



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE DIREITO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADE DE FORNECEDORES NO ÂMBITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS**

Orientador: GABRIELA PUGLIESI FURTADO CALAÇA

Orientando: YASMIN GUIMARÃES CARDOSO

Goiânia
2021

YASMIN GUIMARÃES CARDOSO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADE DE PESSOAS JURÍDICAS NO ÂMBITO
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS**

**Monografia Jurídica a ser apresentada à disciplina
de Trabalho de Curso I, para a conclusão do curso
de graduação em Direito, na Escola de Direito e
Relações Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica de Goiás, sob orientação da Prof. Gabriela
Pugliesi Furtado Calaça.**

Goiânia

2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	03
1. PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	05
1.1. Princípios explícitos no Art. 37 da Constituição Federal	06
1.2. Outros princípios constitucionais aplicáveis.....	12
2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE FORNECEDORES.....	18
2.1. Procedimento Preliminar Investigatório.....	18
2.1.1. Instauração.....	18
2.1.2. Características.....	20
2.1.3. Competência.....	22
2.2. Da instauração do processo administrativo pela autoridade competente.....	23
2.3. Da fase de instrução.....	25
2.4. Da emissão do relatório final e julgamento.....	30
CONCLUSÃO: ANÁLISE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	32
REFERÊNCIAS.....	35

INTRODUÇÃO

Em análise histórica, o processo administrativo ingressou no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1934, mediante a criação de um regime jurídico processual destinado a apurar e regulamentar a perda dos cargos por servidores públicos, oportunidade em que a Constituição passou a prever um “processo administrativo regulado por lei, e no qual lhe será assegurada ampla defesa”.

Em face das seguintes Constituições Federais do Brasil, foram mantidos os moldes trazidos pela Constituição de 1934, sendo o processo administrativo aplicado somente na hipótese de perda de cargos. Assim, tal legado apenas foi rompido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que trouxe grande inovação ao ordenamento jurídico brasileiro ao ampliar as hipóteses de aplicação do processo administrativo.

Então, desde a Carta Magna de 1988, a instauração de processos administrativos passou a ser indispensável em diversas hipóteses nas quais direitos individuais e coletivos necessitem ser preservados, reconhecidos ou cumpridos na atuação administrativa.

Desta forma, o processo administrativo pode ser definido como a exteriorização da função administrativa, sendo um conjunto de atos voltados a uma finalidade específica, com a obrigatória participação em contraditório de todos que podem ter sua esfera jurídica modificada.

Assim, dependendo da finalidade para o qual foi instaurado, o processo administrativo pode deter de natureza tributária, ambiental, disciplinar, ou para mera apreciação de requerimentos funcionais, dentre outras modalidades nas quais as relações jurídicas firmadas com a Administração Pública são o enfoque principal.

Assim, dentre as diversas possibilidades de aplicação, tem-se o caso dos processos administrativos que materializam o “poder disciplinar” da Administração Pública, sendo o dever de apurar infrações e aplicar penalidades às pessoas que estão submetidas à sua autoridade interna, sejam servidores públicos ou não.

Neste cenário, diante da necessidade de investigar e punir supostas ilegalidades cometidas no exercício das funções públicas, no caso de relações jurídicas provenientes de licitações e contratos administrativos o “Processo Administrativo de Apuração de Responsabilização” é o instrumento do Estado para investigar e punir as pessoas jurídicas.

Assim, os referidos processos administrativos visam apurar se a atuação das pessoas jurídicas contratadas é consoante às finalidades da Administração e a supremacia do interesse público, uma vez que os objetos contratuais devem ser executados pelos entes administrativos com total acatamento aos princípios constitucionais, leis federais e estaduais que regem a matéria.

Neste cenário, a presente monografia apresentará o procedimento aplicável nos casos de processos administrativos provenientes de apurações de irregularidades cometidas por empresas privadas em desfavor do patrimônio público, realizando análise quanto à efetividade da aplicação dos princípios norteadores no caso concreto diante da concentração das funções de investigar, instruir o procedimento, analisar provas e condenar em uma mesma pessoa ou comissão nomeada pela autoridade administrativa.

CAPÍTULO I

PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Na Revista de Direito Administrativo do ano de 1992, o doutrinador e administrativista Diogo Figueiredo de Moreira Neto referiu-se aos processos administrativos caracterizando-os como “a mais problemática das funções do Estado e a mais rebelde de se submeter à ordem jurídica”. E, apesar de proferido há mais de 20 (vinte) anos, interessante destacar a maestria e atualidade da referida conceituação, uma vez que a operacionalização do regime jurídico administrativo permanece sendo um desafio imposto pela Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna de 1988 inovou ao trazer em seu Capítulo VII o tema “Da Administração Pública”, oportunidade em que inaugurou o tratamento constitucional dado ao tema pelo artigo 37, com o seguinte caput:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)”

Assim, a presença da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como princípios constitucionais expressos criou um “núcleo inviolável” do regime jurídico administrativo e, em consequência, do procedimento a ser adotado nos processos administrativos. Desta forma, a autonomia dos entes componentes da Federação encontra-se subordinada às normas constitucionais, sendo tais princípios orientadores do agir administrativo.

Neste cenário, esclarecedora é a lição de Juarez Freitas:

“por princípio ou objetivo fundamental, entende-se o critério ou a diretriz basilar de um sistema jurídico, que se traduz numa disposição hierarquicamente superior, do ponto de vista axiológico, em relação às normas e aos próprios valores, sendo linhas mestras de acordo com as quais se deverá guiar o intérprete quando se defrontar com antinonimias jurídicas.”(BARCELLAR,

Romeu Filho, MARTINS, Ricardo Marcondes, 2º ed., São Paulo: Thompson Reuters, 2019, p. 537).

Em contrapartida, os princípios implícitos que se referem aos processos administrativos decorrem de uma interpretação sistemática dos princípios expressos e do regime aplicável ao Estado Democrático de Direito, encontrando-se permeados dentre as diversas normas do ordenamento jurídico, contudo, sendo circunstância que não lhe reduz a importância e necessidade de serem observados na atuação administrativa.

Ademais, embora haja princípios implícitos, impende destacar que nenhuma norma do regime jurídico escapa do juízo de conformidade com a Constituição, uma vez que toda interpretação da lei possui, em sua natureza, uma interpretação constitucional, derivada dos preceitos contidos na Carta Magna.

1.1 PRINCÍPIOS EXPLÍCITOS NO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1.1.1 Princípio da Legalidade

O artigo 37 da Constituição Federal elenca os princípios norteadores da Administração Pública, iniciando pelo princípio da legalidade, o qual pode ser compreendido como a exigência de regulamentação mediante lei formal das matérias a serem tratadas pelo ordenamento jurídico, e, em consequência, referente à Administração Pública, estabelecendo a obrigação da vinculação de qualquer atuação administrativa à uma previsão legal.

