

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás

**PÓS-GRADUAÇÃO (LATO-SENSU) EM GERENCIAMENTO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**

Ricardo Pereira Carrijo

**NECESSIDADE DO MÍNIMO LEGAL PARA INSTAURAÇÃO DO
PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

Goiânia-GO

2016

Ricardo Pereira Carrijo

**NECESSIDADE DO MÍNIMO LEGAL PARA INSTAURAÇÃO DO
PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS**

Artigo apresentado em cumprimento às exigências para obtenção do título de Especialista em Gerenciamento em Segurança Pública no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gerenciamento em Segurança Pública sob a orientação do Prof. Hárison de Abreu Pancieri.

Goiânia - GO

2016

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS

Ricardo Pereira Carrijo

NECESSIDADE DO MÍNIMO LEGAL PARA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

Artigo apresentado em cumprimento às exigências para obtenção do título de Especialista em Gerenciamento em Segurança Pública no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gerenciamento em Segurança Pública sob a orientação do Prof. Hárison de Abreu Pancieri.

Avaliado em ____/____/____

Nota Final: () _____

Professor-orientador Hárison de Abreu Pancieri

Goiânia – GO

2016

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. METODOLOGIA.....	8
3. REVISÃO DA LITERATURA.....	9
3.1 Processo Administrativo Disciplinar.....	9
3.2 Poder Disciplinar.....	10
3.3 Dever de Apurar.....	11
3.4 Juízo de Admissibilidade.....	12
3.5 Denúncia Anônima.....	13
3.6 Finalidade da sanção Administrativa Disciplinar.....	14
4. CONCLUSÃO.....	20
5. REFERÊNCIAS.....	21

RESUMO

O Processo Administrativo Disciplinar é ferramenta essencial, adotado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás (CBMGO), para a preservação da disciplina e que tem em vista o benefício educativo do punido e da coletividade. O presente trabalho tem o objetivo de apresentar a necessidade de um mínimo legal para abertura de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) com apresentação de dados estatísticos dos PAD instaurados sem aplicação de sanção administrativa nos últimos 4 anos (de 2012 a 2015), para uma análise do atual cenário que é apresentado no âmbito do CBMGO. Para sua consecução foi utilizado o enfoque na pesquisa bibliográfica comparativa da legislação, doutrina e jurisprudência. Ao final, foi observado que do total dos processos abertos há substancial percentual de militares inocentados, por motivos que poderiam ter seguido por outros meios que a instauração imediata de um PAD.

Palavras-chave: Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás (CBMGO).

ABSTRACT

The Administrative Disciplinary Process is an essential tool, adopted by the Military Firefighters Corps of the State of Goiás (CBMGO), for the preservation of discipline and aims to benefit the education of the punishment and the community. This study aims to present the need for a legal minimum for administrative disciplinary process of opening (PAD) with the presentation of statistical data initiated PAD and closed without any administrative penalty in the last 4 years (2012 to 2015), for an analysis of the current scenario which is presented under the CBMGO. To achieve them we used the focus on comparative literature of the legislation, doctrine and jurisprudence. In the end, it was observed that the total number of open cases there is substantial percentage of military cleared for reasons that could be followed by other means that the immediate establishment of a PAD.

Key words: Administrative Disciplinary Process (PAD), Military Firefighters Corps of the State of Goiás (CBMGO).

1. INTRODUÇÃO

O Estado, por meio de sua Administração Pública, busca alcançar sua função básica, de promover o bem comum da população, através dos seus agentes públicos.

De acordo com FREITAS (1999, p.119)

O agente público deve guiar-se de acordo com as regras traçadas pelas normas legais. Entretanto, o agente público que cometer ato ilegal, descomprometido com o objetivo a que se propõe, excedendo em seu dever, ou, deixando de cumprir o dever que lhe impõe a lei, sujeitar-se-á à aplicação da sanção disciplinar, ressalvadas os delituosos tipificados como crimes.

É nesse contexto que o Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) surge como um dos instrumentos legalmente previstos do controle administrativo, visando apuração de responsabilidades, podendo, ao final, resultar em sanção administrativa (FREITAS, 1999, p. 120).

Outra consideração que se deve ser observada é o que se pretende com a aplicação de uma sanção disciplinar em um PAD. Segundo GASPARINI (1995, p. 576)

Os objetivos da sanção disciplinar são a manutenção normal, regular, da função administrativa, o resguardo do prestígio que essa atividade tem para com os administrados, seus beneficiários últimos, a reeducação dos servidores, salvo quando se tratar de pena expulsiva, e a exemplarização.

