

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Lusiane Fermiano Scheffer

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: análise sobre a eficácia das normas utilizadas pelo município de Balneário Gaivota/SC para execução de seus processos

Polo Praia Grande

2021

Lusiane Fermiano Scheffer

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: análise sobre a eficácia das normas utilizadas pelo município de Balneário Gaivota/SC para execução de seus processos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina, CAD 9184 - Trabalho de Conclusão IV como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Área de concentração: Gestão pública municipal

Orientadora: Prof. Júlia Furlanetto Graeff

Polo Praia Grande

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autora, através do Programa de geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Scheffer, Lusiane Fermiano

Processo Administrativo Disciplinar: análise sobre a eficácia das normas utilizadas pelo município de Balneário Gaivota/SC para execução de seus processos / Lusiane Fermiano Scheffer; orientadora, Júlia Furlanetto Graeff, 2021.

63 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Administração Pública, Florianópolis (Polo Praia Grande), 2021.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Estado. 3. Administração Pública. 4. Gestão Pública. 5. Processo Administrativo Disciplinar. I. Graeff, Júlia Furlanetto. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração Pública. III. Título.

Lusiane Fermiano Scheffer

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: análise sobre a eficácia das normas utilizadas pelo município de Balneário Gaivota/SC para execução de seus processos

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel em Administração Pública e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Praia Grande, 05 de dezembro de 2021.

Examinadores:

Prof. JÚLIA FURLANETTO GRAEFF
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. ARCÂNGELO DOS SANTOS SAFANELLI
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho ao meu esposo, pelo apoio incondicional e paciência e, aos meus pais, que plantaram e semearam a busca contínua pelo conhecimento em minha mente e coração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, meu guia e fortaleza, por me permitir realizar mais esta etapa em minha vida.

Ao meu esposo e filhas, pela paciência e compreensão de minha ausência das horas dedicadas a esse projeto.

Aos demais familiares, pelo apoio e compreensão durante a caminhada que me trouxe até aqui.

Aos professores e tutores do curso de Administração Pública, pela dedicação e preocupação que sempre demonstraram.

Em especial, a Professora Júlia Furlanetto Graeff, minha orientadora, pela disponibilidade em me auxiliar e guiar durante minha trajetória neste último semestre de curso, sempre com muito profissionalismo, zelo e urbanidade.

Aos servidores do município de Balneário Gaivota que se disponibilizaram em ajudar com minha pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de verificar se as normas vigentes utilizadas pelo município de Balneário Gaivota, estado de Santa Catarina, são suficientes para o andamento de seus Processos Administrativos Disciplinares - PAD instaurados. Utilizando-se de uma pesquisa aplicada, foi realizada uma entrevista semiestruturada aos membros da comissão permanente e análise das legislações federais, estaduais e municipais, cruzando o conhecimento teórico ao relatado pela comissão. Atualmente no município há algumas lacunas nos processos em questão, tendo como de maior relevância a falta de legislação específica que discipline sobre os ritos a serem observados no PAD. Também, a falta de carga horária e periodicidade de encontros da comissão permanente e de um local adequado para o desenvolvimento dos procedimentos a serem cumprido, falta de servidor que se dedique integralmente a essas atividades e padronização de documentos; tais fatos acabam por gerar um número de PADs abertos e concluídos abaixo da necessidade do ente, o que implica em déficit à máquina pública, afetando direta e negativamente os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade dentro da Administração Pública. O atual modelo de Administração Pública, modelo gerencial, exige que a gestão seja de forma mais célere e com máxima qualidade; para que tais fatores sejam almejados é notória a necessidade de alterações em alguns atos administrativos praticados pela administração do município de Balneário Gaivota/SC.

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar. Administração Pública. Princípios. Eficiência.

ABSTRACT

This project has the intent of verifying if the current norms utilized by Balneario Gaivota county located in Santa Catarina, are enough to make progress in the Disciplinary Administrative Process (PAD) instated. Utilizing an applied research, a semistructured interview with the permanent committee members together and analyzing federal, state, and town legislation, mixing theoretical and the committee's knowledge. Currently in the town there are some gaps in the processes in question, the more relevant ones being the lack of specific legislation to teach about the rites to be observed on the Disciplinary Administrative Process (PAD). Also, the lack of workloads and frequency of the permanent committee's meetings and an appropriate place to the development of procedures to be made, the lack of a server dedicated only to this activities and standardizing documents; those factors end up generating a smaller than necessary number of open and concluded PADS, which creates a deficit to the public apparatus, affecting directly and negatively all the constitutional standards of efficiency and the legality inside the Public Administration. The current Public Administration format, the management format, needs the managing to be the fastest and the best quality possible; to achieve these factors is necessary to change some administrative acts currently being done by the management team of Balneario Gaivota/SC.

keywords: Disciplinary Administrative Process, Public Administration, Standards. Efficiency

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização de Balneário Gaivota em Santa Catarina	13
Figura 2 – Estrutura Organizacional da Prefeitura de Balneário Gaivota	14

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Funcionários da Prefeitura de Balneário Gaivota	14
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

CF – Constituição Federal

CGU – Corregedoria-Geral da União

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

RH – Recursos Humanos

SC – Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.3 JUSTIFICATIVA.....	18
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	20
2.1 O ESTADO.....	20
2.1.1 Poder constituinte.....	21
2.1.2 Organização política do Estado.....	22
2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
2.2.1 Princípios expressos da administração pública.....	26
2.2.1.1 Princípio da legalidade.....	27
2.2.1.2 Princípio da impessoalidade.....	27
2.2.1.3 Princípio da moralidade.....	28
2.2.1.4 Princípio da publicidade.....	29
2.2.1.5 Princípio da eficiência.....	30
2.3. DIREITO ADMINISTRATIVO.....	31
2.3.1 Atos administrativos.....	32
2.4 SINDICÂNCIA.....	33
2.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	35
2.5.1 Processo Administrativo Disciplinar.....	37
2.5.1.1 Das normas federal e estadual sobre PAD.....	40
2.5.1.2 Das normas municipais de Balneário Gaivota.....	42
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	43
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	43
3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	43
3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	45
3.4 UNIVERSO E AMOSTRA.....	45
4 RESULTADOS DA PESQUISA.....	46
4.1 ANÁLISES DAS NORMAS NAS ESFERAS FEDERAL E ESTADUAL.....	46

4.1.1 Esfera federal.....	46
4.1.2 Esfera estadual.....	47
4.2 ESTUDO DA NORMA MUNICIPAL.....	48
4.3 RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS AOS MEMBROS DA COMISSÃO.....	49
4.4 SUGESTÕES AS DIFICULDADES ENCONTRADAS.....	52
5 CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem como principal função a gestão do Estado, para isto possui o poder de legislar, tributar, fiscalizar e regulamentar. Conta com um conjunto de agentes, serviços, órgãos e outras instituições, tendo o objetivo de gerir áreas da sociedade como educação, saúde e segurança pública no âmbito federal, estadual e municipal; visando sempre um serviço público efetivo, eficiente e eficaz, como podemos apreender da obra de Paludo (2013).

É importante destacar que a administração pública se baliza por alguns princípios, tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Eles dispõem sobre a conduta a que os servidores estão submetidos diante da prestação de serviços à sociedade, autorizando a eles fazer somente aquilo que está em lei (PALUDO, 2013).

As transformações e os anseios da sociedade ao longo dos anos contribuíram para que as diretrizes que norteiam a administração pública fossem mudando. Neste contexto evidenciam-se períodos pelos quais passou a administração: administração patrimonial, administração pública burocrática e administração gerencial. “Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente” (PALUDO, 2013, pg. 58).

Foi a partir da edição do Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, atualmente revogado pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que o Brasil obteve uma mudança mais concreta em relação à Administração Pública, havendo uma busca pela eficiência estatal mediante a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a redução de custos, evoluindo assim do modelo burocrático para o gerencial, voltando-se para o interesse na qualidade no serviço público e no atendimento de excelência.

O progresso dessas mudanças leva a conscientização de que é preciso abrir mão das vantagens pessoais e do clientelismo em prol do interesse social, colocando a ética numa posição indispensável. Por isso, a conduta pública adequada e transparente, tendo o profissionalismo como meta, é primordial para o resgate da confiança da população nos serviços prestados pelo Estado, devendo ser incorporada à missão de todos os funcionários públicos, no exercício das suas atribuições funcionais. Assim, o trabalho efetivo, a imparcialidade, a transparência e o decoro devem ser características imprescindíveis para o alcance de uma administração pública proba (PALUDO, 2013).

É por meio de um processo administrativo disciplinar (PAD) que a Administração Pública procede à apuração de fatos supostamente irregulares que tenham ocorrido, bem como de eventuais condutas de servidores contrárias aos deveres e proibições. Sendo que cada ente da Federação possui competência para criar seu regime jurídico, conforme estabelece o art. 39 da Carta Magna: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”. (BRASIL, 1988).

O processo administrativo, no âmbito da Administração Pública Federal é regido pela Lei nº 9.784, de janeiro de 1991. O Estado de Santa Catarina estabelece na Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010, normas sobre procedimento administrativo disciplinar, buscando a uniformização dos procedimentos processuais administrativos disciplinares. Já em âmbito municipal o que se depreende é que este assunto é tratado de forma objetiva e resumido em dois títulos da Lei nº 45, de 24 de julho de 1997, que estabelece o regime jurídico único dos servidores do município de Balneário Gaivota.

Pautada no princípio constitucional do interesse público sobre o privado, a administração pública tem evidente soberania sobre seus servidores e também sobre sujeitos privados – inclusive em relacionamento conjunto destes-, na medida em que exerce poder discricionário, dentro da legalidade, podendo organizar-se de forma que lhe renda a melhor funcionalidade. Contudo, o poder estatal não possui competência para limitar somente a atuação de seus agentes, também limita suas próprias ações, dando mais segurança a quem se submeta a elas, visto que ambas as partes devem seguir regras pré-determinadas.

No âmbito do processo administrativo disciplinar, aspectos como: quanto à tramitação, à competência, os prazos, às formalidades específicas e às possíveis sanções administrativas, suas fases, precisam ser explicitados de maneira clara. Pois servem para salvaguardar o direito e as garantias processuais dos indiciados, visando um processo na melhor forma e movimentação possíveis. Isto traz certa segurança jurídica ao acusado, que, ao ser indiciado, sabe como se dará todos os procedimentos, bem como oferece maior credibilidade em face à administração pública.

O município de Balneário Gaivota em Santa Catarina tem executado cerca de 9 processos administrativos disciplinares ao longo dos últimos 4 anos (2018 – 2021), conforme relato da gerente de recursos humanos (RH) da prefeitura municipal, a qual comentou, através de entrevista realizada pelo WhatsApp, sobre as legislações que são utilizadas na execução

dos processos e que acredita que uma padronização dos processos em âmbito municipal seria importante.

O município fica localizado no litoral do extremo sul do estado de Santa Catarina. Faz divisa com: Sombrio, Balneário Arroio do Silva, Santa Rosa do Sul e Passo de Torres, possuindo 146.834 km² de área territorial, conforme informações do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, como se pode observar no mapa a seguir:

Figura 1 - Localização de Balneário Gaivota em Santa Catarina



Fonte: Wikipédia - https://pt.wikipedia.org/wiki/Balne%C3%A1rio_Gaivota

O território que hoje pertence ao município de Balneário Gaivota era pertencente a cidade de Sombrio, as quais tiveram como primeiros habitantes os índios Carijós. Tempos depois, colonizadores portugueses fixaram residência nesta região. Desde então, começou o desenvolvimento da região, que por possuir larga extensão litorânea, favoreceu o aproveitamento dessa área, com a exploração da pesca e do lazer. Com o passar dos anos a região foi se desenvolvendo cada vez mais, sendo que em 30 de agosto de 1990 passou a distrito e, através de uma crescente mobilização por parte da população, teve sua emancipação em 29 de dezembro de 1995.

