

A RESPONSABILIZAÇÃO DOS SERVIDORES EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO

THE LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS IN A FEDERAL EDUCATIONAL INSTITUTION

LEANDRO CURTY BERGAMINI

Administrador Público. Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

RESUMO

Com a preocupação de gerir os recursos públicos da melhor forma possível, procurando meios para melhorar a execução das ações institucionais, o Estado busca mecanismos de aperfeiçoamento a sua gestão. Tem-se o processo administrativo disciplinar uma ferramenta para apurar irregularidades e infrações cometidas por servidores públicos, sendo esta apuração obrigatória, derivado do poder-dever, às autoridades que tiverem conhecimento. O estudo tem como tema a responsabilização dos servidores públicos, onde o objetivo central ocorre na pesquisa e análise dos procedimentos administrativos instaurados em uma Instituição Federal de Ensino, no período de 2013 a 2016. Este trabalho caracteriza-se pela pesquisa descritiva e exploratória, sendo um estudo de caso, com abordagem qualitativa. Tem-se como resultado que, no período observado há uma dissonância em relação à legislação vigente, particularmente nos prazos dos procedimentos administrativos disciplinares.

Palavras-chave: Gerencialismo; Accountability; Responsabilização.

ABSTRACT

With the concern of managing public resources in the best possible way, looking for ways to improve the execution of institutional actions, the State seeks mechanisms to improve its management. The disciplinary administrative process is a tool to investigate irregularities and infractions committed by public servants, and this investigation is mandatory, derived from the power-duty, to the authorities that have knowledge. The study has as its theme the accountability of public servants, where the central objective occurs in the research and analysis of administrative procedures established in a Federal Teaching Institution, from 2013 to 2016. This work is characterized by descriptive and exploratory research, being a case study, with a qualitative approach. The result is that,



in the observed period, there is a dissonance in relation to the current legislation, particularly in the deadlines of the disciplinary administrative procedures.

Keywords: Managerialism; Accountability; Accountability.

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem falado e escrito sobre *accountability*, porém, ao tratar-se deste assunto nem sempre o tema é abordado de maneira singular, haja vista sua pluralidade conceitual, sua abordagem composta, com vários significados (CAMPOS 1990; CENINIVA 2006; PINHO; SACRAMENTO, 2008). Nesta perspectiva Roczanski (2010) destaca que o termo, embora já consagrado pela literatura política anglo-americana, ainda não fora comumente traduzido para outras línguas.

Assim, verifica-se a mistura de conceitos, elementos e abordagens relacionados a diferentes perspectivas e visões do termo para tentar explicar ou mesmo criticar fatos e procedimentos utilizados na Administração Pública. Corroborando com este pensamento, Abrucio e Loureiro (2002) enfatizam que nessa nova atuação estatal, o tema da *accountability* fora inserido na agenda da reforma tendo em vista a gestão orientada pela lógica do cidadão-cliente.

Cumprir destacar que, segundo Kettl (2005), na década de 80, praticamente todos os governos estavam investindo em tentativas de modernizar o estado, buscando uma nova atual estatal, onde aplicar-se-ia princípios da eficiência e da eficácia à Administração Pública, num movimento para redução do Estado, que desta forma estava presente e em crescimento no mundo inteiro.

Desta forma, o Brasil adotou uma série de medidas que culminaram em uma Reforma Administrativa, onde o país deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para adequar-se a uma nova realidade de Estado Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Tal reforma teve como objetivo a incorporação de características gerenciais, importando traços da administração privada para a pública, como o planejamento em



longo prazo, a eficiência institucional, a gestão por resultados acompanhada de controle nos resultados, buscando a melhoria na qualidade da prestação dos serviços ofertados pelo Estado, assim como a transparência nas informações. Apura-se, a partir da reforma do estado, a preocupação de se criar meios para que o cidadão tivesse acesso à informação transparente e assim exercer o seu direito de controle social sobre as ações dos seus governantes.

Para Souza (2015), a Constituição da República de 1988 estabeleceu mecanismos para o controle e responsabilização dos agentes públicos, através do fortalecimento das instituições públicas, e desta forma tem-se destaque a *accountability* democrática, que impõe aos gestores públicos atuais o cumprimento da lei, mantendo uma postura ética, defendendo o interesse público e os princípios democráticos e atendendo ao interesse dos cidadãos.

A reestruturação do aparelho do Estado, o processo de reforma, e a redefinição das suas relações com a sociedade e o mercado demandam, segundo Prado (2009), um comprometimento cada vez maior do governo com a transparência de regras e instituições.

Neste cenário Roczanski (2010) afirma que Governos transparentes governam melhor em função da ampliação da informação proporcionada pela existência de campo político menos propenso a corrupção e, por sua vez, mais eficiente. Ainda segundo o autor as Instituições públicas de ensino, assim como qualquer órgão público, não poderão mais prescindir de mecanismos de gestão, não só em função da manutenção do seu dia-a-dia, mas também pela necessidade de administração dos recursos públicos e a devida preocupação com os anseios da sociedade.

Destarte que no serviço público, a autoridade que tiver ciência de irregularidade é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. Não obstante, para Pereira (2005) ser o processo o meio mais adequado para a apuração dos conflitos e aplicação de penalidades aos agentes públicos deve-se conceber a sua abertura



somente quando embasada em elementos que evidenciem imprescindíveis a sua continuidade e sua finalização útil para a Administração.

Nessa ótica, Fontana e Mezzaroba (2012) enfatizam que o termo *accountability* seja utilizado como forma de controle dos atos dos agentes públicos, assim como uma forma de responsabilizar alguém pelos seus atos perante outros, sendo imposta sanção, ou ainda, como forma de obter respostas por aquilo que se questiona.