FERREIRA (2001, p.34) resume como finalidade da sanção administrativa disciplinar o “desestimular de condutas administrativamente reprováveis”.

É necessário, no entanto, que a autoridade utilize este instrumento com certo juízo de admissibilidade, verificando se há, de fato, uma notícia concreta de irregularidade para que este valioso instrumento não caia por terra tão logo seja instaurado. “Não basta que a autoridade hierárquica seja competente para instauração, devendo haver, de rigor jurídico, a necessidade de um mínimo legal que, traduzindo possibilidade de condenação, se estribe em elementos concretos indicadores de tal viabilidade” (COSTA, 2005, p. 204).

Deve-se observar ainda o mínimo de prova do cometimento de transgressão disciplinar por parte do agente público, pois se corre o risco de excesso de poder por parte da autoridade, como averba MENGALE (1962, p. 638)

O uso do poder disciplinar não deve ser arbitrário, não podendo fazer a autoridade quando lhe aprouver, nem como preferir.

Com esses cuidados evita-se a incomodar qualquer agente por alguma suposta eventual infração da qual ele, talvez, tenha participado. Indignado, DALLARI (2001, p. 38), a exemplo, faz forte coro contra essa conduta

Não é possível instaurar-se um processo administrativo disciplinar genérico para que, no seu curso se apure se, eventualmente, alguém cometeu falta funcional.

Após abordagens nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo geral trazer o tema para análise, em razão da doutrina e da jurisprudência trilharem apenas na direção da necessidade de justa causa para a instauração do procedimento criminal, sob pena de seu trancamento e, ao final, como objetivo específico, discutir se o PAD está sendo utilizado de forma a trazer a finalidade que se espera desta ferramenta, utilizando como estudo os processos instaurados sem aplicação de sanção administrativa nos anos de 2012 a 2015 no âmbito do CBMGO, propondo que seja instaurando o processo disciplinar quando estiver precedido de cuidados mínimos quanto à sua viabilidade, uma justa causa para a sua instauração, sob pena de indevida invasão da privacidade do agente público e do desperdício de recursos públicos.

2. METODOLOGIA

Para realização deste trabalho foi utilizado método dedutivo de cunho quantitativo, com enfoque na pesquisa bibliográfica, utilizando como universo para análises e discussões os Processos Administrativos Disciplinares instaurados no

CBMGO nos quatro últimos anos (2012 a 2015) confrontando com o número de processos em que não houve aplicação de sanção administrativa.

Após a quantificação e interpretação dos dados, foram elencados quais os principais motivos que levaram ao arquivamento sem aplicação de sanção disciplinar. Ao final, após uma análise com base em referências bibliográficas, discutiu se o PAD está sendo utilizado de forma a trazer a eficiência e a finalidade que se espera desta ferramenta evitando o desperdício de recursos públicos.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

O Estado procura regular a sua relação com o corpo de funcionários, procurando criar, com isso, condições que viabilizem o funcionamento regular dos órgãos da Administração, com resultados positivos na prestação dos serviços públicos. Esses servidores, civis e militares, estão à disposição da coletividade, existindo para cumprir a finalidade primordial do Estado. A estes servidores públicos, desviando-se desse fim, abre ensejo para apuração dessas responsabilidades. Para tanto utiliza-se a Administração dos instrumentos oferecidos pela Lei que, conforme cita CARVALHO FILHO (2014, p. 1022)

O processo administrativo disciplinar é a ferramenta formal para apuração de responsabilidades de servidor público por infrações praticadas e, dependendo, aplica as sanções adequadas.

De modo idêntico o Estatuto Federal dos Servidores (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990), em seu art. 148, registra como Procedimento Administrativo Disciplinar *o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.*

Entretanto como certifica FREITAS (1999, p. 120) “é, pois, fundamental compreender a finalidade da pena disciplinar, bem como sua eficácia no âmbito do controle administrativo”.

MORAES (2001, p. 312) destaca, contudo, que na esfera do processo administrativa disciplinar, assim como nas tarefas da administração pública, precisa executar de forma mais rápida e completa possível, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior estabilidade social.

3.2 Poder Disciplinar

O poder disciplinar liga-se ao poder hierárquico, nas linhas de BANDEIRA DE MELLO (2002, p. 96), “o poder disciplinar é atividade administrativa regulada pelo Direito Administrativo e segue normas de processo administrativo. O seu objetivo é a punição de condutas previstas como ilícitos administrativos constantes das leis administrativas para preservar a ordem, imagem do órgão, o erário, a moralidade e o bom andamento do serviço público”.