O primeiro prefeito do município foi Everaldo João Ferreira, sendo leito em outubro de 1996. Nesta época a cidade possuía cerca de 4.344 habitantes. Atualmente estima-se que este número seja de 11.537 habitantes, conforme IBGE (2021). E em época de veraneio chegue a 35.000 pessoas.

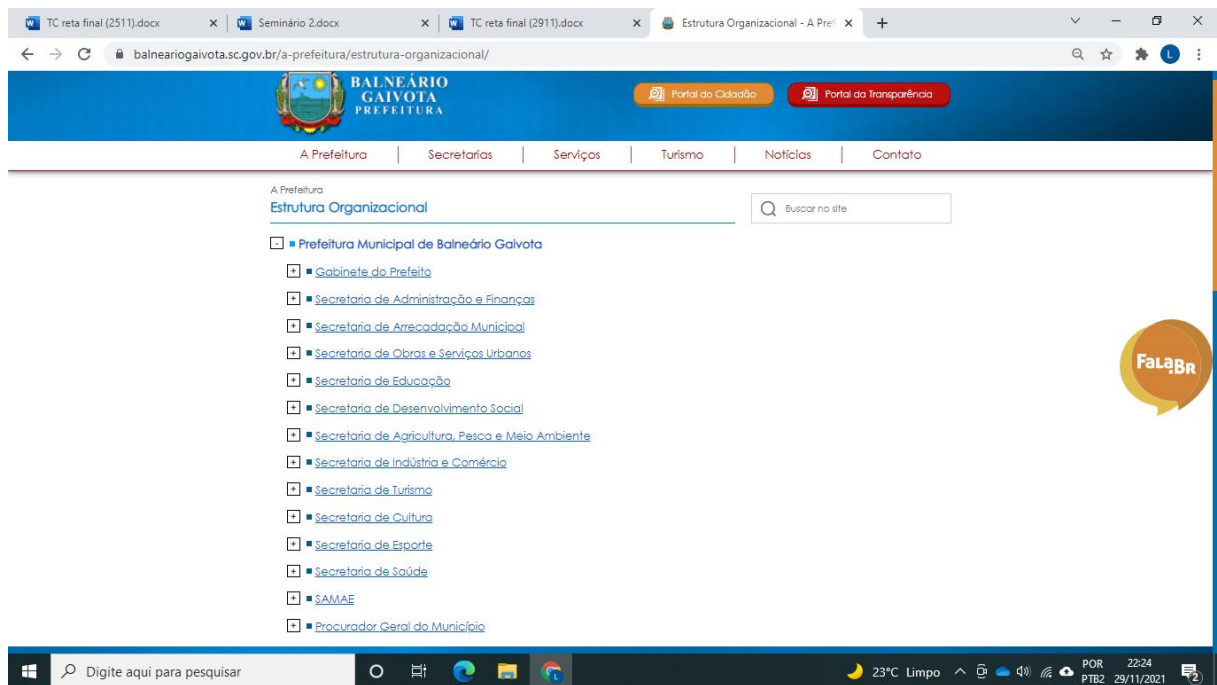
Balneário Gaivota está passando por um momento positivo de sua história, apresentando um crescente desenvolvimento em vários setores. “A realização de obras e investimentos em educação, saúde, desenvolvimento social, infraestrutura, mobilidade urbana,

turismo, dentre outros, vêm mudando para melhor a relação da população com a cidade...” (BALNEÁRIO GAIVOTA, c2021).

A prefeitura do município de Balneário Gaivota é órgão central da administração direta, do poder executivo do referido município. Assim, está sob a égide do direito público, da Constituição Federal, Constituição Estadual de Santa Catarina, bem como as normas municipais expedidas.

Sua estrutura administrativa está disposta da forma como segue apresentada na figura 2.

Figura 2 – Estrutura Organizacional da Prefeitura de Balneário Gaivota



Fonte: Site da prefeitura Balneário Gaivota

A prefeitura possui no seu quadro funcional em atividade a composição de funcionários conforme o quadro 1 abaixo especificado:

Quadro 1 - Funcionários da Prefeitura de Balneário Gaivota

DESCRIÇÃO	Nº DE COLABORADORES
Servidores efetivos	381
Servidores contratados/temporários	132

Servidores comissionados	40
Empregados públicos	2

Fonte: site da transparência - https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-107/con_servidoresativos.faces

Assim, este trabalho visa verificar se as normas utilizadas pelo município de Balneário Gaivota são suficientes para execução dos processos administrativos disciplinares que operacionaliza, de forma a apresentarem clareza e segurança processual.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do atual momento que estamos vivenciando no panorama da gestão pública, com a atuação de uma administração gerencial, e os anseios da sociedade por uma administração transparente e proba, apresenta-se o problema de pesquisa do presente estudo: As normas vigentes, no ano 2021, utilizadas pelo município de Balneário Gaivota são suficientes para o andamento de seus PADs instaurados?

1.2 OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral verificar se as normas vigentes utilizadas pelo município de Balneário Gaivota são suficientes para o andamento de seus PADs instaurados.

Frente ao objetivo geral e para que este seja alcançado, foram definidos os objetivos específicos que se desdobram em:

- a) Analisar as normas existentes, nas esferas federal e estadual, que versam sobre processo administrativo disciplinar, identificando o aprofundamento dado ao conteúdo;
- b) Estudar o Estatuto vigente dos servidores do município de Balneário Gaivota/SC, especificamente o capítulo que aborda sobre processo administrativo disciplinar verificando qual abrangência é dada ao assunto;
- c) Verificar junto à comissão permanente de processo administrativo disciplinar da prefeitura do município de Balneário Gaivota/SC quais dificuldades enfrenta nos Processos Administrativos Disciplinares;
- d) Propor melhorias com base nos estudos.

1.3 JUSTIFICATIVA

A elaboração do presente trabalho com base neste tema de pesquisa surgiu da conversa que uma das acadêmicas, funcionária da prefeitura do município de Balneário Gaivota, teve com a gerente de RH da prefeitura, a qual comentou “Seria muito importante a criação de uma norma padronizando, tendo em vista que a legislação municipal é omissa em muitas situações...seria de extrema importância”. A referida acadêmica desistiu da continuidade do curso, porém a autora deste trabalho decidiu persistir com o tema, tendo em vista a relevância do assunto para os funcionários do município e para os administradores.

Uma das justificativas para o estudo e pesquisa acerca do tema, está no fato de que os processos administrativos disciplinares se fazem presentes diariamente na vida dos servidores públicos, não apenas no âmbito do Município de Balneário Gaivota - SC, mas de todos os municípios brasileiros.

Tal processo baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva 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... (MEIRELLES, 1994, p. 596)

Sendo assim, o tema em questão se mostra oportuno ante o dever que cada ente da Federação tem de administrar seus servidores, a atuação destes e as sanções à que estarão sujeitos, previsto na Constituição Federal, e de prestar serviço público de qualidade. Isto faz com que o Processo Administrativo Disciplinar seja utilizado como meio de controle da prestação desses serviços por parte da Gestão Pública, demonstrando a relevância do processo administrativo, quando devidamente instruído e baseado nos princípios previstos na legislação brasileira, executando sua instauração, desenvolvimento, e conclusão do Processo Administrativo Disciplinar de forma coesa e eficaz.

É um tema de salutar importância para a sociedade como um todo, uma vez que a moralidade na gestão pública é de interesse de todos e que o estabelecimento dos processos administrativos disciplinares ocorrendo de maneira sistêmica e padronizada favorece transparência, efetividade e confiabilidade para os procedimentos.

Por fim ainda, pode-se dizer que esta pesquisa poderá contribuir para futuros estudos acerca do tema, bem como para que haja uma maior observância por parte não apenas do município analisado, como também de outros que se encontram em situação similar, tendo em

vista que não se encontra abordagens sobre o assunto com destaque específico para a esfera municipal.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho será composto por 5 capítulos, sendo que seu primeiro capítulo, tem o intuito de apresentar ao leitor o tema em estudo e seu contexto, sendo constituído de introdução, tema e problema de pesquisa, objetivo geral e específicos, justificativa e estrutura do trabalho.

O segundo capítulo visa contextualizar o tema com base na doutrina e normas que circundam o assunto, assim traz a fundamentação teórica que se desdobra em: trazer aspectos sobre o Estado, falando do poder constituinte, da organização política do Estado; da Administração Pública, seus princípios expressos na Constituição Federal de 1988 (princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); na sequência aborda sobre direito administrativo, os atos administrativos; sindicância e; após adentra em processo administrativo e aprofunda-se no processo administrativo disciplinar (tema central desta pesquisa), para então tratar das normas federal e estadual sobre PAD e as normas municipais de Balneário Gaivota em relação à PAD.

No terceiro capítulo é explanado sobre a metodologia de pesquisa utilizada para realização deste estudo. Assim, apresenta a caracterização da pesquisa, a forma de coleta e análise dos dados, as limitações para realização da pesquisa e o universo e amostra da mesma.

Os resultados da pesquisa são explanados no capítulo quarto, onde são apresentadas as análises que foram executadas em relação às normas federal e estadual no que tange a processo administrativo disciplinar. Posteriormente traz a análise às normas do município de Balneário Gaivota acerca do assunto. A entrevista realizada à comissão de PAD é detalhada na sequência, para então ao final sugerir ações que podem ser efetuadas pela administração do município.

O quinto capítulo elenca a conclusão apreendida com a realização desta pesquisa, trazendo sugestões para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica proposta neste estudo versa sobre o entendimento de onde o processo administrativo disciplinar está inserido na relação direta com o Estado, a sociedade e os ordenamentos legais e constitucionais pertinentes ao regime do direito administrativo disciplinar, o qual virá a incidir sobre a conduta funcional dos servidores públicos de órgãos da administração pública em geral. Não se tem a pretensão de esgotar o assunto, mas sim, trazer uma base de entendimento para que o leitor possa se situar sobre o assunto proposto neste trabalho.

2.1 O ESTADO

O homem, durante sua evolução histórica, sentiu a necessidade de se organizar socialmente, com intuito de proteger e incentivar a vida em sociedade, de modo a priorizar o bem comum. Ele consiste num regime de ordem, de junção de esforços e cooperação. E, para concretização desse propósito, criou-se um ente externo, chamado Estado. Ou seja,

entendemos o termo “Estado” referindo-se à entidade imaterial formada pela vontade de seu povo, para que exerça dentro de um território um poder soberano de organização capaz de buscar o alcance do bem comum e repelir os interesses nocivos à vontade da coletividade ou à convivência harmônica em sociedade. (CRUZ, 2018, p. 13, grifo do autor).

Todo Estado necessita fundamentalmente de três elementos para existir e exercer sua finalidade. São eles: povo – constituído das pessoas nacionais do lugar, e não necessariamente da população que ali está; território - determinante do limite de poder desse Estado; soberania – trata da necessidade de um governo que detenha o poder supremo, que esteja acima de todos os outros e não possua subordinação a nenhum outro em âmbito internacional, conforme nos relata Cruz (2018), e este segue no entendimento que Estado é uma sociedade política.

Assim, faz-se necessário compreender, conforme Cruz (2018), que uma sociedade tem por características:

- Os indivíduos que a compõe almejam um fim determinado;
- Existem vínculos jurídicos que norteiam as relações entre seus membros;

- Há o reconhecimento jurídico de um poder que exerce influência sobre seus indivíduos, de modo a fazê-los agir em prol do bem comum.

Diante dessa organização social estabelecida, o homem desde seu nascimento está sob a égide do Estado. Toda sua vida civil e profissional é norteadada pelas diretrizes dele.

O autor Azambuja (2003) em sua obra divide o Estado em três princípios históricos formadores, que são: modo originário, secundário e derivado.

O modo originário nasce do próprio país, sem que tenha surgido de outra nação existente. Sendo oriundo de si mesmo, devido a ação de suas forças sociais e psicológicas. Atualmente é muito difícil a prática desse processo de formação, por causa da inexistência de espaços ainda não explorados, do ponto de vista sociológico.

