

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A CORREIÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aylton Coelho

**Belo Horizonte
2010**

Aylton Coelho

A CORREIÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Projeto de pesquisa apresentado à Fundação Getúlio Vargas, como requisito para aprovação no Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública.

**Belo Horizonte
2010**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
1.1 Contextualização	4
1.2 Objetivos	10
1.3 Relevância do Estudo	15
2. REFERÊNCIAL TEÓRICO	16
2.1 Conceito e natureza jurídica de correção	16
2.2 Processo administrativo e sindicância como instrumentos de apuração e aplicação de penalidades	16
2.2.1 <i>Conceito de Sindicância</i>	16
2.2.2 <i>Conceito de Processo Administrativo</i>	19
2.2.3 <i>Conceito de Processo Administrativo disciplinar</i>	20
2.2.3.1 Finalidade	22
2.2.3.2 Fatos apuráveis por processo	23
2.2.3.3 Conhecimento e notícia de fatos irregulares	23
2.2.3.4 Comissão processante	25
2.3 Princípios que orientam a aplicação das sanções disciplinares	26
2.3.1 <i>Princípio da Legalidade</i>	28
2.3.2 <i>Princípio da Finalidade</i>	29
2.3.3 <i>Princípio da Motivação</i>	29
2.3.4 <i>Princípio da Razoabilidade</i>	30
2.3.5 <i>Princípio da Proporcionalidade</i>	30
2.3.6 <i>Princípio da Moralidade</i>	31
2.3.7 <i>Princípio do Interesse Público</i>	31
2.3.8 <i>Princípio da Eficiência</i>	31
2.3.9 <i>Princípio da Segurança Jurídica</i>	32
2.3.10 <i>Princípio da Ampla Defesa</i>	33
2.3.11 <i>Princípio do Contraditório</i>	33
2.4 Princípios da verdade sabida	34
3. CONCLUSÃO	35
4. REFERÊNCIAS	37

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo, intitulado “A correição e a Administração Pública”, desenvolve-se a partir da realização de uma extensa revisão da literatura, com base principalmente nas obras de Fernandes (2008), de Octaviano (2009) e de Costa (2009), entre outros. Além disso, utiliza-se, com o intuito de fundamentar a discussão acerca do tema descrito, a resolução de leis, decretos, demais documentos e argumentações disponíveis nos portais eletrônicos de instituições como a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a Corregedoria Geral da União (CGU) e a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE).

1.1 Contextualização

Na esfera federal, a Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, criou a Controladoria-Geral da União, no Poder Executivo do Governo Federal, desempenhando as funções de controle interno, correição e ouvidoria.

Dispõe também sobre a competência da Controladoria-Geral da União, para assistir diretamente ao Presidente da República, no desempenho de suas ações, com referência à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria e ouvidoria, dando ênfase a transparência da gestão governamental.

Promove de um lado a integração efetiva das ações de fiscalização, de auditoria e correição, de outro, busca também articular com os demais órgãos ações similares, como por exemplo, o Ministério Público Federal e dos Estados, a Advocacia-Geral da União e dos Estados, o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Justiça, a Polícia Federal e a Receita Federal.

O Decreto nº. 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, disciplina as atividades relacionadas à prevenção e à

apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e da condução de procedimentos correccionais. A atividade de correição, conforme preceitua o mencionado Decreto, utilizará como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar.

A Lei nº. 11.204, de 05 de dezembro de 2005, apresentou as atribuições da Controladoria-Geral de uma forma mais clara, *in verbis*:

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

§1^o A Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e 2 (duas) Secretarias, sendo 1 (uma) a Secretaria Federal de Controle Interno (Portal da Presidência da República, 2010).

Participam do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a Corregedoria-Geral da União, como órgão central, e pelas unidades específicas junto aos Ministérios, Autarquias e Fundações Públicas, como unidades seccionais.

A CGU exerce as funções de auditoria, fiscalização, correição e ouvidoria. Havendo denúncia de corrupção, o assunto é encaminhado para a auditoria.

No desempenho das **atividades de auditoria e fiscalização**, a CGU, realiza as referentes atividades arroladas a seguir:

- 1) auditorias anuais de avaliação e gestão;
- 2) auditorias especiais;

- 3) fiscalização diversas formalizadas através de denúncias e a partir de sorteios (convênios com municípios que recebem verbas federais);
- 4) elaboração do balanço-geral da União.

No desempenho das **atividades de correição**, a CGU, realiza as seguintes atividades, igualmente listadas:

- 1) apuração de denúncias e representações;
- 2) recomendação de sindicâncias e processos administrativos disciplinares;
- 3) investigação de operações suspeitas comunicadas pelo COAF;
- 4) investigação de sinais exteriores de riqueza ou evolução patrimonial incompatível com o rendimento dos agentes públicos (sindicância patrimonial);
- 5) comunicação de indícios de ilícitos a AGU, TCU, MP, PF e Receita Federal.