Com relação à responsabilização dos agentes públicos, Rocha (2008, p. 3), ao sintetizar várias definições, aponta a *accountability* como a “responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”, desde que se estabeleça que a responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção. Portanto, ela se realizará “quando qualquer ação, independente da sua origem, venha a representar alguma forma de penalização, seja ela legal ou moral, e que se reflita em constrangimento ou embaraço efetivo à atividade do agente público”

Sob o tema, Medauar (2008) argumenta que a sanção tem, necessariamente, de estar associada a uma infração, ou seja, tem de estar ligada a uma conduta de descumprimento do dever ou à inobservância de uma proibição que seja de natureza funcional.

Neste contexto que se desenvolve a presente pesquisa, tendo como objeto de estudo a responsabilização dos agentes públicos, analisadas através dos procedimentos administrativos instaurados, em uma Instituição Federal de Ensino - IFES, no período de 2013 a 2016.

A Instituição está inserida na mesorregião da Zona da Mata mineira e Vertentes (composta por cerca de 160 municípios, tendo aproximadamente 2,17 milhões de habitantes, respondendo com aproximadamente 10% do Produto Interno Bruto mineiro¹), tendo um importante papel social e sendo um vetor para o desenvolvimento econômico. Sua estrutura organizacional multicampi, ou seja, descentralizada, é constituída por 10

¹ Disponível em <http://portalamm.org.br/caracterizacao-economica-das-regioes-de-planejamento> > acessado realizado em 15 de Set. 2021;



unidades acadêmicas, sendo 7 Campi e 3 Campi avançados, além da Reitoria, unidade estratégica e gestora das políticas institucionais.

O estudo está organizado em cinco seções, iniciando com esta introdução. Em seguida, fez-se uma incursão teórica sobre o controle social, gerencialismo, responsabilização e *accountability*. Após, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, posteriormente expõem-se a descrição e a análise dos resultados. Por fim, são tecidas as conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A. CONTROLE SOCIAL

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, como um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania, revelando-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores (BRASIL, 2012).

Essa ação passa pela fiscalização, pelo monitoramento e controle das ações da Administração Pública praticadas pelos gestores, permitindo ao cidadão não só o controle dos gastos públicos, como também avaliar os resultados alcançados pela ação governamental.

Tem-se na Constituição Federal de 1988, “constituição cidadã”, a inserção em seu rol de elementos diversos mecanismos que permitissem a participação da sociedade na gestão pública, na construção de políticas sociais públicas que atendessem os anseios da população. Bravo (2009) ressalta possuir na carta duas instâncias de participação; os conselhos e as conferências, que permitem ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base.

A partir destas ações, inicia-se no país um intenso debate em torno da “participação” onde os mais diversos atores reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.



No ambiente mais técnico, a preocupação com a economicidade, imparcialidade, racionalidade e a adequação do atendimento as necessidades da sociedade, há a necessidade de criação de mecanismos de prestação de contas dos gastos públicos. Assim, Matias-Pereira (2010) enfatiza que no quesito do controle social, é essencial a criação de ferramentas de controle, acessíveis aos cidadãos para o combate à corrupção.

O cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das ações institucionais, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar. Ressalta-se que o controle social se fortalece se combinado com o controle oficial exercido por órgãos que são aliados dos cidadãos na luta por seus direitos, tais como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, por exemplo.

Desta forma, esta interação, este ciclo, verificado na figura 1, torna-se essencial à contribuição a boa e correta aplicação dos recursos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas na sua plenitude. Não obstante, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que sejam mobilizados, que recebam informações claras, objetivas, transparentes, além de obterem orientações sobre como podem ser fiscais desses gastos (BRASIL, 2012).

Figura 1 - Interação controle Social e controle Institucional.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de CGU (2012).

Insta ressaltar que, sendo o controle social um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, com a possibilidade ativa da participação do cidadão na gestão pública é, portanto, um mecanismo de prevenção da corrupção. Tal situação



propicia uma (re) estruturação da relação entre o Estado e a sociedade e neste aspecto a *accountability* é inserida (RAUPP; PINHO, 2014).

B. GERENCIALISMO

À medida que as funções do Estado se alteram para atender aos propósitos de novos tempos os modelos de gestão necessitam se alinhar a estas mudanças. Desta maneira, os modelos de gestão pública estão em constante diálogo com o papel do Estado. O Estado, de forma geral, vem se mostrando preocupado em gerir os recursos públicos da melhor maneira possível, procurando meios para melhorar a execução das ações institucionais, adotando um modelo democrático de governança.

Neste contexto, Jessop (2002), enfatiza que a crise, enfrentada pela Grã Bethânia e diversas nações ocidentais, deflagrou um foco intenso sobre os custos dos gastos públicos e levou a diversas tentativas de redesenhar o acordo fordista/bem-estar do pós-guerra de maneira que poderiam aumentar a lucratividade do capital. Soma-se a isto, a busca pelo corte a taxação, a liberar mercados de trabalho e remover alguns aspectos da regulação do estado interventor sobre o livre funcionamento dos mercados. Essas ações tentavam romper e redesenhar o acordo político-econômico entre capital e trabalho.

A partir desta conjuntura, no âmbito da Administração Pública, o gerencialismo começou a se desenvolver como uma resposta as falhas do modelo burocrático e também como forma de legitimação da burocracia, ora existente, perante as demandas da cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No Brasil, esta reforma evolvia três componentes fundamentais: o equacionamento da crise financeira do Estado, a revisão do estilo de intervenção do Estado na economia e finalmente, a recuperação da capacidade de formulação e de implementação das políticas públicas pelo aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Tal arranjo visava o fortalecimento da governança – a capacidade de implementação de políticas pelo Estado – por meio da transição de um tipo de Administração Pública



burocrática, rígida e ineficiente, para uma Administração Pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (BRASIL, 1995).

