

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Michel Gontijo Brito de Meira

**TERMO DE AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Belo Horizonte

2019

Michel Gontijo Brito de Meira

TERMO DE AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Ana Luiza Gomes Araújo

Belo Horizonte
2019


Michel Gontijo Brito de Meira

Termo de Ajustamento Disciplinar no âmbito do Estado de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora


Prof. Ana Luiza Gomes de Araújo (Orientadora) – Fundação João Pinheiro


Prof. Juliana Aschar (Avaliador) – Fundação João Pinheiro


Prof. Thais Mara Alexandrino (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2019

M514t Meira, Michel Gontijo Brito de.
Termo de ajustamento disciplinar no âmbito do estado de Minas Gerais [manuscrito] / Michel Gontijo Brito de Meira. – 2019. [10], 52 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Ana Luiza Gomes Araújo

Bibliografia: f. 58-60

1. Processo Administrativo – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Poder disciplinar – Minas Gerais. 4. Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) – Minas Gerais. I. Araújo, Ana Luiza Gomes. II. Título.

CDU 35.077.3(815.1)

AGRADECIMENTOS

À professora Ana Luiza, gostaria de agradecer a imensa atenção, apoio, carinho e disponibilidade para me passar seu conhecimento e me guiar na produção deste trabalho.

Agradeço imensamente a toda equipe da Controladoria-Geral da Corregedoria Geral do Estado por terem tornado 500 horas de estágio obrigatório muito agradáveis e principalmente a Diretoria da Área Econômica da Controladoria-Geral, Elky do Vales Santos, por ter sido a minha tutora e me passado grandes aprendizados e conhecimentos da Administração Pública.

Aos meus pais agradeço o apoio.

Aos amigos que tive a oportunidade de conhecer durante o curso. Obrigado a todos vocês pelo apoio e pelas palavras que sempre ajudaram a seguir em frente.

A todos os professores e pessoas que direta ou indiretamente fizeram parte da minha da minha formação.

Muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho busca fazer uma análise do Termo de Ajustamento Disciplinar, no âmbito do Estado de Minas Gerias, analisando como tem sido o uso deste novo instituto e qual tem sido o impacto dele no quantitativo dos demais procedimentos disciplinares após a sua implementação. Esse novo instituto, estabelecido a partir de 2015, vêm com o intuito de ser uma forma alternativa aos procedimentos padrões de punição dos servidores que cometem atos ilícitos e aplicação de penas a estes. Neste termo, que pode ser proposto aos servidores que cometeram infrações puníveis com repreensão ou suspensão, são acordadas condições nas quais o agente se compromete em ajustar sua conduta e torná-la ideal ao ambiente da Administração Pública. Tendo em vista o grande custo de recursos e tempo que os tradicionais métodos do sistema disciplinar trazem, o Termo de Ajustamento Disciplinar se torna uma alternativa extremamente válida. Neste sentido, percorrendo a legislação que baseia o novo instituto, princípios de processos administrativos, direitos e garantias do agente público à luz do princípio da eficiência e outros fatores, o presente trabalho visa demonstrar o ganho que a Administração Pública tem a receber com o uso do novo Termo de Ajustamento Disciplinar.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento Disciplinar; Correição; Procedimentos Disciplinares; Princípio da Eficiência; Direitos e Garantias do Servidor Público.

ABSTRACT

The presente work seeks to assay the Disciplinary Adjustment, inside the State of Minas Gerias, analysing how have been the use of this new institute and what have been the impact that it has bring to the others disciplinares procediments. This new institute was stabilished in 2015 and has the objective of been an alternative way to the original punishment aplicated by the regular procediments to those workers who commit any irregularity. The this Disciplinary Adjustment, that can be offered to those employees who committed irregularitys punishable with rebuke or suspenson, are agreed conditions which the employee compromises to adjust his conduct to the work enviroment. Considering the high cost that the traditioal methodos of punishment have, the Disciplinary Adjustment is a very interesting alternative. Going on this line of though, the presente work analises the legislation that supports the new institute, principles of the administrative process, rights and guarantees of the public funcionalism, the principle of efficiency and other factors, and also, this work, seeks to demonstrate the good effects that the public administration can get with the use of the Disciplinary Adjustment.

Key-words: Disciplinary Adjustment, Correction, Disciplinary Procedures, Principle of Efficiency; , Rights and guarantees of the public funcionalism

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGE – Advocacia Geral do Estado

AP – Administração Pública

BH – Belo Horizonte

CGE – Controladoria Geral do Estado

CGU – Controladoria Geral da União

FHEMIG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

MG – Minas Gerais

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PE – Princípio da Eficiência

SAI – Sindicância Administrativa Investigatória

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

STF – Supremo Tribunal Federal

SUSPAD – Suspensão do Processo Disciplinar

TAD – Termo de Ajustamento Disciplinar

Lista de tabelas

Tabela 1 Quantitativo de PAD, SAI e TAD no Estado de MG no período de 2015 a 2018.....	47
Tabela 2 Resultados dos PADs no período de 2015 a 2018.....	50
Tabela 3 Motivações para arquivamento de processos administrativos disciplinares no período de 2015 a 2018	51
Tabela 4 Tempo médio de duração, em dias, de PAD, SAI e TAD	52

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Quantitativo de PAD, SAI e TAD no Estado de MG no período de 2015 a 2018.....	47
Gráfico 2 Resultados dos PADs no período de 2015 a 2018	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	Atividade correicional do Estado	15
2.2	O princípio da eficiência	15
2.2.1	Facetas do princípio da eficiência	17
2.3	Deveres, garantias e direitos do servidor público	21
2.3.1	Deveres dos servidores públicos.....	23
2.3.2	Direitos e garantias dos servidores públicos	24
2.3.3	Sanções administrativas.....	27
2.4	Sindicância administrativa investigatória	28
2.5	Processo administrativo disciplinar (PAD)	30
2.5.1	Princípios dos processos administrativos	31
2.5.2	Fases do processo administrativo disciplinar	33
2.6	Termo de ajustamento disciplinar (TAD)	36
2.6.1	TAD e o princípio da eficiência.....	38
2.6.2	TAD e as garantias e direitos dos servidores públicos.....	39
2.6.3	TAD e a indisponibilidade do interesse público	40
2.6.4	Outras experiências de TAD	41
3	METODOLOGIA	44
4	TERMO DE AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	46
4.1	Análise dos dados	46
4.1.1	Quantitativo dos processos	47
4.1.2	Resultado dos PADs instaurados e encerrados	49
4.1.3	Tempo de duração dos processos	52
4.2	Opinião de servidoras entrevistadas da CGE	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
	REFERÊNCIAS	59
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas com as servidoras da Controladoria Geral do Estado	63

1 INTRODUÇÃO

O estatuto do servidor público, que consiste na lei 869, de 1952, estabelece os direitos e deveres que regem a relação jurídica, entre a Administração Pública e o servidor, tratando sobre uma série de aspectos do ambiente do burocrata, entre eles o regime disciplinar.

Até o ano de 2015, a Administração Pública, ao receber a denúncia de algum ilícito administrativo cometido por servidor público no exercício de suas funções ou a algum tema que possua relação com esta, adotava dois tipos padrões de procedimentos a saber: a sindicância investigatória preliminar ou o processo administrativo disciplinar (PAD).

A sindicância é um procedimento investigativo que busca a verdade material. Ela visa juntar documentos, colher informações, entre outros métodos para que se chegue o mais próximo da verdade dos fatos e como consequência recomendar ou não em seu relatório final se um PAD deve ser instaurado. Logo, neste processo não há o contraditório e ampla defesa, uma vez que não resulta na aplicação de sanção. Vale ressaltar que o resultado do relatório final não é obrigatório, ou seja, uma sindicância pode indicar que um PAD seja viável, porém o gestor responsável pode decidir pelo contrário, porém é necessária motivar tal ação.

Já nos casos em que a denúncia é acompanhada de um amplo leque de documentos, fatos, declarações que comprovem a materialidade do fato, o PAD pode ser instaurado de prontidão. Esse processo é diferente da sindicância. Ele visa a apurar se ocorreu ou não a infração cometida por determinado servidor público.

Em suma, utilizando o Manual Prático de Prevenção a Ilícitos da Controladoria Geral do Estado – CGE, pode-se destacar, que a sindicância é um procedimento preliminar à instauração do PAD, visa verificar a possível ocorrência da ilegalidade, possui autoria ou materialidade indeterminadas, não cabe contraditório e ampla defesa, não aplica penalidades e o seu prazo é de 30 dias. Por outro lado, o PAD visa a apurar a responsabilidade do servidor, possui a autoria e materialidade bem determinados, apresenta o contraditório e ampla defesa garantidos, caso contrário o processo se torna viciado, e deve ter sua nulidade decretada, aplica penalidades, se for o caso, e possui um prazo de 60 dias prorrogáveis por mais 30.

Pode-se concluir que esses processos de apuração e coerção geram em seu conjunto um gasto grande para os governos: “Segundo pesquisa do ilustre

professor Léo da Silva Alves, presidente do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito], cada procedimento disciplinar custa, em média, R\$ 25.023,33.” (De Souza, 2018)

E, segundo a Controladoria Geral da União - CGU entre 2003 e 2018 ocorreram 63.503 procedimentos disciplinares no âmbito federal. Mostra-se necessário que se tenha uma alternativa para esses procedimentos que gere um menor custo para o Estado, mas atenda ao interesse público.

Há que se considerar que o tempo e recursos gastos pelo Estado com esses procedimentos padrões são significativos e, em um cenário de crise fiscal, mais alarmantes ainda.

Nesse contexto, surgiu o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) como alternativa para os casos em que a pena para o ilícito administrativo praticado pelo servidor seja de suspensão ou repreensão. Nessas situações, o servidor possui a opção de assinar um termo em que se compromete a uma série de medidas que devem ser determinadas pela autoridade competente para que ele melhore o seu comportamento e como consequência os procedimentos padrões de investigação e coerção são substituídos, gerando uma economia para o erário.

Elaborado para substituir o PAD e a SAI, o TAD caracteriza-se pela menor duração, simplificação do processo e necessidade de que o acusado admita a culpa para assinar o termo e se comprometer a ajustar sua conduta no ambiente de trabalho.

Logo, esta monografia é importante porque o impacto que os TAD podem gerar deve ser mensurado e pode causar efeitos positivos no âmbito da Administração Pública. Essa nova alternativa passou a ser possível a partir de 2015 com o Decreto 46.906 de 16 de dezembro de 2015.

Sendo assim, este trabalho possui como problema principal a elaboração de um diagnóstico, englobando as áreas prioritárias do Estado, que possibilite verificar se ocorreu a redução do número de PADs e SAIs no Estado de MG, a partir da instauração do TAD e também verificar se este novo procedimento é de fato mais célere do que os anteriores.

Para isso, o objetivo geral é o de justamente elaborar este diagnóstico com as informações relevantes a partir do banco de dados da Controladoria Geral do Estado de MG – CGE.

De forma a complementar esta análise será feito em um primeiro momento o levantamento da legislação que rege o TAD, uma discussão dos princípios constitucionais que permitem e legitimam o uso deste instituto, tendo como destaque o princípio da eficiência e um breve comparativo entre o TAD e outros modelos semelhantes que foram implementados em outras entidades também estatais. Será ainda tratada a opinião da gestora responsável pela elaboração do projeto inicial do TAD dentro da CGE e será feita uma análise dos dados coletados, utilizados na construção do diagnóstico. O último capítulo consiste na conclusão do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão tratados os elementos teóricos que estão no entorno da discussão do TAD e possuem relevância para o seu embasamento, legitimidade e aplicação.

2.1 Atividade correicional do Estado

O regime disciplinar exercido pela Administração se baseia principalmente, na Lei Estadual 869 de 6 de julho de 1952, intitulada de Estatuto dos Funcionários Público do Estado de Minas Gerais.

Essa face da atuação estatal vislumbra a busca pela verdade e punição dos envolvidos, caso culpados, por meio de processos administrativos que podem ser realizados quando ocorrem denúncias ou suspeita de que tenha ocorrido alguma irregularidade relacionada ao exercício da função de determinado servidor. Dessa forma, serão tratados neste capítulo: o princípio da eficiência que corrobora com essa ação da Administração, os direitos e deveres dos servidores e os processos utilizados para apuração e punição de ilícitos.

2.2 O princípio da eficiência

Dado o atual contexto do Brasil de forte crise fiscal em todas as esferas de governo, o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição da República, ganha um importante destaque. Nesta sessão, será utilizado principalmente o autor Onofre Alves Batista Júnior como referência para definir e explicar o funcionamento deste princípio e suas facetas. Entretanto, primeiramente, à luz do mesmo autor, outros importantes contextos serão abarcados.

Os princípios da Constituição são os norteadores do ordenamento jurídico. Eles constituem o ponto de partida para toda a estruturação do sistema jurídico brasileiro. “Podemos mesmo dizer que o sistema jurídico é uma ordem teleológica de princípios jurídicos” (Batista Júnior, 2004)

Cabe ressaltar que os princípios são normas que servem para analisar situações concretas. Apesar de certa subjetividade em sua essência, todos eles devem ser observados e não podem ser sobrepostos uns aos outros. Cada cenário necessita de interpretação para saber-se qual o balanceamento de valores e interesses é o ideal para solucionar o conflito.

Segundo Batista Júnior, os princípios jurídicos são revestidos de duas funções: a função positiva e a negativa. A função positiva se relaciona à influência que os princípios exercem na elaboração de normas, interpretação e decisões tomadas em torno do ordenamento jurídico, ou seja, eles atuam na “criação, desenvolvimento e execução do direito” (Batista Júnior, 2004). Ao observar essa regra, pode-se perceber que o ordenamento jurídico é uma forma de dar concretude e aplicar os princípios em situações reais. Por isso, os princípios são norteadores da interpretação de leis.