Com a intenção de avançar no tratamento das situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados, criou-se por meio do Decreto nº. 4.923, de 18 de dezembro de 2003, o **Conselho da Transparência e Combate à Corrupção**, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, com a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, bem como as estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

Através do Decreto nº. 5.683, de 24 de janeiro de 2006, foi aprovada a nova estrutura da Controladoria-Geral da União, tendo prioridade:

- 1 - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas e;
- 2 - Corregedoria-Geral da União.

Após a publicação do referido Decreto, a Corregedoria-Geral da União assumiu a função de órgão central do **Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, instituído pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Diante disso, no presente momento a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas concentra as atividades de prevenção da corrupção e promoção da transparência.

No Estado de Minas Gerais, a **correição** é exercida aplicando-se a Lei nº. 869, de 05 de julho de 1952, que instituiu o **Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de Minas Gerais**. Além do correto emprego desta lei, para o exercício da correição existem diversas fontes de pesquisas, como outras leis, decretos e normas específicas das administrações diretas, e indiretas, como suas autarquias e fundações.

A **Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE)** foi criada pela Lei Delegada nº. 6, de 28 de agosto de 1985, sendo um órgão subordinado diretamente ao Governador do Estado. Teve sua organização estabelecida recentemente pela Lei Delegada nº. 133, de 25 de janeiro de 2007. De acordo com a referida Lei, a AUGE tem as seguintes finalidades: planejar, coordenar e exercer as funções de auditoria e correição administrativa nos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo. Especificadamente, de acordo com o art. 5º da norma em questão, a Auditoria-Geral do Estado (AUGE), tem as seguintes funções:

- I – Auditoria Operacional, com a finalidade de acompanhar e avaliar, a conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa e da receita, bem como, a consistência dos mecanismos de controle interno adotados no âmbito do Poder Executivo Estadual;
- II – Auditoria de Gestão, direcionada para acompanhar e avaliar a efetiva a gestão pública e os programas governamentais;
- III – Correição Administrativa, com a finalidade de prevenir a ocorrência de ilícito administrativo e aplicar o regime disciplinar ao servidor público estadual.

(Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010).

O decreto nº. 44.655, de 19 de novembro de 2007, dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado – AUGE, em seu art. 2, inciso V, disciplina o seguinte:

- Art. 2. A Auditoria-Geral do Estado tem por finalidade planejar, coordenar e executar as funções de auditoria e correição administrativa nos órgãos e nas entidades da Administração Pública do Poder Executivo, inclusive quanto a prevenção e combate a corrupção, competindo-lhe:
- I - (...);
 - II - (...);
 - III - (...);
 - IV - (...);

V - propor ações para prevenção de ocorrência de ilícitos administrativos no âmbito do Poder Executivo;

VI - (...);

VII - (...);

VIII - (...);

IX - (...);

X - prevenir e combater a corrupção nas atividades de auditoria e correição, no Âmbito da Administração Pública Estadual.

(Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010).

O art. 19 do referido Decreto, disciplina as funções da Superintendência Central de Correição Administrativa, que tem como finalidade a prevenção da ocorrência de ilícitos administrativos e a aplicação do regime disciplinar ao servidor público, dentre outras, ainda o seguinte:

- Orientar, coordenar e controlar as atividades de prevenção da ocorrência de ilícito administrativo e de correição administrativa;
- promover as ações de divulgação das normas que integram o regime disciplinar do servidor público;
- propor ao Auditor-Geral do Estado medidas que visem ao aperfeiçoamento do regime disciplinar e a instauração de procedimentos de correição para apuração de irregularidades;
- realizar diligências iniciais, objetivando a apuração, de ofício, ou como decorrência de manifestações, representações ou denúncias recebidas;
- articular-se com as unidades de correição dos Órgãos e entidades do Poder Executivo, visando a uniformização de procedimentos técnicos, a integração de treinamentos e a prevenção de ilícitos administrativos;
- providenciar a instauração e instruir procedimento administrativo disciplinar;
- promover correições gerais ou parciais em comissões de procedimentos administrativos que estejam sob sua subordinação técnica.

(Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010).

Por sua vez, outro Decreto, o n.º. 44.608, de 5 de setembro de 2007, em seu art. 3º, criou a **Corregedoria Administrativa da Secretaria de Transportes e Obras Públicas (SETOP)**. Além disso, a norma em questão trata de maneira abrangente a respeito da organização da SETOP.

A Correição é uma das áreas fundamentais desta Corregedoria, e consiste no desenvolvimento das atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades praticadas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades, conforme se

infe do art. 12 do citado Decreto. O mesmo disciplinou as competências legais do órgão, as quais estão apresentadas abaixo, de acordo com o Portal da Assembleia de Minas Gerais (2010).