Apreende-se que o modo secundário é quando um Estado se divide para gerar outro ou vários Estados. Este fracionamento deve ser por impulso interno, como por exemplo, quando duas ou mais nações, precariamente se unem sob um mesmo Estado, ou se separam para formar Estados nacionais independentes.

Já o derivado é a formação oriunda dos processos de colonização. Estas colonizações são de várias origens, que com o passar dos tempos foram criando as condições ideais e morais para formar uma nação. (AZAMBUJA, 2003).

O Estado em última análise, menciona Azambuja (2003, p. 111), “tem seu nascimento no momento preciso em que ele é provido de uma constituição”. E esta carta magna é onde os princípios fundamentais de toda a lei e ordem jurídica do Estado estarão presentes, formando o que denominamos de Estado Democrático de Direito.

2.1.1 Poder constituinte

Faz-se primordial o estudo da norma que rege o Estado. Ela é chamada de Constituição nos Estados Modernos. Contém os princípios fundamentais que um Estado adota para a sua existência.

O termo Constituição é usado no sentido amplo (norma de organização externa) ou sentido restrito (norma de organização interna), é a própria organização do Estado. Determina as instituições políticas e jurídicas que formam a sua estrutura.

Todos os Estados têm e sempre tiveram uma Constituição, que compreende a tradição e os costumes políticos, as leis e documentos que regulam a sucessão nos tronos, criam órgãos e lhes regulam o funcionamento.

O conceito de Constituição, conforme Cruz (2018, p. 3) possui muita divergência doutrinária e é bastante complexo, mas ousa afirmar que:

A Constituição é a norma máxima de um Estado, que deve ser observada por todos os seus integrantes e que servirá de base para todas as demais espécies normativas, além de ser um instrumento de organização da sociedade e do Poder Político, regulando as relações entre governantes e governados, e destes entre si.

O autor, baseado na doutrina do professor Canotilho, cita algumas características à Constituição:

- Forma escrita;
- Deve organizar o Estado politicamente e prever a separação de funções do Poder Político (tripartição dos Poderes);
- Deve garantir as liberdades individuais, limitando o poder do Estado;
- Deve prever a participação do povo nas decisões políticas. (CRUZ, 2018, p. 4).

Dallari (2005, p. 198) comenta a afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade de limitações do poder dos governantes e a crença quase religiosa nas virtudes da razão, favorecendo para a busca da racionalização do poder.

Assim, pode-se entender que a Constituição é o conjunto de preceitos jurídicos, geralmente reunidos em um código, que discrimina os órgãos do poder público, fixa-lhes a competência, declara a forma de governo, proclama e assegura os direitos individuais. Sendo ela a própria organização do Estado.

2.1.2 Organização política do Estado

Como visto anteriormente, o Estado é formado de um povo, território e soberania, a qual, através de uma Constituição, organiza politicamente uma sociedade, ditando as normas que irão balizar o governo desta nação.

Sendo assim, o Estado é uma organização, por ser uma ordem que regula o uso da força, monopolizando o uso desta força. “Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo/administração, em prol do bem comum”. (PALUDO, 2013, p. 23). É uma sociedade politicamente organizada, uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva, sendo esta ordem o Direito.

O referido autor ainda comenta que “o Estado é uma nação politicamente organizada” [...], e ele frisa que uma nação tem que ser organizada politicamente, dando a ideia de como um Estado político se forma na sua organização. O Estado mesmo tendo o poder de reprimir e cobrar, tem o dever de cuidar de sua população.

Conforme PALUDO (2013, p. 23) “o Estado é composto: pelas entidades estatais, pelo aparelho (Governo e Administração) e pelo sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território e lhe concede o monopólio e a legitimidade do uso da força”. Sendo que a estrutura do Estado pode ser assim definida:

- Estrutura política: os três níveis (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal); os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).
- Estrutura física/geográfica: Estados, Municípios e Distrito Federal.
- Estrutura administrativa: Governo e Administração.
- Estrutura jurídica: sistema constitucional-legal.

É mister compreender que as funções do Estado se dividem em três. Di Pietro (1997, p. 49) esclarece que “embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele se desdobra em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional”. Ele descreve que a função legislativa estabelece normas gerais e abstratas, chamadas de leis; a função jurisdicional cuida da solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, sempre que as partes não se resolverem espontaneamente; e a função executiva realiza os atos de fins estatais, buscando a satisfação das necessidades coletivas.

Consequentemente, a organização do Estado torna-se primordial para que possa exercer suas funções. E para isso constitui-se uma estrutura: a administração pública. Ela é elemento responsável pelo cumprimento das funções do Estado, tendo por foco o bem comum.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os termos Governo e Administração Pública comumente são entendidos como sinônimos. Porém, trata-se de conceito distintos.

Meirelles (1994, p. 60) expressa que o Governo “em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos”.

Já, a Administração Pública,

em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 1994, p. 60).

Assim, compreende-se que Administração Pública trata-se da soma de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, bem como pode ser entendida como a atividade administrativa exercida por esses entes.

Diversos autores dissertam sobre o tema, sendo que suas conceituações são bastante convergentes, como se pode verificar na obra de um conhecido doutrinador da área: “assim, em sentido material ou objetivo, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”. (DI PIETRO, 1997, p. 55). Somado a isso, estabelece na sequência que em sentido subjetivo “a Administração Pública abrange todos os entes aos quais a lei atribui o exercício dessa função”.

Paludo (2013, p. 36) ainda é mais específico quando cita que o sentido subjetivo “corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criados para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes”; e salienta que “o conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes”.

“Os órgãos são centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”. (MEIRELLES apud PALUDO, 2013, p. 36).

Já o conceito de agentes para Paludo (2013, p. 36) “são as pessoas físicas (eventualmente jurídicas: concessionários/permissionários) que exercem alguma atividade estatal”. Ele também comenta que o conceito é ainda mais abrangente para a lei de improbidade administrativa, sendo que estabelece que se trata de “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública”.

O conjunto de agentes apontados por Meirelles (1994, p. 71) inclui os agentes políticos, administrativos, honoríficos e delegados. Sendo que, conforme Paludo (2013, p. 36) são assim descritos:

Políticos – ocupam os escalões mais altos, e sua investidura ocorre mediante eleição, nomeação e designação. Ex.: presidente, ministros, senadores, deputados, juízes.

Administrativos – são os diversos tipos de servidores públicos: civis (estatutários ou celetistas) e militares.

Honoríficos – têm como características a transitoriedade e a ausência de remuneração. Ex.: mesários eleitorais, jurados do Tribunal do Júri.

Delegados – executam determinada atividade, serviço ou obra mediante delegação do Poder Público. Ex.: concessionários, permissionários, peritos, tradutores.

Credenciados – podem praticar atividade específica ou representar a Administração em determinado ato – mediante pagamento.

“Em outras palavras, administração pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta e indireta”. (DANTAS, c2020).

E nesta estrutura elencada por Dantas para a Administração Pública tem-se que a administração pública direta é composta por órgãos, sem personalidade jurídica própria, patrimônio, também autonomia administrativa, pertencentes aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Da mesma forma como escreve Di Pietro (1997, p. 56) os órgãos que compõe a administração pública direta do Estado são: “todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas”.

“Porém, não é só. Às vezes, a lei opta pela execução indireta da atividade administrativa, transferindo-a a pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado, que compõem a chamada Administração Indireta do Estado”. (DI PIETRO, 1997, p. 56). Sendo que, conforme o referido autor, é composta pelas entidades de personalidade jurídica própria:

- Autarquias;
- Fundações públicas;
- Empresas públicas; e
- Sociedades de economia mista.

Logo, todo ente atribuído por lei para exercício das funções administrativas, sendo tanto órgãos quanto pessoas jurídicas, compõem o conjunto chamado Administração Pública.

A administração pública no Brasil passou ao longo dos tempos por alguns modelos. Sendo que houve a mudança do modelo burocrático para o gerencial em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a nomeação do ministro, o professor Luiz Carlos Bresser-

Pereira, o qual defendia um processo de restauração do Estado, promovendo reformas administrativas, previdenciárias e políticas.

Nesta perspectiva o papel do Estado no modelo gerencial, opondo-se ao modelo burocrático, seria o de Estado Social Liberal, ou seja, protetor dos direitos sociais, promotor e não agente econômico do desenvolvimento, capaz de realizar serviços sociais por meio de estruturas organizacionais flexíveis públicas (JUNQUILHO, 2010). Então neste novo modelo de administração passou a predominar valores associados à qualidade, à eficácia e à eficiência dos serviços públicos.

Assim, cada vez mais se tem exigido que a administração pública, no instituto de suas funções, haja de acordo com as diretrizes e normas estabelecidas. Desse modo deve observar o que destaca a Constituição da República Federativa do Brasil no seu art. 37, capítulo VII: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”. (BRASIL, 1998).

Logo, faz-se necessário o entendimento sobre os princípios basilares que norteiam o exercício das atividades da Administração Pública, expressos na Carta Magna para a fluência do estudo aqui proposto.

2.2.1 Princípios expressos da administração pública

Como citado acima, os princípios da Administração pública explícitos na Constituição Federal vigente atualmente em nosso país são:

- da legalidade;
- da impessoalidade;
- da moralidade;
- da publicidade;
- da eficiência.

Carvalho Filho (2015) considera expressos aqueles princípios que estão positivados na Constituição Federal e reconhecidos os que por sua vez são aceitos pelos doutrinadores.

2.2.1.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, que está previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal, aplica-se na Administração Pública de forma rigorosa e especial, pois determina que o servidor público, atuante em nome dessa, só pode fazer aquilo que está previsto em lei, sob pena de praticar ato inválido ou sofrer responsabilidade disciplinar (assunto central deste trabalho), civil e criminal; diferentemente, o particular que em toda sua atividade tem o direito de fazer tudo que a lei não proíbe. (MEIRELLES, 1994).

Di Pietro (1997, p. 61) ainda ressalta que: “em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto depende de lei”.

Diante do princípio da legalidade Meirelles (1994, p. 83) salienta a importância de não só cumprir o que está dito na letra da lei, mas também o atrelar com os princípios do Direito e da Moral, para que assim “ao legal se junte o honesto e o conveniente aos interesses sociais”.

2.2.1.2 Princípio da impessoalidade

O Princípio da impessoalidade, também conhecido como da finalidade pública, segundo os estudiosos, aborda mais de uma proposição. Ele trata sobre o entendimento de que o agente público, pessoa que age em nome da Administração Pública, deve proceder em seus atos segundo o anseio estatal, com uma finalidade pública e não no sentido de beneficiar seus próprios interesses ou de terceiros (MEIRELLES, 1994).

Assim:

O Princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o que impõem ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objeto do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 1994, p. 85)

Di Pietro (1997, p. 64) também traz o sentido da finalidade pública: “Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

Outro sentido do princípio é tratado com Silva (1989, p. 562 *apud* Di Pietro, 1997, p. 64), baseado na lição de Gordilho, o qual expressa:

Os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.

Juntamente ao exposto, Figueiredo (2004) explana sobre a igualdade dos cidadãos perante a lei. Segundo Norberto Bobbio, apud Figueiredo (2004, p. 47): “‘A lei é igual para todos’, é a generalidade das normas jurídicas, ou, na verdade, o fato de que as normas jurídicas se dirigem não a este ou àquele cidadão considerado singularmente, mas à generalidade dos cidadãos, ou também a um tipo abstrato de operadores na vida social”. (grifo do autor).

Com base nisto, depreende-se também que para que haja uma igualdade perante a lei, em certas ocasiões, torna-se necessário tratar de maneira desigual os desiguais para alcançar o direito constante na lei.

A exata dimensão do princípio da igualdade é de grande importância no entendimento da discricionariedade, pois, se atento se estiver ao cumprimento do princípio, ver-se-á quando a Administração pode desigualar, quando pode agir adotando certos discrimenes e quando não pode, porque tais discrimenes não estarão, como tão magistralmente professa Celso Antônio Bandeira de Mello, em correlação com a discriminação efetuada. (FIGUEIREDO, 2004, p. 48).