C. ACCOUNTABILITY

A gestão pública no Brasil vem ao longo do tempo se transformando, se ajustando a uma nova “realidade” da sociedade civil. Com a efetivação, a institucionalização e o fortalecimento de espaços de participação da população nas decisões públicas, produziu-se um novo processo de tomada de decisão. A esta “nova” realidade, verifica-se a cobrança aos gestores públicos da boa governança, indagando através do controle social à transparência e publicidade dos atos governamentais, e efetivamente a responsabilização dos gestores públicos, quando praticado o mal feito público.

Neste contexto de mudança organizacional/administrativa tem-se a *accountability*, um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, com uma pluralidade conceitual, abordagem composta, com vários significados (CAMPOS, 1990; CENINIVA, 2006).

Ainda sobre o tema, Pinho e Sacramento (2009) na busca pela melhor compreensão do termo, ampliando o seu significado, após efetuarem consulta aos dicionários de inglês, concluíram não existir um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta, já que a “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização dos agentes [...], este instrumento engloba a reponsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas dos seus atos conforme a legislação”. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Corroborando com este pensamento, Paiva (2009) argumenta que alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa do termo responsabilização ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros ainda consideram o termo como uma forma mais abrangente, não se tratando apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e justificar aquilo em que se falhou.



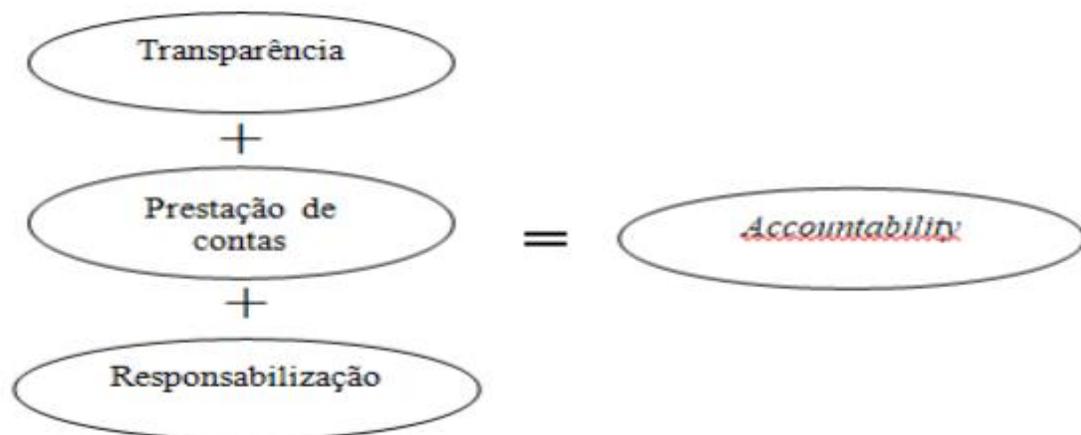
Para Mota (2006) o tema está circunscrito ao debate os instrumentos de controle dos agentes públicos: como mecanismos de controle dos atos do poder público, como forma de monitoramento de desmandos e de malversação do patrimônio público.

Assim, é possível verificar que, por apresentar diversos conceitos, o termo *accountability* pode-se amarrar, em sentido amplo, ao conhecimento das informações para tomada de decisões. Nesta circunstância, observa-se, por exemplo, na Contabilidade aplicada ao setor público, especificamente nas normas brasileiras de contabilidade (NBC), nos relatórios contábeis de propósito geral das entidades do setor público (RCPGs), a *accountability* vinculada ao elemento da responsabilização: “Os RCPGs fornecem informações aos seus usuários para subsidiar os processos decisórios e a prestação de contas e responsabilização (*accountability*)” (NBC TSP – Estrutura conceitual, 2016, p. 5).

De todo o exposto, haja vista a diversidade de conceitos, assim como as diferentes formas de atuação, empreende-se *accountability* como sendo um conjunto de procedimentos e/ou mecanismos realizados que trazem aos gestores públicos à necessidade da prestação de contas - resultados de suas ações - (MOTA, 2006), permitindo maior transparência nas informações (MATIAS PEREIRA, 2008; PINHO, 2011) ocasionando na perspectiva de responsabilização dos agentes públicos, mediante aplicação de sanção (PAIVA, 2009; ROCHA, 2011), conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Elementos formadores da *Accountability* (Tripé)





Fonte: Elaborado pelo autor.

D. RESPONSABILIZAÇÃO

Sobre o tema, Raupp (2011) afirma que em se tratando de uma noção mais restrita de *accountability* considera somente os mecanismos de controle formalizados e institucionalizados, como capazes de exigir a responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados.

Assim, sob estes aspectos, cabe observar que, na Administração Pública, a forma de se verificar tais ações compete ao Direito Administrativo Disciplinar, um ramo do Direito Administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como, a previsão da pena a ser aplicada, garantindo a regularidade e o bom funcionamento do serviço público. Salienta-se que as sanções disciplinares são as penas aplicadas aos servidores públicos que, no exercício de suas atribuições, cometeram alguma falta funcional, estando, portanto, ligada à responsabilidade administrativa.

Destarte, a juridicização da atividade administrativa, passa pela noção de função onde, para a concretização das finalidades cogentes, tal como prefixado normativamente, o poder detido pelo administrador só se justificará se submetido a um mecanismo procedimental, onde as razões justificadoras do ato devem se encontrar dentro do legitimamente aceito (OLIVEIRA, 2006).





Previsto na Constituição Federal de 1998 e nos estatutos dos servidores públicos, o processo administrativo disciplinar, na esfera federal, tem como base legal a Lei n. 8.112/90 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, sendo tratado especificamente no seu Título IV (do Regime Disciplinar, art. 116 a 142) e Título V (do Processo Administrativo Disciplinar, art. 143 a 182). Porém, por apresentar lacunas, encontra-se integrado, para os casos omissos ou específicos, amparado pela lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo; assim como Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, que apresentou disposições sobre a responsabilidade de agentes públicos por atos de improbidade, acrescentando aspectos específicos para o processo administrativo disciplinar, com a definição dos atos de improbidade administrativa e a cominação de penas passíveis de aplicação aos agentes públicos.

