

A GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL VERSUS CORRUPÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA SINDICÂNCIA ENQUANTO INSTRUMENTO DE COMBATE

Luciane Mialik Wagnitz Linczuk*
Antonio Gonçalves de Oliveira**

Resumo

A sustentabilidade do Estado pressupõe um modelo de desenvolvimento que erradica a miséria direcionando o crescimento da nação para a qualidade de vida, econômica e social, adequada a sua população. Neste sentido, prevenção e combate à corrupção se faz condição necessária à sustentabilidade, visto que ela impede o adequado uso do recurso público, constituindo-se em um custo insustentável para o país. Torna-se imprescindível que o Estado se aparelhe adequadamente a fim de aplicar seu poder disciplinar na prevenção e combate a corrupção, sendo um de seus instrumentos o processo de sindicância. Dentro deste escopo, este trabalho tem por objetivo debater até que ponto o marco regulatório vigente na administração pública federal permite a utilização da sindicância como ferramenta de prevenção e combate à corrupção contribuindo para a sustentabilidade do Estado. A metodologia utilizada foi a de pesquisa qualitativa, descritiva, de visão histórico-estrutural baseada na abordagem teórico-empírica. Como resultado do estudo fica evidente que o fenômeno da corrupção impacta negativamente as bases da sustentabilidade do país, sendo necessário o ajuste da legislação com intuito de prover a Administração Pública Federal de instrumento de prevenção da corrupção no país, para que então, haja uma ação profilática, obrigatória e efetiva e não apenas discricionária; munindo assim o Estado de um instrumento efetivo.

Palavras-chave: sustentabilidade; Estado; corrupção.

Resumen

La sostenibilidad del Estado presupone un modelo de desarrollo donde se erradique la pobreza; dirigir el crecimiento de la nación para mejorar la calidad de vida; la población económica y social diversa. En este sentido, la prevención y la lucha contra la corrupción se convierte en una condición necesaria para la sostenibilidad, ya que evita el uso adecuado de los recursos públicos convirtiéndose así el costo insostenible para el país. Es esencial que el Estado apareje adecuadamente la aplicación de facultades disciplinarias para prevenir y combatir la corrupción. Uno de sus instrumentos es el proceso de investigación. Dentro de este marco, el presente trabajo tiene como objetivo discutir la medida normativa vigente en la administración pública federal, que permite el uso de la investigación como herramienta para la prevención y lucha contra la corrupción que contribuye a la sostenibilidad del Estado. La metodología utilizada visa un enfoque cualitativo, descriptivo, histórico-estructural basado empírica y teóricamente. Como resultado del estudio sigue siendo evidente que el fenómeno de la corrupción impacta negativamente sobre la base de la sostenibilidad del país, lo que requiere el ajuste de la legislación con el fin de proporcionar el instrumento de la Administración Pública Federal para prevenir la corrupción en el país, de modo que, hay una acción profiláctica, vinculante y efectivo y no meramente discrecional, por lo tanto armar el estado de un instrumento eficaz.

Palabras clave: sostenibilidad; Estado; corrupción.

* Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR. Especialista em Estratégia e Gestão Empresarial pela UFPR. Graduada em Ciências Contábeis pela FESP/PR. E-mail: lumialik@ufpr.br

** Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC. Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

INTRODUÇÃO

No cumprimento de seu papel, o Estado é o responsável pelo estabelecimento de um ordenamento jurídico dotado de soberania em seu território, com vistas a atingir o bem comum da população que lhe corresponde. Neste sentido, se o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado não erradica a miséria direcionando o crescimento da nação para a qualidade de vida, econômica e social, adequada a sua população, ele não poderá ser considerado sustentável.

Dáí se falar na busca do “desenvolvimento sustentável”, que para Matias Pereira (2010, p.29) consiste em “um processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade” com a compatibilização de vários fatores que envolvem a questão social, econômica, ética e ambiental.

Com razão, pode-se deduzir que quanto mais amadurecida uma sociedade, maior a sua sensibilidade quanto à característica finita dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento vigente, de forma que o reconhecimento da inadequação de um padrão vigente será a premissa fundamental para sua mudança na busca da sustentabilidade (BECKER *apud* SILVA e SOUZA-LIMA, 2010, p. 41).