Deste modo, o princípio da impessoalidade encontra-se no mesmo campo de incidência dos princípios da igualdade e da legalidade. Sendo que o agente deve agir sem fazer acepção de pessoas, devendo preocupar-se em igualar os desiguais e sempre com foco na finalidade pública, sem desviar desta.

2.2.1.3 Princípio da moralidade

Na ótica de Meirelles (1994, p. 83) “a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da administração pública”.

Não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração” (HAURIUO apud MEIRELLES, 1994, p. 83).

Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente “saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas

também entre o honesto e o desonesto”. (DI PIETRO, 1997, p. 69). Assim, ao atuar, não pode desprezar a ética de sua conduta.

Também, a moralidade administrativa ressalta que o administrador público deve contemplar preceitos éticos, no entanto, nem sempre seus atos devem obedecer a lei, eles devem ser lapidados com a moral, colocando o interesse público em primeiro lugar (CARVALHO FILHO, 2015).

2.2.1.4 Princípio da publicidade

Previsto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o princípio da publicidade apresenta-se como fundamental ao Estado Democrático de Direito, sendo que a Administração Pública deve se apresentar da forma mais transparente possível aos cidadãos, que têm por direito tomar conhecimento de todos os atos praticados por aquela, em prol do interesse coletivo.

Este princípio visa dar conhecimento e exteriorizar as ações da administração pública, divulgando o ato administrativo, dando transparência ao público em geral, permitindo assim o controle social (CARVALHO FILHO, 2015).

O direito à informação encontra-se dentre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal), bem como, garante-se ao cidadão o direito de acesso às informações que constem de registros ou bancos de dados de entidades de âmbito público ou governamentais, assim como a sua retificação, conforme prevê o habeas data (art. 5º, inciso LXXII). Assim, uma vez negadas as informações ou estas se encontrem equivocadas, assegura-se ao particular esta ação judicial visando o acesso a elas ou a sua correção.

A importância da publicidade foi crescendo no Brasil a partir da década de 70. Buscava-se cada vez mais o distanciamento de um Estado que limitava o acesso da população a informações e atos praticados pela Administração Pública em prol de um Estado cada vez mais democrático.

Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da administração a ser preservado em processo previamente declarados sigilosos [...] (MEIRELLES, 1994 p. 86).

Meirelles (1994, p. 86) também salienta que “Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”.

Hoje em dia os atos administrativos são divulgados tanto nos murais de repartições públicas, Diário Oficial, órgãos de imprensa e até mesmo integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da internet (CARVALHO FILHO, 2015).

Ademais, acrescenta Meirelles (1994, p. 88) que “sob pena de lesar os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade, a publicidade não poderá caracterizar promoção pessoal do agente público (CF, art. 37, § 1º)”.

Observa-se a importância desse princípio, uma vez que a publicidade ao mesmo tempo em que oferece transparência dos atos públicos à sociedade, também dá efeitos a esses atos.

2.2.1.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência é o mais recente dos princípios constitucionais da administração pública brasileira. Foi inserido a partir da Emenda Constitucional nº19, de 1998, ou seja, dez anos após a promulgação da Constituição.

Conforme esclarece Di Pietro (2009 apud QUEIROZ; COSTA; VASCONCELOS, 2018, P.4)

ele possui duas interpretações: uma está ligada intrinsecamente a forma de atuação do agente público e a outra está diretamente relacionada com a estrutura, organização e disciplina da Administração Pública, com o objetivo de que os melhores resultados sejam alcançados na gestão pública, visando que o bem comum seja alcançado da maneira mais adequada.

Logo, apreendem-se os dois enfoques pelos quais o princípio da eficiência pode ser analisado: o primeiro diz respeito à forma como o servidor público atua, exigindo resultados positivos, melhores desempenhos em suas atividades e o satisfatório atendimento no serviço a comunidade. O segundo sentido, remete à necessidade de uma Administração Pública bem organizada de forma a se alcançar os melhores resultados possíveis da maneira mais racional.

Porém, existem numerosas críticas em relação à imprecisão do termo, ou seja, quando que podemos dizer que a atividade é eficiente ou não?

De nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade... O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o

afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência (CARVALHO FILHO, 2015, p.31).

Desse modo, não é suficiente o Estado agir somente dentro da legalidade. Quando se trata de serviço público faz-se necessário uma melhor atuação do agente público, e uma melhor organização e estruturação por parte da administração pública, objetivando produzir resultados positivos e satisfatórios às necessidades da sociedade.

É mister acrescentar que o princípio da eficiência e o princípio da legalidade devem ser simultaneamente observados, pois nunca se poderá justificar a atuação administrativa se esta for contrária ao ordenamento jurídico, por mais eficiente que seja, na medida em que ambos os princípios devem atuar de maneira conjunta e não sobrepostas.

Dessa forma, a Administração Pública, composta pela administração direta e indireta, tem suas atividades reguladas e norteadas pelo ramo do direito chamado direito administrativo, e guiada juntamente pelos princípios administrativos.

2.3. DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito, conforme menciona Meirelles (1994) possui dois grandes ramos: O Direito Público e o Direito Privado. Os doutrinadores convergem ao inserirem o direito administrativo como sendo um ramo da ciência pública, o que se evidencia pelo fato de que tal ramo se preordena a regular as relações da administração pública, manifestação dinâmica do Poder Público.

Porém, Meirelles (1994, p. 26) acrescenta que “sua conceituação doutrinária, entretanto, tem ensejado acentuadas divergências entre os publicistas”. Mas, dentro dessa ótica, tem se destacado o conceito de alguns doutrinadores, como Di Pietro (1997, p. 47) que define que o direito administrativo é “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.

Meirelles (1994, p. 29) traz uma abordagem bem aproximada a de Di Pietro: “O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Assim, as normas do direito administrativo precisam ser observadas pelas três esferas de Poder (executivo, legislativo e judiciário) no que tange suas funções administrativas. “O Estado moderno [...] pede orientação ao Direito Administrativo, no que concerne à organização e funcionamento de seus serviços, à administração de seus bens, à regência de seu pessoal e à formalização dos seus atos de administração”. (MEIRELLES, 1994, p. 30).

2.3.1 Atos administrativos

Não se pode deixar de falar sobre os atos administrativos, base formativa dos expedientes administrativos, como licitações, e principalmente o processo administrativo, que nada mais é que um ato administrativo.

Para Figueiredo (2004, p. 162-163):

Ato administrativo em sentido estrito é a norma concreta, emanada pelo Estado, ou por quem esteja no exercício da função administrativa, que tem por finalidade criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre este (o Estado) e o administrado, suscetível de ser contrastada pelo Poder Judiciário.

A Administração pública realiza sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a denominação especial de atos administrativos. Estes atos são diferentes do legislativo, que são as leis, e do judiciário, que são as decisões judiciais. A prática dos atos administrativos cabe, em princípio e normalmente, aos órgãos executivos; mas as autoridades judiciárias e legislativas também os exercem quando dispõem sobre seus servidores ou expedem instruções sobre matéria de sua privativa competência.

Os atos administrativos, mesmo os realizados pelos órgãos judiciários ou corporações legislativas, sujeitam-se à revogação ou à anulação no âmbito interno, bem como são anuláveis nas vias judiciais. (MEIRELLES, 1994).

Conceitua Meirelles (1994, p. 133):

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Esse conceito é restrito ao ato administrativo unilateral, ou seja, àquele que se forma com a vontade única da Administração, sendo o ato administrativo típico, o qual tem maior relevância para o estudo desse trabalho.

A expressão, ato administrativo, surge com a revolução Francesa, designando os atos da administração pública, que, em nome do princípio da triparticipação dos poderes, não seriam objeto de apreciação pelo Judiciário. As funções judiciárias são distintas e ficarão sempre separadas das funções administrativas. Os juízes não poderão, sob pena de prevaricação, perturbar as operações dos corpos administrativos.

Neste sentido, adentra-se a seguir nos meios pelos quais possui a Administração Pública para investigar e, se necessário, reprimir atos ilícitos praticados contra ela ou seus administrados por via administrativa.

2.4 SINDICÂNCIA

Há algumas semelhanças entre o processo administrativo e o processo penal. Dentre estas semelhanças, ressalta-se a inegável comparação entre sindicância, no âmbito administrativo, e inquérito policial, no âmbito penal.

Assim como o inquérito, a sindicância apresenta-se como um procedimento administrativo instaurado visando à apuração de um fato considerado irregular praticado por servidor ou demais pessoas que possuem um vínculo especial com o Poder Público.

Segundo Christofoli (2019, p. 55) há um dogma exposto no dispositivo das normas estatutárias municipais que tratam de sindicância e processo administrativo disciplinar: “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público tomará medidas necessárias à promoção de sua imediata apuração”.

Tão logo, busca-se averiguar se tal fato irregular realmente ocorreu, apurar sua autoria, para que através de um processo administrativo disciplinar, onde sejam respeitadas as garantias processuais do servidor público, como o direito ao contraditório e à ampla defesa, sejam aplicadas as devidas sanções.

Christofoli (2019, p. 57) também menciona a existência de duas espécies de sindicância: a investigativa e a punitiva. Sendo que o referido autor se utiliza do conceito de sindicância investigativa explanado por Maria M. Fernandes Pereira e Glauco Salomão Leite (2018):

Extrai-se que a diretriz da sindicância se direciona em averiguar fatos preliminares e identificar a autoria, além de atuar como auxiliar das autoridades administrativas interessadas na apuração de fatos que possam causar entraves à continuidade perfeita do serviço público. Trata-se de procedimentos investigativos, razão pela qual não se aplicam a ampla defesa ou o contraditório, uma vez que não se há de

falar em acusado ou indiciado, não há indicação de materialidade, atentando na investigação preliminar.

Na sequência ele nos apresenta o conceito de sindicância punitiva trazido por Reinaldo Couto (2012):

A sindicância punitiva 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 também ser arquivada ou, caso seja hipótese de aplicação de pena mais grave, ensejar a abertura de PAD.

Dentro da sindicância podem ser identificadas três fases: instauração, instrução e relatório. Sendo orientada a formação de comissões para sua realização.

As comissões são formadas, ou ao menos deveriam ser, em virtude de previsão legal, de maneira permanente. Esta característica contribui para servir como garantia de que a escolha dos servidores que irão dela participar será anterior ao fato, será anterior à instauração da sindicância. Isso garante a imparcialidade de suas decisões, que são de extrema importância.

Após ser instaurada, colhidas as provas e demais circunstâncias que possam instruir o procedimento, a comissão deverá elaborar um relatório contendo sua conclusão acerca do fato.

Esta conclusão, ou melhor, este relatório conterà, em não havendo elementos suficientes ou não comprovada a autoria, uma proposta de arquivamento da sindicância. Porém, se da sindicância ficar comprovada a existência da infração, a suspeita de autoria, haverá obrigatoriamente um pedido de instauração de um processo administrativo disciplinar, em respeito ao art. 5º, LV da Constituição Federal.

A Lei 8.112/90, em seu artigo 145, estabelece as possíveis consequências de uma sindicância:

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. (BRASIL, 1988).

A possibilidade de serem aplicadas sanções de advertência e de suspensão de até 30 dias, embora consideradas de menor gravidade que aquelas aplicadas após processo administrativo disciplinar, leva a doutrina a questionar acerca da natureza da sindicância. Parcela desta entende que a aplicação de sanções, quaisquer que sejam as suas modalidades,

não será possível com a supressão das garantias constitucionais do art. 5º, LV, o qual estabelece que: “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”.

Isto faz refletir sobre o risco que se corre ao considerar alguém culpado de uma infração, tendo em vista que uma infração provocada no âmbito da Administração Pública pode ensejar ilícitos de natureza também cível e penal, sem que tal consideração derive de uma profunda análise dos fatos, com uma completa instrução, bem como com a oportunidade de manifestação do acusado. Pois bem, de que maneira seriam oferecidas todas estas garantias ao servidor? Através de um processo administrativo disciplinar.