Esclarece-nos DI PIETRO (2001, p. 90), no que diz respeito aos servidores públicos

O poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia; mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde não há hierarquia quanto ao exercício de suas funções institucionais, ela existe quanto ao aspecto funcional da relação de trabalho, ficando os seus membros sujeitos à disciplina interna da instituição.

Nas instituições militares, a exemplo o CBMGO, com uma particularidade alicerçada em dois princípios de organização e funcionamento, o da hierarquia e disciplina, exige do militar o cumprimento das ordens emanadas de seu dever funcional e das legitimadas de superior. Logo, “o não cumprimento de ordens da chefia, ou mesmo ao se insurgir contra suas atribuições, estaria dando azo à indisciplina, a qual é punida pelo diploma disciplinar”, nas palavras de MEIRELLES (2000, p.113).

Assim, as ordens dadas pelos superiores hierárquicos estão amparadas pelo poder hierárquico. Continua a lição de MEIRELLES (2000, p.112) ao definir o poder hierárquico

Tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, de modo que cada um possa exercer eficientemente seu encargo; coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores.

Desse modo, a hierarquia atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o dever de obediência.

Portanto, o servidor público responde pelos seus atos estando sujeito à aplicação de punição, sendo esta decorrente diretamente do poder disciplinar que sustenta a hierarquia.

3.3 Dever de Apurar

Seguindo o princípio da oficialidade, o Decreto nº 4.681, de 03 de junho de 1996, que aprova o Regulamento Disciplinar do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás (RDCBMGO), estabeleceu em seu art. 8º, § 2º *a autoridade a quem a comunicação disciplinar é dirigida deve dar-lhe solução.*

Assim, não se questionaria, a princípio, acerca da existência ou não de um juízo de conveniência da apuração de uma infração disciplinar. Se a autoridade tiver ciência do fato ela é obrigada a apurá-la.

Mas é preciso analisar como esta autoridade teve conhecimento do fato. Uma possibilidade prevista no RDCBMGO em seu art. 8º, caput, decorre de obrigação do bombeiro militar *que tiver conhecimento de um fato contrário à disciplina deverá comunicá-lo ao seu chefe imediato.* Além dessa ciência por meio do trabalho dos próprios bombeiros militares, a autoridade ainda toma ciência de irregularidades por meio de denúncias de particulares, notícias da imprensa e, eventualmente, por si mesma.

Contudo, muitas vezes a manifestação não é de tão fácil definição. Vejamos o que diz MADEIRA (2008, p. 32)

A obrigação de apurar a irregularidade somente existirá se de fato houver uma notícia concreta de irregularidade. Se a denúncia for vaga ou não contiver um mínimo de plausibilidade ela não conterà os requisitos de uma denúncia (narrativa de um fato ilícito concreto) e neste caso não haverá o que ser apurado.

É extremamente recomendável que antes de qualquer abertura de procedimento disciplinar cujo objeto seja duvidoso, a autoridade deverá, antes, para poder embasar seu juízo de admissibilidade, determinar a abertura de uma investigação preliminar.

3.4 Juízo de Admissibilidade

Uma denúncia de transgressão disciplinar administrativa, recebida por qualquer uma das manifestações conhecidas, precisa ser analisada se contém um mínimo de plausibilidade a qual justifique mobilizar recursos para apurá-la.

Pode ocorrer do recebimento de denúncias vagas, incompletas ou que mereçam ser complementadas pela autoridade competente para a apuração para que norteie a melhor maneira para a persecução da irregularidade. Nestes casos, apesar da manifestação não estar totalmente clara, é possível extrair-se dados que justificam sua apuração.

Como nos revela MADEIRA (2008, p. 33), a autoridade pública que tiver ciência de qualquer irregularidade funcional perpetrada por agente público

É obrigada a apurá-la imediatamente, mas não precisa necessariamente instaurar PAD ou Sindicância. Antes, pode ser feito um levantamento inicial de informações, o qual pode ser efetuado via procedimento de investigação preliminar, uma apuração prévia, ou outro procedimento escrito que comprove que a autoridade não se quedou inerte.

A essa análise prévia, em que a autoridade competente levanta todos os elementos acerca da suposta irregularidade e os pondera à vista da necessidade e utilidade de determinar a instauração da sede disciplinar (e da potencial responsabilização do servidor), se dá o nome de juízo de admissibilidade.