Nesta conjuntura, frisa-se que, na 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. Importante destacar que este trabalho tratará somente as infrações administrativas, apuradas no âmbito da própria Administração Pública.

Os principais meios de apuração previstos na legislação referente ao Direito Disciplinar são a sindicância e o processo administrativo disciplinar, procedimentos que serão abordados neste trabalho. Souza (2015), explica que quando a Administração não tem confirmado ainda os requisitos para a abertura do processo, podem-se utilizar os procedimentos antecedentes para obtê-los. Assim, para o autor, a ferramenta utilizada com mais frequência é a sindicância investigativa, porém existem outros procedimentos preliminares que em determinadas situações são mais eficazes e oportunos.

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



Gasparini (2012) sustenta que a Sindicância é o processo de caráter sumário para esclarecimento das infrações administrativas, que são praticadas pelos servidores da Administração Pública, mas que não serve de base para aplicar qualquer tipo de pena, salvo em relação ao servidor federal, não necessita de publicidade, podendo ser instaurada de forma sigilosa, evitando assim um possível constrangimento ao servidor. Trata-se, portanto, de um procedimento bem mais leve do que o processo administrativo disciplinar.

Destarte que, sempre que o ilícito praticado ensejar imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, é obrigatória a instauração de processo disciplinar (BRASIL, 1990). Desta forma, verificar-se-á que o processo disciplinar é um procedimento que poderá ensejar em uma sanção mais grave.

Para Carvalho Filho (2010), o processo administrativo disciplinar como sendo um instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas. Sua finalidade é controlar a conduta dos servidores da Administração Pública, visando que estes apresentem um comportamento adequado, respeitando o regime disciplinar, mesmo que às vezes não comine na aplicação de pena.

É importante destacar que o procedimento administrativo disciplinar (PAD), assim como a sindicância, são os meios pelos quais são cominadas sanções administrativas aos servidores públicos, desta forma exigir a responsabilização dos agentes públicos. Para tanto é vital que os procedimentos sejam válidos, legais, atendendo e observando sempre as garantias constitucionais, além do contraditório e a ampla defesa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo empreendido é descritivo, com abordagem qualitativa. O objeto de análise referiu-se aos procedimentos administrativos disciplinares instaurados nas unidades administrativas de uma Instituição Federal de Ensino de Minas Gerais, no



período de 2013 a 2016. Consiste em um estudo de caso, já que se tem um trabalho amplo e detalhado, complexo, de uma situação específica, buscando um maior conhecimento do mesmo. Para Lakatos e Marconi (2011) estudo de caso refere-se ao levantamento com mais profundidade de determinado caso sob todos os seus aspectos.

O modelo teve como escopo verificar e analisar os procedimentos disciplinares instaurados, buscando informações acerca de: quantidade de processos instaurados, prazos de finalização dos processos; penalidades aplicadas.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A política de administração pública, no cenário do Gerencialismo tem como um dos elementos o controle da disciplina, que é segundo Souza (2015), de gerar resultado. Para o autor, o efeito que se espera está ligado ao destino do controle da disciplina e ao princípio da finalidade, a qual tem dois desígnios: aperfeiçoar o servidor e melhorar a qualidade do serviço.

Alves (2005) destaca que a melhora do servidor seria pela aplicação de uma sanção branda ou média, que o levaria à reflexão, tornando-o um profissional melhor, comprometido com a regularidade do serviço e com os fins da Administração Pública. Desta forma, sendo esta IFES um órgão com estrutura descentralizada e multicampi, os processos administrativos disciplinares, assim como as sindicâncias e demais procedimentos investigatórios instaurados estão a cargo da Coordenação de Processos Administrativos (CPAD), que é “composta” por uma equipe multidisciplinar, constituída por servidores técnicos administrativos e docentes, cujas atividades são desmembradas nos diversos *campi* da organização.

A pesquisa analisou procedimentos disciplinares instaurados nos anos de 2013 a 2016, que foram disponibilizados pela CPAD, sendo omitidos os nomes dos interessados, denunciante, investigados, acusados e comissões processantes, assim, evitou-se constranger pessoas que tiveram envolvimento com procedimentos que estão em julgamento e os que já foram julgados administrativamente e encerrados, sobretudo para assegurar que não se cometa nenhum dano à personalidade dessas pessoas. Na



análise, optou-se por categorizar os procedimentos somente por tipo de procedimento, penalidade aplicada e prazo de conclusão.

Para Souza (2015), verifica-se por parte da Administração a utilização adequada da gestão disciplinar como instrumento de combate as más práticas na gestão pública, razão pela qual é necessário escolher apropriadamente o procedimento próprio para cada caso. Assim, ainda segundo o autor, é nesta ocasião em que a autoridade irá nomear uma comissão disciplinar para atuar, seja numa Sindicância Investigativa, Sindicância Patrimonial, Sindicância Acusatória ou Punitiva, Inquérito Disciplinar sob o Rito Sumário e sob o Rito Ordinário, considerando que a depender de cada irregularidade identificada, haverá um procedimento específico a ser observado pelo gestor.

Na pesquisa, inicialmente, eles foram categorizados em tipos de procedimentos, o que permitiu constatar diversos gêneros realizados pelo Instituto. Desta forma, no universo da instituição, constataram-se os seguintes tipos de procedimentos realizados: Processo Administrativo Disciplinar, Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar de rito sumário. No tabelamento do quantitativo de processos instaurados, Quadro 1, julgados ou em julgamento, arquivados na CPAD, no período compreendido, verificaram-se os seguintes dados:

Quadro 1- Procedimentos Disciplinares Realizados no IF Sudeste MG por ano: 2013 a 2016.