Já em relação à função negativa, tem-se que esta função está atrelada ao afastamento de normas que contrariem os princípios jurídicos, tornando inválidas partes do ordenamento que estejam nesta situação.

Dentre esses princípios jurídicos, o da eficiência receberá maior destaque neste trabalho. Para conceituar o que é eficiência, deve-se recorrer aos domínios da Ciência da Administração. Neste campo do saber, as organizações não vivem para si próprias, mas sim para alcançar um objetivo final. Cabe então, interpretar que a Administração Pública é uma organização com o objetivo final de alcançar o bem comum e ofertar as necessidades da coletividade.

Para alcançar esses objetivos deve-se ser eficiente. Nas palavras de Batista Júnior: “Eficiência quer dizer fazer as coisas bem-feitas, resolver problemas, cumprir com seu dever, reduzir custos” (Batista Júnior, 2004). Ou seja, ela é a relação de custo-benefício, é alinhar os esforços aos resultados, é a relação entre meios e fins. De forma sucinta, o que se busca é o melhor atendimento ao interesse público, sempre com a justiça social e por isso, interessa menos a tecnologia ou a qualidade do serviço/produto, mas muito mais se as necessidades sociais foram satisfeitas de forma justa (Júnior, 2004).

Portanto, a organização estatal deve visar ao seu objetivo final, à luz do princípio da eficiência.

O Direito ao incluir em seu universo um novo conceito ou norma de outro campo do saber, “deforma e transfigura aquele princípio que passa a ter um conteúdo jurídico, distinto daquele conteúdo original e peculiar que possuía” (Batista Júnior, 2004).

Sendo assim, o princípio da eficiência ao ser absorvido da Ciência da Administração foi transformado para se adequar ao mundo público e ao papel do Estado.

De forma geral, a doutrina brasileira não trabalhou muito o princípio da eficiência, pois ele é visto como um princípio expresso na Constituição apenas como forma de enfatizar a sua existência, visto que para a maioria dos autores a eficiência já estava implícita e constitui dever de qualquer ação racional, aplicando-se também às ações do Estado.

Ao contrário dessa linha de raciocínio, Batista Júnior entende que o Princípio da Eficiência deve ser explicado e debatido, visto que principalmente a partir da formação do Estado de Direito ele pode vir a ser interpretado de maneira inadequada.

Antes do Estado de Direito havia o Estado Liberal, um Estado que possuía poucas atribuições e a maioria dos seus processos era voltada para a resolução de situações internas. Porém, com o passar do tempo as funções estatais aumentaram, o que culminou no Estado de Direito, que se caracteriza como um Estado que busca satisfazer necessidades da população e gerar o bem comum, possuindo uma série de serviços e programas que o antigo modelo não possuía.

Nesse novo contexto de funções, simplesmente deixar a eficiência como se fosse algo inerente às ações estatais pode acarretar uma visão formalista, que iria na contramão da intenção deste princípio. Esse Estado deve visar ao bem comum, otimizando o interesse público e para isso deve sempre buscar ações eficientes, adaptando e buscando os melhores meios para alcançar os fins desejados em todas as suas tomadas de decisões.

Em suma, nas palavras de Batista Júnior, “o Princípio da Eficiência - PE, assim, traduz o intento, pois, de realização plena, maximizada do interesse geral, do bem comum.” (Batista Júnior, 2004), e, por fim, ele acrescenta, “é nesse sentido que, como corolário do Princípio da Supremacia do Interesse Público, fica desenhado no ordenamento jurídico o Princípio Constitucional da Eficiência” (Batista Júnior, 2004)

Tendo em vista a importância desse princípio para a Administração, serão tratadas as seis facetas da eficiência conforme descritas por Batista Júnior.

2.2.1 Facetas do princípio da eficiência

A primeira faceta trabalhada pelo autor em questão se chama produtividade. Essa faceta está diretamente ligada ao fato de o Estado Moderno possuir uma série de responsabilidades e funções que o modelo anterior não possuía.

Ela implica que a Administração atenda aos interesses públicos¹ e realize todas as suas obrigações da maneira mais produtiva possível, dizendo respeito às entregas derivadas de suas funções.

Cabe ressaltar que essa faceta não diz respeito a escolha de quais serão os objetivos da Administração, mas sim na otimização da articulação entre meios e fins.

Segundo Batista Júnior (2004), existem duas formas de o princípio da eficiência gerar uma maior produtividade. A primeira delas é via uma aplicação otimizada dos recursos públicos escassos nas atividades estatais, chamada de *Minimalprinzip*, e a segunda é via maximização dos resultados, chamado de *Maximalprinzip*. Portanto, é possível concluir que a produtividade é um meio que a Administração deve utilizar para realizar suas atividades previstas constitucionalmente. Ou seja, é o alcance das finalidades do Estado utilizando a menor quantidade possível de recursos.

Cabe ressaltar que o PE não vislumbra qualquer tipo de redução de gastos, ele exige que os objetivos estatais sejam alcançados pela melhor otimização dos recursos públicos e à luz da Constituição esse objetivo é principalmente o do bem comum e redução da injustiça social. “Enfim, toda a massa dos recursos disponíveis deve ser utilizada de forma eficiente e redundar no melhor resultado possível, que atenda eficazmente aos objetivos maiores traçados na CRFB/88, isto é, deve proporcionar a melhor prossecução do bem comum” (Batista Júnior, 2004). Portanto, a ideia de redução de gastos não está atrelada ao PE, pois ele é uma relação meio-fim, enquanto a redução é apenas uma análise dos meios.

A próxima faceta é a da economicidade. Este aspecto do PE está previsto expressamente na Constituição e é extremamente necessário não reduzir o PE a somente ele.

São duas as formas de enxergar esta faceta, a primeira é de forma mais estrita, onde enxerga-se como economicidade uma análise do gasto financeiro a ser realizado pela Administração visando alcançar o fim proposto, buscando a melhor relação custo X benefício e combate ao desperdício. Já uma visão mais global desse

¹ O interesse público é definido por Marçal Justen de forma negativa, ou seja, definindo aquilo que ele não é. Justamente por isso, segundo o autor, é difícil contemplar um conceito específico deste termo. Destaca-se apenas que o interesse público não pode ser confundido com o interesse do aparato estatal, onde se desta o terceiro setor, composto por agentes governamentais

aspecto, permite vislumbrar não somente uma minimização dos gastos, como também uma maximização das receitas. “Nessa abordagem macro, a eficiência da gestão financeira e da execução orçamentária reconduz, também, a um compromisso global, com a necessária observação da relação custo vs. benefício. Para tanto, a AP (eficiente) deve adequar a sua receita à sua despesa” (Batista Júnior, 2004).

Sendo assim, de forma instrumental ao cumprimento do PE, está atrelado o poder de tributação do Estado. Este poder do Estado viabiliza a execução de atividades e conseqüentemente o maior zelo pelo bem comum. O que a economicidade busca sobre esse aspecto é garantir que os benefícios gerados pela manutenção do bem comum sejam maiores do que os malefícios causados pela tributação. Logo, nas palavras de Batista Júnior, “esta, pois, é a ideia central do Estado Social Tributário de Direito (eficiente), que arrecada com base em indícios de capacidade contributiva e presta serviços públicos conforme as necessidades sociais, em respeito à ideia de eficiência”. (Batista Júnior, 2004)

Importa ressaltar que a maximização da receita do Estado não é a ideia de que se tribute o máximo possível, mas sim que toda a carga tributária arrecadada seja utilizada pelo Estado sem desvios. “Enfim, que a sonegação, a evasão e a elisão fiscal sejam combatidas e afastadas” (Batista Júnior, 2004).

Ainda segundo essa visão, pode-se citar como exemplo a corrupção. A corrupção gera uma sensação para os cidadãos de que o seu dinheiro não está sendo bem gasto e não atende aos interesses públicos. Como consequência desse cenário, as pessoas passam a tentar cada vez mais driblar o sistema tributário e, como resposta, o Estado necessita aumentar a carga tributária que é cobrada da população. Ou seja, a ineficiência causada pela corrupção feriu o aspecto da economicidade e ainda gerou uma maior ineficiência do sistema tributário.

Cabe destacar novamente que outro ponto de cuidado nesta faceta é o de não reduzir todo o PE a somente este aspecto. Como citado por Batista Júnior (2004) em uma situação de iminente epidemia, a distribuição de vacinas para a população deve deixar o aspecto da economicidade de lado e focar principalmente na celeridade, que será tratado mais a frente. Se a economicidade for tratada como aspecto único do PE podem ocorrer ocasiões em que “alternativas desavisadas, em diversas situações concretas que a realidade denuncia, sem o menor critério, chegaram mesmo a tomar como padrão de eficiência o número de servidores públicos

dispensados ou o número de órgãos privatizados.” (Batista Júnior, 2004). Portanto, é necessário cuidado para não simplificar a eficiência em redução dos meios.

Por fim, é mister salientar o risco de se achar que o que custa menos é o que atende a economicidade. Na maioria dos casos o fazer nada é o que gera menor custo para o Estado, porém o princípio da eficiência busca o bem comum e o não fazer é a pior opção para se alcançar este objetivo. “A economicidade diz respeito à otimização de despesas, e não à minimização de custos; com ela aspira-se à majoração dos benefícios, da utilização, e não ao singelo “barateamento”” (Batista Júnior, 2004).

A terceira faceta é a da qualidade. Em um primeiro momento é essencial divergir a ideia de qualidade no setor público daquela aplicada ao setor privado. É comum que correntes liberais como o gerencialismo tentem aplicar a lógica privada ao serviço público, no sentido de que os usuários dos serviços prestados pelo Estado são equivalentes aos clientes de uma empresa e por isso o serviço prestado deve ser aquele que mais satisfaz essa clientela. Entretanto, os serviços prestados pelo Estado são para a garantia do interesse público e os “clientes” não necessariamente pagam pelo serviço. Por vezes para atender ao interesse público é necessário não atender aos usuários de determinado serviço, mas sim aos que dele necessitam, mas não possuem condição de buscar esse atendimento. “o alicerce da questão está na pessoa humana, e não nos contribuintes de impostos, nem sequer nos clientes, ou nos usuários efetivos dos serviços públicos, ou mesmo sequer se limita aos cidadãos.” (Batista Júnior, 2004).

Tendo essa ideia como referencial, então, o ideal a ser alcançado pelo serviço público é o bem comum, que deve estar pautado na pessoa humana e não em grau de satisfação de clientes e usuários do serviço. Segundo Batista Júnior (2004) a eficiência administrativa no serviço público enfatiza a necessidade de melhorar os resultados sob o aspecto da pessoa humana, que deseja o atendimento igualitário de suas necessidades e seus interesses.

Outra faceta derivada do PE é a da celeridade e presteza. Têm-se por observância que, principalmente nos países latino americanos, serviços do poder público possuem longas filas e tempo de espera, e é evidente que para ser eficiente deve-se ser célere. É um ponto importante que os governos dessa parte do mundo devem trabalhar para atender ao PE. “O interesse público não pode esperar; a fome, a miséria, o atendimento dos mínimos existenciais têm pressa; a melhor alternativa

para a prossecução do bem comum é, também, a que de forma mais célere é atendida” (Batista Júnior, 2004). Sendo assim, os resultados alcançados na equação essencial da economicidade “custo x benefício”, deve incluir uma outra incógnita de essencial importância, o tempo.

A quinta faceta vislumbrada por Batista Júnior é a da continuidade dos serviços públicos. Esta característica do PE garante que o interesse público seja sempre buscado pelo Estado. Não basta apenas em um momento obter um resultado satisfatório e posteriormente não buscar sua manutenção ou mais resultados semelhantes. “A interrupção na prestação dos serviços públicos, com toda certeza, traz uma lesão apreciável à satisfação das necessidades coletivas de segurança e bem-estar a cargo da AP, sendo, pois, a continuidade um pressuposto do Estado Social (eficiente).” (Batista Júnior, 2004)

A sexta e última faceta do PE é a desburocratização. Este aspecto segundo Batista Júnior (2004) é instrumental e decorrente da economicidade e da celeridade, porém é de suma importância e por isso merece destaque. A desburocratização afeta a Administração na sua parte processual, eliminando processos longos e desnecessários, enquanto no âmbito estrutural ela afasta e elimina estruturas desnecessárias que distanciam o cidadão do Estado. Essa aproximação da AP do administrado permite maior controle deste em relação àquela, consequentemente conferindo maior legitimidade ao poder público. Essa manobra consiste no enxugamento do escalão intermediário da burocracia, permitindo que a tomada de decisão seja função do gestor que está mais próximo da população, facilitando a identificação e resolução de problemas. “Desta forma, em uma intrincada equação, em nome da eficiência jurídica, a desburocratização pressupõe que o poder decisório deva se aproximar dos destinatários da atuação pública” (Batista Júnior, 2004).

Por fim, para Batista Júnior, essas são as facetas que decorrem do PE que o fazem ser tão essencial e crítico para o funcionamento da AP de forma geral.

2.3 Deveres, garantias e direitos do servidor público

Ao se falar do regime disciplinar, é mister destacar que o servidor público possui uma série de direitos e garantias que o tornam responsável pelas decisões tomadas durante o exercício de seu cargo. Para tentar garantir que essas escolhas

sejam as mais adequadas à sua tomada de decisões, erros cometidos ou comportamentos ilegais deixam-no sujeito às possíveis sanções e coerções aplicáveis pela lei.