À luz de Matias Pereira (2010), Silva e Souza-Lima (2010) que consideram o desenvolvimento sustentável “um processo” de mudança e amadurecimento, faz-se necessário o debate acerca das questões ligadas a políticas públicas, sua implantação, instrumentos de planejamento e gestão pública, obstáculos para a mudança do paradigma vigente com intenção de sustentabilidade - não apenas no palco do governo - mas da sociedade como um todo.

Uma das questões, que deve ser enfrentada pela sociedade que visa à sustentabilidade econômica e social é a

corrupção. Isto por que ela representa um alto custo para o país, uma vez que os recursos são escassos, o mau emprego dos mesmos gera hiatos de investimento público, refletindo no contra senso da sustentabilidade.

No intuito de clarificar o impacto da corrupção no crescimento do país, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), divulgou, recentemente, um estudo de agosto de 2010 relativo ao custo da corrupção no Brasil, estimando que este custo estivesse na ordem de R\$50,8 bilhões a R\$84,5 bilhões (valores em reais no ano de 2010). Trata-se de uma monta cuja destinação deveria ser pública, mas que sofreu um desvio de finalidade impactando substancialmente os rumos das políticas públicas no país.

Matias Pereira (2008, p.23) considera que “a corrupção provoca conseqüências econômicas relevantes”, pois “de cada unidade monetária investida boa parte é desperdiçada, o que implica em um investimento, de fato, menor”, onerando a riqueza da nação e seu crescimento econômico.

Neste contexto evidencia-se que a existência e aplicação de ferramentas eficazes de combate e controle da corrupção passam a ser instrumentos necessários no alcance do desenvolvimento sustentável.

Pode-se dizer que é necessário dotar o Estado de um arcabouço jurídico que se constitua ferramenta de combate à corrupção, principalmente onde parece ser o maior vertedouro: instituições públicas e seus agentes. O Estado precisa fortalecer seu poder de polícia com instrumentos administrativos que agilizem tanto quanto possível o processo de apurar e, se for o caso, punir práticas que afrontem normativos legais e a moralidade administrativa, dentre outros princípios inerentes à administração pública.

Dentre as ferramentas de controle interno da qual se cingiu o Estado brasileiro

é o processo de sindicância, por meio do qual ocorre a apuração da falta cometida. Muito bem delimitado pelo estatuto do servidor público, Lei 8.112/1990, é um processo legítimo, conhecido e que tem a aplicação altamente disseminada, no entanto amplamente criticada e cercada de certo descrédito.

Assim sem a pretensão de exaurir a temática que habita fértil campo para novos e profícuos estudos, busca-se, neste momento, debater até que ponto o marco regulatório vigente na administração pública federal permite a utilização da sindicância como ferramenta de prevenção e combate à corrupção contribuindo para a sustentabilidade do Estado. Entendendo aqui, dentre as várias definições que se possa ter, a “corrupção como o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para a obtenção de ganhos privados” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Quanto à organização deste trabalho, tem-se que está organizado em seis sessões incluindo esta introdução. Inicialmente se discorre sobre o impacto da corrupção na busca do desenvolvimento sustentável. Na segunda sessão busca-se demonstrar a necessidade do controle sobre os atos e agentes públicos, em face da Teoria da Agência e organização burocrática do Estado. Em seguida busca-se discutir instrumentos de controle do Estado sobre a conduta de seus agentes: o processo administrativo disciplinar contrapondo-o ao processo de sindicância. O bloco seguinte trata dos aspectos metodológicos seguido de sugestões quanto a novos estudos neste campo temático. Por fim, analisa-se o uso do processo de sindicância como instrumento de combate e prevenção à corrupção dos agentes públicos – condição necessária a administração consistente da coisa pública (*res pública*) na busca da sustentabilidade.

Orientado por estes objetivos este trabalho adentra em alguns aspectos normativos relativos aos processos de forma a clarificar sua importância, uso e

funcionamento. Destaque-se que o intuito não é levantar um debate sobre as bases da legalidade do procedimento, mas questionar a limitação ao seu uso, decorrente dos aspectos normativos.