Conforme já exposto, na sindicância não há partes, não há contraditório e ampla defesa, em resumo, não há processo. Portanto, a par da controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica da sindicância, predomina, embora tenha a Lei 8.112/90 estabelecido algumas sanções dela derivadas, a ideia de sindicância como procedimento administrativo.

Segundo José Cretella Júnior (1969 apud DI PIETRO, 1997, p. 406) sindicância

é o meio sumário de que se utiliza a Administração do Brasil para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo contra o funcionário público responsável.

A Sindicância, apurando a autoria e veracidade dos fatos, deve apontar seus prováveis autores ou responsáveis. Essa forma preliminar não há necessidade de defesa, porque não concluiu por uma decisão contra ou a favor de pessoas, mas a Sindicância em seu relatório vai sugerir pela instauração do processo administrativo ou pelo arquivamento.

2.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública em todos os atos realiza procedimentos de natureza administrativa, sendo chamados comumente de processo administrativo. Por conseguinte, compreender os conceitos de processo e procedimento é importante para esclarecimento sobre o assunto. Então Di Pietro (1997, p. 395) conceitua processo, num sentido mais amplo, “de modo a abranger os instrumentos de que se utilizam os três Poderes do Estado - Judiciário, Legislativo e Executivo para a consecução de seus fins”. Para Meirelles (1994, p. 586)

“processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo”.

Já, continua Meirelles, “o procedimento é modo de realização do processo, ou seja, do rito processual”. Observa-se assim, que não há processo sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não constituem processo como, por exemplo, os de licitações e concurso.

O autor Hely Lopes Meirelles (1994) destaca cinco princípios gerais do processo administrativo: legalidade objetiva, oficialidade, informalismo, verdade material e garantia de defesa. Ele afirma que o princípio da legalidade objetiva diz respeito à instauração do processo dentro das normas legais, portanto todo processo administrativo, inclusive o disciplinar, precisa embasar-se em uma norma legal sob pena de ser invalidado.

O Processo Administrativo tem o princípio da oficialidade que determina que a movimentação do processo administrativo seja efetivada pela Administração, em oposição ao que ocorre no processo judicial, em que essa tarefa é atribuída às partes interessadas. (DI PIETRO, 1997).

Conforme Meirelles (1994), outro princípio é o da verdade material, que também marca uma diferença entre o processo administrativo e o judicial. Neste o magistrado rege-se pelo princípio da verdade formal, que lhe impõe o dever de julgar segundo as informações constantes nos autos e nada mais. Faculta à autoridade julgadora perseguir a verdade material real, não se limitando à verdade dos autos.

Além do princípio da verdade material, que somente não admite o meio de prova ilícito para o processo, tem-se também o princípio do informalismo, que simploriamente, pode representar certo desleixo para com a condução do processo administrativo disciplinar, no entanto esse não é o intuito, na verdade o que se busca atingir por esse princípio é a flexibilidade e menor formalismo no processo, não fazendo assim desse um processo judicial. Isso se verifica nas palavras de Meirelles (1994, 589) que explana: “realmente, o processo administrativo deve ser simples, despido de exigências formais excessivas, tanto mais que a defesa pode ficar a cargo do próprio administrado, nem sempre familiarizado com os meandros processuais”.

Porém, a ausência de um rito a ser seguido pode dificultar significativamente o trabalho das comissões. Sendo necessário um olhar específico para a realidade de cada ente.

(...) A verdade é que, entre nós, o processo administrativo não tem merecido os estudos teóricos necessários à sua compreensão doutrinária e a sistematização metodológica, que, naturalmente, informaria a legislação e aprimoraria os julgamentos internos da Administração. Certo é que o processo administrativo não pode ser unificado pela legislação federal, para todas as entidades estatais, em respeito à autonomia de seus serviços. (MEIRELLES, 1994, p. 587).

O princípio da garantia de defesa, como já mencionado anteriormente, é assegurado pela Constituição Federal no seu art. 5º, LV (BRASIL, 1988), que trata do direito que todos tem do contraditório e ampla defesa em decorrência de processo judicial ou administrativo.

A par dos conceitos supracitados pode-se prosseguir para o estudo do próximo tópico, o qual é tema central deste trabalho.

2.5.1 Processo Administrativo Disciplinar

O processo administrativo disciplinar tem sido visto pela doutrina como uma forma de apuração das infrações cometidas pelos servidores públicos no exercício de suas atribuições. Meirelles (1994) determina o processo Administrativo Disciplinar, mais conhecido como inquérito administrativo, como forma de apurar as infrações graves dos servidores e daqueles que estiverem subordinados a Administração Pública.

Ocorrendo qualquer irregularidade no serviço público, a autoridade administrativa está obrigada por lei a promover a sua apuração imediata. O fato, portanto, poderá consistir em uma infração administrativa, cível e/ou penal.

A Administração Pública, dotada de determinadas prerrogativas, exerce algumas competências, também chamadas de poderes, quais sejam, o normativo, hierárquico, poder de polícia e disciplinar.

Volta-se o presente ao estudo do poder disciplinar. Sendo que disciplina é um atributo necessário ao Estado Democrático de Direito, assim como a hierarquia. Esta necessidade deriva da garantia que deve ser conferida ao cidadão de que não haverá qualquer embaraço no exercício das funções da Administração Pública, de forma a comprometer a credibilidade estatal. Em outras palavras, é a garantia de um agir estatal coerente e responsável.

Conforme já exposto, torna-se clara a obrigatoriedade do processo administrativo disciplinar em determinadas situações. Tem-se esta obrigatoriedade expressa no artigo 41, § 1º, II da Constituição Federal, em se tratando de servidores públicos estáveis:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
 II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.
 (BRASIL, 1988).

Assim como o artigo 146 da Lei 8.112/90 que traz a seguinte redação: “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”.

O Decreto-Lei 200/67 em seu art. 100 também determina: “Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres”.

Destaca Meirelles (1994, p. 596) em sua obra:

O processo disciplinar é sempre necessário para a imposição de pena de demissão, ao funcionário estável (Const. Rep., art. 41) tendo a jurisprudência entendida que também o é para o efetivo, ainda que em estágio probatório. Para os demais servidores, o ato demissório dependerá das exigências constantes do estatuto ou das normas especiais pertinentes podendo a apuração da falta ser feita por meios sumários, desde que se comprove satisfatoriamente a fração.

O processo administrativo, doravante chamado PAD, inicia-se através de ato administrativo da autoridade competente, que determina a sua instauração e também a sua autuação. Assim que tal procedimento ocorre, o processo, que conterà o nome dos servidores, a descrição das infrações e uma sucinta descrição dos fatos, acompanhados de seus fundamentos legais, é encaminhado à comissão disciplinar.

Determinada a instauração e já autuado o processo, é este encaminhado à comissão processante, que o instaura, por meio de portaria em que conste o nome dos servidores envolvidos, a infração de que são acusados, com descrição sucinta dos fatos e indicação dos dispositivos legais infringidos. (DI PIETRO, 1997, p. 405).

As comissões disciplinares são formadas por servidores públicos estáveis, o que garante a imparcialidade do processo, conforme esclarece Di Pietro (1997), o que não seria possível caso estes fossem não interinos ou exoneráveis ad nutum.

Segundo Christofoli (2019, p. 89), “a condução do PAD ocorre por comissão, nomeada por portaria, cuja composição (...) observará a lei local. Impera, neste campo, um

importante norte, qual seja, de que os integrantes sejam em número de 3 (três) servidores efetivos e estáveis”.

A Lei 8.112/90 prevê, em seu artigo 151, como fases do processo administrativo disciplinar: a instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; inquérito administrativo com instrução; defesa e relatório; e por fim, o julgamento.

Depois de constituída a comissão e instaurado o processo, no inquérito administrativo a comissão determinará a produção de todas as provas que forem necessárias a um melhor esclarecimento dos fatos, conforme Christofoli (2019). As testemunhas serão intimadas a depor, sucederá o interrogatório do acusado.

Após tipificada a infração, o servidor será indiciado, com a especificação dos fatos e as provas respectivas. De conformidade com o artigo 161, §1º da Lei nº 8.112/90, o indiciado será citado por mandado, expedido pelo presidente da comissão.

Concluída a instrução, assegura-se o direito de vista ao indiciado e este será notificado para apresentar a sua defesa. Na falta de defesa deste, a autoridade instauradora será chamada e deverá indicar um servidor para fazê-la. Di Pietro (1997, p. 405) confirma: “concluída a instrução, deve ser assegurado o direito de ‘vista’ do processo e notificado o indiciado para a apresentação de sua defesa”. (grifo do autor).

Quando da conclusão da defesa, a comissão deverá apresentar um relatório. Nele haverá um resumo de toda a instrução processual, juntamente com a conclusão acerca do fato. Para Di Pietro (1997) esta conclusão é peça apenas opinativa e não obriga a autoridade julgadora a seguir o nela contido.

Terminada a defesa, a comissão apresenta o seu relatório, no qual deve concluir com proposta de absolvição ou de aplicação de determinada penalidade, indicando as provas em que baseia a sua conclusão. O relatório é peça apenas opinativa, não obrigando a autoridade julgadora, que poderá, analisando os autos, apresentar conclusão diversa. (DI PIETRO, 1997, p. 405).

Nos termos do artigo 47 da Lei 9.784/99:

Art. 47. O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

O relatório é a última fase do inquérito administrativo, nos termos da Lei 8.112/90, é peça importantíssima para o processo administrativo disciplinar, pois a autoridade julgadora

somente poderá dele discordar se houver conclusão manifestamente contrária às provas anexadas ao processo.

Conforme Di Pietro (1997, p. 405):

a fase final é a de decisão, em que a autoridade poderá acolher a sugestão da comissão, hipótese em que o relatório corresponderá à motivação; se não aceitar a sugestão, terá que motivar adequadamente a sua decisão, apontando os elementos do processo em que se baseia.

A decisão apresentada pela comissão será analisada pela autoridade competente, para que o auxilie ou determine a sua decisão. Esta também deverá ser fundamentada, contendo relatório e parte dispositiva, que encerrará a decisão.

O objetivo do Processo Administrativo Disciplinar, não é só apurar o crime no Estatuto e no Código Penal, mas sim o ilícito administrativo, tanto que encerrados os trabalhos e proferida a decisão, esta não transpõe a órbita administrativa para repercutir no âmbito da jurisdição penal.

2.5.1.1 Das normas federal e estadual sobre PAD

A União em respeito ao que determina o art. 39 da CF, estabeleceu a Lei nº 8.112/90, já mencionada anteriormente, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Ela em seu título V trata do Processo Administrativo Disciplinar, que por vez, é composto pelos capítulos e seções listados abaixo:

- Capítulo I – Disposições Gerais
- Capítulo II – Do Afastamento Preventivo
- Capítulo III – Do Processo Disciplinar
 - Seção I – Do Inquérito
 - Seção II – Do julgamento
 - Seção III – Da Revisão do Processo

Mesmo trazendo nesse dispositivo legal algumas anuências referentes PAD, julgou-se necessário abordar o tema de maneira mais abrangente, pois verificou algumas lacunas deixadas pela referida lei. Com isso, instituíram-se outros dispositivos, tais quais a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual “regula o processo administrativo no âmbito da

Administração Pública Federal”. (BRASIL, 1999), bem como a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que visa responsabilizar, na via judicial, agentes públicos por atos de improbidade, e também traz aspectos específicos para o processo administrativo disciplinar, conceituando os atos de improbidade administrativa.

A Lei nº 9.784/99 específica em seu artigo 1º: “Esta lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, visando em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”. (BRASIL, 1999). E ainda acrescenta em seu § 1º: “Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa”.

Observa-se então a preocupação em estabelecer normas mais detalhadas sobre este tipo de processo tão importante para probidade da Administração Pública brasileira. Sendo que somado a estas leis a Controladoria-Geral da União - CGU elaborou um manual sobre PAD, trazendo diversas orientações sobre o assunto, e a Advocacia-Geral da União - AGU também organizou um manual o qual busca apresentar de forma simplificada um passo-a-passo para a execução do processo administrativo disciplinar e para sindicância contraditória.

