

Gestão Universitária

Estudos sobre a UnB

Volume 2

Presidenta da República Dilma Vana Rousseff
Ministro da Educação Fernando Haddad



Fundação Universidade de Brasília
Conselho Diretor

Presidente José Geraldo de Sousa Junior
Titulares João Claudio Todorov
Jacques Rocha Velloso

Suplente Reinhardt Adolfo Fuck



Universidade de Brasília

Reitor José Geraldo de Sousa Junior
Vice-Reitor João Batista de Sousa
Decana de Ensino de Graduação Márcia Abrahão Moura
Decano de Administração e Finanças Pedro Murrieta Santos Neto
Decana de Pesquisa e Pós-Graduação Denise Bomtempo Birche de Carvalho
Decano de Extensão Oviromar Flores
Decano de Assuntos Comunitários Eduardo Raupp de Vargas
Decana de Gestão de Pessoas Gilca Ribeiro Starling Diniz
Decano de Planejamento e Orçamento Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha
Diretor de Planejamento Hélio Marcos Neiva
Diretor da FACE Tomás de Aquino Guimarães
Secretária Executiva de Comunicação da SECOM Ana Beatriz Magno



Editora Universidade de Brasília

Diretora Lúcia Helena Cavasin Zabotto Pulino
Conselho editorial Angélica Madeira
Deborah Silva Santos
Denise Imbroisi
José Carlos Córdova Coutinho
Lúcia Helena Cavasin Zabotto Pulino - *Pres.*
Roberto Armando Ramos de Aguiar
Sely Maria de Souza Costa

Gestão Universitária

Estudos sobre a UnB

Volume 2

César Augusto Tibúrcio Silva

Nair Aguiar-Miranda

(Organizadores)



Universidade de Brasília

Editora Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade,
Ciência da Informação e Documentação (FACE)

2011

	· <i>Equipe editorial</i>
Editoras de publicações	· Nathalie Letouzé Moreira, Regina Marques
Coordenação de produção gráfica	· Marcus Polo Rocha Duarte
Coordenação de revisão	· Ramiro Galas Pedrosa
Normalização	· Welma Pereira Batista
Revisão	· Mary Angotti e Olavo Mesquita de Carvalho
Emendas	· Liane Matsumoto e Rebeca Guedes Mesquita
Elaboração de resumos	· Rosana Aparecida Silva
Diagramação e projeto gráfico	· Mauro Pereira Bento
Supervisão gráfica	· Elmano Rodrigues Pinheiro e Luiz A. R. Ribeiro

· Copyright © 2011 by
· Editora Universidade de Brasília

· Impresso no Brasil
· Direitos exclusivos para esta edição:
· Editora Universidade de Brasília
· SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
· 2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
· Telefone: (61) 3035-4200
· Fax (61) 3035-4230
· Site: www.editora.unb.br
· E-mail: contato@editora.unb.br

· Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação
· poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a
· autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

G393u Gestão universitária : estudos sobre a UnB / César Augusto
 Tibúrcio Silva e Nair Aguiar-Miranda, organizadores. _
 Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2011.
 2 v. ; 22 cm.

ISBN 978-85-230-1290-8 (v. 2)

1. Gestão. 2. Universidade. 3. Ensino superior. I. Silva, César Augusto Tibúrcio. II. Miranda, Nair Aguiar.

CDU 378.4

Agradecimentos

Este livro apresenta resultados dos trabalhos de conclusão dos alunos do Curso de Especialização em Gestão Universitária da Universidade de Brasília. Sua publicação decorre do esforço conjunto de várias pessoas, cujo empenho e dedicação tornaram possível o surgimento da primeira obra coletiva de autoria de servidores técnicos administrativos da universidade.

A publicação do livro reflete a importância atribuída pela Reitoria e pela Editora UnB à divulgação de estudos sobre a universidade feitos por seus próprios técnicos, orientados por docentes da instituição. Esperamos que os trabalhos aqui contidos possam contribuir para o autoconhecimento e para o desenvolvimento da universidade.

Deixamos expressos nossos agradecimentos aos integrantes do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, do Departamento de Administração e da Faculdade de Direito, que ministraram as disciplinas e orientaram a elaboração das monografias.

Lembramos ainda o papel fundamental de Rosana Aparecida Silva na elaboração dos resumos das monografias e de Regina Marques na viabilização do lançamento deste volume.

Cabe destacar também a participação importante de Vera Lúcia Cavalcanti Correa de Oliveira como assistente editorial, acumulando

essa atividade com suas múltiplas tarefas como Secretária do Curso de Especialização.

Finalmente, os nossos agradecimentos à equipe de revisão e editoração da EDU pelo apoio no lançamento desta obra que retrata, em última instância, a preocupação de várias equipes de gestores da universidade na construção de um projeto de desenvolvimento institucional embasado no investimento na formação dos servidores e, portanto, na ampliação do capital intelectual da Universidade de Brasília.

Os organizadores

Sumário

Prefácio	11
<i>João Batista de Sousa – Vice-Reitor da UnB</i>	
Apresentação	13
<i>Paulo Carlos du Pin Calmon – Coordenador do PPGA</i>	
Introdução	17
<i>César Augusto Tibúrcio Silva – Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Universitária</i>	
Parte I Gestão de Pessoas	25
Avaliação de impacto em profundidade: curso de desenvolvimento gerencial em uma Ifes.....	
27	
<i>Alice Falchetto</i>	
<i>Lindalva Lima Costa</i>	
A percepção dos docentes em relação ao prazer e sofrimento no trabalho: uma análise de uma universidade pública.....	
55	
<i>Francisco Neto da Silva Júnior</i>	
<i>Luiz Cláudio Gregório</i>	