Assim, o princípio da legalidade acarreta para a Administração Pública em autorização para fazer somente o que a lei permite, não lhe sendo possível a concessão arbitrária de direitos, bem como a criação de obrigações ou imposição de vedações que não estejam previstas no ordenamento jurídico legal. Deste modo, é que o art. 5, inciso II, da Constituição Federal dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Adentrando a relação entre o princípio da legalidade e os processos

administrativos, importante se torna trazer à baila o poder discricionário conferido às autoridades administrativas no uso das funções públicas. Assim sendo, a discricionariedade é a prerrogativa de a Administração Pública poder decidir segundo sua conveniência e oportunidade, a mercê de sua própria vontade, em certos casos previstos por lei.

Desta feita, a discricionariedade é limitada pela legalidade, conforme lição de Peter Badura:

“o agir administrativo consiste no exercício da discricionariedade na base e segundo a lei. A discricionariedade é uma possibilidade de escolha ou liberdade de conformação da parte da administração, frente ao agir ou não agir em uma situação de fato segundo a oportunidade para agir da mesma forma ou diversamente.” (Traduzido – Limiti e alternative della tutela giurisdizionale nelle controversie amministrative. Rivista Trimestale di Diritto Pubblico. n.1, p. 106, Milano, 1984)

Todavia, no caso dos processos administrativos que visam apurar infrações e impor sanções, impende destacar a necessidade de uma legalidade rígida quando se tratam das hipóteses de discricionariedade, uma vez que a flexibilização da atuação administrativa pode conduzir a uma aplicação irresponsável da lei. Assim, leciona Romeu Barcellar Filho:

Para combater os efeitos nocivos de uma aplicação flexível da lei (conceito obtido a partir de uma equívoca compreensão de sua maleabilidade, impõe-se a necessidade de idôneas e claras regras procedimentais aliadas a regras materiais de decisão adequadas aos fatos contidos na lei, a fim de que o Judiciário possa controlar, de modo eficaz, o agir administrativo.”(BARCELLAR, Romeu Filho, MARTINS, Ricardo Marcondes, 2º ed., São Paulo: Thompson Reuters, 2019, p. 596).

1.1.2 Princípio da impessoalidade:

Conforme lição de Jean Rivero (1981), o motor da ação administrativa “é essencialmente desinteressado: é a prossecução do interesse geral, ou ainda da utilidade pública, ou, numa perspectiva mais filosófica, do bem comum.”

Assim, a finalidade pública deve ser almejada pelo administrador sem nenhum cunho de interesse pessoal, em garantia da supremacia do interessante

público, da qual se aduz o dever do Estado de priorizar o bem-estar comum.

Ademais, assim como o princípio da legalidade, a impessoalidade é essencial aos processos administrativos uma vez que deve repelir os atos com abusiva discricionariedade por parte dos administradores, evitando que ensejem em favorecimento ou despreço dos envolvidos no procedimento administrativo, em inobservância à finalidade para o qual foram instaurados.

1.1.3 Princípio da Moralidade:

A moralidade administrativa refere-se à exigência de um comportamento ético, honesto e probo por parte das autoridades revestidas em funções públicas, devendo o agir administrativo encontrar-se inserido em um padrão de comportamento que coadune com uma postura moral.

Nestes termos, é que a Lei nº 9.784/99 prevê o princípio da moralidade no artigo 2º, caput, como um dos princípios a que se obriga a Administração Pública; e, no parágrafo único, inciso IV, exige “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, com referência evidente aos principais aspectos da moralidade administrativa.

Neste cenário, elucidativa é a lição do Ministro Celso de Mello:

“Não foi outro motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao analisar a extensão do princípio da moralidade - que domina e abrange todas as instâncias do poder - proclamou que esse postulado, enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico, condiciona a legalidade e a validade de quaisquer atos estatais: 'A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais” (STF, MS 24.458 MC – DF, j. 18.02.2003, rel. Min. Celso de Mello, DJU 21.02.2003).

Referente aos processos administrativos, a moralidade é dever do Administrador uma vez que, sendo o Estado a figura responsável por criar as leis, cabe a ele obediência ao conjunto de regras por ele mesmo estabelecidas. Desta feita, o princípio da moralidade incide na esfera do anseio de certeza e segurança jurídica, mediante a garantia da lealdade e boa fé da autoridade administrativa que acusa, instrui e decide.

1.1.4 Princípio da Publicidade:

Os atos administrativos proferidos por servidores no exercício das funções públicas devem assenhorear de publicidade, como condição de validade e eficácia, uma vez que o objetivo final da atuação administrativa deve ser a coletividade. Assim, é que dispõe o art. 1º da Constituição Federal: “§1º: Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”.

Em uma primeira vertente, a publicidade refere-se à divulgação das atividades administrativas, sendo pré - requisito para a validade do ato. Assim, somente é apto para gerar efeitos na sociedade após sua publicação oficial, conforme dispõe a Lei Nº 9784/1999, referente aos critérios a serem observados pela Administração Pública:

Art. 2º, paragrafo único, V: “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”;

Assim, conforme o texto constitucional, a publicidade só poderá ser restringida quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem, nos demais casos, a publicação oficial é a regra a ser obedecida pela Administração Pública uma vez que sua finalidade é a tutela dos interesses públicos.

Em um segundo plano, a publicidade é necessária para que o ato administrativo seja examinado e realizado o controle de legalidade, tendo em vista que sem a publicação não é possível que a sociedade tome conhecimento de seu

conteúdo, e proceda ao controle da administração.

Neste ínterim, tem-se a lição de Marçal Justen Filho:

“a lei presume que a amplitude da participação dos eventuais interessados e a ausência de desvios éticos são reforçados através da ampla divulgação dos atos e da possibilidade de qualquer pessoa, mesmo quando não participe da licitação nem tenha interesse direto nela, ter acesso aos trâmites” (Procedimento licitatório como pressuposto das contratações. Revista de Direito Administrativo Aplicado. n.3, p.721. Curitiba. dez. 1994.

De igual modo, aludindo-se à importância da publicidade, impende destacar o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

“A publicidade, como princípio da administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais” MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2016, p. 100.

Finalmente, a publicidade nos processos administrativos visa garantir a informação dos administrados mediante a obtenção de certidões, vista dos autos e intimação dos atos processuais, conforme art. 5º, XXXIV, b, da CF/1988. Desta feita, impende destacar a importância da intimação quanto aos atos processuais para a garantia do contraditório e ampla defesa, uma vez que a possibilidade do administrado

manifestar-se sintetiza a essência do Estado Democrático de Direito.