Da mesma forma, a Administração Pública Estadual de Santa Catarina regulamenta o regime jurídico único de seus servidores civis em âmbito da administração direta e indireta, através da Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985. A referida lei sofreu algumas alterações e revogações. A Seção IV do capítulo III que trata do processo disciplinar foi completamente revogada, sendo substituída quase em toda sua totalidade, pela Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010.

A Lei Complementar nº 491/10 “cria o estatuto jurídico disciplinar no âmbito da administração direta e indireta do Estado de Santa Catarina”. (SANTA CATARINA, 2010). E já esclarece no artigo 1º qual intuito de sua criação:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas sobre procedimento administrativo disciplinar, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, visando a uniformização dos procedimentos processuais administrativos disciplinares.
Parágrafo Único - As disposições desta Lei Complementar aplicam-se a todos os servidores da administração direta e indireta incluindo-se os servidores em estágio probatório, com vínculo celetista e em cargo comissionado (SANTA CATARINA, 2010).

Verifica-se que tanto a esfera Federal quanto a Estadual buscou aprofundar-se nas diretrizes que balizam o tema, dada a importância de se efetuar o processo de maneira clara e

ordeira. Christofoli (2019, p. 89) ressalta: “Não menos importante, é imperioso que a lei local estabeleça o rito formal de desenvolvimento do processo administrativo disciplinar. Trata-se do princípio do devido processo, que nada mais é do que a manifestação do princípio da legalidade”.

2.5.1.2 Das normas municipais de Balneário Gaivota

Vislumbra-se que o município de Balneário Gaivota instituiu através da Lei nº 45, de 24 julho de 1997 o regime jurídico dos servidores de seu município, abordando no título VI sobre o Regime Disciplinar, o qual comporta:

- Capítulo 1 – Dos deveres
- Capítulo 2 – Das proibições
- Capítulo 3 – Da acumulação
- Capítulo 4 – Das responsabilidades
- Capítulo 5 – Das penalidades

Em seguida trata no título VII da apuração de responsabilidade, o qual é composto pelo:

- Capítulo 1 - Disposições Gerais
- Capítulo 2 – Do afastamento preventivo
- Capítulo 3 – Do processo disciplinar
 - Seção 1 - Disposições Gerais
 - Seção 2 – Do inquérito
 - Seção 3 – Do julgamento
 - Seção 4 – Da revisão do processo

O município de Balneário Gaivota trouxe na legislação citada acima algumas diretrizes para a criação da comissão e sobre processo administrativo disciplinar.

Verificar se as normas vigentes utilizadas pelo município de Balneário Gaivota são eficazes na realização de seus PADs é o que está pesquisa propõe.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste tópico serão apresentadas as características e métodos da pesquisa realizada para execução do presente trabalho.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este trabalho é desenvolvido por meio de uma pesquisa aplicada, a qual segundo Silva; Menezes (2005, p.20), refere-se a um estudo que possibilita através da aplicação prática do conhecimento uma solução para um problema específico. Sendo que com base nos estudos realizados às bibliografias e legislações fez-se uma análise a situação do ente frente ao problema a fim de apontar solução.

A pesquisa foi realizada junto à prefeitura do município de Balneário Gaivota durante o segundo semestre do ano de 2021.

Os dados abordados foram processados qualitativamente, tendo em vista tratar-se de uma análise de situação que não pode ser mensurada numericamente, tratando-se de uma avaliação teórica sobre o tema problema.

Esta pesquisa tem um cunho descritivo, pois conforme Almeida, (2013, p. 27) “tem a finalidade de descrever o objeto de estudo, as suas características e os problemas relacionados, apresentando com a máxima exatidão possível, os fatos e fenômenos”.

E se desenvolve através de um estudo de caso, sendo que objetiva observar e compreender, aprofundando-se na realidade de uma organização específica (ALMEIDA, 2013, p. 29).

3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para obter os dados necessários para realizar essa pesquisa qualitativa foi relevante utilizar-se de ferramentas de coleta de dados.

Entrevista semiestruturada à comissão de processo administrativo disciplinar e pesquisa documental aos atos normativos de âmbito federal, do estado de Santa Catarina e do

município de Balneário Gaivota são as fontes primárias de coleta de dados deste trabalho. Além de levantamento bibliográfico, fonte secundária.

Num primeiro momento foi realizada uma entrevista com a gerente de recursos humanos da prefeitura do referido município a fim de conhecer sobre a aplicação de PADs pela organização. Através do WhatsApp foi questionado:

- Qual o volume de PAD instaurados nos últimos 4 anos?
- Quais normas federais, estaduais e municipais a prefeitura tem utilizado na execução de seus PADs?
- Há hoje em andamento alguma proposta ou projeto para elaboração de uma norma sobre PAD para o município? Se sim, em que situação está?
- Você acha que este volume de PAD justificaria a criação de alguma norma que padronizasse o andamento dos processos? Ou com a legislação que possuem a disposição hoje não sentem essa necessidade?

Na sequência realizou-se a entrevista com a comissão de PAD. Os dados levantados foram coletados através de entrevista semiestruturada com os servidores municipais lotados na prefeitura do município, os quais são membros permanentes da comissão, atuando em todos os processos administrativos. O presidente da comissão ocupa o cargo de Diretor de Ensino, o primeiro secretário exerce o cargo de Auxiliar Administrativo na Secretaria de Administração e Finanças e o terceiro membro é subcontador.

A entrevista aconteceu com a presença dos três membros concomitantemente, tendo sido gravada e logo após, transcrita e analisada. As perguntas que guiaram a entrevista foram:

- Vocês já encontraram algum problema para operacionalizar um PAD, seja na abertura ou no decorrer do processo? Quais?
- Vocês já tiveram problemas judiciais com um PAD? Quais problemas?
- Os dispositivos encontrados no Estatuto dos servidores de Balneário Gaivota atendem plenamente as necessidades de resolução quando da abertura de um PAD na organização? Por quê?
- Quais normas federais, estaduais e municipais a prefeitura tem utilizado para executar seus PADs?

- Se fosse para o município criar uma norma sobre o PAD, o que você acha que precisa ser considerado?

O método de pesquisa utilizado neste trabalho foi o estudo de conteúdo, cruzando com a análise aos atos normativos federais, estaduais e municipais e, com as entrevistas realizadas.

3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A principal limitação é a disponibilidade das pessoas que compõe a comissão de processo administrativo disciplinar em colaborar com a entrevista e revelar com afinco as questões que norteiam o tema e que se fazem necessárias para a análise proposta.

Outra é a dificuldade de encontrar na doutrina abordagem específica sobre a importância que uma lei que aborde exclusivamente sobre processo administrativo disciplinar, com dispositivos mais detalhados sobre o desenvolvimento dos procedimentos, traz aos entes que as adotam no seu ordenamento normativo.

3.4 UNIVERSO E AMOSTRA

A pesquisa se estabelece sobre o município de Balneário Gaivota/SC e tem por população a comissão que executa os processos administrativos disciplinares, composta por 3 funcionários efetivos da prefeitura do referido município.

Como a população da pesquisa trata-se de um número pequeno de pessoas, optou-se por realizar a entrevista a todo o universo.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Na sequência serão apresentados os resultados das análises as normas, e a entrevista realizada aos membros da comissão e sugestões aos pontos destacados.

4.1 ANÁLISES DAS NORMAS NAS ESFERAS FEDERAL E ESTADUAL

4.1.1 Esfera federal

Na esfera federal a Lei nº 8.112/90 trata do regime jurídico dos servidores civis da União. E no seu título IV aborda o regime disciplinar. Neste a lei elenca os deveres dos servidores e proibições, traz os casos permitidos e os não permitidos de acumulações de cargos e, relata sobre a responsabilidade civil, penal e administrativa que o servidor poderá estar sujeito caso haja de forma irregular no exercício de suas atribuições.

Logo na sequência, no artigo 127 lista quais as penalidades administrativas que poderão ser sofridas e em seguida relata no artigo 128: “Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”. (BRASIL, 1990). Transparecendo assim que as penalidades estão à priori interligadas a uma infração específica, mas também, que cada caso será analisado conforme a sua gravidade e danos para que a sanção seja definida.

O título IV da referida lei traz alguns ritos a serem seguidos nos casos de acumulação indevida de cargo público, ocupação irregular de cargo em comissão e correlatos, bem como abandono de cargo por ausência intencional ou inassiduidade habitual. E apresenta os prazos prescricionais da ação disciplinar.

A partir do título V ocorre o tratamento ao processo disciplinar propriamente dito. Então salienta algumas disposições gerais, tais como o que pode ocorrer quando da abertura de uma sindicância: arquivamento do processo, aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 dias, instauração de processo disciplinar. Também correlaciona algumas peculiaridades a serem observadas na formação e atividades da comissão que conduzirá o processo.

Assim a presente lei elucida atos fundamentais que devem ser executados, porém não esmiúça a forma e materialidade de como deve ser realizado, como no artigo 155: “Na fase do

inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos”. (BRASIL, 1990). E desta forma segue apresentando observações sobre a fase de inquérito, julgamento e revisão do processo. Sendo assim, em 1999 é publicada a Lei nº 9.784 que traz normas básicas que visam aprimorar, no que tange ao assunto de PAD, a Lei 8.112/90 no âmbito da União.

Nos primeiros artigos a Lei nº 9.784 apresenta princípios e preceitos que a administração pública e os processos administrativos devem se balizar. Na sequência aponta direitos e deveres dos administrados com cunho genérico, mas norteadores. E em seu capítulo IV aborda sobre o início do processo, apresentando as formas de início e elementos que devem constar no requerimento inicial. Após elucida vários assuntos importantes para o andamento do processo, tais quais: competência; impedimentos e suspeição; forma, tempo e lugar dos atos do processo; motivação; da anulação, revogação e convalidação; dentre outros.

Observou-se durante a pesquisa que a CGU possui um manual extenso de processo administrativo disciplinar. Tendo conteúdo bastante específico para União, trazendo competências e responsabilidades bem esclarecidas para o âmbito dos Ministérios.

A AGU também tem um manual prático de PAD e sindicância, o qual transmite de forma detalhada instruções acerca da execução e andamento dos processos com foco na questão jurídica, como: sigilo, prazos, arrolamento de testemunhas e afins.

4.1.2 Esfera estadual

No âmbito do estado de Santa Catarina, a Lei nº 6.745/85 dispõe sobre o estatuto dos funcionários civis do Estado. No título V, capítulo III trata sobre o regime disciplinar, listando as infrações passíveis de sanção e as penalidades a que está sujeito o servidor e suas atenuantes; e logo adiante na seção IV aponta sobre o processo disciplinar. Contudo o conteúdo desta seção está completamente revogado pela Lei Complementar nº 491 de 2010.

A Lei Complementar nº 491, conforme seu artigo 1º: “... estabelece normas sobre procedimento administrativo disciplinar, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina, visando à uniformização dos procedimentos processuais administrativos disciplinares”. (SANTA CATARINA, 2010).

Tal como a Lei nº 9.784/99 para a esfera da União está a Lei Complementar nº 491/10 para esfera Estadual, pois aborda questões semelhantes. Trata acerca de alguns aspectos gerais, bem como ajustamento de conduta administrativo, onde cabe procedimento sumário, sindicância e processo administrativo disciplinar, impedimentos, fases do processo, relatório, julgamento, recurso, revisão e alguns dispositivos finais. Porém é rasa no que tange aos elementos e ritos que devem ser seguidos.

Feito pesquisa pela internet não foi encontrado nenhum manual que verse sobre PAD para o âmbito estadual. Mas sim, um manual de processo de sindicância elaborado pela Secretaria de Educação do Estado, que pode ser vislumbrado no link: file:///C:/Users/User/Downloads/manual_do_processo_de_sindicancia.pdf. Este traz os ritos a serem seguidos na execução de uma sindicância, trazendo detalhes dos dados a contar em cada documento e quais documentos devem ser usados, bem como ao final apresenta os modelos dos documentos, sendo de grande valia como auxílio aos envolvidos na abertura desse tipo de processo.