Período de Instauração	Quantidade de Procedimentos
Ano de 2013	10
Ano de 2014	11
Ano de 2015	04
Ano de 2016	06
Total	31

Fonte: Comissão de Processo Administrativo (CPAD 2018).

Sob o aspecto da Gestão Pública, Souza (2015) salienta ser incontroverso que toda autoridade deve em sua administração apurar infrações que tome conhecimento, sendo esta ação derivada do dever de controle da correção a ser implantada na administração pública. Corroborando com este pensamento, Alves (2005) defende que é dever em qualquer circunstância do gestor público apurar as faltas ocorridas no âmbito



da administração pública. Nesta ótica, observou-se que dos 31 procedimentos disciplinares instaurados, 16 foram processos administrativos disciplinares (52%), 14 foram sindicâncias (45%) e 1 processo administrativo disciplinar de rito sumário, Gráfico 1.

Gráfico 1 - Total de Processos Disciplinares instaurados por procedimentos. (2013 a 2016)



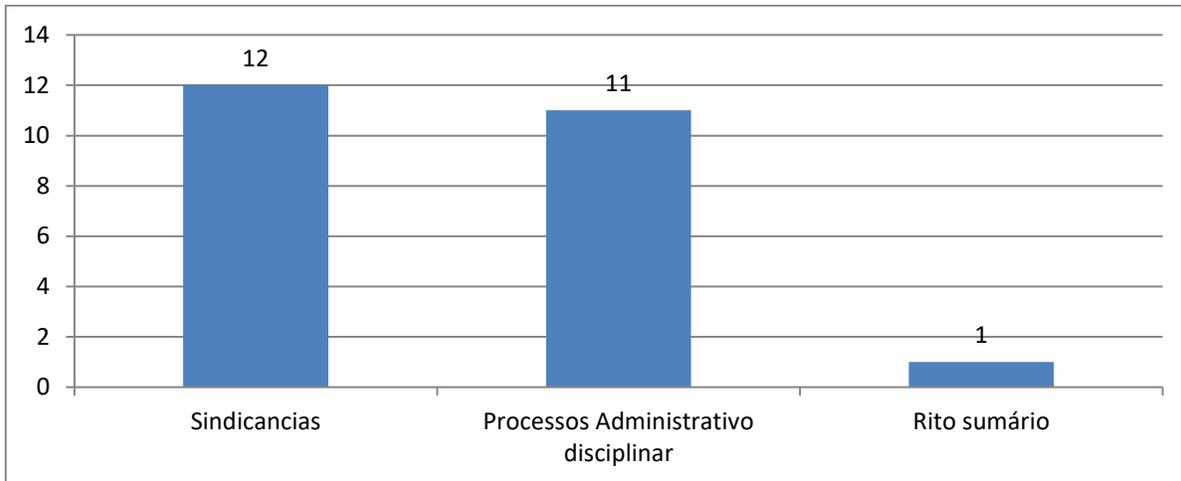
Fonte: Corregedoria – IF Sudeste MG.

Importante frisar que a utilização do correto procedimento disciplinar acarreta no êxito final da ação investigativa. Essa opção decorre do juízo da admissibilidade do processo, ocasião em que a autoridade, baseada nos elementos da denúncia ou do fato, escolherá dentre as espécies, o procedimento mais adequado. Mattos (2010) justifica que o juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar deve ser empregado pela autoridade administrativa conforme parâmetros aprofundados e detalhados de análise do contexto fático para contrapor com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando assim, que se instaurem processos com falta de objeto.

Outro aspecto relevante analisado foi que do total de instaurados, 24 encontram-se na fase de julgados, com decisão proferida, sendo 12 sindicâncias, 11 processos administrativos disciplinares e 1 rito sumário, Gráfico 2.

Gráfico 2- Total de processos julgados por tipo de procedimentos.

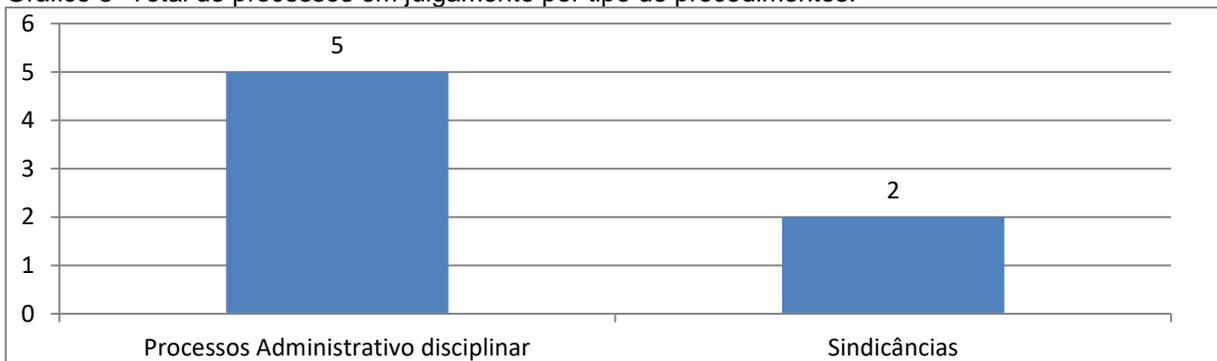




Fonte: Corregedoria – IF Sudeste MG.

Tem-se ainda 7 processos que estão em julgamento (instauração/instrução), sendo 5 processos administrativos disciplinares e 2 sindicâncias, Gráfico 3.

Gráfico 3- Total de processos em julgamento por tipo de procedimentos.