Esta análise a ser adotada com bastante cautela pela autoridade é para MATTOS (2010, p.577)

O juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar deve ser empregado pela autoridade administrativa competente critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cortejá-los com os possíveis documentos e provas que instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa as mesmas são flagrantemente improcedentes ou inoportunas.

A Investigação Preliminar já foi normatizada no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) por meio da Portaria nº 335/2006, a qual, no seu art. 4º, inciso I, a define como *procedimento sigiloso com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar*.

Nesse sentido, nos ensina BRITO (2007, p. 13) sobre o que denomina "instrução prévia"

Trata-se de providência prévia com a finalidade de respaldar o administrador quanto à instauração de Sindicância, de PAD ou de arquivamento de denúncia. Embora haja denúncia ou representação formal, o administrador pode proceder a Instrução Prévia. É informal e dispensa comissão. Qualquer servidor pode ser designado para cumprir essa Instrução, dela devendo apresentar relatório circunstanciado sobre o fato denunciado. É indicada também para a denúncia anônima, evitando instauração de processos indevidos e dispêndio de recursos públicos.

3.5 Denúncia Anônima

A denúncia anônima, ou apócrifa, é aquela que chega aos órgãos públicos sem identificação, ou seja, nem mesmo a Ouvidoria possui conhecimento acerca do autor da denúncia. Como nos explica CAPANEMA (2009) a “denúncia anônima é a manifestação de vontade sem a indicação ou referência do seu autor, sem que se possa individualizá-lo ou determiná-lo”.

A CGU por meio do seu manual de Treinamento para formação de membros de comissões para processo administrativo disciplinar (2011) ensina que a *autoridade não se precipitará a instaurar a sede disciplinar, com todos os ônus a ela inerentes, à vista tão-somente de uma denúncia anônima*.

Destaca, no mesmo manual, advertindo que *se mesmo nos casos ordinários, de notícia identificada, se defende que o juízo de admissibilidade deva ser feito com extrema cautela e enriquecido por investigação preliminar, ainda mais se enfatiza tal recomendação em notícia originada anonimamente. Nesses casos, deve-se*

proceder com maior cautela antes de se decidir pela instauração do processo, para evitar precipitada e injusta ofensa à honra do servidor (vez que o anonimato pode tentar ocultar vieses de pessoalidade e de animosidade), promovendo investigação preliminar e inquisitorial ainda mais criteriosa, aprofundada, crítica e exigente.

Essa solução encontrada para se conhecer de denúncias anônimas foi acatada pela Advocacia-Geral da União, a qual aprovou os termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 396/2007 e acrescentou, entre outras, as seguintes considerações:

c) O Poder Público, provocado por delegação anônima pode adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discricção, sem formação de processo ou procedimento, destinadas a conferir a plausibilidade dos fatos nela denunciados. Acaso encontrados elementos de verossimilhança, poderá a autoridade formalizar a abertura do processo ou procedimento cabível, desde que mantendo completa desvinculação destes em relação à peça apócrifa, ou seja, desde que baseado nos elementos verificados pela ação preliminar do próprio Estado.

Portanto, a resposta para a manifestação apócrifa é abrir uma investigação preliminar informal para apuração dos fatos. Havendo indícios da ocorrência que havia sido denunciada, a autoridade poderá instaurar um PAD não embasado pelo anônimo, mas alicerçado no trabalho de servidores identificados que descobriram o ato ilícito.

3.6 Finalidade da sanção Administrativa Disciplinar

Há autores que vislumbram na sanção disciplinar apenas o caráter repressivo que, por muito tempo, foi a tônica inspiradora do Direito Penal, segundo o qual a pena tem uma finalidade simplesmente retributiva. Ao servidor que infringiu a norma legal seria aplicada, como consequência lógica de sua conduta, a respectiva pena, restaurando-se, com isso, o equilíbrio funcional abalado com a transgressão. A pena não teria qualquer finalidade, senão a de buscar, por meio de sua aplicação, a equivalente compensação do bem jurídico ofendido pelo infrator, resumindo-se, assim, a um fim em si mesma.

Essa concepção, entretanto, tem sido abandonada pelas modernas correntes doutrinárias. Em seu lugar, têm surgido as teorias que vêem na pena o duplo objetivo preventivo e corretivo, estas, sim, hábeis para servir de base à justificação

da pena na esfera administrativa disciplinar, como assegura FREITAS (1999, p. 122).