Causa do sofrimento no trabalho de servidores de secretaria do Hospital Universitário de Brasília.....	81
<i>Magda Suelly F. de Melo Souza</i>	
Percepção de servidores do quadro permanente e prestadores de serviços quanto ao sentido do trabalho realizado na Universidade de Brasília.....	109
<i>Gilvan Laurentino da Silva</i> <i>Maria Auxiliadora Frajorge</i>	
Percepção da segurança nos estacionamentos e sua relação na qualidade de vida no trabalho: um estudo em uma universidade federal pública.....	135
<i>Marcos Valério Gonçalves</i> <i>Vicente de Pádua Justo</i>	
Qualidade de vida dos servidores técnico-administrativos da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília.....	153
<i>Josué Lopes Corrêa Neto</i>	
Qualidade de vida no trabalho: a importância do relacionamento interpessoal na percepção dos colaboradores da Biblioteca Central da Universidade de Brasília.....	175
<i>Eudásio Moreira de Sousa</i> <i>Margareth Barbosa Gonçalves</i>	
Comprometimento no trabalho de funcionários do Serviço de Nutrição do Hospital Universitário de Brasília.....	197
<i>Clarissa Hoffman Irala</i> <i>Meg Schwarcz Hoffmann</i>	

Comprometimento no trabalho dos profissionais de enfermagem
do Hospital Universitário de Brasília.....223
Glaudistonía Costa Soares-Silva
Joelma Gomes Santana

Aposentadoria com qualidade de vida na Universidade de Brasília.....249
Elisabeth Ramos Barros

Parte II | Sistemas de Gestão275

Viabilidade da aplicação do *Balanced Scorecard* em uma
universidade pública: análise de uma unidade descentralizada
da Universidade de Brasília.....277
Ariosto Nogueira Lustosa
Elder Ayres Carmona

Estudo sobre a distribuição de atividades para subsidiar
uma nova estrutura organizacional.....307
Maria Mônica da Silva

Gestão da construção de obras na Universidade de Brasília.....333
Luís Fernando de Paula Pinto

Parte III | Gestão do Conhecimento e da Informação.....353

Formas inovadoras na disseminação do conhecimento em
bibliotecas universitárias públicas e privadas do Distrito Federal.....355
Mary Sande Pinheiro

Tipologia, organização e preservação de arquivos digitais:
o caso da Universidade de Brasília.....385
Túlio Ramos de Moraes

Comportamento dos docentes do Programa de Pós-Graduação
em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília
e uso da informação.....405

Janne Cury Nasser

Jefferson Higino Dantas

Parte IV | Gestão da Responsabilidade Social.....433

A sindicância administrativa à luz da Lei nº 8.112/90:
procedimento investigativo ou punitivo.....435

Fábio Viana Fernandes da Silveira

Valdeci da Silva Reis

Diversidade e inclusão de pessoas com necessidades especiais
na Universidade de Brasília.....457

Ana Cristina da Costa Carolino

Rosa Amariles Vilar de Azevedo

Parte IV - Gestão da Responsabilidade Social



A sindicância administrativa à luz da Lei nº 8.112/90: procedimento investigativo ou punitivo

Fábio Viana Fernandes da Silveira
Valdeci da Silva Reis

Introdução

Na esfera funcional, o direito brasileiro prevê o instituto do processo administrativo disciplinar como competente para apurar e punir as faltas praticadas pelos servidores públicos, sem, contudo, retirar do Poder Judiciário o controle jurisdicional sobre essas questões. No entanto, usualmente, o processo administrativo disciplinar confundiu-se com a figura da sindicância, utilizada para aplicar punições, quando somente poderia fazê-lo por meio do devido processo administrativo disciplinar.

Todavia, em razão da perpetuação do errôneo vício de linguagem, a expressão sindicância tem sido utilizada equivocadamente para apurar e punir irregularidades administrativas. E, com isso, a administração pública deixa de observar princípios constitucionais basilares, como o contraditório e a ampla defesa.

A sindicância no serviço público brasileiro foi regulamentada pelo Regime Jurídico Único, com a Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990). Com a promulgação da Constituição de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu-se prazo para que os estados, os municípios e o Distrito Federal adequassem suas constituições e leis orgânicas à Lei Maior (BRASIL, 1988).

Atendida a premissa constitucional, verificou-se que a sindicância passou a ter interpretações diferenciadas no que diz respeito a sua

aplicabilidade e à sua doutrina. A sindicância é mero procedimento investigativo, e é incabível a apresentação de defesa, visto que somente pode existir defesa após a formalização da acusação. Esta, por sua vez, somente se formaliza quando da instauração do processo administrativo disciplinar.

Na correta acepção da palavra “sindicância”, o instituto tem por objetivo definir as bases da investigação administrativa, semelhante ao inquérito policial, sendo sua natureza inquisitorial, haja vista que sua finalidade é instruir um possível processo administrativo disciplinar ou identificar o não cometimento do delito.

Diante da problemática estabelecida entre o texto legal e a verdadeira finalidade do instituto, este estudo visa a conflitar posicionamentos quanto à correta utilização da sindicância (inquérito administrativo x processo administrativo disciplinar), por meio da análise que apresenta a Lei nº 8.112/90 e as posições doutrinárias.

O estudo confrontará normas, técnicas e práticas inerentes à condução do procedimento de sindicância, observando as orientações dos autores que discorreram sobre o tema, tendo como base os princípios consagrados na Constituição Federal, sem deixar de analisar os aspectos legais consignados na Lei nº 8.112/90.

A sindicância administrativa – surgimento e aspectos gerais

Rosa (2002) ensina que, na época colonial, Portugal estabeleceu um governo local relativamente “autônomo”, dirigido por um chefe municipal ou procurador e por um conselho ou câmara, composto de habitantes locais, que se incumbia das questões “judiciais”, empregando procedimentos semelhantes ao adotado, à época, em Portugal.