Assim, é que a Lei nº 9784/1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e com aplicação supletiva e subsidiária aos demais processos estaduais e municipais, rege que:

“Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 1o A intimação deverá conter:

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

§ 2o A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

§ 3o A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4o No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5o As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.”

“Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.”

Portanto, sem a devida publicidade todo o aparato constitucional de garantias processuais resta-se despido de eficácia jurídica.

1.1.5 Princípio da Eficiência:

Como último princípio elencado pelo art. 37 da Constituição Federal, a eficiência pode ser conceituada, conforme lição de Hely Lopes Meirelles (2013:102), como o dever de todo agente público realizar as suas funções com presteza, perfeição e rendimento funcional, correspondendo ao “dever de boa administração” da doutrina italiana

Assim, o princípio da eficiência poderá ser compreendido em suas duas vertentes: primeiramente, quanto ao modo de agir do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, com o alcance dos melhores resultados; de outro modo, quanto à maneira de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Em análise direcionada aos processos administrativos, o princípio constitucional da eficiência é consubstanciado na sumarização do processo administrativo, com vistas à simplicidade e celeridade, com a devida adequação aos meios e fim, tutelando a proibição dos excessos.

1.2 OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS

1.2.1 Princípio do Contraditório

O princípio do contraditório é garantido pela Carta Magna em face do art. 5º, LV, assegurando que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes”.

Assim, a imputação de sanções pela Administração Pública deverá sempre ser antecedida de procedimento que assegure a manifestação do interessado e a produção das provas que sejam por ele requeridas, bem como o direito à interposição dos recursos necessários à plenitude de defesa.

Nesta esteira, o contraditório materializa-se pelo julgamento de ideias contrapostas, sendo a decisão emitida após um juízo de convencimento diante da ponderação de manifestações de todos os participantes do processo. Assim, conforme apresenta Romeu Barcelar Filho (2019), em referência à obra de Comoglio, “a perspectiva formal ou técnica do contraditório – contraste bilateral entre tese e antítese – corresponde à bilateralidade da ação na vida real, fundada no necessário

dualismo entre autor e réu”.

De igual modo, segundo Ada Pellegrini Grinover:

“A Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes”

“litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses. Não é preciso que o conflito seja qualificado pela pretensão resistida, pois nesse caso surgirão a lide e o processo jurisdicional. Basta que os participantes do processo administrativo se anteponham face a face, numa posição contraposta. Litígio equivale a controvérsia, a contenda, e não a lide. Pode haver litigantes – e os há – sem acusação alguma, em qualquer lide” (Ada Pellegrini Grinover, “Do direito de defesa em inquérito administrativo”, *RDA* 183/13. STF, Repercussão Geral: A anulação de ato ilegal do qual “já decorreram efeitos concretos” deve ser precedida de regular processo administrativo, respeitado o princípio do contraditório e da ampla defesa (RE 594.296))

Pois bem, os fundamentos acima expostos demonstram a essência do princípio do contraditório e os anseios doutrinários em que este fosse garantido nos processos administrativos. Todavia, em análise empírica da efetividade do contraditório, insta salientar os impasses de sua aplicação, em razão da natureza inquisitorial em que se inserem os procedimentos administrativos.

O processo inquisitório é caracterizado pela integração das funções de acusar, defender e julgar em um único órgão, o qual procede à instauração do procedimento, analisa as provas produzidas e, ao final, realiza o julgamento. Desta feita, a inquisição se contrapõe ao processo acusatório uma vez que a concentração das funções supramencionadas em um único órgão ameaça a imparcialidade do juiz e, em consequência, a garantia do contraditório.

Neste cenário, incontestáveis são as semelhanças entre os processos inquisitórios e a natureza dos procedimentos administrativos, uma vez que o sistema acusatório é comprometido no cenário de uma Administração Pública que reúne as funções de instaurar, gerir provas e emitir julgamentos diante de litigantes, sendo servidores públicos ou administrados.

1.2.2 Princípio da Ampla Defesa

Igualmente ao princípio do contraditório, a ampla defesa encontra-se prevista no art. 5º, LV da Constituição Federal, sendo consubstanciada na garantia de instauração de processos judiciais ou administrativos antes da cominação de sanções, bem como seus desdobramentos.

Desta feita, a ampla defesa se desdobra no direito das partes serem ouvidas, apresentarem as suas razões de convencimento, produzirem as provas necessárias e repelir as provas trazidas pelo ente administrativo. Assim, em lição de Carlos Roberto Martins Rodrigues:

“a defesa não garante somente o dizer contra ou a resposta perante impugnação, mas também a acusação expressa, clara e minuciosa para possibilitar defesa; o acompanhamento do processo e a ciência prévia do desenvolvimento das várias fases; o direito de indicar e ouvir testemunhas; requerer e ver efetivadas as provas, produzir alegações.” (RODRIGUES, Carlos Alberto. Do Direito de Defesa no Processo Disciplinar. Revista de Direito Administrativo. n. 128. P. 705. Rio de Janeiro, abr-jun. 1977)

Ademais, o princípio supramencionado também se manifesta pela garantia de anterioridade da defesa, devendo todos os desdobramentos da ampla defesa ser materializados antes de qualquer formação de opinião pelo julgador. De igual modo, tem-se a exigência de individualização das condutas no ato de instauração do processo administrativo, sendo dever da Administração Pública especificar pormenorizadamente quais condutas irregulares estão sendo imputadas a cada servidor ou administrado, tendo em vista ser condição imprescindível à elaboração da defesa.

Finalmente, impende destacar a diferença entre o contraditório e a ampla defesa, uma vez que, embora presentes no mesmo inciso do art. 5º da Constituição Federal são princípios distintos e tutelam direitos próprios. Primeiramente, em relação ao contraditório, tem-se a garantia de participação, com bilateralidade do processo, devendo cada parte processual se manifestar e contradizer os argumentos colacionados pela parte contrária. De outro modo, a ampla defesa refere-se ao conjunto de mecanismos necessários a viabilizar a defesa da parte, com todos os

meios inerentes.

1.2.3 Princípio da Presunção de Inocência:

A presunção de inocência é prevista no ordenamento jurídico brasileiro em face do art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal: “ninguém será culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”, como direito fundamental de qualquer pessoa, repousando na proteção da liberdade e dignidade do cidadão.