Como assevera GASPARINI em seu livro Direito Administrativo (1995, p. 576), a sanção disciplinar possui duas funções básicas: uma preventiva, outra repressiva. Continua GASPARINI, a primeira induz o servidor a precaver-se a não transgredir as regras disciplinares e funcionais a que está sujeito. Pela segunda, em razão da sanção sofrida pelo servidor, restaura-se o equilíbrio funcional, abalado com a transgressão.

O RDCBMGO, em seu §1º do art. 29, traz o que se espera do ensejo da abertura do PAD:

Art. 29 (...)

§ 1º - A aplicação da punição deve ser feita com justiça, serenidade e imparcialidade, para que o punido fique consciente e convicto de que a mesma se inspira no cumprimento exclusivo do dever, na preservação da disciplina e que tem em vista o benefício educativo do punido e da coletividade.

“A pena adquire, portanto, nesse contexto, seus fins terapêuticos, que objetivam emendar o servidor, fazendo-o alcançar, se não o padrão desejável, pelo menos o mínimo aceitável pela sociedade, principal interessada no serviço público” (FREITAS, 1999, p. 123).

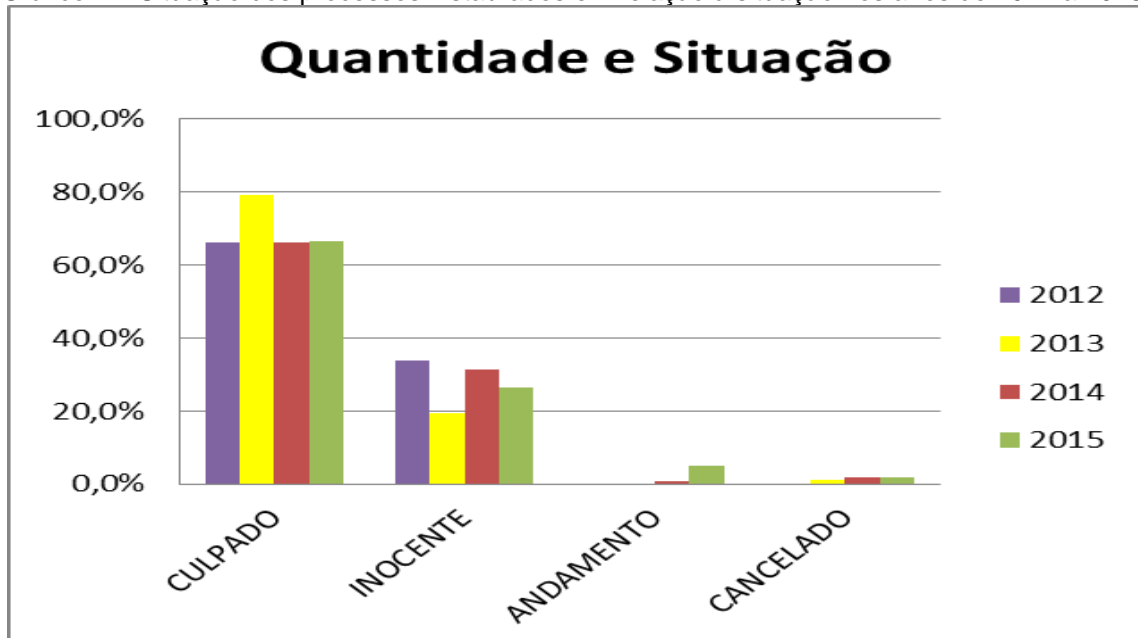
Nessa linha, compreende-se que o fundamental é que a autoridade administrativa não reaja imediatamente com instauração de um processo. Precisa fazer um juízo de admissibilidade, avaliar a pertinência da notícia, ter indicativos mínimos de razoabilidade. Momento seguinte buscará provas objetivas, por meio de um expediente próprio de investigação e, por fim, irá ao processo.

Conforme observamos no Gráfico 1, analisando somente o quantitativo de PAD instaurados, dos resultados da pesquisa dos PAD arquivados no Comando de Correções e Disciplina – CCD, órgão de direção setorial do CBMGO responsável, dentre outros, pelo controle e arquivo de procedimentos disciplinares, conforme previsto no art. 24 da Lei nº 18.305, de 30 de dezembro de 2013, não é possível, em um primeiro momento, confirmarmos que tais processos foram instaurados

observando a afirmação do parágrafo anterior, pela constatação substancial de “inocentes” em relação ao total de processos instaurados.