A princípio, faz-se necessário definir quem são esses servidores, quais são seus deveres e direitos, para então se falar sobre o regime disciplinar a eles aplicado. “Agente Público é toda pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado” (Justen Filho, 2012). Cabe destacar que os agentes públicos são pessoas físicas, logo, as regras, direitos, deveres e regime disciplinar que serão tratados ao longo desta sessão não se aplicam às pessoas jurídicas que possuem vínculo com o Estado. Elas se aplicam mais especificamente a uma classe de agentes públicos denominada servidores públicos.

Essa categoria é muito bem definida por Maria Sylvia Zanella Pietro, “Servidor público em sentido amplo, são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”. (Pietro, 2014). Porém esse conceito abarca também os empregados públicos e contratados temporariamente, que não serão abordados nesta pesquisa. Será utilizado, portanto, o conceito restrito de Pietro que engloba os titulares de cargos públicos efetivos e em comissão, com regime jurídico estatutário.

Dessa forma, tem-se que o servidor público representa a vontade do órgão em que está alocado, afastando-o de qualquer maneira do interesse privado em sua função.

Esses servidores podem ser classificados de diversas maneiras, quanto ao seu vínculo, quanto ao local, entre outras formas. “As classificações têm relevância não apenas didática, mas jurídica” (Justen Filho, 2012). Uma dessas formas de classificação é quanto ao poder ao qual se vinculam, podendo ser federal, estadual, distrital ou municipal. O foco deste trabalho será nos servidores estaduais, mais especificamente aos que exercem suas funções no Estado de Minas Gerais.

Tendo bem delimitado quais servidores estarão diretamente envolvidos com o problema pesquisado, agora será mais detalhado a respeito dos deveres que esses servidores públicos possuem no exercício de suas funções.

2.3.1 Deveres dos servidores públicos

Esse viés da carreira de servidor público é extremamente complexo, ao ponto de ser “impossível produzir um elenco geral e abstrato de todos os deveres que recaem sobre todos os servidores públicos” (Justen Filho, 2012). Sendo assim, a determinação dos deveres de um servidor depende diretamente do seu cargo e funções, que são determinados por lei. Entretanto, é possível destacar aqueles deveres que são gerais, ou seja, abrangem todas ou a grande maioria das carreiras.

Esses deveres são separados em dois grupos principais: os de meio e os de resultado. Os de resultado são aqueles “que impõe ao devedor o dever de produzir a prestação de modo a realizar um fim.” (Justen Filho, 2012), enquanto os deveres de meio recaem sobre a escolha das melhores formas de se realizar os fins desejados pelo Estado.

Dentre os deveres de meio é possível destacar:

- O dever de presença física (assiduidade) que consiste na obrigação de estar no local de trabalho desempenhando suas funções nos horários e dias determinados em sua carreira;
- Dever de cortesia, “no seu trato com os demais servidores (hierarquicamente superiores e inferiores) e com os não servidores, o sujeito tem o dever de tratamento cortês” (Justen Filho, 2012). Ou seja, mesmo que haja desavenças, elas devem ser deixadas de lado no exercício da função pública. Esse dever visa também à manutenção da dignidade alheia e um ambiente de trabalho agradável;
- Dever de obediência, o qual diz respeito ao princípio da hierarquia. Todo servidor público deve obedecer a seus superiores hierárquicos desde que a ordem não viole o princípio da legalidade;
- Dever de diligência, que diz respeito à dedicação e produtividade que o servidor necessita possuir em seu trabalho de modo a conseguir o melhor resultado possível. “Por isso, o sujeito não está obrigado apenas a dedicar seus melhores esforços, mas também impõe a ele que obtenha o resultado final necessário” (Justen Filho, 2012);
- Dever de lealdade que visa a buscar que o servidor público no exercício de sua função afaste o interesse privado e tenha sua lealdade voltada para o interesse público, promoção de direitos fundamentais e da democracia. Cabe

ressaltar que esse princípio de maneira alguma implica em uma submissão do servidor a sua chefia ou àqueles que possuem cargos políticos;

- Dever de impessoalidade: o servidor deve tomar suas decisões sem nenhum tipo de juízo de valor. Ele deve sempre tomar “em vista apenas o direito e os valores fundamentais. A imparcialidade impõe a escolha da solução em vista do direito” (Justen Filho, 2012).

Além desses deveres indicados por Justen Justen Filho, existem outros previstos no art. 216 da lei Estadual nº 869 de 6 de julho de 1952, como o de pontualidade, discricção, urbanidade, lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir, observância das normas legais e regulamentares, obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais, levar ao conhecimento da autoridade superior irregularidade de que tiver ciência em razão do cargo, zelar pela economia e conservação do material que lhe fora confiado, providenciar para que esteja em ordem no assentamento individual a sua declaração de família, atender prontamente às requisições para a defesa da Fazenda Pública e à expedição das certidões requeridas para a defesa de direito.

2.3.2 Direitos e garantias dos servidores públicos

Alavancando o que foi citado como os principais deveres dos servidores públicos, têm-se como pauta os principais direitos e garantias atribuídos a eles, sendo suas principais categorias os deveres-poderes, direitos fundamentais, direitos atinentes ao vínculo funcional propriamente dito, direitos patrimoniais e direitos não patrimoniais.

Segundo Justen Justen Filho, os deveres-poderes são aqueles que o servidor não somente tem o direito de adotar determinada conduta, mas como também tem o dever de fazê-la. Dessa forma, é possível destacar o dever-poder de posse e início de exercício. Esse direito, em suma, diz que o Estado deve proporcionar ao servidor condições de posse e exercício de suas funções e este como contrapartida tem a obrigação de realizar essas tarefas. No dever-poder de exercício das competências e atribuições, “o servidor é legitimado a defender suas competências e atribuições, adotando todas as providências necessárias a tanto” (Justen Filho, 2012). O último dever-poder é da defesa das instituições de direito, que é o fato de o servidor ser obrigado a defender os valores fundamentais e a Constituição.

Os direitos fundamentais são aqueles que garantem ao servidor uma condição humana de trabalho. Um destaque desse direito é a parte relacionada à dignidade. “A supremacia da dignidade se constitui em valor fundamental à estruturação da ordem jurídica e à existência de Estado, inclusive no relacionamento com seus servidores” (Justen Filho, 2012).

Os direitos atinentes ao vínculo funcional propriamente dito dizem respeito à relação jurídica existente entre o servidor e o Estado e são os principais: direito a greve e à sindicalização, direito ao devido processo legal e direito às condições materiais adequadas ao exercício das funções.

O direito a greve está previsto na Constituição, porém necessita de uma lei específica para regulamentá-lo. Atualmente, o Supremo Tribunal Federal entende que aos servidores públicos se aplica a mesma lei da iniciativa privada (Lei federal 7783/89), enquanto não for editada a lei específica a que se refere o art. 37, VII. Tal decisão está expressa nos mandados de injunção 670, 708 e 712, ajuizados pelos Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (Sindpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep) e julgados pelo STF em 2007. O direito de sindicalização é garantido pela CF/88 (art 37, VI) e não depende da edição de norma para ser efetivado.

O direito ao devido processo legal é uma garantia do servidor de que o Estado deve seguir determinados procedimentos e ritos, garantindo assim que em um processo no qual possa vir a ser punido determinado servidor haja uma forma garantida que possa assegurar os direitos aos quais esse servidor deve ter acesso. Em outras palavras: “as providências de natureza administrativa que possam apresentar restrição ou limitação aos direitos pessoais ou funcionais do servidor deverão respeitar um procedimento, norteado pela ampla defesa e pelo contraditório” (Justen Filho, 2012).

O direito a condições materiais adequadas ao exercício das funções corresponde ao dever do Estado de garantir segurança pessoal, salubridade, higiene, entre outros.

Outra categoria são os direitos patrimoniais, que são o pagamento da remuneração via cofres públicos e o direito de aposentadoria desde que cumpridos os requisitos previstos em lei.

Sendo assim, como contrapartida desses variados direitos, tendo em vista as obrigações que o servidor público possui, ele está sujeito a um regime disciplinar no exercício de suas funções, caso cometa algum ilícito, que visa a coerção e melhoria do serviço público via processos administrativos. “O sujeito investido no exercício de competências estatais se encontra em situação de responsabilização administrativa no sentido de submissão ao direito e vinculação à realização dos fins que justificam a existência do Estado” (Justen Filho, 2012)

Dessa forma, uma boa definição do que é a responsabilidade administrativa é trazida na doutrina por Justen Filho. “A responsabilidade administrativa consiste no dever de o agente estatal responder pelos efeitos jurídicos-administrativos dos atos praticados no desempenho de atividade administrativa estatal, inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática de ato ilícito” (Justen Filho, 2012).

Inclusive, o servidor público tem o dever de responder não somente por suas ações, mas como também por suas omissões, “como causador jurídico de certos efeitos, cabe ao agente arcar com as consequências pertinentes” (Justen Filho, 2012).

A responsabilidade administrativa, então, se traduz em inúmeros deveres que se não cumpridos caracterizam a prática de um ato ilícito e como consequência o servidor pode e deve ser submetido a sanções. Essas sanções são frutos do direito administrativo sancionatório, que possui como principais características:

- os ilícitos e as sanções administrativas obedecem ao regime próprio do direito penal;
- aplica-se o princípio da legalidade no tocante à definição das infrações e na fixação das sanções;
- a configuração da ilicitude depende da presença de um elemento subjetivo reprovável, que integra a descrição normativa do ilícito;
- o sancionamento se subordina ao princípio da proporcionalidade;
- a observância ao devido processo legal, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, é uma condição inafastável para punição (Justen Filho, 2012)

Dentre essas características cabe ressaltar a aplicabilidade do princípio da legalidade o qual sugere a obrigatoriedade de todas as infrações e suas respectivas sanções estarem previstas em lei.

A incidência do princípio da proporcionalidade que torna ilegal qualquer punição excessiva à conduta do agente público e a incidência do devido processo

legal que garanta ao servidor que a apuração dos fatos irá seguir um rito que garanta o contraditório e a ampla defesa.

Esse sistema de coerção funciona com base na aplicação de sanções em ocasiões nas quais o servidor pratica algum ato ilícito. Portanto, agora será definido e explicado de forma mais completa o que é um ilícito funcional e como as sanções são aplicadas.

“O ato ilícito funcional consiste na conduta reprovável, omissiva ou comissiva, praticada por servidor e infringente de dever jurídico a ele imposto por lei” (Justen Filho, 2012). Então, é necessária a presença de um elemento subjetivo que indique dolo ou culpa por parte do infrator, implicando na infração de um dever jurídico. Dessa forma, a infração disciplinar “consiste na desobediência cometida contra a disciplina interna pela qual se rege a Administração Pública. Trata-se de ação humana que o Estatuto declara como ilícita”. (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013). Feitas essas considerações, passa-se a abordar as sanções administrativas.

2.3.3 Sanções administrativas

A sanção administrativa funcional segundo Justen Justen Filho é uma punição que consiste na restrição a direitos ou na ampliação de deveres, prevista em lei para um determinado tipo de ilícito funcional pré-estabelecido. Esse método de coerção é tratado pela doutrina como uma punição, para fazer com que o servidor que produziu o dano ou realizou a conduta indevida tenha um prejuízo, mas não deixa de possuir um caráter preventivo na medida em que ameaça de punição os servidores que vierem a exteriorizar práticas de atos reprováveis. Importa ressaltar que a sanção é aplicada via processo administrativo, que será melhor explorado mais a frente. Isso ocorre para atender ao direito do devido processo legal e garantir o contraditório e a ampla defesa do acusado.

Essas sanções são determinadas em Minas Gerais pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (Lei Estadual nº 869 de 6 de julho de 1952) nos seus artigos 244 e 245, sendo que as sanções aplicáveis são de cassação de aposentadoria, demissão a bem do serviço público, demissão, destituição de função, suspensão, multa e repreensão.

A repreensão constitui a mais branda das punições. Ela é aplicada nos casos previstos no art 216 e incisos da Lei nº 869 de 6 de julho de 1952, que são

ilícitos como o não cumprimento de assiduidade, pontualidade, discricção, urbanidade, entre outros.

A suspensão

Consiste no afastamento do servidor de seu cargo por um determinado período de tempo. Denota agressão grave ao ordenamento, oriunda de conduta dolosa, bem como reincidência em infrações administrativas de menor monta. Prevista nos arts. 244 e 246 da Lei Estadual nº 869 de 6 de julho de 1952. Duração: não excederá 90 dias; O servidor perderá todas as vantagens e direitos decorrentes do exercício do cargo, correspondentes aos dias de suspensão (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013, p. 34)

A destituição de função é aplicável àqueles servidores efetivos os quais possuem cargos de confiança no Estado. Os que praticarem ou contribuir para a prática de infrações estão sujeitos a perderem suas funções.

A demissão e demissão a bem do serviço público são penalidades “aplicáveis em condutas com elevado grau de ofensividade aos deveres funcionais dos servidores, gerando o rompimento do vínculo jurídico entre o servidor e a Administração” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013). Como exemplo é possível citar o acúmulo de cargos, exercício de atividade laboral quando em gozo de licença médica e lesar dolosamente os cofres públicos.

A cassação de aposentadoria ocorre quando o servidor tiver praticado infração punível com demissão ou demissão a bem do serviço público quando em prática de suas atividades e ao momento da aplicação da sanção já se encontrar na condição de inativo. Um exemplo seria compartilhar informações que eram confidenciais durante o exercício da sua função.

Entretanto, essas punições possuem ritos e regras para serem aplicadas, para que seja respeitado o direito ao devido processo legal do servidor público. Entre esses procedimentos será destacado em seguida a Sindicância Administrativa investigatória (SAI), o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e o recente Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD).