1. A NECESSIDADE DE CONTROLE SOBRE OS ATOS E AGENTES PÚBLICOS

A Carta Magna de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil, é um Estado Democrático de Direito e cujo funcionamento esta firmado no estabelecimento de três poderes, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Segundo Montesquieu *apud* Aranha e Martins (2004, p.217) a autonomia dos três poderes é necessária quando há consciência de que “para que não se possa abusar do poder é preciso que o poder freie o poder.” Trata-se do mecanismo de freios e contra pesos (*chek and balance*). Estes poderes se constituem no aparato do Estado, necessário e suficiente para alcançar e estabelecer seus objetivos na condução sustentável de seu povo, no território e sob a égide do governo.

A este aparato estatal, formado por um conjunto de órgãos e entidades, vinculados a um dos poderes já estabelecidos denomina-se Administração Pública, que por sua vez é exercida por agentes públicos. Os agentes públicos são “todas as pessoas físicas, incumbidas, definitiva ou transitoriamente, de alguma função estatal.” (MEIRELLES, 1988, p.49). Estes agentes são nomeados através de mecanismos distintos: concurso público, nomeação para cargo em comissão (de caráter temporário) ou eleição. O processo do qual decorre a nomeação determina a qual regime o agente está sujeito.

O agente público nomeado em decorrência de processo eleitoral é um agente político e sujeito a um regime diferenciado de apuração e imputação de

responsabilidade, isso em virtude da preservação e manutenção do próprio regime democrático. “São componentes do Governo em seus primeiros escalões e atuam com plena liberdade funcional.” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p.3)

O agente público nomeado por concurso ou em cargo de comissão denomina-se agente administrativo. É chamado pela Lei 8.112/90 de “servidor público” e é a este, e ao regime de combate e imputação de responsabilidade deste que se aplica o processo de sindicância.

Um dos normativos mais antigos ainda em vigência, o Decreto-Lei 200 de 1967, alterado algumas vezes com vistas à preservação de sua contemporaneidade, elenca em seu artigo sexto, os princípios sob os quais as atividades da Administração Pública Federal devem ser fundadas: Planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Dentro da visão de legalidade de atos de controle Meirelles (1988, p.567) afirma que “o controle administrativo deriva do poder/dever de autotutela que a Administração tem sobre seus atos e agentes”. Não obstante, para Araújo e Sanchez (2005) o controle, dentro da Administração Pública, esta fundado também, na Teoria da Agência:

O problema da relação governo/burocracia reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se relacionam não deterem o mesmo conhecimento, colocando uma das partes – quem delega responsabilidade – em desvantagem no relacionamento com a outra. (ARAÚJO ; SANCHEZ, 2005, p.2)

A Teoria da Agência – onde há uma segregação entre propriedade e controle - dá margem à existência de interesses contraditórios dentro de uma mesma gestão: o interesse pessoal do agente *versus* o interesse do Principal, neste caso a sociedade como um todo.

Se dentro da gestão da coisa privada ocorre esta dicotomia, seria ingênuo imaginar que ela não fosse aplicável a Administração da coisa pública, onde a burocracia – amplamente ramificada - vem acompanhada dos conflitos a ela inerentes. Neste caso o controle como forma de prevenção e combate a corrupção se faz indispensável. A ramificação da burocracia exigiu que este controle ocorresse também de forma capilarizada, em todas as atividades, em todos os níveis e em todos os órgãos da Administração Pública de três formas, de acordo com o artigo 13 do Decreto-Lei 200/67:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação do dinheiro público e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

O controle sobre os atos da Administração Pública, no entanto, se mostraria ineficiente se não envolvesse o controle sobre o agente público que executa a atividade. Existe um “contrato de trabalho” firmado no dia da posse cujas cláusulas encontram-se explicitas no capítulo VII da Constituição Federal de 1988 e na Lei 8112/1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, mais conhecido como Regime Jurídico Único, além daquelas constantes no Edital do concurso ao qual o agente se submeteu.