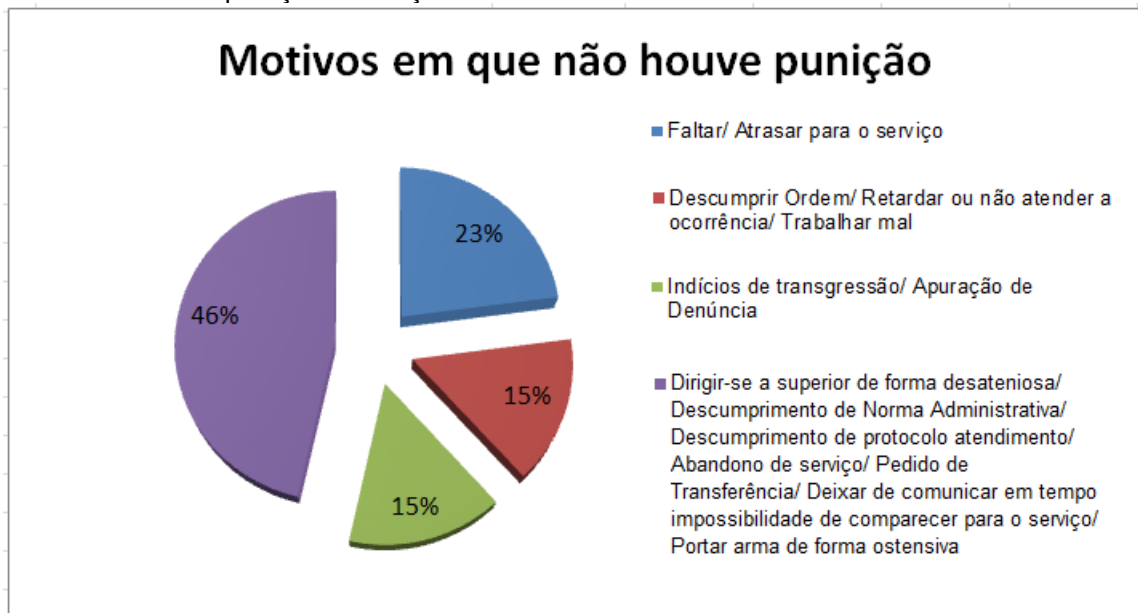
Em outro comparativo ano a ano, utilizando como referência o mesmo Gráfico 1, nos evidencia que não houve expressiva mudança quanto ao número de processos qualificados “inocentes” entre anos subsequentes, demonstrando que o rito para instauração processual utiliza-se do mesmo modo de atuar, independentemente da natureza da suposta irregularidade funcional. Tampouco afirmarmos que foram arquivados sem aplicação de sanção por comprovada justificação ou por falta de elementos essenciais como materialidade e/ou autoria.

Gráfico 1 – Situação dos processos instaurados em relação à situação nos anos de 2012 a 2015.



Dados: Seção de Controle de Processos e Arquivo – SCA/CCD
 Fonte: Elaborada pelo autor, agosto de 2016.

Gráfico 2 – Quantidade de processos instaurados em relação aos motivos em que não houve aplicação de sanção administrativa nos anos de 2012 a 2015.



Dados: Seção de Controle de Processos e Arquivo – SCA/CCD
 Fonte: Elaborada pelo autor, agosto de 2016.

Analisando os dados apresentados no Gráfico 2 verificam-se os motivos ensejados para instauração de PAD em que não houve aplicação de sanção administrativa. Neste segundo momento, podemos afirmar que há um número significativo de motivos que levaram ao arquivamento de processos, como “falta ao serviço”, “atraso ao serviço”, “indícios de transgressão disciplinar” e “apuração de denúncia”, que poderiam ser instruídos utilizando outros meios.

A utilização de um procedimento informal de investigação, como exemplo, teria o objetivo de trazer à luz elementos que confirmem a denúncia de um provável indício de transgressão, como exemplo de uma manifestação anônima, para, assim, caracterizar ou não a necessidade de abertura de um PAD, podendo inclusive ouvir pessoas, se for conveniente, substituindo uma eventual sindicância meramente investigativa, economizando tempo, recursos e pessoal. Ainda, o uso dos instrumentos de ofícios e memorandos para apuração de materialidade de uma falta ou atraso ao serviço na busca de uma comprovação documental, como a apresentação de atestados médicos, as respostas a estas correspondências oficiais seriam juntadas ao processo (ainda não um PAD), fazendo um juízo de admissibilidade, que ajudariam numa futura decisão de abertura ou não de um procedimento disciplinar.