2.4 Sindicância administrativa investigatória

A sindicância administrativa investigatória é um procedimento preliminar à instauração de um eventual processo administrativo. Ela é cabível quando mediante

uma situação ou denúncia não se possui ao certo a materialidade ou a autoria do suposto ilícito cometido, ou seja, “é instaurada quando os fatos trazidos ao conhecimento da Administração Pública não são suficientes para indicar, com clareza, os possíveis autores ou a existência de infração” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013).

Mesmo sendo um procedimento prévio, a sindicância não pode ser instaurada em situações que possuem acusações vagas, infundadas ou que simplesmente visam denegrir a imagem de determinado servidor. Ela deve ser instaurada em casos graves e com possíveis danos.

Conforme entendido pelo STF nas decisões MS 23.410 e MS 22.791 de 2004 e 2009 respectivamente, a sindicância prescinde de contraditório e ampla defesa, uma vez que o processo não visa punir o servidor investigado e, sim, elucidar os fatos em busca da verdade. Em muitos casos, sequer há um servidor investigado, uma vez que se desconhece a autoria. Para resguardar o servidor ela pode possuir caráter sigiloso e, portanto, no ato de sua publicação não consta nome de possíveis envolvidos no suposto ilícito.

A sindicância não possui obrigatoriedade da constituição de uma comissão para conduzi-la, porém é recomendado que isso ocorra. O prazo é de 30 dias (improrrogável) para a conclusão do inquérito administrativo, conforme §2º, do artigo 220, da Lei nº 869 de 6 de julho de 1952. Após esse período um relatório deve ser elaborado pela comissão sindicante. Nele deve conter a conclusão da comissão no que tange aos fatos investigados, resultando na instauração de um processo administrativo disciplinar ou no arquivamento do expediente.

Importa ressaltar a fração da Lei nº 869 de 6 de julho de 1952 que dispõe sobre a sindicância:

Art. 220 (...) § 1º - Ficar dispensada a fase do inquérito administrativo quando forem evidentes as provas que demonstrem a responsabilidade do indiciado ou indiciados.

§ 2º - O inquérito administrativo se constituirá de averiguação sumária, sigilosa, de que se encarregarão funcionários designados pelas autoridades a que se refere o art. 219 e deverá ser iniciado e concluído no prazo improrrogável de 30 dias a partir da data de designação.

§ 3º - Os funcionários designados para proceder ao inquérito, salvo autorização especial da autoridade competente, não poderão exercer outras atribuições além das de pesquisas e averiguação indispensável à elucidação do fato, devendo levar as conclusões a que chegarem ao

conhecimento da autoridade competente, com a caracterização dos indiciados.

§ 4º - Nenhuma penalidade, exceto repreensão, multa e suspensão, poderá decorrer das conclusões a que chegar o inquérito, que é simples fase preliminar do processo administrativo.

§ 5º - Os funcionários encarregados do inquérito administrativo dedicarão todo o seu tempo aos trabalhos do mesmo, sem prejuízo de vencimento, remuneração ou vantagem decorrente do exercício.

Tendo em vista esse prévio processo investigatório, na próxima sessão será abordado o PAD propriamente dito.

2.5 Processo administrativo disciplinar (PAD)

No âmbito do Estado é possível falar sobre “dois” tipos de processos, “processo legislativo, pelo qual o Estado elabora a lei, e, de outro, os processos judicial e administrativo, pelos quais o Estado aplica a lei” (Pietro, 2014).

O processo judicial é composto de uma relação trilateral entre o autor da infração, o réu e um terceiro imparcial, o juiz. Esse modelo de processo só pode ser desencadeado mediante provocação do autor. O poder judiciário não possui a prerrogativa de instaurar um processo sem a devida provocação.

Por outro lado, os processos administrativos podem ser instaurados mediante provocação, assim como os judiciais, mas também podem ser instaurados de ofício pela Administração Pública, ou seja, por vontade própria sem depender de terceiros para a deflagração dos procedimentos. Ele é composto de uma relação bilateral, “de um lado o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro estranho à controvérsia, mas como parte que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por lei.” (Pietro, 2014). Devido ao fato de a Administração ser parte do processo decorre a sua gratuidade, pois é de interesse da Administração o desenrolar dos procedimentos, diferente do processo judicial em que duas partes solicitam ao Estado a intermediação de um conflito, sendo necessário o pagamento por esse “serviço”.

Importa ressaltar a diferença existente entre os conceitos de processo e procedimento. O processo “é um instrumento indispensável para o exercício da função administrativa” (Pietro, 2014). Ele está presente em todos os atos da administração pública. Em sentido amplo ele constitui uma série de atos coordenados que antecedem uma decisão final da Administração. Já o procedimento é o rito, a forma do ato administrativo, “é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para

a prática de certos atos administrativos” (Pietro, 2014). Não são em todos os casos que existe previsão legal desses procedimentos. Nesses casos a Administração possui a discricionariedade de realizar as ações da forma que melhor atender ao seu interesse. Cabe ressaltar que quando o processo envolve litígio, entre eles os PADs, existem pelo menos quatro fases mínimas que ele deve percorrer: instauração, instrução, defesa e decisão, que serão mais aprofundadas mais à frente.

Dentre as diferentes modalidades de processos administrativos existentes, cabe destacar, no momento duas: o processo gracioso e o contencioso. O processo contencioso “é o que se desenvolve perante um órgão cercado de garantias que assegurem a sua independência e imparcialidade, com competência para proferir decisões com força de coisa julgada sobre as lides surgidas entre Administração e administrado”. (Pietro, 2014). Essa classificação de processo não se aplica a Administração brasileira, pois ela é considerada parte interessada do caso em questão e, portanto, não pode tomar decisões com força de coisa julgada. Já o processo gracioso é o que se aplica ao contexto brasileiro, onde a própria Administração realiza uma série de atos que culminam na aplicação da norma legal, apuração dos fatos e consequente decisão final, chamada de ato administrativo.

2.5.1 Princípios dos processos administrativos

A matéria processual deve atender a determinados princípios que são predeterminados em lei. Serão tratados alguns desses princípios para melhor entendimento do funcionamento do processo administrativo

A) Princípio da Publicidade:

Esse princípio está previsto no art 37, *caput*, da Constituição da República e determina que como os atos da Administração são públicos, os processos devem estar disponíveis para os interessados caso queiram acessá-los. Entretanto, segundo Pietro é necessário ater-se para que o direito de acesso não seja realizado de maneira excessiva, uma vez que pode tumultuar os atos e atrapalhar no andamento do processo (2015). Portanto aquele que desejar exercer esse direito deverá mostrar qual interesse individual ou coletivo será atendido. Somente em dois casos esse princípio pode ser restringido, no caso de processos sigilosos, resguardados pelo art 5º XXXIII da Constituição e nos casos de defesa da intimidade ou interesse pessoal (art 5º, LX).

B) Princípio da oficialidade:

Esse princípio dá respaldo para a Administração poder instaurar qualquer tipo de processo administrativo por vontade própria, sem depender da provocação de terceiros. No processo judicial esse princípio somente é aplicado após o início do processo, quando cabe ao Juiz garantir a sua continuidade, diferentemente do processo administrativo. Cabe ressaltar que esse princípio não anula a possibilidade de denúncias nem a instauração de processos via impulsão de parte interessada. Além disso, esse princípio também se aplica a revisões de processos em caso de fatos supervenientes ou ilegalidade em alguma etapa. Sendo assim ele está presente em todas as etapas e a Administração tem a prerrogativa de agir *ex officio*.

C) Princípio de obediência à forma e aos procedimentos:

Esse princípio também é chamado de princípio do informalismo, pois nos processos administrativos se tem a ideia de que ele é “formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas.” (Pietro, 2014). Portanto, não existe uma forma específica que o processo deve seguir a não ser que esteja previsto em lei quais as etapas são obrigatórias. Essas determinações ocorrem nas ocasiões em que está envolvido o interesse de particular, como nos processos licitatórios, disciplinares e tributários.

D) Princípio da gratuidade:

Esse princípio assegura que “Sendo a Administração Pública uma das partes do processo administrativo, não se justifica a mesma onerosidade que existe no processo judicial.” (Pietro, 2014). A própria lógica de funcionamento da Administração Pública não permite a cobrança da parte envolvida no processo. Como o Estado busca o interesse público, geralmente, qualquer ato realizado dentro do Estado que busque esse objetivo deve ser realizado independente de pagamento de custas.

E) Princípio da ampla defesa e do contraditório:

Esse é um dos principais princípios que devem ser observados pelos processos administrativos, pois ele está explicitamente presente na Constituição de 1988 no artigo 5º, inciso LV, “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes”, sendo que a sua inobservância resulta em nulidade do processo. Cabe ressaltar que “O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega

alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-lhe oportunidade de resposta” (Pietro, 2014). Portanto, fica evidente a importância desse princípio.

F) Princípio da Atipicidade:

No direito penal, quando uma pessoa comete uma infração ela está realizando uma atividade típica (prevista no modelo legal), antijurídica (contrária ao direito) e culpável. No direito administrativo se exige a antijuridicidade, para que seja aplicável o princípio da legalidade (PIETRO, 2015). Porém, não são todos os casos que conseguem ser abarcados pela lei ou que não são bem descritos, tornando algumas situações atípicas, em que não se encontra a tipicidade prevista em lei. Um exemplo é o que ocorreu com a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

É o que ocorre, por exemplo, com as infrações previstas na Lei nº 8.666, de 21-6-1993, cujo artigo 87 se limita a falar em “inexecução total ou parcial do contrato”, mencionando as sanções, sem especificar as hipóteses em que são cabíveis; seria uma situação comparável as normas penais em branco, previstas no artigo 3º do Código Penal, em que a definição da infração fica dependendo de ato normativo de outro órgão; no caso da licitação, normalmente são os editais de licitação e os contratos que indicam o conteúdo das infrações (Pietro, 2014, p. 776).

Portanto, esse princípio está ligado diretamente aos PADs, pois ele se refere aos casos em que não está explicitamente previsto em lei o ilícito praticado por servidor e qual sua respectiva punição. Nesses casos, cabe à Administração escolher, em observância dos fatos, qual a sanção que se adequa melhor a situação, sempre em concordância com o princípio da “razoabilidade, em especial em seu aspecto de proporcionalidade dos meios aos fins.” (Pietro, 2014).

G) Princípio da economia processual:

Esse princípio decorre do entendimento de que o objetivo final de um processo é a aplicação da lei ou busca pela verdade. Portanto, não cabe formalismos excessivos que apenas oneram a Administração e em nada acrescentam ao objetivo final. Dessa forma, esse princípio se liga diretamente ao do informalismo, determinando que não existam etapas desnecessárias à legalidade do processo.

2.5.2 Fases do processo administrativo disciplinar

A partir de agora serão detalhadas e explicadas as fases do processo administrativo disciplinar, que se encaixam nas classificações e respeitam os princípios anteriormente citados.

A instauração constitui o ato que dá início ao processo. Ela pode se dar de ofício (atendendo ao princípio da oficialidade e sem depender de terceiros) ou a pedido do interessado. Além disso

“indica os requisitos a serem observados no requerimento do interessado (art 6º); veda a recusa imotivada de documentos (art 6º parágrafo único); prevê a possibilidade de elaboração de modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes (art 7º); e admite a possibilidade de serem formulados em um único requerimento pedidos iguais de uma pluralidade de interessados, salvo preceito legal contrário” (Pietro, 2014, p. 782).

Portanto, a instauração é o momento em que se dá início ao processo disciplinar. Via de regra ele é formalizado via portaria e sua instauração deve ocorrer logo quando a autoridade competente pelo processo tome ciência dos fatos.

Essa fase do processo começa oficialmente no dia em que o extrato do ato for publicado no Diário Oficial do Executivo.

Importa ressaltar que é possível o aditamento do ato de instauração nos casos de conexão ou continência. Segundo o Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, a conexão pode ocorrer quando existir ligação entre duas ou mais infrações, podendo ser a conexão subjetiva, onde há mais de um servidor envolvido no caso, a conexão material, onde uma infração é realizada para encobrir de alguma forma outra infração e a conexão probatória, quando a prova de uma infração influi na descoberta de outra. Já a continência ocorre quando diante de uma só ação o servidor deflagra duas ou mais infrações. Portanto, “O aditamento tem a finalidade de possibilitar a apuração da nova imputação, sem o comprometimento do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e dos demais princípios norteadores do processo administrativo disciplinar” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013).

A próxima etapa do processo é a instrução. Segundo o manual de prevenção e apuração de ilícitos administrativos da CGE essa fase busca elucidar o fato e organizar o processo para que uma decisão final seja tomada.

Nesse momento a comissão responsável pelo andamento do processo busca apurar os fatos, baseada nos princípios da verdade material e da oficialidade. Podem colher dados e buscar informações que não haviam sido apresentadas. Cabe ressaltar a importância de se fornecer o contraditório e a ampla defesa ao acusado nessa etapa, pois em caso de inobservância destes, o processo deve ser anulado.

Essa fase como um todo se divide em três etapas, a instrução propriamente dita, defesa e relatório. Essas fases podem ser vistas como a produção de provas, defesa do acusado e resultado final da comissão.

A instrução propriamente dita é prevista no art. 224 da Lei Estadual 869 de 6 de julho de 1952, “é aquele em que, sob o princípio do contraditório e da ampla defesa, são produzidas pela comissão disciplinar as provas necessárias ao esclarecimento dos fatos.” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013).