Neste cenário, a presunção de inocência é compreendida como imposição ao Estado de observar e respeitar as garantias fundamentais dos acusados, visando à proteção de sua liberdade mediante um procedimento justo e legalmente configurado. Em outra vertente, extrai-se da presunção de inocência uma regra de tratamento do acusado como inocente, tendo ao longo do processo quanto fora dele, exigindo-se tratamento respeitoso independente da motivação de instauração do processo judicial ou administrativo.

Finalmente, como terceira dimensão da presunção de inocência, tem-se a regra probatória ou de juízo, consubstanciada na responsabilidade da acusação comprovar a culpabilidade da pessoa que se encontra na posição de réu, e não a ele demonstrar sua inocência, devendo o acusado ser absolvido quando restarem dúvidas pelo julgador.

1.2.4 Princípio do Juiz Natural:

Com origem inglesa na Magna Carta de 1215, o princípio do Juiz Natural encontra-se presente nas Constituições ocidentais como a proibição de existirem tribunais de exceção, devendo os Estados garantir um juízo imparcial. Nestes termos, conforme Clara Maria Roman Borges (2008)¹, tal princípio se desdobra em três vertentes: (i) primeiramente, somente a lei poderá instituir julgadores e determinar sua competência; (ii) do tempo, devendo a fixação do juiz e suas competências serem feitas no momento da prática do delito; (iii) vinculação a uma ordem taxativa de

competência, capaz de impedir a escolha de um juiz mais conveniente.

Em aplicação do princípio supramencionado, já se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

O postulado do juiz natural, por encerrar uma expressiva garantia de ordem constitucional, limita de modo subordinante, os poderes do Estado – que fica, assim, impossibilitado de instituir juízos *ad hoc* ou de criar tribunais de exceção -, ao mesmo tempo em que assegura, ao acusado, o direito ao processo perante autoridade competente abstratamente designada na forma da lei anterior, vedados, em consequência, os juízos *ex post facto*. (AgRg 177313-9, REL. MIN. CELSO DE MELLO, JULGAMENTO EM 24-4-96, DJ DE 17-5-96).

Pois bem, em análise empírica do juiz natural nos processos administrativos, constatam-se duas modalidades de Comissões Processantes aptas a instruir os procedimentos: as de caráter permanente e as especiais. Assim, a legislação brasileira deixa a critério de a Administração Pública escolher os componentes das Comissões, como ato discricionário das autoridades administrativas.

Desta feita, impende destacar o risco da nomeação de Comissões Processantes em ato discricionário, diante do princípio do juiz natural, uma vez que põe em xeque a imparcialidade dos julgadores, com a indireta submissão aos anseios pessoais da autoridade que efetuou a nomeação. Sobre tema, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INCRA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PORTARIA DE INSTAURAÇÃO. REQUISITOS. COMISSÃO DISCIPLINAR. INTEGRANTE DE OUTRA ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. (...) Entende-se que, para os efeitos do art. 143 da Lei 8.112/1990, insere-se na competência da autoridade responsável pela instauração do processo a indicação de integrantes da comissão disciplinar, ainda que um deles integre o quadro de um outro órgão da administração federal, desde que essa indicação tenha tido a anuência do órgão de origem do servidor. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RMS nº 25.105-4/DF. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 23/5/2006, publicado em 20/10/2006)

Neste sentido, almejando a tutela da imparcialidade nos processos administrativos, rege a Lei 13.800/2001:

“Art. 18 – É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I – tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II – tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III – esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19 – A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único – A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para os efeitos disciplinares.

Art. 20 – Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21 – O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.”

Nestes termos, tem-se a evidente relação entre o princípio do juiz natural e a imparcialidade, as quais se encontram nos processos administrativos em constante confronto junto à discricionariedade da Administração Pública, uma vez que as Comissões Processantes, nomeadas para o fim de instaurar e instruir os procedimentos possuem seus integrantes escolhidos em juízo de conveniência e oportunidade, a cargo da autoridade responsável pelo ente administrativo.

CAPÍTULO II

O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR

2.1 O Procedimento Preliminar Investigatório

2.1.1 Instauração

Em 13 de novembro de 2014, foi publicada no Estado de Goiás a Lei Nº 18.672/2014, regendo o procedimento a ser adotado nos Processos de Responsabilização de Fornecedores – “PAR”, instaurados com o fulcro de responsabilizar administrativa e civilmente as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos contra a administração pública estadual.

Assim, a lei dispõe que o processo administrativo seja antecedido de procedimento investigatório de natureza inquisitorial, visando colher elementos de informação quanto à autoria e materialidade de certa infração, nos seguintes termos:

Seção

Do Procedimento Preliminar Investigatório – PPI

I

Art. 4º O Procedimento Preliminar Investigatório destina-se à identificação de indícios de materialidade e autoria dos atos lesivos relacionados no art. 5º da Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, de natureza inquisitorial, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse público.

1º O Procedimento Preliminar Investigatório será realizado de ofício ou com base em denúncia ou representação, cuja instauração dar-se-á por meio de ato fundamentado, contendo a narrativa dos fatos em linguagem clara e objetiva, com todas as suas circunstâncias, a individualização da pessoa jurídica envolvida, acompanhada de indício concernente à ilicitude imputada.

2º Entende-se por denúncia a notícia da prática dos atos lesivos relacionados no art. 5º da Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, apresentada por terceiros, devendo, quando realizada de forma oral, ser reduzida a termo, seja qual for o meio adotado para sua divulgação.

3º A denúncia cuja autoria não seja identificada, desde que fundamentada e uma vez que contenha os elementos indicados no § 1º, poderá ensejar a instauração de Procedimento Preliminar

Investigatório.

4º A representação, entendida como a notícia da prática dos atos lesivos relacionados no art. 5º da Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, apresentada pelas autoridades enumeradas no art. 8º da mesma lei e por servidor público, obedecerá sempre à forma escrita.

5º O Procedimento Preliminar Investigatório será conduzido por 1 (um) ou mais servidores públicos estáveis ou empregados públicos com mais de 3 (três) anos de efetivo exercício e terá duração máxima de 30 (trinta) dias, admitida uma única prorrogação por igual período, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.

6º Encerrado o Procedimento Preliminar Investigatório, o servidor público designado para conduzi-lo deverá emitir relatório à autoridade que o designou, para que esta decida, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias:

I - pelo arquivamento do Procedimento Preliminar Investigatório, podendo reativá-lo a qualquer tempo, desde que surjam novos indícios;

II - pela determinação de que o(s) mesmo(s) ou outro(s) sindicante(s) realize(m) novas diligências julgadas necessárias ao melhor esclarecimento quanto à materialidade e à autoria dos atos lesivos; e

III - pela instauração de Processo Administrativo de Responsabilização.