No início do desenvolvimento das colônias, foram estabelecidas, entre outras normas, a função jurisdicional no Brasil, com a instituição, em meados do século XVI, de um corpo judicial composto de juízes

ordinários, com jurisdição municipal ou de nomeação régia (juiz-de-fora), e, a partir de 1609, dos tribunais de apelação.

Com a reforma decorrente da lei de 22 de dezembro de 1761, o Marquês de Pombal instituiu os primórdios do que posteriormente viria a ser denominado de processo administrativo. Contudo, após a Declaração de Independência, o imperador extinguiu, em 1827, os órgãos responsáveis por processos administrativos, recriando-os tão somente em 1831. Em 1841, estabeleceu-se, no Brasil, a dualidade de jurisdição, instituindo o contencioso administrativo para todas as causas relacionadas à atuação do Poder Executivo.

Em meados de 1859, foi atribuída forma de sentença judicial às decisões do contencioso administrativo, no sentido de que somente pudessem ser anuladas pelo Conselho de Estado. Com a queda do imperador, em 1889, foi promulgada, em fevereiro de 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que consagrou o regime republicano e federativo e instituiu a separação dos Poderes.

Nesse momento, segundo Rosa (2001), o Brasil adotou o sistema de jurisdição única, que deu competência ao Poder Judiciário inclusive quanto às situações anteriormente atribuídas ao contencioso administrativo. E este, apesar de ter continuado a existir, teve retiradas suas funções jurisdicionais, ficando responsável tão-somente pelo controle interno da administração.

Em 1969, por força dos artigos 110 e 111 da constituição, institucionalizou-se a coexistência do processo administrativo disciplinar com o processo judicial. Todavia, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, foi restabelecida, ainda que de forma limitada, a dualidade jurisdicional, ao prever-se que o Poder Judiciário somente poderia ser acionado, após serem exauridas as instâncias administrativas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o instituto do contencioso administrativo retornou a simples procedimento de controle

interno da administração, extinguindo-se a necessidade de sua existência prévia para o ingresso em juízo (ROSA, 2002).

Sindicar significava “tomar informação judicial do procedimento de algum juiz ou magistrado, ou qualquer pessoa, que teve ofício, mando ou governo por el-Rei, a quem se tira residência; ou tirar devassa sobre algum caso” ou “tomar informações de (alguma coisa) por virtude de ordem superior; inquirir” ou ainda “tomar informações; fazer inquerito; inquirir”. A palavra seria de origem grega, passando para o português por meio do latim, língua, aliás, em que as palavras forjadas sobre a mesma raiz, como síndico, tiveram escassíssimo emprego. O vocábulo “sindicância” significa, em português, a letra ou a operação cuja faculdade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo que se ache oculto (CRETELLA JÚNIOR, 2006).

Segundo Lima (1994), a sindicância como negócio jurídico de direito administrativo reveste-se de grande importância, haja vista sua significativa utilização para a manutenção da disciplina do seu pessoal e a regulação do funcionamento de suas repartições e órgãos, merecidamente reconhecidos.

Na visão de Cretella Júnior (2006), se, por um lado, no moderno direito administrativo do Brasil, o singular instituto da sindicância assume valor incontestável, seja pela extraordinária frequência com que ocorre, seja pelas próprias notas características das quais se reveste – como auxiliar das autoridades administrativas interessadas na apuração de fatos que possam causar, ou causaram, entraves à continuidade perfeita do serviço público –, por outro lado, é desolador o panorama que se oferece ao cientista do direito que procura fazer levantamento sistemático a respeito diante da indigência quase completa de dados jurisdicionais, doutrinários ou mesmo do direito positivo.

Para Lessa (2006), a sindicância é o meio sumário de que se utiliza a administração do Brasil para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público,

as quais, se confirmadas, fornecerão elementos concretos para a abertura do processo administrativo contra o funcionário público responsável. Não confirmadas as irregularidades, o processo sumário é arquivado.

Para Cretella Júnior (2006), não se trata de procedimento temerário da administração, consistindo, ao contrário, em operação pre-liminar, realizada *ad cautelam*, que inúmeras vezes poupa ao Estado processos demorados e dispendiosos, ao mesmo tempo em que livra o servidor público de se envolver gratuitamente nas malhas de processo administrativo, em que teria de defender-se, quer fosse ou não o responsável pela irregularidade.

É importante frisar que sindicância não se confunde com processo administrativo. Estabelecendo-se paralelo, mais ou menos aproximado, entre o âmbito penal e a esfera administrativa, seria possível dizer que a sindicância está para o processo administrativo do mesmo modo que o inquérito policial está para o processo penal.

Há sindicância sem processo, há processo sem sindicância. No primeiro caso, a denúncia foi arquivada, nada se apurou de positivo contra quem quer que seja; no segundo caso, pela natureza da falta cometida e pelas circunstâncias especiais que cercam o fato, a administração iniciou logo o processo administrativo, sem passar pela sindicância.

Segundo Cretella Júnior (2006), deve ficar consignado, no entanto, que, por questão de economia, bem como por força de comedimento administrativo, uma comissão de inquérito só deve funcionar depois da realização de uma sindicância administrativa, instrumento eficaz para que se conheça o mérito das denúncias no campo da administração pública; e, se adotada com maior regularidade, poderá servir para fortalecer a confiança pública no instituto do inquérito administrativo.

Rocha (2006) afirma que a sindicância, em sua acepção pura, é uma das modalidades de processo administrativo, caracterizada pelo rito sumário e pelo caráter instrumental e probatório, posto que funciona como meio de instrução e averiguação de fatos ensejadores da aplicação das penalidades aos servidores públicos.