Nessa etapa do processo ocorrem as audiências. Neste momento a comissão formada possui a prerrogativa de coletar depoimentos, declarações e informações. Os depoimentos são oferecidos pelas pessoas tidas como testemunha do caso. Elas prestam o compromisso de dizer a verdade e estão sujeitas a serem acusadas do crime de falso testemunho caso mintam. As declarações são prestadas pelas partes interessadas no processo, podendo ser o acusado, acusador e o representante. Eles não se enquadram no crime de falso testemunho caso não digam a verdade, porém podem ser responsabilizados civil, penal e administrativamente caso realizem alegações falsas. As informações são feitas pelas pessoas que não possuem o compromisso de dizer a verdade e são realizados por: ascendentes, descendentes, afins em linha reta, cônjuge, irmão, doentes, deficientes mentais e os menores de 14 anos, conforme artigos 206 e 208 do Código de Processo Penal.

Cabe destacar que o acusado deve ser ouvido quando todos os fatos já tiverem sido levantados e apurados, pois nesse momento é de suma importância que ele possa se defender de forma que tudo o que havia para ser apurado já seja de conhecimento da comissão.

Dessa forma, quando encerrada a instrução a comissão deve analisar tudo o que foi levantado e determinar se o servidor deve ou não ser indiciado. “Desta feita, o indiciamento é um juízo acerca da culpabilidade do servidor acusado, não mais em caráter precário, mas em detido juízo cognitivo exauriente.” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013). Sendo assim, se a comissão julgar que o ato cometido pelo servidor pode ser enquadrado em alguma transgressão disciplinar, o indiciamento do acusado ocorre.

Em relação à defesa do acusado, ela pode se dar em dois momentos: prévia ou escrita. Segundo o mesmo manual da CGE, a defesa prévia é aquela em que o denunciado oferece junto aos documentos e informações iniciais, provas que

interessem à sua defesa. Já a defesa escrita se dá após a instrução processual, quando o acusado possui 10 dias para apresentar a sua defesa, conforme dispõe o artigo 225, da Lei nº 869 de 6 de julho de 1952.

Após essas duas etapas, a comissão elabora um relatório conclusivo que sempre indica a inocência ou responsabilidade do servidor. “Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão deve indicar o fato, o dispositivo legal ou regulamentar transgredido e sugerir a pena a ser aplicada, observando a natureza e gravidade da infração e os danos que dela provirem para o serviço público.” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013).

Por fim, o relatório conclusivo é enviado para a autoridade que determinou a instauração do processo para a realização do julgamento. Nesse momento “A autoridade julgadora formará sua convicção pela livre apreciação das provas, da defesa, do relatório e outros elementos contidos no processo, podendo solicitar parecer e outras diligências, se necessários” (Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos, Controladoria Geral do Estado, 2013). Entretanto, cabe destacar que este relatório conclusivo não é vinculado, ou seja, a autoridade responsável pela instauração do processo não é obrigada a seguir as sugestões da comissão, podendo tomar medidas diferentes desde que motivados os argumentos para tal tomada de decisão.

2.6 Termo de ajustamento disciplinar (TAD)

Antes da existência do TAD os procedimentos padrões para investigação e análise de algum ilícito supostamente cometido por servidor eram a SAI e o PAD. Entretanto, esses processos são demorados e tendem a custar caro ao erário, tendo em vista que comissões são formadas para a sua realização e os servidores que as compõem devem ficar exclusivamente por conta destes procedimentos, conforme Lei Estadual número 869 art 220, § 3, que diz respeito à SAI e o art 222 que se refere ao PAD. Isso gera um gasto significativo no que concerne aos salários dos servidores, que devem parar de realizar suas atividades costumeiras e ficar exclusivamente trabalhando nos respectivos processos.

Levando em consideração que ambos foram tratados neste trabalho, será mencionado brevemente como funcionam. Segundo o Manual prático de prevenção e apuração de ilícitos administrativos da Controladoria Geral do Estado, a SAI é um

processo preliminar de investigação o qual não possui acusados e visa somente à juntada de documentos e tentativa de concretizar a materialidade do fato. Por essa razão não possui o contraditório e a ampla defesa. Já o PAD é um processo disciplinar em que a autoria e a materialidade estão evidentes. Ele é mais robusto, apresentando o caráter acusatório em relação a prática ilícita realizada pelo servidor. Sendo assim, neste o contraditório e a ampla defesa estão presentes.

Em alternativa a esses procedimentos, dentro de um contexto de demora e falta de celeridade na Administração Pública de maneira geral, tanto em processos meio como em processos fim, o Termo de Ajustamento Disciplinar surge no Estado de Minas Gerais com o intuito de ser uma maneira alternativa dentro do regime disciplinar, para reduzir e tornar mais eficiente a forma como o Estado lida com o poder coercitivo que possui em relação aos seus subordinados.

O TAD possui um viés de simplicidade, podendo ser aplicado nos casos de repreensão ou suspensão, ou seja, nos casos de penas mais brandas aplicáveis para o ato cometido por agente público.

O TAD foi estabelecido em MG pelo Decreto 46.906 de 2015, e consiste em um termo de compromisso estabelecido entre o acusado e a Administração. O acusado admite a culpa pela infração cometida e se compromete a ajustar sua conduta para com o ambiente de trabalho. Em contrapartida a AP não realiza outro tipo de procedimento investigatório em desfavor do servidor em questão.

Cabe ressaltar que o decreto em comento, no seu artigo 6º determina algumas condições para que o TAD possa ser instaurado:

Art. 6º O TAD poderá ser formalizado no caso de infração sujeita às penas de repreensão ou suspensão, quando presentes os seguintes requisitos:

I - inexistência de dolo ou má-fé por parte do agente público;

II - histórico funcional favorável;

III - inexistência de prejuízo ao erário;

IV - inexistência de sindicância ou processo administrativo disciplinar em andamento para apurar outra infração;

V - a solução mostrar-se razoável ao caso concreto (Decreto Estadual 46.906/2015)

Importa dizer também que o TAD pode ser requisitado pelo servidor que está sendo acusado via PAD até antes da sua fase de defesa.

A duração do TAD pode ser acordada entre o servidor acusado e sua chefia imediata, podendo ter duração de um a dois anos, sendo a duração de um ano

aplicável para os casos de repreensão e a de dois anos para os casos de suspensão e caso algum dos seus termos seja descumprido seu cancelamento deve ser imediato.

2.6.1 TAD e o princípio da eficiência

O Princípio da Eficiência tratado previamente neste trabalho ganhou mais destaque com a ascensão de ideias liberais dentro do âmbito da AP. Para isso as facetas destacadas por Batista Batista Júnior se tornam ferramentas muito úteis para interpretar o TAD como um meio instrumental do poder coercitivo do Estado que atende às exigências do PE.

A faceta da produtividade que visa sempre melhores resultados com a menor quantidade possível de recursos públicos por parte de agentes públicos é contemplada pelo TAD. Esse termo de ajustamento torna o poder público mais produtivo uma vez que reduz o tempo gasto com processos de menor complexidade e evita que pelo menos dois ou três funcionários tenham que se dedicar exclusivamente para outro procedimento como a SAI e o PAD.

Dessa forma, o TAD auxilia nas duas formas de ganho de produtividade, o *Minimalprinzip* que é contemplado via menor gasto neste processo coercitivo e o *Maximalprinzip* via alcance do mesmo resultado dos processos padrões, que é a adequação das condutas, do servidor que cometeu infração, ao ambiente da AP.

A faceta da economicidade, que analisa principalmente a equação “custo X benefício”, corrobora com o uso do TAD no sentido que ele alcança o mesmo resultado proposto pelos outros processos, porém utilizando menos recursos públicos. Além disso, analisando pela visão global desta característica, que indica uma adequação das ações da AP às suas receitas e tendo em vista que os recursos públicos são escassos, faz-se essencial a utilização de um meio alternativo de coerção que alcance resultados semelhantes aos seus antecessores e gere economia para o erário.

A faceta da qualidade também é contemplada pelo TAD. Vale ressaltar que a qualidade neste sentido não é semelhante a do serviço privado, mas sim a do ambiente público, em que os clientes não pagam pelo serviço e até mesmo aqueles que não possuem condições de buscar os serviços devem ser atendidos pelo Estado. Sendo assim, a qualidade no contexto público deve vir na busca do bem comum. O TAD, ao otimizar processos internos do Governo, possui como consequência o melhor

funcionamento da máquina pública e, conseqüentemente, facilita a busca pelo bem comum.

A celeridade e presteza são claramente amparadas pelo TAD, uma vez que ele evita um longo processo de investigação, juntada de documentos, coleta de depoimentos, entre outros. Sendo assim, o processo interno de coerção da AP ocorre de forma mais rápida e célere.

A quinta faceta de continuidade dos serviços públicos é englobada pelo TAD na medida em que ele auxilia o poder estatal a otimizar a conduta de seus agentes. Nesse sentido, o Estado funcionado de maneira mais correta, facilita a busca contínua pelo bem comum previsto no PE.

A última faceta do PE, a desburocratização, é amparada pelo TAD no seu sentido processual uma vez que ela busca a redução de longos processos e o termo de ajustamento veio com o intuito de substituir processos mais demorados em situações menos complexas.

2.6.2 TAD e as garantias e direitos dos servidores públicos

O TAD é um instrumento disciplinar novo que está sendo implementado em MG, por isso este possui relação direta com os direitos e deveres do servidor, mais especificamente ele é uma ferramenta alternativa às punições aplicadas aos servidores que não realizarem os seus deveres.

Os principais deveres abordados neste trabalho são os exemplificados por Justen Justen Filho (2012), abordados no item 2.3.1, e o TAD pode servir como forma de punição do não cumprimento de qualquer um deles desde que a pena prevista em lei para tal irregularidade seja de suspensão ou repreensão.

Já em relação aos direitos do servidor, cabe destacar que o TAD não afeta nenhuma garantia a qual o servidor possui acesso.

Cabe lembrar que o direito ao devido processo legal é àquele em que o Estado deve seguir ritos e procedimentos específicos para realizar procedimentos coercitivos, como explicado no tópico 2.3.2 deste trabalho.

Um questionamento que pode ser feito ao uso do novo instituto é que como no TAD o processo é simplificado, o direito ao devido processo legal adquirido pelo servidor é violado a partir do momento que o contraditório e ampla defesa do acusado são anulados pelo processo, fazendo com que, em tese, seus direitos não fossem respeitados.

Entretanto, cabe destacar, que o termo de ajustamento somente pode ser firmado entre o acusado e a sua chefia no caso daquele assumir a culpa pelo ilícito cometido. Ou seja, o próprio acusado se declara culpado pelo fato ocorrido e, portanto, não há necessidade de que ocorra uma fase de defesa por parte deste.

Faz-se mister destacar que o TAD respeita inteiramente o princípio da legalidade, uma vez que somente as sanções previstas em lei e os ilícitos os quais são punidos com repreensão e suspensão são objetos de sua análise e possível aplicação.

2.6.3 TAD e a indisponibilidade do interesse público

Um possível argumento apresentado contra o uso do TAD é o de que ele fere a indisponibilidade do interesse público, tendo em vista que a Administração desiste de realizar um processo investigatório que possivelmente culminaria em outras descobertas de atos ilícitos.

O TAD frente a indisponibilidade do interesse público foi tema tratado no trabalho “ANÁLISE DO AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE MINAS GERAIS – FHEMIG” de autoria de Laiana Lanna Mendes Alves, 2018. Por isso, neste item ele será tratado resumidamente, utilizando os pontos principais já tratados por ela.

O que foi abordado por Alves (2018) foram dois pontos centrais que tratam do princípio da indisponibilidade do interesse público.

O primeiro ponto sob análise foi a definição do que é o interesse público e como ele se coloca frente aos demais, sendo que existem vários autores relativizando este tema de acordo com as necessidades atuais do Estado Democrático de Direito. Dentro deste aspecto, um aprendizado do trabalho supracitado é o de que não existe uma definição única do que é o interesse público. Justen Justen Filho (2012) destaca que a classificação do interesse público é uma classificação negativa, baseada no que o interesse público não é.

Por exemplo, o interesse público não pode ser confundido com o interesse da maioria dos indivíduos, pois isso culminaria em um caráter autoritário onde o interesse público seria o da maioria e ignoraria os demais. Outro ponto é o de que o interesse público não pode ser confundido com o interesse do aparato estatal. Portanto, não há uma definição exata deste conceito.

O segundo ponto de essencial relevância é o de que por se tratar de um princípio, a indisponibilidade do interesse público está sujeita a uma análise e ponderação relativa a outros princípios. A regra, diferentemente do princípio, é excludente, ou seja, é aplicada ou não. Porém, como a análise em questão é sobre um princípio, é possível que outros princípios que baseiam o TAD, como o da eficiência, se sobressaíam neste caso e não ocorra nenhum tipo de ilegalidade dentro da aplicação do TAD.

2.6.4 Outras experiências de TAD

Esta sessão visa trazer exemplos de outros modelos de termos de ajustamento disciplinar semelhantes ou que possuem o mesmo intuito do TAD/MG. Em especial, será tratado mais a fundo sobre o caso de Belo Horizonte, uma vez que foi anterior ao TAD de MG e serviu como inspiração para o projeto e posterior decreto instituidor. Cabe destacar que esta análise não é de forma alguma exaustiva, apenas exemplificativa.

A Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD) foi introduzido em Belo Horizonte pelo art 6º da lei Municipal nº 9.310 de 13 de novembro de 2006 e regulamentada pelo decreto nº 12.636 de 22 de fevereiro de 2017. Ela possui um intuito similar ao do TAD, de simplificar e tornar os processos disciplinares mais céleres e menos dispendiosos para o governo. Nas palavras de Luciano Ferraz:

Seus objetivos centrais (da SUSPAD), além dos de desburocratizar e tornar menos dispendiosos os processos de controle disciplinar no âmbito da Administração Pública, foram: a) conferir maior celeridade aos processos instaurados pela Corregedoria – princípio da economia processual; b) permitir a auto-recuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração. (Ferraz, 2007, p. 2)

A implementação do SUSPAD se baseou em um levantamento de dados realizado pela prefeitura que demonstrou à época uma taxa baixíssima de processos que culminaram em demissão no ano de 2006.

Segundo essa análise, no ano em questão a Corregedora-Geral do Município de BH concluiu 720 PADs, sendo que destes 552 foram extintos por arquivamento, absolvição ou prescrição, dos 168 processos restantes que houve aplicação de penalidades, 51 foram de demissão. Destes 51 casos somente 10 foram motivados por improbidade administrativa. Com isso:

Percebe-se, afinal, que o trabalho desempenhado pela corregedoria do Município de Belo Horizonte, mercê do modelo de controle-sanção, embora gerador de ampla demanda processual, com custos significativos para o erário, não se configurava afinado com as modernas dimensões da eficiência, da eficácia e da economicidade (Ferraz, 2007, p. 4)

Usando esse diagnóstico como base argumentativa, a SUSPAD implementada em BH veio com diretrizes de simplificação dos casos mais brandos, como pode ser visto no art 225A² do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, introduzido pela Lei Municipal nº 9.310 de 13 de novembro de 2006:

Art. 225A - Nas infrações disciplinares, o Corregedor-Geral do Município, no momento da instauração do processo administrativo disciplinar ou da sindicância a que se refere o art. 221, V desta Lei, poderá propor a suspensão do processo disciplinar - SUSPAD, pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos, conforme a gravidade da falta, e desde que o servidor não tenha sido condenado por outra infração disciplinar nos últimos cinco anos.

§ 1º - Aceita a proposta, o Corregedor-Geral do Município especificará as condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do servidor, incluída a reparação do dano, se houver.

§ 2º - A suspensão será revogada se, no curso de seu prazo, o beneficiário vier a ser processado por outra falta disciplinar ou se descumprir as condições estabelecidas na forma do § 1º, prosseguindo-se, nestes casos, os procedimentos disciplinares cabíveis.

§ 3º - Expirado o prazo da suspensão e cumprindo o beneficiário as suas condições, o Corregedor-Geral do Município declarará extinta a punibilidade.

§ 4º - O beneficiário da SUSPAD fica impedido de gozar o mesmo benefício durante o seu curso e durante o dobro do prazo da suspensão, contado a partir da declaração de extinção da punibilidade, na forma do parágrafo anterior.

§ 5º - Não correrá prescrição durante o prazo da SUSPAD.

§ 6º - Não se aplica o benefício previsto no caput deste artigo às infrações disciplinares que correspondam a crimes contra a Administração Pública, a crimes aos quais seja cominada pena mínima igual ou superior a 1 (um) ano, a atos de improbidade administrativa e nos casos de abandono de cargo ou emprego.

§ 7º - O Prefeito expedirá normas complementares necessárias à aplicação deste dispositivo, inclusive para aplicação da SUSPAD aos procedimentos disciplinares em curso.

² Ao ser instituído em 2007, o Decreto Municipal 12.636/07 determinava como prazo de duração o tempo de 01 (um) a 5 (cinco) anos, conforme a gravidade da falta cometida. Atualmente, o Decreto Regulamentador alterou para 06 (seis) meses até 4 (quatro) anos, usando como critério a gravidade da falta cometida.

Faz-se mister perceber as semelhanças presentes entre as normas que regulam o SUSPAD, seus objetivos e ambições com aquelas que regulamentam o TAD, como aplicabilidade, duração, entre outros.

As repercussões do SUSPAD foram muito destacadas no trabalho acadêmico citado no item 2.6.3:

Um estudo realizado em agosto de 2011, aponta que entre março de 2007, data em que o instituto foi instituído, e o mês em curso (agosto de 2011), o SUSPAD já havia sido proposto a aproximadamente 1.100 servidores, sendo aceito por mais de 70% (880 adesões). Esse estudo apurou que das 800 adesões, 215 sanções haviam sido extintas e publicadas no Diário Oficial do Município e 290 foram revogadas. Assim, os resultados demonstram que a medida aplicada foi benéfica a mais de 63,12 % dos servidos que aderiram (Alves, 2018, p. 42)

Outro caso que merece ser destacado no âmbito dos ajustamentos disciplinares e processos semelhantes é o de Tocantins, que por meio da Lei Estadual nº 1.818 de 23 de agosto de 2007 permitiu a possibilidade de ser “elaborado termo de compromisso de ajuste de conduta quando a infração administrativa disciplinar, no seu conjunto, apontar ausência de efetiva lesividade ao erário, ao serviço ou a princípios que regem a Administração Pública” (art. 147 da Lei Estadual nº 1.818 de 23 de agosto de 2007). Por meio desta lei, permite-se vislumbrar a intenção do termo de compromisso de simplificar processos de baixa complexidade. Percebe-se por meio do art. 148 da referida lei que o termo vêm com o intuito de mitigar a quantidade de processos administrativos e reeducação do servidor que cometeu possível infração: “como medida disciplinar, alternativa de procedimento disciplinar e de punição, o ajustamento de conduta visa a reeducação do servidor, e este, ao firmar o termo de compromisso de ajuste de conduta, espontaneamente, deve estar ciente dos deveres e das proibições, comprometendo-se, doravante, em observá-los no seu exercício funcional”.

Cabe destacar, então, que os casos analisados nesta sessão possuíam objetivos similares de simplificar e melhorar o regime de correição estatal, fazendo com que os termos fossem uma alternativa aos processos tradicionais.

3 METODOLOGIA

O objetivo do presente trabalho é, como exposto anteriormente, realizar a construção de um diagnóstico do número de processos administrativos disciplinares implementados no âmbito do Estado de Minas Gerais, no período de 2015 a 2018, a partir da possibilidade de instauração do termo de ajustamento disciplinar.

Para alcançar tal objetivo estão sendo propostas três etapas de análises do problema. A primeira etapa consiste em pesquisa, revisão e leitura bibliográfica, localizado no capítulo 2 do presente trabalho. Nesse momento serão utilizadas obras de autores que estão ligados ao âmbito do direito administrativo, destacando conceitos como o PAD, TAD, SAI, os direitos e deveres do servidor público e uma análise mais aprofundada do princípio da eficiência, além de destacar e explicar como funciona a legislação desses procedimentos. Essa etapa é fundamental para embasar teoricamente tudo que será exposto posteriormente na pesquisa, permitindo deixar cristalinos todos os conceitos que serão utilizados como método de comparação ou critério de análise. Para GIL (1999) o conhecimento produzido em uma pesquisa é favorecido por meio da leitura e revisão de artigos científicos, livros e comunicações na respectiva área de interesse.

Sendo assim esse primeiro momento se classifica como uma pesquisa qualitativa, que busca uma análise do contexto em que o objeto de estudo está inserido. Esse tipo de abordagem irá servir para esclarecer conceitos, determinar linhas de pensamento a serem seguidas e abarcar o mundo dos significados, não compatível com equações, médias e estatísticas.

A segunda etapa da pesquisa será de variáveis quantitativas que, por seu turno, serão extraídas do banco de dados da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, sendo que, desde 2015, todo bimestre os órgãos e entidades do governo de MG enviam à corregedoria uma planilha contendo todos os procedimentos disciplinares que ocorreram no período. Nesse sentido, a coleta de dados será o ponto chave da pesquisa. Com ele será possível analisar o objetivo geral deste trabalho, apurando o número de Termos de Ajustamentos disciplinares em relação a quantidade de Processos Administrativos Disciplinares.

Outro ponto de destaque das variáveis qualitativas será a busca pelas repercussões do ajustamento de conduta dentro da Controladoria-Geral do Estado, procurando saber a opinião de alguns auditores internos, mediante a realização de

entrevistas, em relação a entre outros fatores, a discussão a respeito de o TAD ter sido estabelecido por decreto e não por Lei e, se essa questão afeta na sua legitimidade e aplicação.

Importa ressaltar que a entrevista será semiestruturada, ou seja, possuirá um roteiro pré-estabelecido que guia como a entrevista flui, porém não precisa ser seguido à risca. É permitido ao entrevistado falar mais abertamente sobre o assunto e muitas vezes essa prática é até mesmo incentivada pelo entrevistador. A entrevista é uma forma muito flexível de obtenção de dados e percepções, ela permite captar aspectos subjetivos como expressões corporais e tom de voz.

O último aspecto que essa pesquisa busca abarcar é o funcionamento do TAD, a maneira que ele se comporta frente ao PAD e à SAI e, como destaque, como ele é importante frente ao princípio da eficiência previsto na Constituição.

4 TERMO DE AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesta sessão será analisada a quantidade de Processos Administrativos disciplinares, Sindicâncias Administrativas Investigatórias e Termos de Ajustamento Disciplinar, no período de 2015 a 2018, além do tempo de duração de cada um desses procedimentos. O objetivo deste tópico é verificar se houve alguma alteração no quantitativo de PADs e SAIs após a publicação do Decreto 46.906 de 16 de dezembro de 2015, o qual institucionalizou o TAD e averiguar se os termos de ajustamento estão de fato sendo mais céleres do que os demais processos.

4.1 Análise dos dados

Para realizar esta análise, será utilizado o banco de dados da Controladoria Geral do Estado - CGE, órgão de controle interno de MG que possui uma série de informações sobre o âmbito disciplinar dos diversos órgãos e entidades do governo. A análise quantitativa será a partir do número de processos que foram iniciados no período mencionado acima, conforme assinalado. Enquanto que para cálculo do tempo decorrido, serão utilizados os processos que se iniciaram e encerraram no período referenciado.

Cabe ressaltar que os anos utilizados serão os de 2015, 2016, 2017 e 2018, pois a CGE passou a unificar as informações em seu banco de dados somente a partir de 2015, tornando inviável uma análise que envolvesse anos anteriores a este.

É mister destacar também que o tempo de duração médio dos processos foi calculado por meio de uma amostragem, com base nas três áreas prioritárias do governo de MG, saúde, educação e segurança pública. Estas são, de todas as áreas de atuação governamental, as que mais possuem processos no âmbito disciplinar.

Salienta-se também que a relação entre os processos estudados não é uma relação direta, onde o aumento de um implica na diminuição de outro ou vice-versa. Tem-se que vários outros fatores e políticas governamentais, como prevenção a ocorrência de ilícitos, também afetam no quantitativo destes processos e no seu tempo de duração.

4.1.1 Quantitativo dos processos

Agora será analisado em termos numéricos como se comportou os procedimentos padrões do sistema coercitivo do Estado após a implementação do TAD. A seguir, para melhor visualização e análise do comportamento dos processos ao longo do tempo, se apresenta uma tabela a qual refere-se aos anos de 2015 até 2018.

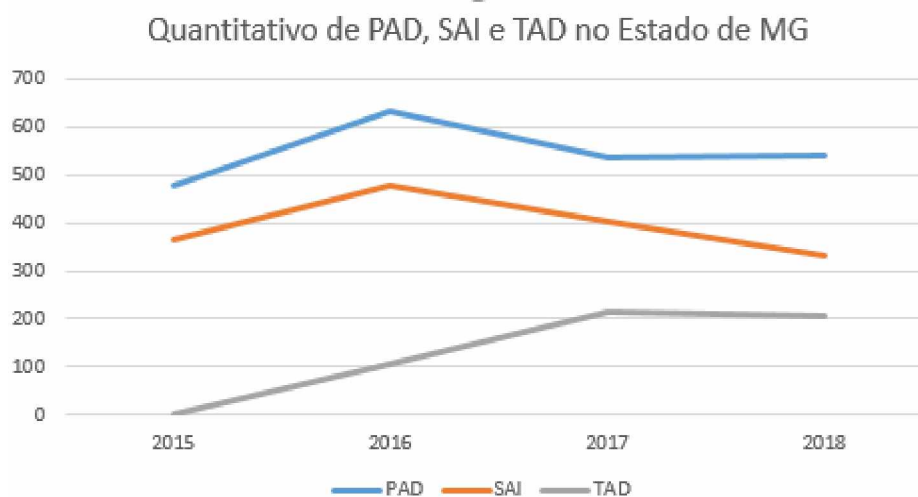
Tabela 1 Quantitativo de PAD, SAI e TAD no Estado de MG no período de 2015 a 2018

Quantitativo de PAD, SAI e TAD no Estado de MG					
	2015	2016	2017	2018	Total
PAD	480	632	537	542	2191
SAI	367	480	402	330	1579
TAD	0	106	215	204	525

Fonte: Banco de dados da Controladoria Geral do Estado, 2019. Elaboração própria

Para melhor visualização da evolução dos processos ao longo do tempo, segue também uma tabela:

Gráfico 1 Quantitativo de PAD, SAI e TAD no Estado de MG no período de 2015 a 2018



Fonte: Banco de dados da Controladoria Geral do Estado, 2019. Elaboração própria.

Cabe ressaltar que esse banco de dados da CGE é alimentado bimestralmente pelas demais secretárias, órgãos e entidades do governo. Portanto, caso alguma dessas entidades deixe de registrar algum tipo de processo é impossível que ele seja vislumbrado por esse banco de dados. Entretanto, todo bimestre a Corregedoria-Geral da CGE faz uma análise e verifica se os dados estão sendo

alimentados corretamente, permitindo vislumbrar esses números da maneira mais próxima possível da realidade.

Todos os dados referentes aos quantitativos de processo foram retirados da segunda página do arquivo PDF relatório consolidado 2015, 2016, 2017 e 2018.