4.2 ESTUDO DA NORMA MUNICIPAL

O estatuto e regime jurídico dos servidores públicos do município de Balneário Gaivota é regido pela Lei Ordinária nº 45 de 1997. Esta, em paralelo ao que dispõe a Lei nº 8.112/90, aborda no título VI acerca do regime disciplinar: deveres, proibições, da acumulação, das responsabilidades, das penalidades, agravantes e prescrição da ação disciplinar. Em seguida no título VII traz alguns dispositivos gerais sobre a apuração de responsabilidade, o afastamento preventivo como medida cautelar e no capítulo III adentra do processo disciplinar.

No capítulo III, seção I, artigo 119 a Lei apresenta um conceito de processo disciplinar: “O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação mediata com as atribuições do cargo em que se encontre investido” (BALNEÁRIO GAIVOTA, 1997).

Na sequência discorre sobre a composição da comissão, que deve ser de 3 servidores municipais. Hoje os 3 servidores que compõe a comissão são funcionários efetivos e com nível superior (a lei não menciona exigência de graduação). Também estabelece critérios de impedimento dos membros da comissão em caso de parente consanguíneo do acusado ou

afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau. E que o processo disciplinar compreenderá: inquérito administrativo e julgamento do feito.

O tema inquérito é explorado na seção II de forma sucinta, abarcando prazos e alguns elementos, como direitos do servidor e deveres da comissão nesta fase e outras características relacionadas.

Por conseguinte, a seção III remete ao julgamento, trazendo artigos com cunho mais jurídico do que norteador de como ser realizado. E conclui o assunto apresentando na seção IV anuências sobre a revisão do processo, que pode ocorrer a pedido ou de ofício.

4.3 RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS AOS MEMBROS DA COMISSÃO

Com base na entrevista realizada conjuntamente aos três membros da comissão, verificou-se que os relatos são convergentes, seguindo a mesma linha de pensamento quanto às dificuldades enfrentadas e podem ser sintetizados no que segue: legislação municipal ineficiente, absolutamente indefinida, com falta de parâmetros para aplicação de sanções leves, médias e graves.

Confirmou-se que no município pesquisado, as disposições sobre processos administrativos disciplinares e de sindicância, se apresentam no próprio estatuto dos servidores municipais, não havendo lei específica para o assunto abordado neste projeto. Porém é válido ressaltar que há apenas alguns artigos no Estatuto, sendo esses de forma vaga, não proporcionando forte embasamento e direcionamento aos servidores participantes da comissão.

Ao serem questionados com a primeira pergunta: **Vocês já encontraram algum problema para operacionalizar um PAD, seja na abertura ou no decorrer do processo? Quais?** Os entrevistados relataram terem dificuldades para identificarem se ao caso concreto cabe uma sindicância ou um processo administrativo, bem como na verificação de quais etapas devem ser cumpridas para cada caso e de qual forma executá-las. Afirmam que as legislações vigentes, tanto a lei federal nº 9.784/99 quanto a municipal (mais utilizadas pela comissão) trazem alguns dispositivos, porém na prática da elaboração de um PAD, pouco contribuem, pois não são esclarecedoras, deixam grandes margens para dúvidas tanto de execução como também para penalização.

Referente a pergunta: **Quais normas federais, estaduais e municipais a prefeitura tem utilizado para executar seus PADs?** Indicaram as mesmas leis comentadas pela gerente de RH, as quais são a Lei federal nº 8.112/90, Lei complementar estadual nº 491/2010, Lei municipal nº 45/97, bem como as leis municipais nº 341/2003, nº 693/2010 e nº 905/2016 que estabelecem, respectivamente, sobre o plano de carreira dos servidores públicos municipais, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e o plano de cargos, carreiras e remuneração do magistério público municipal.

Em relação ao questionamento: **Os dispositivos encontrados no Estatuto dos servidores de Balneário Gaivota atendem plenamente as necessidades de resolução quando da abertura de um PAD na organização? Por quê?** Relataram que, em geral, as legislações disponíveis não apresentam claramente uma sequência, um passo a passo a ser seguido. Frisam que precisam de algo mais claro, direto, que não deixe margem para questionamentos. Também citam que os procedimentos são burocráticos quanto a algumas exigências que acabam amarrando o andamento mais ágil do processo. Inclusive sentem muita dificuldade quanto à aplicação de prazo para cada etapa e caso.

Um consultor para assuntos contábeis e administrativos (terceirizado), há anos atrás trouxe um livro que apresentava um passo a passo, porém era antigo e não tinha muita aplicabilidade para realidade do município. Mas na época foi o material utilizado para nortear a comissão. Ele trouxe também algumas jurisprudências para embasamento, tendo em vista que a maior dificuldade da comissão na operacionalização de um PAD é a ausência de alguma norma ou manual que lhes ofereça instruções para execução e aplicação da penalidade mais adequada, para cada caso concreto.

Já realizaram um curso, contudo ele teve pouco aprofundamento, sendo também muito genérico. Buscaram por outros cursos que trariam mais enriquecimento as particularidades, porém os gestores responsáveis à época não aprovaram a despesa.

Outra questão apresentada pela comissão foi a falta de tempo para realizar as atividades operacionais exigidas na execução de um PAD. Sentem a necessidade de ter alguém com disponibilidade para realizar tais atividades, que possa executar as tarefas burocráticas do andamento do processo. E também que fizesse uma conexão entre a comissão e o setor jurídico. Durante uma parte de 2019 até outubro de 2020, tinham um auxiliar administrativo que realizava este trabalho, porém a pessoa foi chamada para outra função e

desde então não há outra pessoa na execução dessas atividades. Precisam de um servidor que monte os processos na prática, faça capa, numere, anexe documentos, etc. Que execute todos os ritos estipulados pela legislação, para que não corram o risco de que o processo perca sua força processual por causa de um problema estrutural ou de execução.

Nesse mesmo contexto, foi questionado a eles: **Vocês possuem alguma carga horária específica para as atividades da comissão ou periodicidade de encontros já pré-agendados?** Eles comentaram que necessitam administrar o tempo entre as atividades pertinentes ao departamento que pertencem e as atividades que devem ser executadas quando da participação como membro da comissão. Fato este, que dificulta a execução dos procedimentos e o atendimento dos prazos a serem cumpridos. Não possuem períodos estabelecidos para reunião da comissão, carga horaria para tal função e nem mesmo lugar físico específico para isso.

Então foi perguntado: **Vocês já tiveram problemas judiciais com um PAD? Quais problemas?** Relataram que sim e, que inclusive, o presidente da comissão e o ex-prefeito da gestão anterior estão sofrendo processo judicial de assédio moral gravíssimo por conta da abertura de um PAD que resultou na demissão de 4 servidores do órgão.

Somado ao exposto, os entrevistados comentaram que o número de sindicâncias e PADs realizados estão bem abaixo da necessidade do órgão. E que isto ocorre em partes por que, como o município é pequeno, boa parte da população se conhece ou tem referência. Sendo assim, as pessoas até fazem as denúncias, porém quando solicitado que assinem as mesmas elas se negam, impossibilitando a abertura do PAD ou as denúncias nem são feitas.

Outra parte dos PADs que não são executados ocorre porque faltam provas documentais e testemunhais para abertura do processo. As chefias imediatas responsáveis não formalizam documentalmente o ocorrido, impossibilitando o trabalho da comissão. Exemplos citados: é quando o chefe direto vem reclamar de um funcionário que é faltoso, então quando a comissão solicita o ponto, ele está preenchido como presença; ou funcionário que veio trabalhar embriagado e não há notificação do fato ocorrido documentalmente. Não há nada formalizado, as chefias não dão advertências ou avisos através de documentos, somente verbalizam, o que não tem valor processual. Também por falta de embasamento normativo a maioria dos PADs abertos não resulta em nada.

As sindicâncias ou PADs aberto para levantar irregularidade de funcionário contratado por período determinado também, segundo relato do presidente da comissão, se

torna muito dificultoso, pois muitas vezes o contrato se finda e o processo ainda está correndo.

E ainda, a falta de observância legal, por parte do Departamento de Recursos Humanos, fator que dificulta em diferentes momentos o andamento dos procedimentos realizados pela comissão, principalmente no que diz respeito às avaliações de desempenho dos funcionários em estágio probatório, pois não estão sendo realizadas.

Ao ser perguntado: **Se fosse para o município criar uma norma sobre o PAD, o que você acha que precisa ser considerado?** Caso se faça uma nova norma citaram que esta deveria especificar a gravidade de cada irregularidade cometida; diferenciar, principalmente no que tange a prazos, regras para os funcionários efetivos e contratados. Precisaria ser mais simples e objetivo.

Desejam uma norma que especifique os casos mais comuns e já traga a penalidade e o rito para estes casos, a elaboração de modelos de documentos que possam ser aplicados pela chefia imediata, conjuntamente com a explanação de quando e como aplicar cada documento.

Acreditam que a criação de um conselho regionalizado, que reunisse os municípios próximos, poderia auxiliar na elaboração de normas que regessem a execução dos processos, que padronizassem de acordo com casos específicos. Pois, cada caso traz suas particularidades e sentem-se sem embasamento normativo para saberem como agir, o que deve ser aplicado. Como o Estatuto do município é de 1997, o julgam desatualizado. Avaliam que necessita ser aprimorado.

4.4 SUGESTÕES AS DIFICULDADES ENCONTRADAS

Frente ao exposto, sugere-se que a atual administração considere a realização das propostas abaixo elucidadas, no intuito de corroborar com o andamento dos processos administrativos disciplinares no município de Balneário Gaivota:

- Reuniões entre representantes de diversos setores da Administração Pública municipal;
- Elaboração de uma norma que abarque ritos e procedimentos condizentes com as especificidades do município;
- Acréscimo de mais um membro, com carga horária integral, na comissão;

- Designo de servidor, interligado ao departamento de RH, para realização das avaliações de desempenho;
- Criação de modelos de documentos para cada necessidade específica;
- Treinamentos e palestras às chefias imediatas de cada setor;
- Sala própria para as atividades da comissão;
- Estabelecimento de carga horária dos membros permanentes da comissão para as atividades de PAD e periodicidade de encontros dos membros.

Assim, primando aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, a reunião de um grupo de pessoas, com representantes de diversos setores (membro da comissão permanente de PAD, departamento jurídico, departamento de RH, vereador, prefeito e/ou secretário de administração) é fundamental para analisarem as questões levantadas pela comissão de PAD no desenvolvimento deste trabalho. Que este grupo, zelando pelo objetivo da Administração Pública de trabalhar com foco no interesse da coletividade, pelo que anseia a sociedade, busque mecanismos para que os processos administrativos disciplinares encontrem pilares sólidos para se realizarem e que sejam efetivas ferramentas de controle de um trabalho probo e eficiente.

Considerar a elaboração de uma norma que sirva como um manual ao colaborador e como roteiro à comissão, também é importante. Que elenque os casos mais comuns de irregularidades enfrentados pelo órgão, apresente a penalidade e liste os possíveis agravantes; especifique com clareza e objetividade os ritos a serem seguidos em cada caso; diferencie os ritos e prazos entre os funcionários efetivos dos contratados, sendo que para contratado poderia ser menos burocratizado principalmente no que tange aos prazos.

Como pode ser elucidado na análise as normas e na fundamentação teórica, pouco se especifica os ritos e procedimentos a serem realizados e não há aprofundamento em quais penalidades devem ser aplicadas a cada caso concreto.

Essa normatização permitiria um trabalho mais direcionado e transparente, assim como relata Meirelles (1994) quando aborda sobre processos administrativos e a necessidade dos demais entes do Estado de não se guiarem apenas pela legislação Federal por causa das particularidades de cada um.

Propõe-se também a inclusão de outro membro na comissão com carga horária integral ou meio período, exclusivo para os afazeres que dizem respeito às sindicâncias e PADs. Alguém com conhecimento jurídico que possa, além de realizar os procedimentos mais rotineiros, fazer uma ponte entre a comissão e o setor jurídico. Trazendo desta forma mais agilidade e eficiência ao andamento dos processos.