Ao assumir um cargo público o servidor será responsável pelas atribuições previstas na estrutura organizacional do órgão ou entidade ao qual será vinculado, das quais ele será informado no momento de sua posse. A estas atribuições seguem-se

obrigações e responsabilizações decorrentes do cargo, compatíveis com o grau de escolarização e área de formação exigida pelo edital e comprovados para a posse.

Os atos praticados por este servidor quando no exercício da função pública, tornam-se, em última análise, atos do Estado praticados por meio da Administração Pública – seu aparato administrativo, consoante princípio da impessoalidade inserto no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

2. O PROCESSO DE SINDICÂNCIA ENQUANTO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO, CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO

Aranha e Martins (2004, p. 215) acreditam que a própria função do Estado determina que ocorra a “monopolização dos serviços essenciais para garantia da ordem interna e externa exige o desenvolvimento do aparato administrativo fundado em uma burocracia controladora.”

O modelo burocrático weberiano, como forma de organização adotada pelo Estado, tem três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009, p. 351). Estas mesmas características perpassam, ou pelo menos deveriam, o processo administrativo que acompanha o poder disciplinar da Administração.

Meirelles (1988, p.78) entende que a Administração, para atender bem os interesses públicos foi dotada de poderes administrativos que são instrumentos de trabalho adequados à realização das tarefas administrativas. Para Bacellar Filho (1998, p.30) era necessário munir a Administração Pública do poder de “impor modelos de conduta e as respectivas sanções, não só aos seus servidores, mas também a pessoas físicas ou jurídicas que, de alguma forma, incidam em condutas administrativamente

reprováveis” a fim de garantir o alcance dos objetivos públicos.

Dentre estes instrumentos encontra-se o poder disciplinar, que para Meirelles (1988, p.86) é “a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração”.

Ocorre que para fazer uso do poder disciplinar, dentro do modelo burocrático, exige os formalismos a ele inerentes. Não pode o administrador público infligir penalidades na ausência do correspondente processo administrativo disciplinar, posto que acarretaria a nulidade do ato.

O processo administrativo disciplinar (PAD) encontra-se fundado na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 41 parágrafo primeiro, onde determina que a pena de “perda do cargo de servidor estável ocorrerá em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo disciplinar”.

Apesar da Carta Magna estabelecer que a pena tida como máxima ocorreria no âmbito administrativo através do processo administrativo disciplinar suas bases de funcionamento foram regulamentadas na Lei 8.112/1990, dos artigos 143 a 182.

A obrigatoriedade da utilização do PAD foi ampliada no artigo 146 da Lei 8.112/90, para a imposição das penalidades mais severas: perda do cargo, suspensão por mais de trinta dias, cassação de aposentadoria, disponibilidade e a destituição de cargo em comissão. Para as penas mais leves “pode a Administração utilizar-se de meios sumários, desde que fique assegurado o contraditório e ampla defesa” (LOPES, 2011, p.1).

Para Meirelles (1988, p. 589) o PAD é “um meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional” e constitui-se de três fases distintas: “a instauração (com a publicação

do ato de constituir a comissão); inquérito administrativo (que compreende a instrução, defesa e relatório) e o julgamento” (LOPES, 2011, p. 2).

Embora a lei assegure à Comissão o sigilo “necessário à elucidação dos fatos”, todo o processo deve correr assegurando ao servidor o Direito Constitucional do “contraditório e ampla defesa”, apregoado pelo artigo 5.º, inciso LV; uma vez que na condução do processo a representação é pressuposto de validade assegurado pelo Estado. Cabe aqui uma observação: houve mudança de entendimento em relação à Constituição Federal de 1967. À época, os processos administrativos corriam de forma sigilosa, sendo assegurada apenas a ampla defesa, ignorando-se o contraditório, que era assegurado apenas na esfera judicial. Para Meirelles (1988, p. 590) a imposição de “condutas formais e obrigatórias” garante ao acusado defesa “contra os arbítrios da Administração”. Para ele esta é uma tendência da “jurisdicionalização do poder disciplinar”.