O PAD deverá ser instaurado sempre que a autoridade pública tiver ciência de uma irregularidade administrativa. Entretanto, como explica MENGALE (1962, p. 637)

Essa ciência deverá vir composta por elementos que comprovam falta aos deveres da função, e não uma acusação genérica.

Necessária é, para a aplicação do poder disciplinar, a ocorrência de 'irregularidade no serviço', quer dizer, explicitamente 'falta aos deveres da função' e não, portanto, mera insuficiência profissional genérica.

O princípio da boa-fé no direito administrativo exige do agente público, no exercício de seu encargo a lealdade, tanto com a sua repartição, como, sobretudo, com o administrado. MATTOS (2002, p. 160) nos apresenta que

A boa-fé objetiva é reconhecida e consagrada tanto na doutrina nacional como pela jurisprudência, cujo posicionamento se finca na idéia de que os atos privados e os públicos devem ser efetuados dentro de um padrão de lealdade e de ética.

Nessa moldura, mesmo não existindo dispositivo legislativo direto, o princípio *sub oculis* é informativo dos atos públicos, não se admitindo, em hipótese alguma, que o servidor público pautе seus atos funcionais descompassados com a boa-fé e a lealdade.

Desta forma, fica vedada a propositura de processo disciplinar genérico, onde acusações vagas servem para molestar a vida do agente público, na ânsia de encontrar-se prova de provável conduta ilícita. Essa garantia evita a violabilidade da intimidade dos servidores, retirando do administrador a discricionariedade de instaurar procedimento disciplinar contra a pessoa sem um mínimo de indício ou plausibilidade de acusação, como afirma BARROSO (2002, p. 553)

Com efeito, a necessidade de justa causa para a procedibilidade da denúncia tem o propósito de não submeter o indivíduo a uma situação que expõe sua reputação e imagem se não houver elementos suficientes consistentes que indiquem sua necessidade.

Assim, esse juízo de valor para à administração é importante em fazer, com razoável agilidade reservando o tempo necessário para a convicção da existência de elementos prévios que legitimem a iniciativa de instauração de processo administrativo disciplinar, sob pena de cometer excesso de poder.

Vale também aqui o princípio da proporcionalidade inerente ao poder de polícia que, nas palavras de DALLARI (2001, p. 38), "o qual só é legítimo o

constrangimento absolutamente necessário, e na medida do necessário.” Corroborando com o dito, CANOTILHO (2003, p. 270) nos ensina que

Meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de medida ou desmedida para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.

Não se permite procedimentos de caráter aberto, puramente discricionários, sem que haja o mínimo de motivação contra servidores. Como enfatiza GARAPON (1996, p. 80) “não é lícito e nem factível que ainda ocorram acusações genéricas contra a honra de quem quer que seja”.

Assim, deverá haver um mínimo de provas ou materialidade do cometimento de ato ilícito por parte do servidor público. Não basta apenas existir um fato ou uma suspeita, pois se torna necessário a comprovação prévia para o início do procedimento disciplinar contra quem quer que seja, como perfilha COSTA (2002, p. 203)

Vê-se, assim, que, sem esses conectivos pré-processuais, resta ilegítima a iniciativa da administração pública consiste na abertura desses expedientes apuratórios de faltas disciplinares, pois que tais elementos prévios indiciários não apenas contribuem uma exigência jurídico-processual sinalizadora da plausibilidade de condenação do servidor imputado, como também configura uma garantia em favor deste, que não poderá, sem o mínimo de motivação, ser submetido a inquietadores procedimentos como tais.

Por isso é que, na falta de convicção, seria prudente apurar o fato tido como suspeito através de um procedimento prévio, não necessariamente formal, onde não existe a figura do acusado, onde o administrador pode, através de um procedimento sumário, promover a devida verificação da existência de indícios para a instituição de processo disciplinar.

4. CONCLUSÃO

Observamos que na prática, no âmbito do CBMGO, a instauração de processo administrativo disciplinar ainda é significativamente prematura diante de uma representação, denúncia ou o conhecimento de uma manifestação, não se resguardando do mínimo de indícios ou provas.