Do processo administrativo disciplinar

Na lição de Carvalho Filho (2007), o processo administrativo disciplinar é o instrumento formal por intermédio do qual a administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores. E, se for o caso, aplica as sanções adequadas. Segundo o autor, o procedimento tem de ser formal para permitir, ao agente público, o exercício do direito de ampla defesa, procurando eximir-se da acusação a ele dirigida.

O fundamento do processo em foco está abrigado no sistema disciplinar que vigora na relação entre o Estado e seus servidores. Para Carvalho Filho (2007), cabe à administração zelar pela correção e pela legitimidade da atuação de seus agentes, de modo que quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima, ela use do poder de restaurar a legalidade e de punir os infratores. A necessidade de formalizar a apuração pelo processo administrativo é exatamente para que a administração conclua a apuração nos padrões da maior veracidade.

O autor citado ensina ainda que o processo disciplinar se regula por bases normativas diversas. Incide para esse tipo de processo o princípio da disciplina reguladora difusa, isso porque suas regras, a tramitação, a competência, os prazos e as sanções encontram-se nos estatutos funcionais das diversas pessoas federativas. Contrariamente sucede nos processos judiciais, sujeitos à disciplina reguladora concentrada, porque todo o sistema básico se situa num só diploma legal, e apenas os ritos especiais se alojam em leis especiais.

Do inquérito administrativo

Em relação ao inquérito administrativo, Carvalho Filho (2007) entende que esta é outra expressão que, por sua imprecisão, tem provocado diversos sentidos. Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que a expressão inquérito administrativo (ao contrário da sindicância) deve indicar a natureza jurídica de um processo administrativo, e não sua

denominação. Isso é o que desde logo precisa ser observado. Mas nem sempre tem sido assim.

Para o autor, há três sentidos para a expressão inquérito administrativo:

- a. O primeiro é o que traduz a natureza jurídica da sindicância. Em outras palavras, pode dizer-se que a sindicância, em sua concepção tradicional e técnica, tem a natureza jurídica de um inquérito administrativo. O sentido aqui leva em conta a noção de inquérito, de inquirição, de interrogatório. Ou seja, considera o aspecto inquisitivo, próprio da sindicância, que é, como se viu, processo administrativo preparatório.
- b. O inquérito administrativo tem ainda sido empregado como indicativo do processo disciplinar principal, o que já retrata uma distorção de seu sentido técnico. É nesse aspecto que comumente se ouve a afirmação de que fulano ou beltrano estão respondendo a um inquérito administrativo. Mas nesse inquérito há contraditório, ampla defesa, produção de provas e aplicação de pena. Obviamente não é inquérito, mas sim processo administrativo principal.
- c. Finalmente, pode o inquérito administrativo significar uma das fases do processo disciplinar principal, ou seja, aquela em que a prova é produzida. É exatamente esse o sentido adotado pela Lei nº 8.112/90, ao dispor que o processo disciplinar se desenvolve em três fases – instauração, inquérito administrativo e julgamento (CARVALHO FILHO, 2007).

Do processo disciplinar principal

Carvalho Filho (2007) compreende o processo disciplinar principal, ou simplesmente processo disciplinar, como todo aquele que tenha por objeto a apuração de ilícito funcional e, quando for o caso, a aplicação da respectiva sanção, seja qual for a expressão adotada para denominá-lo.

No processo disciplinar principal, a definição é que este é um processo administrativo litigioso, acusatório e definitivo que exige a incidência do princípio da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Este, e somente este, é que, ao seu final, permite ao administrador aplicar a penalidade adequada quando tiver sido efetivamente verificada a ocorrência de infração funcional.

Uma vez instaurado o processo disciplinar principal, a sindicância preliminar fica superada, de modo que nada mais há a impugnar nesse procedimento, sabido que o interessado terá direito ao contraditório e a ampla defesa no feito principal. Por fim, leciona Carvalho Filho (2007), o processo disciplinar principal é autônomo e terá inteira legitimidade se observar as regras reguladoras. Por isso, não depende do processamento de sindicância prévia como condição para sua instauração. Tal condição só se afigura admissível, se a lei disciplinadora do processo expressamente o exigir, o que é raro ocorrer.

Do valor da sindicância administrativa

A sindicância bem conduzida constitui a melhor garantia para o Estado e para o agente público. Cretella Júnior (2006), ao discorrer sobre a necessidade da sindicância, recomenda que a autoridade determine previamente uma sindicância, ou mesmo uma simples averiguação por alguém de sua confiança pessoal. Pode-se ouvir diretamente as partes, os subordinados ou colegas que tenham conhecimento dos fatos, com o que formará juízo sobre se a falta é, ou não, grave que justifique a abertura de inquérito ou possa ser, de pronto, punida com penalidade menos rigorosa.

Nesse ponto, ao discordar do posicionamento do professor Carvalho Filho (2006), anteriormente abordado, Cretella Júnior (2006) entende que o êxito do processo administrativo disciplinar depende, necessariamente, de sindicância anterior, realizada com todos os requisitos técnicos que devem caracterizá-la.

Do aspecto formal da sindicância

De acordo com Gasparini (2006), o objeto da sindicância é a apuração de uma infração não perfeitamente conhecida para averiguar delito cometido por servidor público perfeitamente conhecido ou, ainda, verificar infrações e descobrir autores de infrações cometidas. Em tais circunstâncias, não pode ser aplicada pena ao sindicado. Contudo, costuma-se chamar de sindicância o que na realidade é processo administrativo disciplinar. Dessa forma, designou-se a sindicância, mas a ela foi indicado o rito de processo administrativo disciplinar e garantido o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal. Nesse caso, a pena aplicada é válida, como ocorre no bojo da Lei nº 8.112/90.