Desta feita, a lei prevê o procedimento investigatório de natureza inquisitorial como instrumento para a colheita de elementos de informação quanto à autoria e materialidade de certa infração cometida em desfavor do patrimônio público estadual. Assim, auxiliando na formação da *opinio delicti* do órgão da acusação e viabilizando o oferecimento da peça acusatória quando houver justa causa para o processo (*fumus comissi delicti*).

Com base no dispositivo, depreende-se que o procedimento preliminar investigatório deva ser instaurado de ofício ou após o recebimento de denúncia ou representação, materializando-se em ato fundamentado, com a narração dos fatos e suas circunstâncias, bem como a caracterização da pessoa jurídica envolvida.

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônima, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correcional cabível.

Art. 11. Presentes indícios de autoria e materialidade, será determinada a instauração de procedimento correcional acusatório.

sendo prescindível a existência de procedimento investigativo prévio.

Parágrafo único. A informação anônima que noticie a ocorrência de suposta infração correcional poderá deflagrar procedimento correcional acusatório, desde que sejam colhidos outros elementos que a respaldem.

2.1.2 Características do procedimento preliminar investigatório:

Uma vez caracterizado pelo ordenamento jurídico como procedimento inquisitorial, a investigação preliminar possui natureza semelhante ao inquérito policial, razão pela qual se tem a aplicação subsidiária das normas processuais penais. Afinal, a Constituição Federal tutela os direitos resguardados aos acusados em geral, em todas as hipóteses de penalidades na esfera pessoal e patrimonial, cenário no qual a legislação em matéria administrativa possui lacunas que somente o processo penal é capaz de preencher.

Neste sentido, impende destacar a lição de Nelson Hungria, esclarecendo a inexistência de distinção entre o ilícito administrativo e o ilícito penal, in litteris:

"A ilicitude é uma só, do mesmo modo que um só, na essência, é o dever jurídico. Dizia BENTHAM que as leis são divididas apenas por comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas 'sobre um mesmo plano, sobre um só mapa-mundi'. Assim, não há como falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência ou de oportunidade, afeiçoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço. Conforme acentua BELING a única diferença que pode ser reconhecida entre as duas espécies de ilicitude é de quantidade ou de grau, está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em cotejo com a outra. O ilícito administrativo é um minus em relação ao ilícito penal. (HUNGRIA, Nelson. Ilícito Administrativo e Ilícito Penal. In: Seleção Histórica da RDA (Matérias Doutrinárias Publicadas em Números Antigos de 1 a 150), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 15, 1945-1995.)

No mesmo sentido, mister se faz ressaltar o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dispondo quanto à possibilidade de interpretação analógica nos casos de lacuna da lei:

Art. 4º, LINDB: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

Ademais, embora o comando normativo se refira à figura do “juiz”, impende destacar que tal aplicação analógica é dirigida a todos os aplicadores do direito, inclusive à Administração Pública em face dos processos administrativos, sendo possível a interpretação analógica das normas processuais penais no curso de tais procedimentos.

Assim, à luz das normas processuais penais, tem-se a natureza do procedimento preliminar investigatório semelhante ao inquérito policial, adotando-se as seguintes características:

a) Procedimento sigiloso:

O princípio da publicidade dos atos processuais está consagrado na Constituição Federal e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos como a regra do ordenamento jurídico, todavia, sendo legítima a restrição da publicidade no caso dos procedimentos investigatórios, uma vez que o sigilo é necessário à efetividade da identificação de fontes de provas e colheita de elementos de informação quanto à autoria e materialidade das infrações.

Logo, por natureza a investigação preliminar administrativa encontra-se sob a égide do segredo externo, com fundamento no art. 20 do Código de Processo Penal, que dispõe que a autoridade assegurará no curso da investigação o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

b) Procedimento escrito:

Em aplicação subsidiária do art. 9º do CPP, todas as peças do inquérito policial serão, num só processado, reduzidas a escrito ou datilografadas e, neste caso, rubricadas pela autoridade. Ainda, diante da evolução tecnológica posterior à elaboração do referido código, necessária é a interpretação progressiva do dispositivo para que se admita o registro dos depoimentos do investigado, do indiciado, ofendido

e testemunhas pelos meios ou recursos de gravação magnética, estenotipia, digital ou técnica similar, inclusive audiovisual, destinada a obter maior fidelidade das informações.

c) Procedimento dispensável:

Em 05 de dezembro de 2019, o Governador do Estado de Goiás publicou o Decreto Nº 9.753/2019 com a finalidade de regulamentar a Lei Nº 18.672/2014 referente ao Processo Administrativo de Fornecedores – PAF. Na oportunidade, dispôs quanto ao procedimento investigatório que:

Art. 5º A instauração do Processo Administrativo de Responsabilização **independe da realização do Procedimento Preliminar Investigatório**, caso haja elementos suficientes da materialidade e da autoria dos atos lesivos relacionados no art. 5º da Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014.

De maneira congênere ao inquérito policial, a investigação preliminar administrativa possui natureza dispensável, uma vez que de conteúdo meramente informativo, funcionando como importante instrumento na apuração de infrações e de sua respectiva autoria. Logo, quando tais elementos necessários à persecução já são de conhecimento das autoridades ou podem ser obtidos de outra maneira, tem-se a dispensabilidade da investigação preliminar.

2.1.3 Competência

Pois bem, pertinente à competência para o procedimento de investigação preliminar, a Lei Nº 18.672/2014 determina que seja conduzido por 01 (um) ou mais servidores públicos estáveis ou empregados públicos com mais de 03 (três) anos de efetivo exercício, sendo escolhidos pela autoridade automaticamente inferior ao titular do órgão em desfavor do qual a pessoa jurídica cometeu a irregularidade.

Denota-se a discricionariedade do ente administrativo na escolha dos servidores responsáveis por realizar a investigação preliminar, os quais serão escolhidos com base nos critérios de conveniência e oportunidade, a cargo da autoridade pública competente, sejam Secretários de Estado ou presidentes de

Autarquias, como exemplo.

2.2 Da instauração do processo administrativo pela autoridade competente

Concluída a investigação preliminar, os servidores que foram designados para o procedimento deverão emitir suas conclusões, semelhantes ao indiciamento previsto no sistema processual penal.

Neste cenário, os elementos informativos da infração serão lançados em documento formal nomeado como “Boletim de Inspeção” e destinado à autoridade competente pelo julgamento.

Assim, após a emissão do “Boletim de Inspeção” a lei determina que a autoridade máxima do ente administrativo responsável pela persecução emita decisão optando pela instauração do processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica ou, caso contrário, pelo arquivamento do relatório emitido no procedimento de investigação preliminar.