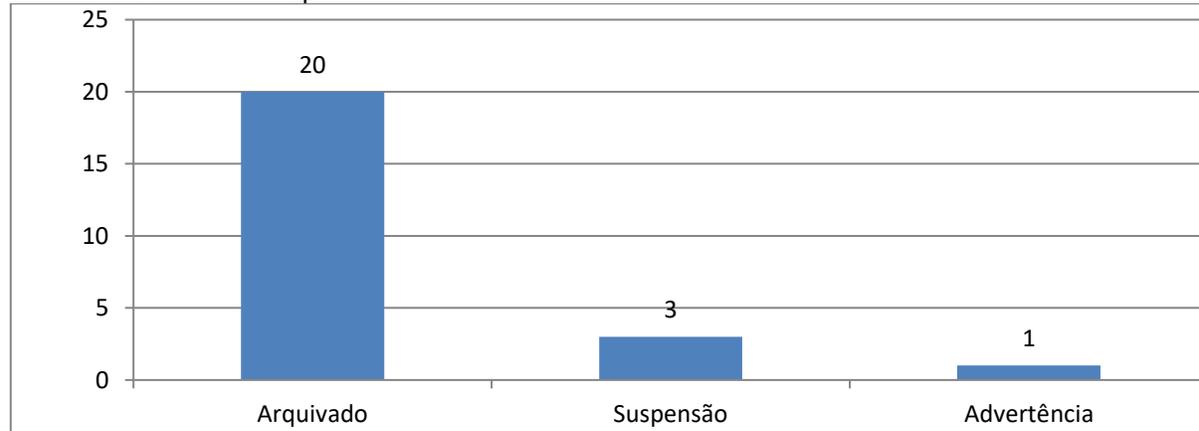
Fonte: Corregedoria – IF Sudeste MG.

Para Souza (2015), o processo disciplinar tem como função primordial a de promover a responsabilização administrativa do servidor que, no exercício do cargo ou função, venha a assumir postura discordante das normas constitutivas do regime jurídico a que é submetido, sujeitando-se, conseqüentemente, à sanção cominada em lei, *stricto sensu*. Desta forma, infringindo norma do seu regime jurídico, o servidor está sujeito às sanções impostas pela Administração somente na esfera disciplinar.



Dos 24 procedimentos julgados, 20 tiveram o arquivamento como decisão proferida, 3 tiveram a penalidade de suspensão aplicada e 1 teve a penalidade de advertência aplicada, Gráfico 4.

Gráfico 4- Penalidades aplicadas.



Fonte: Corregedoria – IF Sudeste MG.

Cabe salientar que dos procedimentos analisados, os que tiveram os resultados indicando o arquivamento dos autos, estão fundados, principalmente, na ausência de materialidade, portanto determinando que a conduta narrada ou apurada não constituísse ilícito administrativo. Sobre essa situação Souza (2015) argumenta que mesmo diante de se apurar condutas que não configuram infrações disciplinares, por ausência de materialidade, estarão os gestores públicos cumprindo seu dever legal, sobretudo diante da dúvida existente antes de iniciado a apuração, se houve ou não configurado ilícito administrativo os fatos a que tiveram conhecimento.

O autor ainda destaca que, com relação às demandas disciplinares, há problemas cruciais, quais sejam, a pouca quantidade de servidores que atuam nas comissões, acarretando no reduzido rodízio dos servidores nos procedimentos investigativos. Assim como, dado a grande quantidade de demandas administrativas que ficam vinculados a cada um dos servidores, deixa-se de serem observados os prazos de conclusões destas investigações.

Nesse diapasão Priebi (2017) afirma que o elevado prazo de conclusão dos procedimentos está relacionado às diversas dificuldades enfrentadas pelas comissões



dos processos, dentre elas tem-se: Ausência de conhecimento jurídico, ausência de maior dedicação para com o andamento processual em virtude de tempo gasto a outras atividades na organização, ausência de pessoal, falta de estrutura física.

Sob este aspecto, cabe frisar que, no caso de processo administrativo disciplinar, o prazo para sua conclusão não poderá exceder 60 (sessenta) dias contados da data da publicação da portaria instauradora do processo, admitida prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem (BRASIL, 1990). Para o processo administrativo disciplinar de rito sumário, o prazo para a conclusão não excederá a 30 (trinta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até 15 (quinze) dias, quando as circunstâncias o exigirem. Acerca da sindicância, o prazo para conclusão não excederá 30 (trinta) dias, admitida prorrogação por igual período.

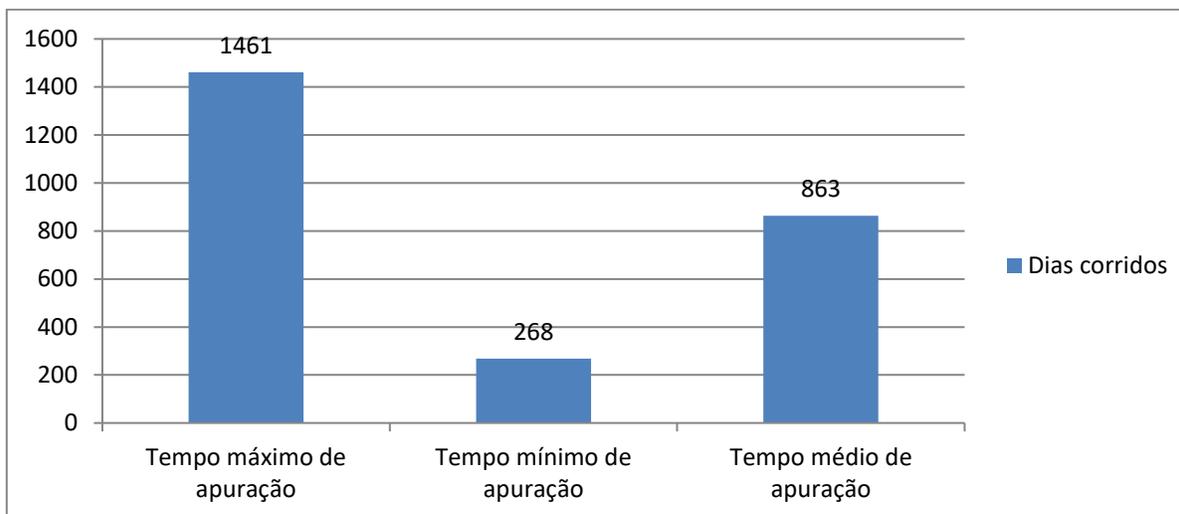
Importante realçar que nos processos instaurados e julgados, a data de finalização dos procedimentos foi considerada a data de entrega do relatório final pela comissão apuradora. Acerca dos processos em julgamento, a data de finalização considerada para fins de levantamento de dados para este trabalho foi à data de entrega dessas informações pela Comissão de Processo Administrativo da Instituição².

