, a qual, ainda que não devidamente expressa no ordenamento jurídico, se encontra de forma esparsa em outros princípios norteadores do Direito brasileiro.

Desta forma, com os anseios da sociedade constantemente batendo à porta da Administração, é de suma importância que esta se utilize de todos os mecanismos que possibilitem a ela a concessão dos direitos de seus administrados (e só subsidiariamente os seus), cobrindo falhas e rompendo estigmas carregados há tanto tempo, buscando promover uma Administração boa e eficiente.

Consoante ao acima exposto, o tema abordado neste trabalho abrangeu os aspectos legais e práticos da Administração Pública, bem

como do processo administrativo disciplinar e sua imprescindibilidade à boa Administração Pública, buscando-se destacar pontos específicos, embora limitados, acerca do tema, visto que se trata de um tema pouco estudado, justamente pela falta de previsão legal à Boa Administração Pública, pelos desafios que o processo administrativo disciplinar pode ocasionar se utilizado indiscriminadamente, mas principalmente pela escassa amostragem quantitativa detalhada dos órgãos e entidades federais que se utilizam desse instituto e a pouca transparência do mesmo.

Por fim, cumpre pôr em evidência que não se esperou deste trabalho esgotar todo o assunto da matéria, mas sim estimular a contínua discussão e servir de subsídio para novos trabalhos, oferecendo uma reflexão à luz dos princípios do Direito Administrativo.

REFERÊNCIAS

AVELINO, Juliana de Britto. A Responsabilidade Civil do Estado Pela Demora da Prestação Jurisdicional. **Themis – Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**. Jan/2016. p. 407-418.

ARAÚJO, Fernando Eugênio. Limites do poder discricionário da Administração Pública na aplicação das sanções disciplinares aos servidores públicos. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 495, 14 nov. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5925>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRAZ, Petrônio. **Processo administrativo disciplinar**. Campinas, SP: Servanda, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. *Direito Administrativo*. Editora Atlas. 22ª Ed. 2009

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. Editora Forense. 29ª Ed. 2016

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibição administrativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

HUPFFER, Haide Maria e col. Responsabilidade Civil do Estado Por Omissão Estatal. **Revista Direito GV**, São Paulo, 8 [1], p. 109-130 | 2012

JONAS, H. **O Princípio Responsabilidade**. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006, p.168.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP** [online]. 2008, vol.42, n.5, p. 244. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 24 de out de 2018.

MAFRA., Francisco. Administração pública burocrática e gerencial. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503. Acesso em jul 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 220, p. 179-182, abr. 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47533/45212>>. Acesso em: 10 Set. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47533>.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, João Batista de Siqueira. **Processo administrativo disciplinar**. 2011. 131folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SILVA, Edson Jacinto da. **Sindicância e processo administrativo disciplinar**. Campinas, SP: Servanda, 2008.

SOUZA, Selma Chorro e Mello, Mônica Seixas de Oliveira Mello. A Evolução Histórica do Serviço Público e a Necessidade da Transformação do Servidor Público. In: **Convibra**. Disponível em: http://www.convibra.com.br/upload/paper/2013/38/2013_38_6812.pdf. 2013.