A abertura do PAD ficou condicionada a indicação de autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração, uma vez que são quesitos que devem constar obrigatoriamente na portaria ou ato que constituem a comissão. Desta forma, caso a norma não estabelecesse outro meio de apuração, ficaria o ilícito fora do alcance da penalização, o que favoreceria a ocorrência de irregularidades.

A Lei 8.112/1990 estabeleceu então outra figura: a sindicância. A sindicância é em essência “um instrumento de investigação” (CAMPOS, 2011). Para Amorim e Clares (2002, p.15) é um procedimento e não um processo, para apuração de irregularidade, correspondente ao inquérito.

A Lei 8112/90 estabelece em seu artigo 143 a obrigação da apuração imediata por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, por determinação da autoridade que tiver a ciência de

irregularidade, sempre assegurado o direito do contraditório e ampla defesa ao acusado, “sob pena de incorrer em falta grave por omissão no cumprimento do dever funcional” (AMORIM; CLARES, 2002, p. 78).

A ciência da irregularidade, por lei, pode ocorrer de várias formas: resultado de auditoria, a verdade sabida “conhecimento pessoal e direto da falta pela autoridade competente para aplicar a pena.” (DI PIETRO, 1999, p.353) ou através de denúncia. No caso da denúncia a Lei 8112/90 em seu artigo 144 estabelece requisitos para sua apuração resguardando condições para instauração do processo de apuração. É natural que as denúncias que tenham como objeto irregularidade ou abuso de poder sejam apuradas, desde que contenham os pressupostos legais: “formuladas por escrito, com descrição detalhada do fato, devidamente assinada, com identificação confirmada, autêntica e clara do denunciante, seu endereço e, dentro das possibilidades com informações sobre o possível autor” (AMORIM; CLARES, 2002, p.78).

Atente-se ao fato de que o custo à administração pública do denunciamento seria altíssimo em situações que não guardassem relação com infração disciplinar ou ilícito penal. Desta forma é que o parágrafo único do artigo 144 da Lei 8.112/90 resguardou esta condição para apuração: o fato narrado precisa configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, sob pena de arquivamento por falta de objeto.

Embora, hoje a Lei delimite estas condições para a abertura do processo de sindicância, a Controladoria Geral da União – CGU em seu manual para treinamento em PAD (BRASIL, 2002, p.153) afirma que:

Historicamente, o termo “sindicância” sempre foi empregado para se referir à apuração de qualquer fato supostamente ocorrido, acerca de qualquer matéria de que trate a administração pública - não necessariamente para apurar irregularidade

disciplinar cometida por servidor -, de que se teve conhecimento de forma genérica e sem prévia indicação de autoria (ou concorrência).

Observa-se que a condição inicial, conforme a Lei, para a instauração do processo encontra-se no objeto e, na materialidade da transgressão, em contraste com o uso histórico. A instauração da sindicância pode, portanto dentro do uso histórico, ser utilizada como mecanismo de prevenção de atos e práticas que agridam o interesse público do serviço ou do uso do cargo.

Para Campos (2011), contudo ela foi ignorada como meio real de prevenção uma vez que a legislação limitou a aplicabilidade do instrumento, quando prevê que “a autoridade competente para instaurar o devido processo deva prever a consequência do processo ao acusado antes mesmo de sua instauração”. Isto implica em afirmar que a sindicância que tenha por objeto infração cujo autor dificilmente será identificado ou onde haja apenas “alterações não substanciais” de comportamento e procedimento, não será aberta.

Acredita-se que para fins de não excluir o uso preventivo da sindicância na esfera da Administração Pública, a Controladoria Geral da União, no uso de suas atribuições, editou a Portaria n.º 335 de 30/05/2006, estabelecendo no artigo quarto dois conceitos opostos:

II - sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

III - sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o

contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal.

Os critérios usados para classificar o tipo de sindicância: investigatória ou punitiva, dependendo da finalidade de seu uso: para esclarecer uma ocorrência ou aplicar penalidade (diante da materialidade ou autoria), não impedem que a sindicância do tipo investigatória transforme-se em sindicância do tipo acusatória a fim de aplicar de penalidade, seja através da própria sindicância ou de Processo Administrativo Disciplinar.