Somado a isto, verificar junto ao setor de Recursos Humanos os motivos pelos quais as avaliações de desempenho não estão sendo feitas, e, se necessário, designar servidor para que execute tais atividades tem um papel indispensável, pois traz informações sobre a eficiência dos servidores diante do serviço público e embasamento para avaliações futuras, como comenta Lobato, Silva, Guimarães (2019).

A elaboração de modelos de documentos que possam ser aplicados pela chefia imediata, também se recomenda. Consequente se fazer uma explanação a estas chefias apresentando as atualizações normativas e os documentos criados, direcionando-os à quando utilizar cada um e quais sanções sofrerão caso não executem. Bem como, a realização de palestras e treinamentos com essas chefias a cada período de tempo, tendo em vista serem na sua maioria ocupados por funcionários comissionados, ou seja, cargos que contém mais rotatividade.

Disponer de uma sala específica para a comissão de PAD e impor horas de efetivo trabalho aos membros da comissão para encontros e atividades relacionadas ao assunto, bem como a periodicidade dos encontros são de suma importância para dar a agilidade necessária ao cumprimento de prazos e correto andamento dos ritos pertinentes aos processos administrativos.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública pode ser definida como um conjunto de normas, leis e funções desempenhadas com a finalidade de organizar a administração do Estado em todas as suas esferas, devendo primar pelo interesse público em todos os seus atos e observando os dispositivos expressos na Constituição Federal e o ordenamento jurídico a que está sujeita, os quais têm por função dar coerência e unidade as suas atividades, conforme se pode apreender da fundamentação teórica outrora explanada.

A gestão da máquina pública necessita de métodos e ferramentas para organizar, executar, controlar e corrigir suas ações, no que tange a boa execução de todas as atividades que lhe são incumbidas, garantindo dessa forma a regularidade e o bom funcionamento do serviço público. Deste modo, a disciplina de seus servidores e a adesão e cumprimento efetivo das leis norteadoras são essenciais.

O Direito Administrativo, como ramo do Direito Público, sendo este orientador das atividades dos entes públicos, regula os atos da Administração Pública na sua função administrativa. Tendo por fonte do seu ordenamento jurídico a Constituição Federal, sendo que é a partir dela que se encontram todos os fundamentos e princípios jurídicos que dão base para a criação dessas outras normas. Pondera-se ainda, que os processos administrativos disciplinares e de sindicância, como mecanismos de controle e de eficiência, devem seguir estritamente os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Ressalta-se que tanto na Lei Federal nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, quanto na Lei Municipal nº 45/97, estatuto dos servidores públicos do município de Balneário Gaivota, consta no título que trata do Regime Disciplinar: as proibições, as responsabilidades, as penalidades existentes e os deveres do servidor público; dentre os quais cita-se que é dever do servidor público levar ao conhecimento da autoridade superior, as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo que ora ocupa.

Sendo assim, os processos administrativos disciplinares e de sindicância, quando bem executados, mediante legislação pertinente, são de grande valia para a administração pública. Favorecem o controle das atividades desempenhadas pelos servidores públicos, tendo em vista que buscam de forma incisiva verificar os desvios de conduta desses dentro do exercício de seus cargos e funções.

Logo, o processo administrativo pode ser considerado um instrumento de exercício de poder, de controle, e de proteção aos interesses da coletividade e, principalmente, de controle da legalidade nos trabalhos dos agentes públicos e do serviço público em geral.

Com base nisso, o presente trabalho visava verificar se as normas vigentes utilizadas pelo município de Balneário Gaivota atendem de forma satisfatória ao andamento de seus PADs. Para atingir este objetivo realizou-se a análise das normas federais e estaduais que versam sobre o assunto, estudou-se a lei municipal que trata do estatuto dos servidores do referido município, bem como foi feita uma entrevista com a comissão permanente de PAD.

Esta pesquisa teve êxito em seu propósito, pois conseguiu averiguar a realidade vivenciada pela comissão permanente do município no que tange a utilização das normas vigentes no ano de 2021 e se estas são suficientes para a efetividade da abertura e julgamento dos processos administrativos disciplinares desse município. Também efetuou as análises a que se propunha, tanto das normas federal e estadual como das normas municipais. Por fim, foi possível fazer as entrevistas necessárias ao prosseguimento do estudo e os servidores mostraram-se solícitos a colaborar com a pesquisa.

Pode-se extrair que a doutrina não se aprofunda nos ritos e execução para casos concretos, inclusive porque cada esfera de governo tem liberdade de elaborar regras mais específicas, trazendo assim dispositivos mais genéricos. E que o município se ateu em replicar o que está exposto na Lei Federal nº 8.112/90, não trazendo maior aprofundamento ao assunto.

A principal dificuldade destacada pela comissão se concentra na falta de regulamentação para os ritos processuais em si, uma vez que pode ser utilizada a Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, como balizadora, porém não abrange/atende a realidade do município. Logo, não havendo uma legislação municipal mais específica, os trabalhos executados pela comissão processante ficam sem embasamento legal, impossibilitando em vários momentos a aplicação de algum tipo de sanção, a qual deveria ser executada.

Somado a ausência de normatização mais específica e a falta de modelos de documentos para formalização das irregularidades encontradas, há uma dificuldade de fazer com que as chefias imediatas registrem esses desvios, fragilizando a abertura e o andamento dos processos.

Assim, pode-se ressaltar que os dispositivos legais utilizados pelo município em estudo não atendem com eficiência suas necessidades, trazendo insegurança administrativa, favorecendo os desvios de conduta e frustrando o cumprimento dos princípios constitucionais.

Diante das lacunas existentes, foram sugeridas alterações no que diz respeito as mais relevantes: aprimorar o embasamento legal, visto que a legislação municipal existente, estatuto dos servidores, é ineficiente quanto ao trâmite de tais processos, apresentando falta de regulamentação para os ritos processuais em si; a elaboração de modelos de documentos que formalizem as irregularidades; dispor funcionários que tenham como função principal as atividades que circundam o PAD e a disponibilização de espaço físico específico para tais afazeres.

Por fim, destaca-se que os governantes, administradores da máquina pública, exercem postos temporários e, provavelmente, preferem não se envolver na elaboração de normas que consequentemente trariam mais expressividade as más condutas. Mas o correto e eficiente andamento da administração pública é dever de todos os agentes públicos que a compõem e, o engajamento desses gestores é essencial para que se possa obter uma efetiva moralidade e imparcialidade nos serviços públicos.

Este trabalho, descritivo em sua natureza, buscou não só entender a efetividade das normas vigentes atualmente para aplicabilidade dos PADs, como ao mesmo tempo levantar questões adicionais a serem estudadas posteriormente.

Sendo assim, acredita-se que os seguintes pontos são interessantes de serem explorados:

- Aprofundar o estudo sobre quais ritos processuais requerem maior detalhamento e especificações, numa tentativa de conduzir a edição de normas mais condizentes com a necessidade dos municípios para andamento de seus processos administrativos disciplinares;
- Pesquisar a realidade de outros municípios de porte parecido para averiguar se as dificuldades relatadas são as mesmas;
- Verificar quais ações que ensejam irregularidades funcionais não estão sendo avaliadas e, consequentemente, punidas e o que é necessário para implantar meios efetivos para abertura de sindicâncias e PADs, o que poderá trazer informações para normatização de padrões de conduta e a penalidade a que pode estar sujeito o servidor faltante, tal qual ocorre com o código penal;

- Estudar quais ações poderão ser executadas junto aos servidores públicos municipais, capazes de dirimir as faltas laborais que ensejam os processos administrativos disciplinares;
- Realizar um estudo da viabilidade e real necessidade de haver uma comissão permanente que trabalhe integralmente só com essa função e qual a demanda de treinamentos são necessários para suprir os conhecimentos que a comissão precisa para execução de seus serviços;
- Verificar porque não está ocorrendo as avaliações de desempenho e detalhar quais ações devem ser tomadas e custo de implantação para que venham a ser executadas;
- Aprofundamento da doutrina sobre o PAD com o foco voltado para a Administração Pública, como mecanismo de controle das atividades funcionais, tendo em vista que se observa vários estudos com enfoque voltado para as questões jurídicas do tema, mas não se encontra estudos acerca da gestão pública.

Os cidadãos tem clamado para que o Estado haja conforme o motivo ao qual foi criado, trazendo segurança e organização, e neste contexto, o processo administrativo disciplinar é uma ferramenta poderosa para a gestão das atividades da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mário de Souza. **Elaborando seu projeto de TCC**. Florianópolis: UFSC, 2013.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BALNEÁRIO GAIVOTA. Histórico. A prefeitura, c2021. Disponível em: <<http://www.balneariogaivota.sc.gov.br/a-prefeitura/o-municipio/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

BALNEÁRIO GAIVOTA. Lei nº 45, de 24 de julho de 1997. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico dos servidores públicos do município de Balneário Gaivota, cria o fundo municipal de seguridade social, estabelece diretrizes gerais para implantação e dá outras providências. **Leis Municipais**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-gaivota/lei-ordinaria/1997/4/45/lei-ordinaria-n-45-1997-dispoe-sobre-o-estatuto-e-regime-juridico-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-balneario-gaivota-cria-o-fundo-municipal-de-seguridade-social-estabelece-diretrizes-gerais-para-implantacao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BALNEÁRIO Gaivota. **Wikipédia**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Balne%C3%A1rio_Gaivota>. Acesso em: 25 nov. 2021

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - Corregedoria-Geral da Advocacia da União**. 2.ed. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2019. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/unidade/cgau;Menu “Documentos Importantes”](http://www.agu.gov.br/unidade/cgau;Menu%20Documentos%20Importantes)>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Ed. atual. 2021. Distrito Federal: Corregedoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

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.

Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

CHRISTOFOLI, Daniel Pires. **O Regime Disciplinar**: aplicado aos servidores estatutários e celetistas. Porto Alegre: Igam, 2019.

CRUZ, Vitor. **Constituição federal anotada para concursos**. - 11. ed. - Rio de Janeiro: Ferreira, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 197.

DANTAS, Tiago. **Administração Pública**. *Brasil Escola*. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/politica/administracao-publica.htm>>. Acesso em: 13 de nov. de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados: Balneário Gaivota**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/balneario-gaivota.html>>. Acesso em: 19 out. 2021.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: 2010.

LOBATO, Dirlene Gonçalves; SILVA, Elias do Nascimento; GUIMARÃES, Maria Ivone Pereira. **A importância da avaliação de desempenho do servidor público enquanto dispositivo funcional: conceitos e vantagens.** Semana Acadêmica, nov. 2019. Disponível em: < https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/avaliacao_de_desempenho.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 19 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

QUEIROZ, Ana Flávia de; COSTA, Genoveva Laysla Gonçalves; VASCONCELOS, Rosângela Maria de Sousa. **O Princípio da Eficiência nos Procedimentos Licitatórios.** Faculdade Luciano Feijão. Semana do Direito. Nº 1. vol. 2. 2018. Disponível em: <https://flucianofejao.com.br/novo/wp-content/uploads/2019/03/O_PRINCIPIO_DA_EFICIENCIA_NOS_PROCEDIMENTOS_LICITATORIOS.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

SANTA CATARINA. Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985. Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina. **Portal do Servidor.** Disponível em: <https://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Legislacao%20Correlata/Estatutos/Estatuto_dos_Servidores_Civis_do_Estado_de_Santa_Catarina.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 491, de 20 de janeiro de 2010. Cria o estatuto jurídico disciplinar no âmbito da administração direta e indireta do Estado de Santa Catarina. **Leis Estaduais.** Disponível em: <<https://leiestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-491-2010-santa-catarina-cria-o-estatuto-juridico-disciplinar-no-ambito-da-administracao-direta-e-indireta-do-estado-de-santa-catarina>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** 4. ed. rev.atual. Florianópolis: UFSC, 2005.