Na própria acepção da palavra, segundo o autor, o termo sindicância é sempre utilizado para designar a apuração de qualquer fato supostamente ocorrido acerca de qualquer matéria de que trate a administração pública, não necessariamente disciplinar, de que se teve conhecimento de forma genérica e sem prévia indicação de autoria (ou ocorrência). Nessa interpretação, o termo refere-se a procedimento administrativo investigativo (ou preparatório), discricionário (sem o rito previsto em norma, à margem do devido processo legal) e de natureza inquisitorial (sem a figura de acusado a quem se deve conceder ampla defesa e contraditório). A sindicância inquisitorial pode ser instaurada por meio de ato de desnecessária publicidade, designando apenas um sindicante ou uma comissão com número de integrantes a critério da autoridade competente.

Há dois procedimentos para a sindicância, quais sejam: sindicância investigativa (ou preparatória) inquisitorial e sindicância contraditória (ou acusatória) disciplinar, que tem como fundamentação a Lei nº 8.112/90. Segundo Gasparini (2006), a sindicância inquisitorial poderá ser instaurada por qualquer autoridade administrativa, não prevista na lei, não obstante, ela pode, por falta de rito definido em qualquer norma, adotar, extensivamente, no que for cabível, os institutos, os ritos e os prazos da sindicância contraditória.

Ressalte-se que, além de servir, geralmente, como meio preparatório para o processo disciplinar, pode ser aplicada em qualquer outra circunstância que comprometa a regularidade do serviço público. Dessa forma, para Gasparini (2006), seu relatório tanto pode recomendar instauração de processo disciplinar como pode esclarecer fatos, prestar orientações preventivas, propor rescisão de contratos, instauração de tomada de contas especial, adoção de medidas gerenciais, alteração do ordenamento e criação ou aperfeiçoamento de rotinas e de sistemas internos de controle.

Na sindicância contraditória, o legislador empregou a expressão “processo administrativo disciplinar”, mas também o termo “sindicância”. Ou seja, sem prejuízo da manutenção daquele uso genérico para o termo “sindicância”, anteriormente descrito, com fim meramente investigativo preparatório. O fundamento legal, expressamente, passou a prever a específica sindicância autônoma contraditória (ou acusatória), de índole disciplinar.

Consoante Mello (2003) a sindicância é um processo de investigação, cujo prazo de conclusão não deve exceder a trinta dias. Entretanto, esse prazo poderá ser prorrogado por igual período, se a conclusão não for pelo arquivamento do processo, ou pela aplicação de pena de advertência ou suspensão de até trinta dias, assegurada ampla defesa. Será instaurado o processo disciplinar sempre que o ilícito praticado ensejar sanção mais grave.

De acordo com Octaviano e Gonzalez (1995) a sindicância somente será levada a bom termo, constituindo-se num documento realmente informador, se observados certos requisitos próprios e indispensáveis à sua efetivação, brevidade, clareza e exatidão.

A brevidade possível, na coleta de informações, conduz certamente à precisão das normas. A clareza é outro requisito indispensável ao procedimento sindicante. Eivando de luz os fatos, a sindicância fornece segurança, favorece a elaboração do relatório, conferindo-lhe a objetividade própria, legal e administrativamente exigível. Por fim, esclarecem, esses

autores, que não bastam, porém, à sindicância, os requisitos da brevidade e da clareza. Com efeito, a sindicância pode ser breve sem ser clara e pode ser clara sem ser exata nos seus elementos informativos. A exatidão é, assim, outro requisito importante.

Octaviano e Gonzalez (1995) recomendam cautela ao determinar a abertura de uma sindicância, pois uma atitude precipitada, além de acarretar sérios problemas, pode implicar o desprestígio da própria autoridade, que deve observar os seguintes elementos: a) ocorrência de um ato ou fato de certa e ponderável gravidade; b) ausência de elementos capazes de provar, suficientemente, a existência ou a autoria de infrações.

Recomenda-se não abrir um procedimento de sindicância quando, embora grave, o ato ou o fato irregular, estiver com autoria clara ou suficientemente provada. Nesses casos, a autoridade adota, de pronto, as medidas cabíveis ao caso ou providencia a instauração do competente processo administrativo disciplinar.

Da comissão sindicante e da condução do processo

Para realizar a sindicância administrativa, será designada uma comissão sindicante de três membros. Mas a natureza da irregularidade poderá reduzir esse número a dois ou, conforme o caso, a um só funcionário para o trabalho de investigação preliminar.

Conforme Cretella Júnior (2006) a sindicância poderá ser conduzida sumariamente, mediante simples averiguação por funcionário de confiança da autoridade ou por meio de comissão, quando a gravidade ou a complexidade dos fatos narrados aconselharem mais formalidades, para que a autoridade possa formar juízo sobre eles.

Contudo, consoante lição de Silva (2004) é desaconselhável que a sindicância seja realizada por apenas um funcionário, devido ao grande número de atribuições, afetas ao sindicante, poderem influir de forma prejudicial ao sindicado. Nada impede que a comissão seja integrada

pelo chefe da repartição ou pelo chefe do indiciado. No entanto, não se recomenda tal prática por uma questão de cautela, pois o resultado da sindicância acabará deixando marcas incontornáveis no relacionamento da chefia com o servidor sindicado.

O processo de sindicância sumário de elucidação de irregularidade no serviço público, de acordo com Gasparini (2006), é formado por três fases: abertura, instauração e relatório, salvo no que concerne ao servidor federal. Para o autor, o relatório não deve fazer menção à aplicação de qualquer pena ao sindicado, exceto em relação ao servidor público federal. Ele deverá ser concluído com indicações de infrações cometidas, e o sindicado deverá ser submetido ao processo administrativo disciplinar.