Esta ação precipitada na abertura de processo administrativo, a exemplo dos motivos tipificados como “falta ou atraso ao serviço” e os “indícios de transgressão disciplinar” e “apuração de denúncia”, sem que a administração se resguarde de uma justa causa, cercando de todo zelo, de que sendo certo que somente a infringência disciplinar enriquecida de elementos sólidos e concretos é que poderá ser empregada sem que haja constrangimento ilegal do servidor público, poderá levar o PAD a perder sua finalidade antes mesmo que inicie.

Não pode o administrador iniciar uma invasão, gratuitamente e imotivadamente, na vida do agente público sob o tímido argumento de tentar encontrar indícios de uma provável irregularidade. A existência de um mínimo de plausibilidade dos fatos nela denunciados, uma espécie de justa causa, é condição necessária para a instauração do processo administrativo.

Na posição de COSTA (2005, p.204) “não é jurídico nem democrático que o servidor público venha, sem mais nem menos, responder a processo disciplinar”.

O juízo de admissibilidade e a boa-fé afastam do administrador público a arbitrariedade da abertura do procedimento administrativo genérico, sem que exista um mínimo de prova do cometimento de transgressão disciplinar.

Para que o processo administrativo disciplinar tenha êxito é interessante que ao invés de já iniciar um processo de PAD, a autoridade determine que se faça uma investigação preliminar, podendo se limitar ao envio de ofícios ou memorandos, com vista a colher mais informações que ajudem a confirmar ou a refutar a denúncia.

A primeira reação da autoridade administrativa, diante à notícia de um ilícito funcional, é averiguar. Ou, como denomina a CGU em seu manual de Treinamento para formação de membros de comissões para processo administrativo disciplinar (2011), proceder uma investigação preliminar, sigilosa, para recolher elementos mínimos que justifiquem, se for o caso, a instauração de uma investigação formal.

Recolhidos sinalizadores nesse sentido, será instaurada sindicância investigativa ou preparatória. Esta servirá para recolher provas de materialidade e autoria, com as quais será legítima a instauração de processo disciplinar.

Assim, a Administração Pública deverá instaurar o devido processo administrativo disciplinar em desfavor de seu servidor para verificar a possível prática de infração disciplinar, desde que haja aparente transgressão aos princípios disciplinares que regem a vida funcional.

5. REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 15ª ed., 2002.
- BARROSO, Luis Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Editora Renovar, 2002.
- BRITO, Austregésilo. **Manual de Processo Disciplinar**. Editora Quixote, 2007.
- CAPANEMA, Walter Aranha. **O direito ao anonimato: uma nova interpretação do art. 5º, IV, CF**. 2009.
Disponível em:
<http://www.avozdocidadao.com.br/images_02/artigo_walter_capanema_o_direito_a_o_anonimato.pdf> Acesso em: 07 novembro 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Editora Atlas, 28ª ed., 2014.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Editora Coimbra, 7ª ed., 2003.
- COSTA, José Armando da. **Controle Judicial e Ato Disciplinar**, Editora Brasília Jurídica, 2002.

- COSTA, José Armando da. **Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar**. Editora Brasília Jurídica, 5ª ed., 2005.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Limitações à Atuação do Ministério Público**. Editora Malheiros, 2001.
- Decreto nº 4.681, de 03 de junho de 1996 que aprova o Regulamento Disciplinar do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. Disponível em:
<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_decretos.php?id=5054>
Acesso em: 04 setembro 2016.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Atlas, 13ª ed., 2001.
- FERREIRA, Daniel. **Sanções Administrativas**. Editora Malheiros, 2001.
- FREITAS, Izaías Dantas. **A finalidade da pena no direito administrativo disciplinar**. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 36 n. 141 jan/mar. 1999.
- GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia**. Editora Revan, 1996.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. Editora Saraiva, 4ª ed., 1995.
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Estatuto Federal dos Servidores. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>
Acesso em: 04 de setembro 2016.
- Lei nº 18.305, de 30 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. Disponível em:
<http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=11164>
Acesso em: 04 setembro 2016.

- MADEIRA, Vinicius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar**. Editora Fortium, 2008.

- Manual de Treinamento em processo administrativo disciplinar - formação de membros de comissões. CGU/ESAF, 2011.

- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. Editora Forense, 2ª ed., 2010.

- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Contrato Administrativo**. Editora América Jurídica, 2ª ed., 2002.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros, 25ª ed., 2000.

- MENGALE, J. Guimarães. **O Estatuto dos Funcionários**, volume II, Forense, 1962.

- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Editora Atlas, 10ª ed., 2001.