Na prática resta dizer que, devido à hierarquia legal da norma, fica a cargo da autoridade, dentro do poder discricionário a ela concernente, a aplicação da sindicância investigativa ou preparatória. A própria a Controladoria Geral da União – CGU em seu manual para treinamento em PAD (BRASIL, 2002, p.153) afirma que:

Esta sindicância inquisitorial, que pode ser instaurada por qualquer autoridade administrativa, não é prevista na Lei nº 8.112, de 11/12/90, e, como tal, não se confunde com a sindicância contraditória, prevista nos arts. 143 e 145 daquele diploma legal e que, de forma excludente, somente pode ser instaurada por autoridade competente para a matéria correcional. (grifo nosso)

Isso por que, a sindicância, como ora regulamentada na Lei 8.112/1990 ficou restrita a um processo administrativo que, tem por objeto apurar a materialidade da transgressão e/ou a autoria no caso de falta administrativa praticada por servidor público, de forma a prover a Administração dos dois itens necessários à punição, tanto do processo de sindicância como no PAD, conforme a classificação da pena.

Para Meirelles (1988, p.591) e Campos (2011) a Lei 8112/90, no que se refere à sindicância, possui uma deficiência de desvirtuamento do instrumento, quando lhe concede a condição de punir faltas

menos graves, no momento em que eivado do contraditório e ampla defesa. Desta forma ficaria prejudicado seu uso histórico, com vistas à prevenção de atos de corrupção dentro da Administração, já que sua aplicação ficaria dentro do caráter discricionário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As bases do Estado sustentável perpassam a legitimação, pelo povo, dos rumos das políticas públicas daquele país. Esta legitimação está diretamente relacionada ao atendimento de questões econômicas e sociais, que elevem a qualidade de vida da população a níveis mais desejáveis.

Por sua vez, estes níveis de qualidade de vida almejados pela população são fomentados através de políticas públicas que são implementadas através de recursos públicos e que deveriam, em sua totalidade, ser aplicados na busca da consecução destes objetivos. Alvo dificilmente atingível quando não se mune o Estado de mecanismos que previnam e combatam adequadamente a corrupção, que se torna num custo alto, impossível de se manter, quando trata-se de sustentabilidade.

O princípio administrativo do controle aplicado ao Estado, busca assegurar que este exerça adequadamente a gestão da coisa pública, de forma a alcançar objetivos públicos, evitando os desvios e favorecimento privado – que configuram a corrupção e contribuem para a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento vigente.

Contudo, punir e prevenir a corrupção implica em aplicar o poder disciplinar do Estado sobre o agente público. Este controle por sua vez é exercido dentro do modelo burocrático através de processo administrativo disciplinar – eivado de todos os formalismos a ele inerentes – com caráter punitivo. O caráter punitivo corresponde a

ação de controle relativa à punição da corrupção do agente, ficaria a critério do inquérito administrativo ou sindicância a função de prevenção.

Observou-se, contudo, que esta função ficou prejudicada, tendo em vista a base normativa sobre a qual esta fundada. A Lei 8112/90, ao estabelecer os critérios para a instauração do processo de sindicância perverteu seu uso, do histórico, que seria um instrumento de prevenção, haja vista a definição de sindicância corresponder a do inquérito investigativo para instrumento punitivo.

O regramento estabelecido para o processo de sindicância na Lei 8.112/90 concedeu ao processo um caráter punitivo ao determinar que as penas leves, desde que o processo seja eivado do contraditório e ampla defesa, podem ser aplicados com base neste processo. Uma vez que a sindicância é um instrumento de busca da verdade - agora com caráter punitivo - instaurado e apontada a autoria e materialidade da infração, sua abertura enquanto prevenção tornou-se não obrigatória, uma vez que não prevista em Lei – entrando do escopo do poder discricionário da administração.

A Controladoria Geral da União-CGU, no exercício de sua atividade normativa, através de Portaria pretendeu corrigir a deficiência, tendo em vista que a prevenção da corrupção é objeto de amplo interesse do Estado, contudo sem sucesso.