Ressalta-se a máxima observância da motivação como pressuposto objetivo do ato administrativo, seja para a de instauração do “PAF” adotando-se para tanto o boletim de inspeção, ou principalmente, para a decisão de arquivamento da investigação preliminar.

Assim, Romeu Barcellar Filho (2019) define o motivo como sendo um fato jurídico que decorre de uma regra abstrata ou de um princípio, aplicados a certo contexto fático. Na mesma vertente é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (1992), definindo o motivo como sendo “o pressuposto de fato e de direito que exige ou autoriza a prática do ato administrativo”.

Outrossim, diante de duas possíveis decisões da autoridade administrativa, além do dever de motivação, a escolha deve ser regida pela supremacia interesse público, uma vez que o Estado é a personificação do interesse dos indivíduos enquanto partícipes de uma sociedade.

Dessa maneira, caso a autoridade pública decida por acolher os fundamentos da investigação preliminar e a instaure o Processo Administrativo de Fornecedores – “PAF”, o Decreto Nº 9.573/2019 apresenta regras a serem seguidas pelo administrador para nomeação da “Comissão Processante”, responsável por instruir o procedimento:

“Art. 6º O Processo Administrativo de Responsabilização será conduzido por comissão processante designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores públicos estáveis, ou empregados públicos com mais de 3 (três) anos de efetivo exercício.

§ 1º Na comissão processante designada para o Processo Administrativo de Responsabilização, é vedada a participação de agentes públicos que tenham conduzido o Procedimento Preliminar Investigatório. (...)”

O comando normativo determina a responsabilidade da autoridade instauradora para nomear comissão processante, composta por 02 (dois) ou mais servidores públicos estáveis, ou empregados públicos com mais de 03 (três) anos de efetivo exercício, os quais não podem ter conduzido o procedimento de investigação preliminar.

Neste cenário, sobressai a intenção do legislador em garantir a imparcialidade na instrução do processo administrativo, evitando que os mesmos servidores se envolvam na investigação preliminar e na instrução processual

Afinal, o respeito ao princípio da imparcialidade do julgador é fundamental na construção de um processo administrativo de matrizes democráticas, sendo tal garantia inclusive já tutelada pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR ORIUNDO DE DENÚNCIA DE SERVIDORA QUE POSTERIORMENTE ATUA COMO MEMBRO DA COMISSÃO PROCESSANTE. INTERESSE EVIDENCIADO. **OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE.** ARTIGO 18, DA LEI N.º 9.784/1999. OCORRÊNCIA. 1. O Processo Administrativo Disciplinar - PAD, é **regido por princípios jurídicos condicionantes de sua validade e se sujeita a rigorosas exigências legais**, nos termos das Leis nsº 8.112/90 e 9.784/99, que, entre outras disposições, prevêm as hipóteses de suspeição e impedimento dos servidores que nele atuarão. 2. **Por isso, servidores que participaram na fase de investigação anterior ao PAD, não podem atuar na sua fase decisória porque contaminam a imparcialidade**, nos termos do artigo 150, da Lei nº 8.112/90. 3. Dessa forma, é nulo o

Processo Administrativo Disciplinar, que concluiu pela aplicação da pena de demissão ao servidor processado, quando a servidora denunciante, posteriormente atuou como membro da comissão formada para apurar as denúncias que fez. 4. Segurança concedida para anular a Portaria n.º 275, de 23 de outubro de 2009, do Ministro de Estado da Previdência Social.

(STJ - MS: 15048 DF 2010/0027395-0, Relator: Ministro MOURA RIBEIRO, Data de Julgamento: 26/03/2014, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/04/2014)

Conforme delineado pela Egrégia Corte de Justiça, a impessoalidade, assim como os demais princípios jurídicos condicionantes da validade dos atos administrativos – legalidade, moralidade, publicidade e eficiência – devem ser respeitados e almejados pelos aplicadores do direito a fim de materializar o processo administrativo de matrizes eminentemente constitucionais, exercido de maneira democrática com a efetiva limitação do arbítrio estatal.

2.3 Da fase de instrução

As regras sobre a fase instrutória do Processo Administrativo de Fornecedores – “PAF” estão contidas nos arts. 12 e 13 da Lei 18.672/2014 do Estado de Goiás, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública estadual”, bem como no art. 8º do Decreto 9.573/2019, que regulamenta a legislação supramencionada no que tange ao Processo Administrativo de Fornecedores – “PAF”.

Ainda, em caso de lacuna ou obscuridade, tem-se aplicação subsidiária e interpretação analógica dos arts. 29 a 38 da Lei 13.800/2001, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás”, e ainda, dos arts. 29 a 41 da Lei 9.784/1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

Pois bem, a fase instrutória é aquela destinada a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão, e se realiza de ofício ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. Deste modo, destaca-se a aplicação do princípio da oficialidade, segundo o qual a produção dos atos probatórios do processo é

incubência da Administração Pública, sem prejuízo do administrado requerer as providências necessárias à prova de suas alegações. Sobre o tema, tem-se a lição de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, os quais denotam que:

“Uma vez desencadeado (de ofício ou mediante provocação), a oficialidade do processo o impele inevitavelmente a seu destino vocacional (a decisão), de sorte que o andamento ininterrupto do processo administrativo é, sobretudo, um ônus da Administração”. (Processo administrativo / Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2012, p. 94)

No mesmo cenário, a instrução é a fase processual na qual o contraditório e a ampla defesa, previstos no art. 5º, LV da Constituição Federal, devem ser resguardados por excelência. Afinal, é o momento em que são colacionados aos autos os fundamentos fáticos e jurídicos pertinentes para o deslinde da questão tratada no processo, com o objetivo de conferir ao julgador a formação de convicção a partir dos elementos constantes no processo.

Deste modo, é que Gian Antônio Micheli (1961) leciona quanto à teoria da prova que essa consiste em “adotar um sistema capaz de formar a convicção do julgador do modo mais desprendido possível das regras de julgamento pré-constituído, assegurando às partes a possibilidade de controlar sua formação”.

Ainda, interessante destacar o entendimento de Carnelutti quanto à busca da verdade na fase instrutória processual, na qual a ampla possibilidade probatória por parte do acusado significa que o processo visa à obtenção de uma “verdade processual”, a qual é pautada em elementos probatórios dos quais se devem extrair um juízo lógico e coerente.