No tocante ao rito processual, apesar de alguns doutrinadores compreenderem que qualquer rito poderá ser adotado, Gasparini (2006) orienta para que seja acolhido o mesmo procedimento adotado no processo administrativo disciplinar, podendo apenas diminuir-lhe os prazos e também alguns termos não essenciais. Nessa linha de raciocínio, ressalta que no âmbito federal é indispensável a observância do rito processual adequado, haja vista as características e as finalidades estabelecidas na Lei nº 8.112/90 para a sindicância.

Da publicidade dos atos na sindicância

Segundo Gasparini (2006), dada sua natureza, finalidade e objeto, a sindicância pode realizar-se sigilosamente. Para Meirelles (2004), a sindicância dispensa publicidade no seu procedimento por tratar-se de simples expediente de verificação de irregularidade e não de punição, salvo no que diz respeito à sindicância instituída e regulada pela Lei nº 8.112/90.

A sindicância, como meio investigativo, poderá receber da autoridade competente dois tratamentos, pública ou sigilosa, consoante o interesse do serviço. Será sigilosa a sindicância assim declarada na portaria de instauração, lavrada pela autoridade competente, o que implica dizer

que se do referido documento não constar essa cláusula restritiva, a sindicância será pública, para todos os fins de direito (OCTAVIANO; GONZALEZ, 1995).

Ainda conforme Octaviano e Gonzales (1995), em observância ao princípio da publicidade, paradigma de todos os atos administrativos, a atividade sindicante deverá ser também pública. Se ela fosse exercida, como no passado, somente como meio de verificação, preparatório do processo, a publicidade dos seus atos até que poderia ser dispensada. Entretanto, a sindicância tem sido desvirtuada, sendo utilizada como instrumento de punição de pequenas faltas, o que impõe a publicidade de seus atos, nos casos em que não se justifique administrativamente a declaração de sigilo.

Das formalidades e do encerramento da sindicância

Para que preencha os fins a que se destina, deve a sindicância reunir, além de outros requisitos secundários, as seguintes condições principais: rapidez, objetividade, precisão. Desse modo, o relatório, elaborado por membros de comissão, refletirá o resultado exaustivo de elementos colhidos no próprio local em que se teria verificado a ocorrência que o originou e formará peça básica e insubstituível para o futuro processo administrativo.

Na lição de Cretella Júnior (2006), designado pela autoridade competente, o funcionário único (ou os membros da comissão sindicante) inicia seus trabalhos, investiga e, no fim, chega a uma das conclusões seguintes: a) nada de positivo foi apurado, não há irregularidade alguma, nenhum funcionário cometeu qualquer ação que causasse embaraços ao serviço público; b) algo foi positivado, houve realmente anomalias na esfera administrativa, a investigação sindicante chegou ao fato e ao autor da anomalia. No primeiro caso, tudo se encerra. Quanto ao segundo caso, a autoridade competente tomará providências imediatas para diligenciar a rápida abertura do verdadeiro processo administrativo.

A sindicância inicia-se, desenvolve-se a investigação, juntam-se as provas e, ao final dos trabalhos, chega-se a uma conclusão que pode ser pela procedência da notícia que deu origem à sindicância ou por sua improcedência. No caso de haver improcedência, é requerido seu arquivamento (SILVA, 2004).

Cretella Júnior (2006) conclui que, caso não tenha havido nem crime, nem quebra de disciplina, mas anomalia ou infração grave a dispositivo estatutário, ou desobediência a dever funcional, será aberto processo administrativo, sem atributo.

Posicionamento doutrinário sobre a sindicância administrativa

Conforme Mello (2003), a sindicância é um procedimento investigatório, com prazo de conclusão não excedente a trinta dias (prorrogáveis por igual período). Ao seu final, na hipótese de a conclusão não opinar pelo arquivamento do processo, ou pela aplicação da penalidade de advertência, ou suspensão de até trinta dias e assegurada a ampla defesa, será instaurado respectivo processo administrativo disciplinar. Se o relatório da comissão concluir que a infração praticada configura ilícito penal, a autoridade competente remeterá cópia dos autos ao Ministério Público Federal para apuração e oferecimento de denúncia, se for o caso.

De acordo com Rocha (2006), pela redação do artigo 145 da Lei nº 8.112/90, da sindicância pode decorrer tanto a aplicação de penalidades brandas como advertência e suspensão por, no máximo, trinta dias, com o arquivamento do processo ou a instauração de processo disciplinar. Todavia, é flagrante sua incongruência, eis que, para a aplicação das penalidades de advertência e suspensão previstas no inciso II do artigo 145, é necessário o processo administrativo disciplinar, previsto no inciso III.

Na ótica Meirelles (2004), a sindicância administrativa é o meio sumário para a elucidação de irregularidades no serviço para a subsequente instauração de processo de punição ao infrator. Ela pode ser

iniciada com ou sem sindicado, basta haver a indicação da falta a apurar. Não tem procedimento formal nem exigência de comissão sindicante, podendo realizar-se por um ou mais funcionários designados pela autoridade competente. De modo geral, ela dispensa defesa do sindicado e publicidade no seu procedimento, por se tratar de simples expediente de verificação de irregularidade. Segundo o autor, a sindicância tem sido desvirtuada e promovida como instrumento de punição de pequenas faltas de servidores, caso em que deverá haver oportunidades de defesa para validade da sanção aplicada.

Segundo (2005), a sindicância administrativa é o meio sumário de que se utiliza a administração pública para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, conformadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo contra funcionário responsável. Nesse conceito, a sindicância seria uma fase preliminar à instauração do processo administrativo, correspondendo ao inquérito policial que se realiza antes do processo penal.