Ocorre que o normativo legal utilizado pela CGU é hierarquicamente inferior à Lei, de forma que não pode estabelecer aquela, o que esta não estabelece, apenas regular o pré-existente. O próprio órgão, em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar - versão atualizada em maio de 2011 – admitiu a pretensão equivocada da Portaria 335 de 30/05/2006 em seu artigo 4.º inciso II, tentando restabelecer a aplicação da histórica figura da sindicância investigativa ou preparatória.

Percebe-se que, no vácuo ou equívoco legal, ao não determinar a Lei 8112/90 a figura da sindicância como instrumento meramente investigatório de caráter obrigatório, deixou o legislador, o instrumento da sindicância excluído do processo preventivo, justamente quando é tão importante dotar a burocracia brasileira de instrumento de prevenção da corrupção no país.

Fala-se muito em combater a corrupção nos órgãos públicos federais, no entanto ignora-se a idéia básica de que a prevenção é uma instância anterior que

integra a idéia de combate, e, menos onerosa que apenas a penalização.

Desta forma, fica evidenciada a necessidade urgente do ajuste da legislação à necessidade de prover a Administração Pública Federal da sindicância enquanto instrumento de prevenção da corrupção no país, para que então, a ação profilática contra a corrupção possa ser obrigatória e efetiva e não apenas discricionária; fornecendo assim ao Estado um instrumento efetivo de prevenção e combate a corrupção, fenômeno este que impacta negativamente as bases da sustentabilidade do país.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ricardo Gomes. CLARES, Cleide. **Manual de Sindicância e Processo Administrativo**. Riberão Preto: Editora IBRAP, 2002, 2.^a Ed.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando – Introdução à Filosofia**. São Paulo: Editora Moderna, 3.^a Ed., 2004.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova, n.65, p.137-173, ago. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 fev. 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. Max Limonad: São Paulo, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 13 jun. 2011.

BRASIL. **Controladoria Geral da União. Manual de Treinamento em Processo Administrativo Disciplinar (PAD) – Formação de Membros de Comissões** – apostila Texto. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ApostilaTextoCGU.pdf>> Acesso em 13 jun.2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria n.º 335 de 30/05/2006**. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_335_06.pdf> Acesso em: 13 jun. 2011.

BRASIL. **Decreto- Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De10200.htm>> Acesso em: 13 jun. 2011.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm> Acesso em: 13 jun. 2011.

CAMPOS, Murilo de Mello. **Estudo do surgimento da sindicância e sua constitucionalidade**. Revista Eletrônica do Instituto de Estudos Avançados em Controle e Democracia, 11 fev.2011. Disponível em: < <http://www.ieacd.com/revista/Estudo%20do%20surgimento%20da%20sindic%C3%A2ncia%20e%20sua%20constitucionalidade.pdf>> Acesso em: 25 mai.2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1990.

FIESP. Departamento de Competitividade e Tecnologia - Área de Competitividade. **Índice de percepção da corrupção - 2010**. Brasília, Agosto de 2011. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/indice%20de%20percepção%20da%20corrupção%20-%202011.pdf>> Acesso em: 02 set.2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1999, 5.ª Ed.

LOPES, Hallison Rodrigo. **A verdade real e o processo administrativo disciplinar**. Âmbito Jurídico: Revista jurídica eletrônica mensal n.º 89 - Ano XIV, jun. 2011. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9545> Acesso em: 31 mai.2011.

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

MATIAS-PEREIRA, José. **A boa governança e a ética na administração pública no desenvolvimento do Brasil**. Revista de Conjuntura – Conselho Regional de Economia do Distrito Federal. Distrito Federal, Ano VIII n.º 34, pp.18-25, abril/junho, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, 13.ª edição.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. **O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia**. Revista do Serviço Público. Brasília: v 58, n. 3, p. 269-302, JUL/SET DE 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=807&Itemid=129> Acesso em: 09 jun.2011.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Mar/Abr, 2009. Disponível em: < http://www.ppgppg.ct.utfpr.edu.br/documentos/X_reforma_adm_pub.pdf> Acesso em: 08 jun.2011.

SILVA, Christian Luiz da. SOUZA-LIMA, José Edmilson de – organizadores. **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

*Recebido em 19/09/2012
Aprovado em 26/09/2012*