Em materialização de tais premissas, o Decreto 9.753/2019 rege quanto ao início da fase de instrução do Processo Administrativo de Fornecedores – “PAF”:

“Art. 8º O Processo Administrativo de Responsabilização guiar-se-á pelas seguintes regras:
I - após a sua instauração, serão designados dia, hora e local para a oitiva do representante legal ou preposto da pessoa jurídica, mediante prévia citação; e

II - a citação válida, como ato de integração à relação processual, dar-se-á por via postal, com aviso de recebimento, telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, devendo:

a) ser realizada:

1. na sede da pessoa jurídica ou domicílio do seu representante legal; e

2. no domicílio da pessoa a quem couber a administração de seus bens, no caso das sociedades sem personalidade jurídica;

b) conter a qualificação da pessoa jurídica, bem como o local, o dia e a hora em que o seu representante legal ou preposto deverá comparecer para ser ouvido pela comissão processante; e

c) cientificar a pessoa jurídica acerca:

1. do seu direito à obtenção de cópia das peças processuais, de vista dos autos no local de funcionamento da comissão processante e de fazer o seu acompanhamento, por representante legal, preposto ou por intermédio de defensor que constituir;

2. do prazo para apresentação da defesa; e

3. da obrigatoriedade de enviar representante legal ou preposto para comparecer perante a comissão processante, sob pena da decretação de sua revelia;

d) ser acompanhada de 1 (uma) cópia de inteiro teor do ato de instauração do Processo Administrativo de Responsabilização, com a possibilidade de encaminhamento por via digital, para cientificar a pessoa jurídica dos fatos que lhe são imputados; e

e) ser realizada por edital público na imprensa oficial, frustrada a tentativa de citação por qualquer das formas citadas neste inciso;

III - após a oitiva do representante legal ou preposto da pessoa jurídica, ou se constatada sua ausência, ser-lhe-á concedido o prazo de 30 (trinta) dias contados da data de sua realização ou do dia em que deveria ter sido realizada, para apresentação de defesa, na qual terá oportunidade de requerer as provas a serem produzidas durante a instrução, podendo arrolar até 3 (três) testemunhas; (...)"

Em análise ao dispositivo supra, rege o Decreto quanto à comunicação da instauração do processo administrativo à pessoa que se encontra na posição de acusada, a qual deverá ter resguardado o seu direito de acesso às peças processuais, bem como o devido acompanhamento por representante legal ou defensor que apresentará defesa no prazo estipulado pela Comissão Processante, sendo-lhe oportunizada a indicação das provas a serem produzidas e o arrolamento de 03 testemunhas a serem ouvidas.

Sucessivamente, em relação à produção probatória rege o decreto estadual:

“Art. 8º: (...)

IV - na hipótese de a pessoa jurídica requerer a produção de provas, a comissão processante apreciará a sua pertinência em despacho motivado e fixará prazo razoável, conforme a

complexidade da causa e demais características do caso concreto, para a produção das provas deferidas;

V - a comissão processante, ao designar a data para a inquirição das testemunhas, intimará a pessoa jurídica para que as apresente em audiência no dia determinado, sob pena de preclusão;

VI - primeiramente, serão ouvidas as testemunhas da comissão e, após, as da pessoa jurídica;

VII - a testemunha será inquirida pela comissão processante, e, na sequência, pela defesa;

VIII - o presidente da comissão processante poderá indeferir as perguntas, mediante justificativa expressa, transcrevendo-as no termo de audiência, se assim for requerido;

IX - se a testemunha ou a pessoa jurídica se recusar a assinar o termo de audiência, o presidente da comissão processante fará o registro do fato no mesmo termo, na presença de 2 (duas) testemunhas convocadas para tal fim, as quais também o assinarão;

X - de forma motivada, o presidente da comissão processante poderá determinar, de ofício ou mediante requerimento:

a) a oitiva de testemunhas referidas; e

b) a acareação de duas ou mais testemunhas, ou de alguma delas com representante da pessoa jurídica, ou entre representantes das pessoas jurídicas, quando houver divergência essencial entre as declarações;

XI - concluída a fase de inquirição das testemunhas, a comissão processante dará continuidade aos trabalhos de instrução, com as diligências cabíveis;

XII - a qualquer tempo, durante a fase de instrução, poderão ser juntados aos autos documentos necessários à formação da convicção sobre a materialidade e autoria do ato lesivo;

XIII - a pessoa jurídica será notificada sobre a juntada dos documentos de que trata o inciso XII; (...)"

De maneira supletiva, tem-se as regras procedimentais trazidas pela Lei 13.800/2001, que regula o processo administração no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás:

“Art. 29 – As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão **realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.**

§ 1o – O órgão competente para a instrução fará constarem dos autos os dados necessários à decisão do processo.

§ 2o – Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.”

“Art. 30 – **São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.**”

“Art. 36 – **Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no artigo seguinte.**”

“Art. 37 – Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, **o órgão**

competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.”

“Art. 38 – O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.

§ 1o – Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.

§ 2o – Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.”

“Art. 39 – Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único – Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.”

Portanto, os dispositivos legais regem pela ampla possibilidade probatória dos acusados em face de tais processos administrativos, sendo permitida a produção de provas testemunhais, documentais e periciais, impulsionadas pela Comissão Processante mediante atos como a disponibilização de documentos armazenados perante a Administração Pública, a expedição de intimações e designação de audiência para oitiva das testemunhas arroladas, e as diligências necessárias para a apresentação de pareceres e perícias pelos acusados.

Finalmente, após os procedimentos probatórios, a fase de instrução se encerra com a apresentação de alegações finais pelo acusado:

Decreto 9.753/2019:

“Art 8º, XIV: finalizada a instrução processual, a pessoa jurídica será intimada para a apresentação das alegações finais no prazo de 10 (dez) dias;”

Lei 13.800/2001:

“Art. 44 – Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.”

2.4 Da emissão do relatório final e julgamento

A Lei Federal 9.784/99 e a Lei Estadual 13.800/2001 dispõem, sincronicamente no art. 48 de ambas, o dever da Administração Pública de decidir os processos administrativos estatuinto que “A Administração tem o dever de expressamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência”. A seguir, o art. 49 da duas legislações estabelece o prazo de 30 (trinta) dias para decidir, o qual pode ser prorrogado por igual período mediante despacho motivado.

Importa destacar que, embora seja indiscutível o dever de decisão da Administração Pública, o legislador optou por estabelecê-lo de modo explícito, almejando contribuir para o combate de atos administrativos arbitrários, como a imposição de penalidades sem decisão motivada, ou o mero silêncio administrativo diante de pretensões dos cidadãos.

Pois bem, materializando tal dever de decisão nos Processos Administrativos de Fornecedores, a Lei Estadual 18.672/2014 normatiza o processo administrativo de fornecedores estabelecendo o seguinte procedimento: a emissão de parecer pela Comissão Processante, o qual possui natureza sugestiva indicando penalidades, e posteriormente remessa dos autos à autoridade instauradora para decisão de caráter definitivo e condenatório.