Na lição de Alves (2006), a sindicância, a princípio, é o expediente para identificar fatos que ainda não estão devidamente esclarecidos e identificar autores. A sindicância deverá, objetivamente, responder e provar as sete questões do chamado “Heptâmetro de Quintiliano”: quem? o quê? quando? onde? como? com que auxílio? e por quê? É possível um modelo de sindicância híbrido, pelo qual, na primeira fase, respondem-se às sete questões; na segunda fase, tratando-se de infração leve, elabora-se um despacho de indicição, que representa uma síntese do que foi apurado, com a classificação jurídica da infração. A partir daí, o funcionário é citado para apresentar defesa escrita, e os demais passos se desenrolam tal qual o processo disciplinar.

Conforme Mattos (2006), a sindicância é o meio para verificar se existem elementos concretos para o prosseguimento ou o aprofundamento das investigações, por meio do processo administrativo disciplinar.

Para Rosa (2001), na esfera funcional, o direito brasileiro atual prevê a figura do processo administrativo disciplinar como competente para apurar e punir faltas praticadas pelos servidores públicos, sem, contudo, retirar do Poder Judiciário o controle jurisdicional sobre essas questões. Entretanto, tem sido frequentemente confundido o processo administrativo disciplinar com a figura da sindicância, utilizando-se a administração desta para aplicar punições, quando somente por meio do competente processo administrativo disciplinar elas poderiam ser aplicadas.

Na ótica de Gasparini (2006), o processo administrativo disciplinar é meio formal, solene, de apuração das infrações cometidas pelos servidores e consequente aplicação da pena administrativa. Já a sindicância é processo sumário de elucidações de irregularidades no serviço público, não servindo, portanto, de base para a aplicação de qualquer pena. Quando não definida bem a infração, mas justificadamente presumida a sua existência, e quando, mesmo neste caráter ou, ainda, conhecida perfeitamente sua existência, é desconhecida a autoria, instaura-se a sindicância. A finalidade da sindicância é servir de peça preliminar e informativa do processo administrativo disciplinar sendo utilizada da mesma forma que o inquérito policial é usado no processo criminal. E é por meio dela que se colhem os indícios sobre: a) a existência da infração funcional; b) autoria da infração; e c) elemento subjetivo com que se conduziu o responsável.

Outro aspecto que merece observação na visão de Carvalho Filho (2007), principalmente em virtude da profunda confusão que costuma ser feita, é que a sindicância também é um processo administrativo, como tantos outros que tramitam pela administração. Desse modo, pode haver dois processos administrativos interligados: a sindicância e o processo disciplinar principal. O autor observa que o termo sindicância indica apenas a denominação usualmente dada a esse tipo especial de processo preparatório. Lamentavelmente, para aumentar a confusão, nem sempre os processos preliminares e preparatórios são nominados de sindicância.

E, o que é pior, há alguns casos em que processos denominados de sindicância não têm a natureza clássica desse procedimento preparatório.

Como enfrentar essa dúvida? Carvalho Filho (2007) afirma ser a questão bastante simples, basta dar maior relevo ao aspecto da natureza do processo, e não ao de sua denominação. Ou seja, ainda que o processo seja denominado de sindicância, deverá ser tratado como processo disciplinar principal, no caso de ter o mesmo objeto atribuído a essa categoria de processos. Na visão desse autor, conclui-se que a jurisprudência tem diferenciado os dois tipos de sindicância. Quando se trata da verdadeira sindicância, como processo preliminar, tem sido dispensado o princípio da ampla defesa e do contraditório. Ao contrário, quando o nome é de sindicância, mas a natureza é de processo disciplinar principal, a exigência tem sido considerada impostergável, e sua dispensa decidida como nula.

Pesquisa bibliográfica e documental

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental: a bibliográfica, buscou informações em material já publicado por estudiosos da temática; a documental, em acervo da comissão de sindicância e da Secretaria de Recursos Humanos.

O universo de servidores da Fundação Universidade de Brasília (FUB) representa 7.581 indivíduos, assim distribuídos por categoria: 19% de docentes ativos, 30% de técnicos administrativos ativos, 16% terceirizados de empresa privada, 11% terceirizados do HUB, 8% terceirizados do Sicap, 7% de estagiários de nível médio e superior, 3% de bolsas técnicas e 2% de terceirizados pela FUB. No quadro de servidores permanentes, há 51% de docentes e técnicos administrativos lotados na área acadêmica, dos quais 49% atuam na área administrativa.

Houve uma redução do número de ocorrências em 2006: de 46 para 41. Quanto às ocorrências por área, houve uma variação significativa, já que em 2005 foram registradas 15 para a área administrativa e 31 para a acadêmica. Em 2006, 11 processos foram

concluídos e 35 não foram instaurados. Em 2006, 30 processos foram concluídos e 11 não foram instaurados.

Essas variações devem-se às melhores condições de vigilância ofertada à Coordenação de Patrimônio da Prefeitura do Campus, com contratação de vigilantes/porteiros, de serviço de vigilância eletrônico e serviço de inteligência e aquisição de viaturas. Com relação à celeridade dos julgamentos dos processos, esse fato deve-se às melhores condições de trabalho, incluindo espaço físico, equipamentos e recursos humanos mais qualificados.

Do total de 46 ocorrências registradas em 2005, observa-se que 37% referem-se a furtos e 63% a abandono de cargo, vandalismo no *campus*, reparação de danos materiais, agressões físicas e verbais, quebra de dedicação exclusiva de professor, uso indevido de viaturas da UnB, assédio moral e sexual, improbidade administrativa, desvio de recursos, acumulação de cargos, inobservância de normas legais, dentre outras. Dos registros efetuados, 33% foram na área administrativa e 67% na área acadêmica. Deste número, observa-se que 24% referem-se aos processos instaurados e concluídos, e 76%, aos instaurados e não concluídos.

Para as mesmas ocorrências, furtos e outras, registradas no ano de 2006, houve uma pequena variação dos números: 41% referem-se a furtos e 59% dizem respeito às demais ocorrências. Destas ocorrências, 49% foram na área administrativa e 51% na área acadêmica. Deste número, observa-se que 73% referem-se aos processos instaurados e concluídos e 27% aos instaurados e não concluídos.