Logo, a respeito dos processos disciplinares por tipo de procedimento instaurados ao longo do período analisado, julgados ou em julgamento, com relação aos prazos, constatou-se que com relação aos PADs, Gráfico 5, o tempo médio de conclusão foi de 863 dias, ou cerca de 2 anos e 3 meses, onde teve o prazo máximo de conclusão de 1461 dias, e o prazo mínimo de 268 dias, ou 9 meses aproximado. Assim, levando-se em conta que o prazo máximo para a conclusão do mesmo é de 120 dias (60 dias + 60 dias), a um elevado tempo de finalização.

Gráfico 5 - Prazo de conclusão por procedimentos – Processo Administrativo Disciplinar.

² Data de entrega das informações foi 31/10/2018.

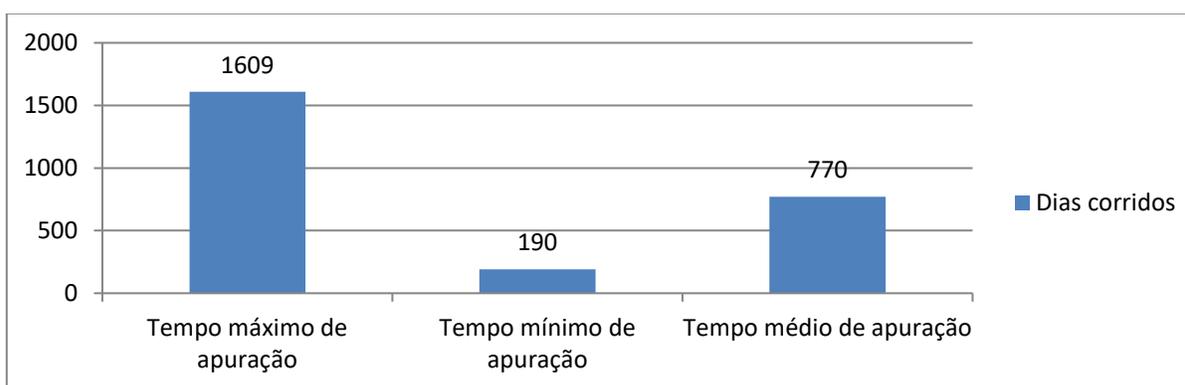




Fonte: Dados da pesquisa.

Com relação às 14 sindicâncias instauradas no período, considerando os procedimentos já julgados e em julgamento, Gráfico 6, houve processo com prazo de conclusão de 1609 dias, o maior tempo na análise. Em contrapartida, o menor prazo de conclusão foi de 205 dias. Assim, o tempo médio de conclusão das sindicâncias instauradas fora de aproximadamente 770 dias, ou cerca de 2 anos e 1 mês. Considerando que o prazo máximo para a conclusão da mesma é de 60 dias (30 dias + 30 dias), tem-se também um elevado prazo de finalização.

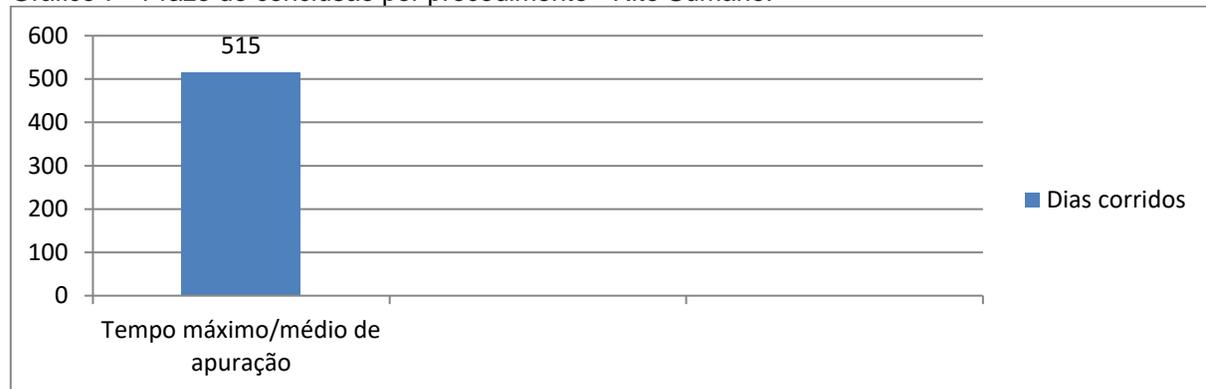
Gráfico 6 - Prazo de conclusão por procedimento - Sindicâncias.



Fonte: Dados da pesquisa.

Para o processo administrativo disciplinar de rito sumário, tendo em vista ter sido instaurado apenas 1 processo no respectivo período, tem-se o tempo máximo/médio de 515 dias, ou 1 ano e 4 meses, aproximadamente, Gráfico 7. Assim, levando-se em consideração que o prazo máximo para a conclusão da mesma é de 45 dias (30 dias + 15 dias), tem-se também um elevado prazo de finalização.