Assim, dispõe a Lei Estadual nº 18.672/2014

“Art. 12. O processo administrativo será regido de acordo com as seguintes regras:

(...)

V - apresentadas as alegações finais ou exaurido o prazo para esse fim previsto, **a comissão processante elaborará o seu relatório final contendo a proposta de decisão, que deverá ser encaminhado, para julgamento, à autoridade instauradora, que terá o prazo de 30 (trinta) dias para decidir.**”

No mesmo sentido rege o Decreto Estadual nº 9.573/2019, regulamentando

o procedimento nos seguintes termos:

Art. 8º O Processo Administrativo de Responsabilização guiar-se-á pelas seguintes regras:

(...)

XVI - apresentadas as alegações finais ou exaurido o prazo para esse fim, **a comissão processante elaborará o seu relatório final no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas**, a desconsideração da personalidade jurídica, se for o caso, ou o arquivamento dos autos, **e encaminhará o documento à autoridade julgadora;**

(...)

XVIII - retornando os autos, **a autoridade instauradora proferirá o julgamento, em decisão motivada, no prazo de 30 (trinta) dias**, que será publicada no Diário Oficial do Estado.

Portanto, a lei impõe ao Processo Administrativo de Fornecedores um duplo regime, no qual a decisão final é feita por pessoa diferente daquela que instruiu o procedimento, contexto no qual o conteúdo do relatório emitido pela Comissão Processante é meramente sugestivo, não determinando a lei que a autoridade instauradora precise acatar os fundamentos da comissão nomeada.

**CONCLUSÃO: ANÁLISE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO À
LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

Como estudado, o Processo Administrativo de Fornecedores – “PAF” possui como objeto a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública estadual, sendo, na maioria dos casos, provenientes de atos cometidos em face de contratações públicas de empresas privadas pelos entes componentes da administração pública direta e indireta.

Deste modo, as normas constitucionais e infraconstitucionais determinam o procedimento a ser adotado no “PAF” para responsabilizar as pessoas jurídicas sob a égide do Estado Democrático de Direito, uma vez que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”².

Assim, Romeu Barcelar Filho (2019) assevera que “a procedimentalização do agir administrativo, a fixação de regras para o modo como a administração deve agir na sociedade e resolver os conflitos configura condição indispensável para o exercício da democracia”. Logo, o procedimento funciona como um “sistema de frenagem” das prerrogativas públicas, com a implementação de um sistema que não permita a existência de um poder personalizado e arbitrário.

Por essa razão, é que o procedimento a ser adotado no “PAF” e nos demais processos administrativos deve ser operado em observância à supremacia da Constituição Federal sobre todas as outras normas, devendo o processo de produção legislativa e interpretação do direito administrativo ser levado à cabo conforme os princípios constitucionais.

Como expõe Juarez Freitas (1995), nenhuma norma do sistema jurídico escapa do juízo de conformidade com a Constituição, devendo toda interpretação jurídica ser, de algum modo, uma interpretação constitucional, uma vez que é na Lei Maior que se encontram hierarquizados os princípios que servem de fundamento à racionalidade do ordenamento jurídico.

Em análise empírica das normas procedimentais delineadas pelas Leis Estaduais 13.800/2001 e 18.672/2014 e pelo Decreto Estadual nº 9.573/2019, denota-se que o procedimento do “PAF” se inicia com ato da autoridade automaticamente inferior ao titular de cada órgão, a qual terá as funções de designar comissão para compor a investigação preliminar, instaurar o processo administrativo, nomear a comissão responsável por instruí-lo e, ao final, proferir decisão final de caráter condenatório.

Deste modo, constata-se a ativa atuação da autoridade instauradora na fase de investigação, persecução e condenação do ente de direito privado, uma vez que nomeia para a fase investigatória servidores que são a ela subordinados, bem como para a fase instrutória do procedimento.

Nestes termos, tem-se como inevitável análise de tal procedimento sob a égide de um sistema inquisitorial, sendo aquele no qual a mesma autoridade que instaura uma investigação colhe as provas e ao final julga seu achado inicial em um processo sancionador.

Afinal, as constatações de um “Boletim de Inspeção” na fase investigatória e as conclusões de uma “Comissão Processante” na fase instrutória são, em ambos os casos, realizadas por servidores hierarquicamente subordinados a uma autoridade julgadora. Aliás, impende destacar a subordinação administrativa como sendo consequente da distribuição de atribuições advindas do poder hierárquico, gerando o dever de obediência às ordens, comandos e instruções dos superiores.

Portanto, o Estado Democrático de Direito garante o direito constitucional do administrado de ser julgado pelo juiz natural (em sentido amplo, autoridade julgadora), prevista em norma legal e dotada de imparcialidade, sendo o conceito de “imparcial” interpretado pela jurisprudência como impeditivo de participação na fase de julgamento da autoridade que participou da sindicância.

Nestes termos, proveitoso é o pensamento de Konrad Hesse, ponderando que a supremacia constitucional deve implicar não somente em conformidade formal

do direito infraconstitucional aos comandos que disciplinam o modo de produção das normas jurídicas, mas também em observância de sua dimensão material, da qual se aduz o respeito a uma série de valores, tendo-se como matriz o valor de justiça.

REFERÊNCIAS

BARCELLAR, Romeu Filho, MARTINS, Ricardo Marcondes, 2º ed., São Paulo: Thompson Reuters, 2019.

BRASIL. Lei Nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 20 de fev. 2021.

BRASIL. Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 de fev. 2021.

BRASIL. Lei Nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/Lei%209.784-1999?OpenDocument. Acesso em: 20 de fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 594.296 - Minas Gerais, de 21 de setembro de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1729772>. Acesso em: 15 de março. 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32ª ed., São Paulo: Atlas, 2019.

GOIÁS (Estado). Lei Nº 13.800 de 04 de janeiro de 2019. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81441/lei-13800. Acesso em: 20 de fev. 2021.

GOIÁS (Estado). Lei Nº 18.672 de 13 de novembro de 2014. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/90933/lei-18672. Acesso em: 20 de fev. 2021.

GOIÁS (Estado). Decreto Nº 9.573 de 05 de dezembro de 2019. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/72487/decreto-9573. Acesso em: 10 de março. 2021.

1 GIULIANI, Alessandro, *Il Concetto di Prova: Contributo alla Logica Giuridica*: Milano: Guiffré, 1961;

MAZZA, Alexandre, *Direito Administrativo na Prática*, 5º ed., São Paulo: Saraiva, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42º.ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2016;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo*. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 8, n. 3, mar. 1992;

¹RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução Rogerio Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981;