Considerações finais

Ao discorrer sobre o instituto da sindicância e traçar seus elementos característicos, impõe-se necessariamente, para que equívocos e distorções não ocorram, chamar a atenção para o fato de que as legislações estaduais e municipais nem sempre tratam do assunto com a mesma orientação que atualmente vem sendo adotada pela legislação federal.

A Lei nº 8.112/90, no artigo 143, estabeleceu que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada, ao acusado, ampla defesa.

Sob o enfoque das disposições referidas e discutidas no corpo deste estudo, é possível definir a sindicância como o meio sumário de que se vale a administração pública federal para realizar a apuração de fatos irregulares. Dela pode resultar o arquivamento da investigação, a aplicação de penalidades leves ou ainda a instauração de processo disciplinar. Nesse último caso, ela passa a ser mera peça informativa da instrução.

A sindicância no âmbito federal normalmente é investigativa, sendo um procedimento em que não há necessidade de garantir o contraditório e a ampla defesa. Serve, pois, apenas para investigar os fatos e, se não existir qualquer acusação, pode resultar no arquivamento da sindicância ou na abertura de processo administrativo disciplinar.

O legislador ordinário, ao estabelecer, na Lei nº 8.112/90, que da sindicância poderia resultar penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias, criou uma nova acepção para o termo sindicância a saber a sindicância punitiva, também conhecida como acusatória.

A definição do tipo de sindicância (investigativa ou punitiva) somente se dará no transcorrer dos trabalhos, quando a comissão sindicante, após a apuração dos fatos, terá ou não indício de materialidade e autoria do delito.

Se, durante a investigação não forem encontrados quaisquer causa ou motivo para punir o agente administrativo ou se a comissão sindicante chegar à conclusão de que o ato praticado não tipifica qualquer delito, o processo será arquivado, resultando a sindicância em mero procedimento investigativo. Se da apuração dos fatos a comissão concluir que a falta cometida é de natureza grave, o que implicaria necessariamente a abertura de processo administrativo disciplinar, entendemos que sua natureza também permanecerá investigativa, sem a necessidade de contraditório

e ampla defesa. Isso obrigatoriamente ocorrerá na instrução do processo administrativo disciplinar, sob pena de nulidade.

Durante a apuração dos fatos, caso a comissão de sindicância identifique indícios de materialidade e de autoria do delito e se a falta praticada for passível de punição com pena de advertência de até trinta dias de suspensão, será atendido o princípio da eficiência e da economicidade no serviço público, a sindicância originalmente investigativa será convertida em sindicância punitiva.

A comissão sindicante, ao concluir que seu relatório final, poderá ter caráter punitivo, garantirá ao servidor a ampla defesa e o contraditório. Em termos práticos, deve-se obedecer aos regramentos do processo administrativo disciplinar, de modo a exigir mais formalidade no processo, no que se difere da prática da sindicância meramente investigativa.

Na conversão da sindicância investigativa para punitiva, é imperioso destacar que essa não poderá ser formada por apenas um servidor nem ter como presidente um servidor com nível escolar ou hierárquico inferior ao servidor acusado. Isso seria desproporcional e irrazoável além de poder acarretar grave ofensa ao princípio da hierarquia, que é basilar para a administração pública.

Ressalta-se que, embora instaurada a sindicância com função meramente investigativa, esta poderá ser aplicada ao servidor, as penalidades de advertência ou de suspensão por até trinta dias, desde que, no curso do procedimento de sindicância, tenham sido oportunizados o contraditório e a ampla defesa, bem como adotados os ritos e as garantias inerentes ao processo administrativo disciplinar.

Se, durante a instrução processual da sindicância punitiva, a comissão sindicante perceber que o fato investigado é mais grave do que inicialmente se imaginava, a comissão deverá, em seu relatório, remeter os autos à autoridade administrativa competente visando à abertura de processo administrativo disciplinar, independentemente de terem

ocorrido, durante a instrução processual da sindicância, o contraditório e a ampla defesa.

A remessa dos autos à autoridade administrativa competente, objetivando a abertura de processo administrativo disciplinar, é requisito indispensável para a validade do futuro ato administrativo que passe ou absolve.

Vistos e discutidos tais aspectos, é possível concluir que as maiores dificuldades encontradas em relação ao regular processamento da sindicância resultam diretamente do fato de não dispor a Lei nº 8.112/90 de um rito específico que se preste a reger seus atos, nada obstando, contudo, a observância de regras e atos alusivos ao procedimento disciplinar comum. Cabe ao administrador público, na condução da sindicância investigatória ou punitiva, agir com bom-senso, sempre em busca da verdade real, sem perder de vista os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Referências

ALVES, L. S. Processo disciplinar interpretado. *Revista prática jurídica*, a. V, n. 56, Brasília, DF, Consulex, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 maio 2007.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial [da] República do Brasil*, Brasília, DF, 12 jun. 1990.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Prática do processo administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LESSA, S. J. *Do Processo administrativo disciplinar e da sindicância*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.
- LIMA, J. B. M. *Sindicância e verdade sabida*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- MATTOS, M. R. G. *Lei nº 8.112/90 interpretada e comentada*. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- OCTAVIANO, E.; GONZALEZ, A. J. *Sindicância e processo administrativo*. 8. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 1995.
- ROCHA, D. M. *Comentários à lei do regime jurídico único dos servidores públicos civis da União*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- ROSA, D. D. Sindicância e processo administrativo disciplinar. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2529>>. Acesso em: 27 maio 2007.
- SILVA, E. J. *Sindicância e processo administrativo disciplinar de acordo com o novo código civil*. 3. ed. São Paulo: Habermann, 2004.