Gráfico 7 - Prazo de conclusão por procedimento - Rito Sumário.



Fonte: Dados da pesquisa.

É importante reforçar que os prazos no processo administrativo disciplinar serão contados em dias corridos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, ficando prorrogado, para o primeiro dia útil seguinte, o prazo vencido em dia em que não haja expediente. A extrapolação do prazo não inquina de nulidade o processo (art. 169, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990). Neste óbice, é certo que um processo rápido não garante, necessariamente, um processo justo e que atenda, em sua plenitude, aos ditames da legislação, devendo haver uma compatibilização entre tempo e processo, na busca do equilíbrio a razoável duração processual no âmbito administrativo.

Piccina (2011) evidencia que caberá à autoridade julgadora conciliar todos os direitos fundamentais e demais preceitos constitucionais aplicáveis à espécie, de modo a não permitir que, no afã de se buscar a celeridade na análise dos processos acabe por desconsiderar, por completo, as demais normas constitucionais de igual relevância. Ainda segundo o autor, o direito a razoável duração processual não deve ser analisado de forma isolada, mas sim conjugada com os demais valores e princípios constitucionais,

exigindo assim, uma interpretação sistemática desse direito que impeça tanto uma morosidade indevida, como uma celeridade incoerente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa aqui relatada, teve-se como objetivo apurar a promoção da *accountability* em uma IFES, através do elemento da responsabilização dos agentes públicos, verificando os processos administrativos instaurados, no período de 2013 a 2016, nas suas diversas unidades administrativas (*campi*). Desta forma foram analisados os Procedimentos administrativos disciplinares, Sindicâncias e outros procedimentos disciplinares, com intuito de verificar a quantidade de processos instaurados, prazos de finalização dos processos, assim como as penalidades aplicadas.

Logo, houve na Instituição um total de 31 procedimentos investigativos, sendo 16 processos administrativos disciplinares, 14 sindicâncias e 01 processo administrativo disciplinar de rito sumário. Deste total, 24 foram julgados e 07 estão em julgamento, ou seja, ainda sem decisão proferida. Dos julgados, 20 foram arquivados, 03 tiveram a penalidade de suspensão aplicada e 1 teve a decisão proferida de advertência.

Com relação aos prazos de conclusão, observou-se que existe um elevado tempo de finalização de todos os procedimentos, mesmo a legislação permitindo prorrogações. Nos processos administrativos disciplinares verificou-se um tempo médio de conclusão de 863 dias, o que representa uma elevação de mais de 700% de tempo acima do considerado “normal” pela legislação. Houve processos apurados em 270 dias, aproximadamente 8 meses, sendo este o prazo mais célere. Em contrapartida, teve processos com prazo máximo de apuração com 1460 dias, ou 4 anos;

Com relação às Sindicâncias, esses elevados prazos de conclusão também se repetem, porém com maior intensidade, tendo um tempo médio de 770 dias para conclusão, aumento de mais de 1200% acima do colocado como “ideal” pela norma legal. Tiveram procedimentos apurados em 190 dias, aproximadamente 6 meses, e na outra ponta procedimentos concluídos em 1609 dias, ou 4 anos e 4 meses. No que tange aos



Processos administrativos de rito sumário, houve apenas 1 procedimento neste período, sendo este concluído em 515 dias, aumento de aproximadamente 1140 % acima da norma legal.

A limitação da pesquisa está associada à coleta de informações, pois se restringiu somente à Coordenação de processo administrativo (CPAD), da Instituição, não envolvendo os investigados e acusados nos procedimentos, assim, como também foi considerado uma limitação sobre este elemento, a quantidade de processos analisados, já que foram analisados somente os que estavam acessíveis nos arquivos da CPAD. Desta forma pode ocorrer de não representar a quantidade de procedimentos instaurados nos anos estudados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. “**Finanças Públicas, Democracia e Accountability**”. In Ciro Biderman e Paulo Arvate, orgs. Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2002.

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

BRASIL. [CGU]. Controladoria Geral da União. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF, 2012

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

_____. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da união, das autarquias e das fundações públicas federais, e de legislação correlata. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

_____. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo,



emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais**: síntese & respostas a dúvidas mais comuns Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, DF: MARE. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoesoficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRAVO, M. I. S. O Trabalho do Assistente Social nas Instancias Públicas de Controle Democrático. In: Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/9IN2mnNP98m5WmPos4I3.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO FILHO, J. S., **Manual de direito administrativo**. 24. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPAD, 2006.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JESSOP, B. **The Future of the Capitalist State**. Cambridge: Polity Press, 2002.

KETTL, D. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2006.





MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

MEDAUAR, O. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MOTA, A. C. Y. H. **A Accountability no Brasil**: Os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, L. C. **Procedimento Administrativo**: entre o poder e a legitimidade. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

PAIVA, M. **Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**. 2009. Monografia (Especialização em auditoria interna e controle governamental) — Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, 2009.

PICCINIA, F. V. F. **O devido processo legal no processo administrativo disciplinar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINHO, J. A. G. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil**: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência**: o programa de governo eletrônico no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

PRIEBI, V. S. **Tempos do direto**: A razoável duração do processo sob a ótica do conselho nacional de justiça (CNJ). 2017. Dissertação (Mestrado em políticas públicas) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.





RAUPP, F. M. **Construindo a *Accountability* em câmaras municipais do estado de Santa Catarina**: Uma investigação nos portais eletrônicos. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à informação. **Revista Gestão e Planejamento**. v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

ROCHA, A. C. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: ANPAD, 2008.

ROCZANSKI, C. R. M.; TOMASI, M. Universidade Pública e *Accountability*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2010. Painel 45., Brasília/DF. **Anais**... Brasília: Consad, 2010.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, J. P. **Processo administrativo disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal de Tocantins, Palmas, 2015.