Ademais, pode-se observar que no ano de 2015 o quantitativo de PAD foi consideravelmente menor, enquanto os demais anos tiveram número mais próximos. Uma possível explicação para esse acontecimento é a troca de governo que ocorreu no ano em questão, podendo ter ocorrido uma diminuição dos processos disciplinares enquanto os cargos de chefias estão sendo estabelecidos e também foi o primeiro ano de obrigatoriedade da remessa de informações para o banco de dados central da CGE, podendo ter ocorrido falhas neste início de procedimento.

Percebe-se também uma quantidade menor de SAIs no primeiro ano de análise, um aumento no ano de 2016 e uma posterior queda nos anos de 2017 e 2018.

Em relação ao número de TADs, observa-se que no primeiro ano não ocorreu nenhum TAD. Isso se deve ao fato de o decreto que estabelece esse procedimento ter entrado em vigor a partir de dezembro, não havendo margem de tempo para a realização de nenhum procedimento. Posteriormente, se observou um aumento do número de TADs, porém nos anos de 2017 e 2018 ocorreu uma estagnação deste número.

Cabe avaliar então que os PADs não tiveram uma diminuição a partir da possibilidade de implementação do TAD. Isso pode ter ocorrido por diversas razões, tendo em vista que houve um maior enfoque da corregedoria em punir aqueles servidores os quais não instauravam processos administrativos quando se tinha a materialidade e autoria claros, além de uma maior facilidade para se denunciar uma irregularidade por meio dos canais de comunicação digitais difundidos pelo Estado, por exemplo. De toda sorte, para além desses fatores ocorreu uma mudança de comportamento dentro da CGE. Antes deste período todos os processos administrativos do Estado eram instaurados pela Controladoria, e neste período ocorreu uma mudança neste processo. A partir do art 48 da Lei Estadual 22.257 de 27 de julho de 2016, que determina as competências da Corregedoria, determinou-se que a CGE passou a instaurar somente processos ou de grande complexidade ou processos que envolvessem autoridades ou processos que possuíssem grandes danos ao erário. Dessa forma, os demais processos passaram a ser enviados para as unidades de controle interno dos órgãos aos quais as denúncias diziam respeito. Essa

mudança vislumbra uma maior facilidade de se instaurar processos em relação à forma que isso era feito anteriormente. Entretanto, em um primeiro momento, esta situação contraria a expectativa inicial criada em torno do TAD.

Por outro lado, o número de SAIs diminui à medida que o número de TADs foi aumentado. A priori, têm-se nos dispositivos legais que a SAI é um procedimento no qual não se tem a autoria bem definida de uma denúncia ou caso de irregularidade. Portanto, não é possível fazer uma ligação direta entre o aumento de TADs e a diminuição de sindicâncias. Entretanto, têm-se que o novo instituto demonstra uma mudança na forma de se analisar casos de menor complexidade e possivelmente venha a ter causado uma mudança no pensamento dos servidores responsáveis por instaurar a sindicância, no sentido de ao invés de realizar uma investigação complexa em torno de um caso simples, se proponha um TAD para o servidor, evitando a desenrolar e gastos de uma sindicância. Portanto, uma possibilidade do que ocorreu é que esses procedimentos tenham sido substituídos pelo novo modelo mais simples.

Mais uma vez, essa relação não é direta e inúmeros outros fatores acarretam uma diferença nos resultados obtidos, entretanto existe sim um laço que liga esses procedimentos e com certeza afeta uns aos outros.

Mais um dado para se destacar é o de um baixo número de TADs em 2016, que provavelmente ocorreu devido ao fato de ele ser um processo muito recente e muitas entidades estatais ainda estavam e provavelmente ainda estão se adaptando e o conhecendo melhor.

4.1.2 Resultado dos PADs instaurados e encerrados

Nesta seção será abordado a respeito dos processos administrativos disciplinares que foram instaurados e encerrados no período de 2015-2018, buscando verificar qual foi o destino final da maioria destes processos e averiguar se o número de resultados de demissões ou demissões a bem do serviço público foi relevante. Todos esses dados assim como os anteriores foram retirados da segunda página do arquivo PDF relatório consolidado 2015, 2016, 2017 e 2018 e são alimentados bimestralmente pelas entidades governamentais, vide como dito anteriormente.

Para isso se apresenta a seguir uma tabela de barras para melhor visualização e comparação dos resultados.

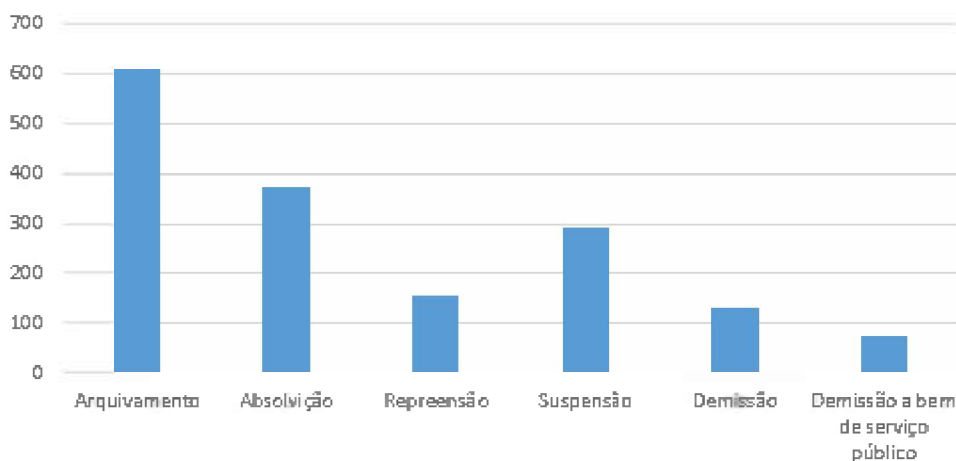
Tabela 2 Resultados dos PADs no período de 2015 a 2018

Resultados do PAD					
	2015	2016	2017	2018	Total
Arquivamento	29	129	165	285	608
Absolvição	24	40	110	197	371
Repreensão	14	38	38	67	157
Suspensão	20	47	101	125	293
Demissão	17	31	74	11	133
Demissão a bem de serviço público	5	3	43	23	74

Fonte: Banco de dados da Controladoria Geral do Estado, 2019. Elaboração própria
Segue também gráfico para auxiliar na análise:

Gráfico 2 Resultados dos PADs no período de 2015 a 2018

Resultados dos PADs instaurados e encerrados de 2015-2018



Fonte: Banco de dados da Controladoria Geral do Estado ,2019. Elaboração própria

Importa destacar que os únicos processos os quais o TAD não poderia ter substituído o PAD foram aqueles que o resultado foi uma demissão ou demissão a bem de serviço público, sendo que os demais poderiam ter sido substituídos pelo rito mais simples.

Da análise da tabela tem-se que dos 2196 processos instaurados no período analisado, 1636 foram concluídos, dos quais 657 resultaram na aplicação de

sanções. Ou seja, 40,16% dos processos instaurados e concluídos resultaram em uma ação coercitiva.

Do total de processos que resultaram em aplicação de sanção, 157 terminaram em repreensão, 293 em suspensão, 133 em demissão e 74 em demissão a bem de serviço público.

Dessa forma, esses dados demonstram que o TAD poderia ter substituído o PAD na grande maioria dos processos instaurados e encerrados no período. O PAD só seria a única opção de resolução do litígio em 12,65% dos processos instaurados e concluídos em que foi utilizado, aqueles que correspondem a demissão e demissão a bem de serviço público.

Faz-se mister destacar que uma possível substituição desses PADs por TADs acarretaria uma maior eficiência do processo coercitivo, trocando em situações de menor complexidade um processo longo e custoso por um mais simples e que atenda ao princípio constitucional da eficiência e todas suas facetas, como já abordado neste trabalho.

Ademais, cabe destacar o grande número de arquivamentos que ocorreram no período estudado, 608 processos foram arquivados, o que corresponde a 37,16% dos instaurados e concluídos. Segue tabela a qual analisa as principais motivações dos arquivamentos que ocorreram no período estudado.

Tabela 3 Motivações para arquivamento de processos no período de 2015 a 2018

Principais motivações para arquivamento de processos (2015-2018)	Porcentagem
Prescrição	69,32%
Perda do objeto	13,95%
Ausência de indícios de autoria e materialidade	9,34%

Fonte: Banco de dados da Controladoria Geral do Estado, 2019. Elaboração própria

Esse dado é alarmante uma vez que a maioria dos processos são arquivados por terem prescrito, no período em análise, segundo o banco de dados da CGE, 69,32% dos processos arquivados tiveram a prescrição como motivação e 13,95% tiveram perda de objeto como justificativa. Sendo estas duas as principais causas de arquivamento dos processos, o Estado não está sendo eficiente na sua análise e julgamento, sendo que longos processos estão causando perdas, tornando

o TAD, mais uma vez, uma ferramenta que pode auxiliar de forma expressiva na melhora destes resultados. Essa ideia pode ser extraída dos fatos abordados acima, tendo em vista que a grande maioria dos processos não culminam em demissão ou demissão a bem de serviço público, logo o TAD poderia ser uma alternativa e assim ocorreria um processo mais célere que dificilmente prescreveria ou haveria perda de objeto.

4.1.3 Tempo de duração dos processos

Neste tópico, serão analisados os tempos de duração de cada um dos procedimentos estudados, PAD, TAD e SAI. Para isso, foram analisadas as planilhas das seguintes secretarias e entidades: na área da educação, Secretaria de Estado da Educação Minas Gerais – SEE, na saúde, Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais – SES, Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, Fundação Hemominas e, na área da segurança pública, a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, que a partir de 2019 passou a ser chamada de SEJUSP, por determinação da Lei Estadual nº 23.304 de 30 de maio de 2019 .

Destaca-se que em alguns dos processos do banco de dados não consta o tempo de duração. Estes foram excluídos da análise para não interferirem na média dos demais. Além disso, por ser de preenchimento manual o banco de dados, algumas informações podem estar incorretas, entretanto, de forma geral, o acervo da CGE não deixa de ser uma representação bem próxima da realidade.

Para melhor comparação e análise dos processos, segue uma tabela.

Tabela 4 Tempo médio de duração, em dias, de PAD, SAI e TAD – Belo Horizonte – 2019

Tempo médio de duração (em dias)			
PAD	SAI	TAD (Formalização até Homologação)	TAD (Formalização até decisão da autoridade)
522	677	31,28	576

Fonte: Banco de dados da Controladoria Geral do Estado ,2019. Elaboração própria

Importa ressaltar, antes da comparação entre os processos, qual o critério utilizado para o cálculo desta quantidade de dias. Para o PAD esse tempo de duração

é do momento de sua instauração até a decisão final da autoridade e para a SAI é do momento de sua instauração até emissão de relatório e sugestão final da comissão.

Por outro lado, é possível analisar o TAD de duas maneiras. Como dito anteriormente, o TAD pode ter duração de 1 ou 2 anos e o resultado da autoridade só é feito após o cumprimento deste período pelo servidor que escolheu se submeter ao termo. O tempo de duração deste período está representado na coluna “TAD (decisão da autoridade)” que dura do momento da formalização do termo até a decisão final da autoridade após cumprido o prazo determinado.

Porém, o TAD é um procedimento simples que não depende de uma comissão ou de longas análises de documentos enquanto o período de “punição” está sendo cumprido pelo servidor. O momento em que existe a dedicação de um funcionário público para trabalhar em quais serão os requisitos que o outro servidor deve cumprir, com intuito de sua punição ser extinta por meio do TAD e todos os trâmites formais para que a decisão passe a fazer efeito ocorre entre a formalização deste e sua homologação. Sendo assim, a homologação determina o fim de um esforço que a Administração deve exercer, pois após este ato ocorre somente um acompanhamento do cumprimento por parte do servidor das exigências lavradas no termo. Após a homologação só acarretam maiores trabalhos à Administração caso o termo seja descumprido e um PAD seja instaurado. Esse modelo de análise do tempo é, então, o mais relevante, pois nele existe o maior custo ao erário no sentido de vencimentos de servidores envolvidos no processo. Pode-se notar o tempo de duração deste período na coluna “TAD (Formalização até Homologação)”.

Dessa forma, depreende-se da análise da tabela que a SAI é o procedimento mais demorado do período analisado, sendo que sua duração média foi de 677 dias, tornando muito positivo o resultado da diminuição destes procedimentos como demonstrado na seção anterior.

Em relação ao TAD verifica-se que o tempo médio de duração entre sua formalização e homologação é de cerca de 31 dias, ou seja, esse é o tempo que a chefia imediata assina o termo com o seu subordinado e ocorre a homologação via autoridade competente pela instauração de um PAD ou SAI. Enquanto isso a duração média de um PAD é de 522 dias. Pode-se equiparar, para fins de comparação, a formalização do TAD e a instauração do PAD como fases iniciais do processo de cada um.

Depreende-se que destes 522 dias de duração de um PAD existe uma comissão de três pessoas que ficam exclusivamente realizando diligências, juntada de documentos, colhendo depoimentos, pesquisas de campo, entre outras coisas que demandam tempo e recursos ao erário.

Percebe-se, então, como PAD é mais custoso e dura em média 491 dias a mais do que um TAD, sendo que ambos solucionam a situação e geram o efeito esperado de zelar pelo interesse público.

Portanto, percebe-se que o TAD é um procedimento muito mais célere e simples do que o PAD, permitindo a otimização da mão de obra e realização de diversos procedimentos ao passo que o PAD é oneroso e ineficiente para casos de menor complexidade.

4.2 Opinião de servidoras entrevistadas da CGE

Nesta seção serão apresentados as visões e o conhecimento de duas gestoras as quais atuam no âmbito da CGE, visando entender as expectativas destas servidoras, falhas e visões gerais das mesmas em torno do novo instituto estudado neste trabalho.

Portanto, definiu-se como a primeira entrevistada uma diretora que atua na área de correição dentro do âmbito da CGE. A seleção se justifica pelo fato desta servidora trabalhar na mesma área anteriormente e posteriormente à implementação do TAD, permitindo vislumbrar mudanças trazidas pelo instituto, e por ela ser responsável por áreas que possuem uma quantidade muito elevada de processos disciplinares.

A segunda entrevistada foi uma gestora a qual trabalhou a frente do projeto do TAD no Estado de MG que culminou na publicação do decreto 46.906 de 16 de dezembro de 2015. Apesar desta gestora não trabalhar na Corregedoria-Geral desde 2016, ela possui uma percepção clara de expectativas e objetivos do TAD, tendo em vista que foi uma das elaboradoras do projeto.

Para se observar as expectativas e opiniões de cada servidora, identifica-se a primeira como entrevistada A e a segunda como entrevistada B.

Em relação as expectativas iniciais do TAD ambas as servidoras possuem uma visão parecida. A esperança é de que o novo instituto venha para resolver conflitos de penalidades mais brandas por meio de um processo que é mais célere e menos custoso para a Administração Pública.

Já em relação a repercussão inicial causada, ambas entrevistadas destacam que a Corregedoria-Geral da CGE promoveu cursos e palestras para disseminar o conhecimento em torno do TAD e divulgá-lo para as unidades de controle interno do Estado. Elas destacaram também que o instituto não possui o viés punitivo e que a Secretaria de Educação foi a que teve o maior impacto, tendo em vista que esta é a unidade a qual possui maior número de conflitos e processos no Estado, uma vez que por ser uma área prioritária, possui uma quantidade maior de agentes públicos. A entrevistada A destacou que alguns servidores não concordavam com o novo instituto por ele não possuir as etapas de contraditório e ampla defesa, entretanto destaca-se que as outras formas de apuração de irregularidades não foram extintas, restando a estes servidores a opção de utilizar o método tradicional de apuração de ilícitos.

As servidoras também acreditam que o instituto vem sendo bem aceito, tendo em vista que vários processos similares a este já são utilizados na iniciativa privada e a tendência é que cada vez mais ele seja utilizado, buscando sempre a maior eficiência do processo correicional estatal.

Por ter participado diretamente da elaboração do projeto o qual originou o Decreto do TAD, a entrevistada B destaca que o principal modelo utilizado como base para o projeto foi o modelo do SUSPAD da prefeitura de Belo Horizonte.

A respeito do novo instituto ter sido introduzido no Estado de MG por meio de decreto e não por lei, a entrevistada A acredita que não há nenhuma fragilidade com esse modelo de implementação, principalmente tendo em vista o fato de que a Advocacia Geral do Estado – AGE, não se manifestou de forma contrária ao que foi realizado. Já a entrevistada B reconhece que a forma ideal de se implementar o novo instituto seria por Lei, entretanto, ela destaca a existência de um “costume” em Minas Gerais de se introduzir novos institutos por meio de decreto e não lei tendo como justificativa a demora e ineficiência do processo legislativo. Além disso, ela defende que o decreto elaborado é completamente embasado em leis e, por isso, dificilmente seria questionado por algum órgão. Não obstante, a servidora também destaca que o TAD traz benefícios para o servidor, fornecendo alternativa ao PAD. Caso o decreto trouxesse algum tipo de punição ou malefício ao servidor seria mais facilmente questionado.

Também foi perguntado às entrevistadas qual a principal ou principais lacunas do decreto do TAD, entretanto, ambas destacaram que o instituto é muito

recente e precisa de muita prática para se identificar os problemas principais deste decreto.

Em relação aos dados coletados neste trabalho por meio do banco de dados da CGE, a entrevistada B explica o salto que ocorreu de 2015 para 2016 no número de PADs e SAIs pela troca de gestão vivenciada no período, mudando as orientações da Controladoria. Além disso, ela destaca que neste período ocorreu a responsabilização dos gestores que não instauravam processos investigatórios, fazendo com que muitos passassem a instaurar diversos expedientes que antes não seriam.

O último tema tratado com as servidoras foi se elas possuíam alguma explicação para o tempo de duração das SAIs ser o maior de todos. Nenhuma das duas soube dar uma resposta exata e se percebeu que levantaram hipóteses pensadas no momento. A entrevistada A destaca que as comissões provavelmente possuem prioridade para trabalhar nos PADs e por isso as SAIs ficam em segundo plano, além de possivelmente esperarem documentos ou procedimentos que dependem de terceiros. Já a entrevistada B acredita que situações complexas em que se tente provar a materialidade do ato ilícito demande mais tempo de atuação das comissões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa monografia teve como objetivo geral destacar a importância de um modelo novo de solução de conflitos entre a Administração do Estado de Minas Gerais e seus administrados que cometem ilícitos administrativos, por meio do Termo de Ajustamento Disciplinar, regido pelo Decreto Estadual 46.906/2015. Para alcançar tal objetivo foram utilizados dados a respeito dos processos administrativos disciplinares que ocorreram no âmbito estatal no período de 2015 a 2018 e seus respectivos tempos de duração.

Destaca-se a importância de se possuir uma Administração Pública eficiente dada a atual crise financeira pela qual o Estado está passando. Além da crise existem também outros motivos que merecem destaque para motivar a uma maior eficiência estatal, como a celeridade e presteza das ações e, também, o sentimento de impunidade que um longo tempo de apuração de ilícitos pode trazer. Dentro da seara disciplinar, uma escolha mais precisa e um leque maior de opções de procedimentos facilita uma ação administrativa na qual se consiga realizar mais com menos, abarcar um número maior de processos utilizando menos mão de obra. Sendo assim, dispensando comissões, processos demasiadamente formais e utilizando o TAD como alternativa, o princípio da eficiência fica melhor atendido.

Ademais, destacam-se nos capítulos iniciais deste trabalho as facetas da eficiência sugeridas por Batista Batista Júnior que são de grande embasamento para o instituto de ajustamento ser uma ferramenta utilizada no âmbito estatal. Além disso, destaca-se que os direitos e deveres do servidor público são abarcados pelo termo que não fere nenhum tipo de garantia já estabelecido para os servidores que podem ser partes do TAD.

Importa também analisar que essa experiência de um Termo de Ajustamento Disciplinar não foi uma ideia pioneira do Estado de MG. Outros modelos serviram como inspiração e embasamento para a elaboração deste, permitindo um trabalho mais bem elaborado e demonstrando que outras entidades pensam de forma semelhante. Esta é uma alternativa para tornar a atividade correcional mais eficiente. Porém isto não quer dizer que o instituto não precisa de melhoras ou adaptações.

Da análise de dados depreende-se que a implementação do TAD não impactou no número de PADs. Entretanto tem-se diversos outros fatores que possam justificar essa contradição da expectativa inicial ao redor do termo. Já em relação as

SAIs, pode-se perceber que houve uma redução destas. Este procedimento pode ter reduzido seu quantitativo por inúmeras razões, mas, como explicado anteriormente, o TAD pode ser uma delas e ajuda a compreender o motivo desta redução.

Da análise de dados também se depreende um número elevado de processos arquivados ou que resultaram em suspensão ou repreensão, o que demonstra uma grande margem de aplicabilidade do TAD dentro do Estado, substituindo estes processos que não tiveram como resultado final uma demissão ou demissão a bem de serviço público. Além disso, o grande número de processos que culminaram em arquivamento por causa de prescrição, demonstra que o Estado precisa melhorar na análise inicial das denúncias. O juízo de admissibilidade dos servidores não está sendo bem conduzido.

Outro destaque deve ser dado ao tempo de duração dos TADs, sendo que o período de trabalho e esforço da Administração Pública é em média cerca de 31 dias (da formalização a homologação), enquanto o do PAD é de 522 (da instauração a conclusão), demonstrando a importância e a maior eficiência de se utilizar este instituto no lugar dos procedimentos padrões.

Mais um ponto a ser observado é o fato de o TAD ser estabelecido por decreto e não por lei. Como o poder normativo do direito brasileiro não aceita o decreto autônomo (como é o 46.906), que traz uma inovação no ordenamento jurídico, o ideal seria que este instituto fosse estabelecido via Lei. Portanto, uma sugestão é que em uma futura reforma legislativa ocorra a incorporação de uma lei que englobe o TAD e acabe com uma possível fragilidade de sua legitimidade.

De certo então, conclui-se que o novo instituto é um ganho enorme para a Administração Pública, permitindo maior eficiência na análise de seus processos disciplinares. Espera-se que este trabalho auxilie na utilização e disseminação deste termo à luz dos princípios legais exigidos e possa causar um impacto significativo na ação governamental.

REFERÊNCIAS

ALVES, Laiana Lanna Mendes. **ANÁLISE DO AJUSTAMENTO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DE MINAS GERAIS - FHEMIG**. 2018. 82 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

BACELLAR JUSTEN FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público**. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/633/460>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

BATISTA BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 771

BELO HORIZONTE (Município). Decreto nº 12636, de 22 de fevereiro de 2007. **Define Critérios Para a aplicação da suspensão do Processo Disciplinar - Suspad**.. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2007/1264/12636/decreto-n-12636-2007-define-criterios-para-a-aplicacao-da-suspensao-do-processo-disciplinar-suspad>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BELO HORIZONTE (MUNICIPAL). **Lei nº 9310, de 13 de novembro de 2006**. Estima A Receita e Fixa A Despesa do Município Para O Exercício Financeiro de 2006.

BRASIL. Congresso. Senado. **Lei nº 7783, de 28 de junho de 1989**

BRASIL. **Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2013.

Constituição (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Leonel. **Termo de ajustamento de conduta (TAC) e algumas observações sobre os seus limites**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862,

Teresina, ano 19, n. 4140, 1 nov. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30469>. Acesso em: 21 out. 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 17ª edição, São Paulo, 2004, Ed. Atlas, Pág. 431.

FERRAZ, Luciano. **CONTROLE CONSENSUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (SUSPAD): a experiência do Município de Belo Horizonte**. 2007. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2007/arquivos/seminario-nacional-de-direito-administrativo-disciplinar/painel-vi-luciano-ferraz.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

JUSTEN JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 1314 p.

LOPES, Alexandre dos Santos. **Princípios jurídicos: uma abordagem direcionada ao processo administrativo disciplinar brasileiro**. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45929/principios-juridicos-uma-abordagem-direcionada-ao-processo-administrativo-disciplinar-brasileiro>>. Acesso em: 21 out. 2019

MARIZ, Nathália Martins; AMORIM, Rafael Amorim de. **A CORREIÇÃO ADMINISTRATIVA E A PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO: A EXPERIÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-24-03.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

MINAS GERAIS (Estado). **Decreto nº 46906, de 16 de dezembro de 2015**. Institui o Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.. Institui O Ajustamento Disciplinar no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. 1. ed. Belo Horizonte, MG, 17 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=46906&ano=2015&tipo=DEC>>. Acesso em: 18 set. 2019.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 22257, de 27 de julho de 2016**. Estabelece A Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e Dá Outras Providências.. Belo Horizonte, MG, 22 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova->

min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016#targetText=Lei%2022257%20de%2027%2F07,Estado%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.>. Acesso em: 22 out. 2019.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019**. Belo Horizonte, MG, 30 maio 2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 869, de 05 de jul. de 1952**. Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1952. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&ano=1952>>. Acesso em: 01 de jun. 2019.

MINAS GERAIS. Plínio Salgado. Controladoria Geral do Estado. **Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos**. Belo Horizonte: Jurandir Persichini Cunha, 2013. 143 p.

PIETRO, Maria Sylva Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas S.a., 2015. 1038 p

SOUSA, Manoel Messias de. **Quanto custa ao erário cada procedimento disciplinar instaurado**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-30/manoel-sousa-quanto-custa-erario-cada-pad-instaurado>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

SOUZA, Adailton Alves de. **O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo** Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 21 out 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52425/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo>. Acesso em: 21 out 2019.

TOCANTINS (Estado). **Lei nº 1818, de 23 de agosto de 2007**. Dispõe Sobre O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins.. Tocantins , TO, 23 ago. 2007. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/251100/>>. Acesso em: 22 out. 2019.

VALOIS, Fernadna. **A atuação do Princípio da Eficiência**: A atuação do Princípio da Eficiência aos serviços e agentes públicos. 2003. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1099/A-atuacao-do-Principio-da-Eficiencia>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AS SERVIDORAS DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO

1. Qual era o impacto esperado com a elaboração do decreto do TAD? Esse impacto foi concretizado?
2. Qual foi a repercussão inicial causada?
3. Quais as principais mudanças observadas com a implementação do TAD?
4. Quais as expectativas de longo prazo para o TAD?
5. Você acredita que a implementação do TAD causou uma diminuição do número de PADs?
6. Todos os TADs celebrados culminariam na instauração de processo?
7. Na sua percepção, a celebração do TAD torna os procedimentos disciplinares mais céleres?
8. Qual o prazo médio para decurso de TAD? E de um PAD?
9. Você acha que os servidores e as chefias, de modo geral, têm sido receptivos ao TAD?
10. Qual foi o modelo utilizado como base para elaboração do decreto do PAD em MG?
11. O que você acha do instrumento formal de instituição (Decreto) do TAD? Por que não foi instituído por meio de LEI?
12. Quais são as principais lacunas vislumbradas no decreto que trata do TAD? Como elas seriam sanadas?
13. De acordo com os dados, porque você acredita que a SAI é o procedimento de maior duração?