- I) assessorar o Secretário, bem como os titulares das entidades vinculadas, nas decisões pertinentes aos procedimentos administrativos disciplinares;
- II) analisar as representações e as denúncias por meio das quais se atribua desídia, omissão ou descumprimento do dever funcional por parte dos servidores, e coordenar a análise das entidades vinculadas;
- III) realizar investigações preliminares e propor a instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares ex-offício, mediante determinação do Secretário, ou por solicitação dos titulares das entidades vinculadas;
- IV) propor medidas que objetivem conscientizar sobre a prática de irregularidades funcionais cometidas por servidores no âmbito de sua atuação, com vistas a evitá-la ou diminuir a sua ocorrência;
- V) avocar e propor a declaração de nulidade, a qualquer tempo, dos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito de sua atuação, em razão de: **a)** inexistência de condições objetivas para sua realização nas entidades vinculadas; **b)** complexidade e relevância da matéria; **c)** questão jurídica relevante; **d)** autoridade envolvida;
- VI) efetuar diligências junto a órgãos e entidades públicas, pessoas físicas e jurídicas de direito privado, que objetivem instruir os procedimentos administrativos disciplinares afetos à sua área de atuação;
- VII) requisitar e capacitar servidores lotados na SETOP e nas entidades vinculadas para compor comissões disciplinares;
- VIII) requerer aos órgãos e entidades da administração pública estadual a realização de perícias para instrução de procedimentos administrativos disciplinares;
- IX) requisitar o intercâmbio de informações funcionais e sugerir medidas de caráter preventivo e corretivo, em parceria com as comissões de Ética e de Avaliação de Desempenho;
- X) definir, padronizar e normatizar, mediante a edição de instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição, observadas as normas e decisões emanadas da Superintendência Central de Correição Administrativa da Auditoria-Geral do Estado e do Conselho de Corregedores do Estado;
- XI) propor ao Secretário o encaminhamento de documentação ao órgão competente, para apuração das respectivas responsabilidades civil e penal de agente público;
- XII) exercer outras atividades correlatas.

Parágrafo único. Para o cumprimento de suas atribuições, a Corregedoria da SETOP pode criar comissões disciplinares na Secretaria e nas entidades vinculadas, bem como em suas respectivas unidades descentralizadas.

(Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010).

1.2 Objetivos

Hoje em dia, cresce vertiginosamente o número de pessoas interessadas em ingressar no serviço público, através de concursos que são realizados pelo Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, em todas as esferas (municipal, estadual e federal). O montante representado por aqueles que optam por uma carreira como funcionário público e que almejam alcançar estabilidade profissional, tão efêmera na iniciativa privada, movimentam milhões de reais.

Dessa maneira, alguns cidadãos resolvem dedicar-se aos estudos, freqüentando os chamados cursinhos preparatórios, fazendo vestibulares, comprando apostilas para se prepararem para enfrentar as provas, em busca do sonhado “cargo público”. Devido ao grande número de candidatos e ao reduzido número de vagas, são consumidas inúmeras horas do dia para se dedicarem aos estudos, com privações das mais diversas, para ao final, conseguirem a tão sonhada aprovação, com uma boa classificação, que é extremamente importante, face ao grande número de aprovados, que supera o número de vagas.

Após tanto esforço, a empreitada continua para aqueles que ambicionaram o emprego, agora com a responsabilidade de funcionário prestador de serviços para o Estado e de quem assume um compromisso com a sociedade durante a jornada de trabalho diária. No entanto, é de senso comum o entendimento de que é constrangedor o servidor com mais de 30 anos no cargo público vir a responder a uma sindicância ou processo administrativo disciplinar.

Assim, o objetivo do presente estudo é destacar a importância de prestar orientações aos funcionários com o fito de reduzir a ocorrência de ilícitos, trabalhando com a prevenção de tais ilícitos administrativos por meio da correição, atuando como “filtros” e evitando-se que o servidor venha a responder a uma sindicância ou a um processo administrativo. A exemplo do que já existe no Poder Judiciário, a intenção é dar ênfase às correições a serem realizadas pelas Auditorias Setoriais e Seccionais do Estado, que promoveriam a inspeção por amostragem da rotina de trabalho dos servidores no âmbito do Poder

Executivo, e as inconformidades que por ventura vierem a ser detectadas, seriam enumeradas em um relatório e encaminhadas para as chefias dos respectivos setores, providenciarem as devidas correções.

Portanto, a sugestão da adoção do procedimento descrito se prende ao fato de que a maioria dos servidores comete irregularidades administrativas, não por má-fé ou dolo, mas por completo desconhecimento de normas e regulamentos que regem as atividades da Administração Pública.

Todavia, restando comprovado que houve má-fé ou dolo por parte do servidor, e constatando-se a existência da inconformidade, através de um trabalho de apuração minucioso, o assunto, neste caso, seria encaminhado para a Corregedoria Administrativa realizar as devidas apurações dos fatos, por intermédio da sindicância ou do processo administrativo disciplinar, porém, concedendo a ampla defesa e o contraditório, ao servidor indiciado.

Por conseguinte, o foco deste estudo é abordar o relevante papel da correição no Direito Administrativo Disciplinar e aprofundar o conhecimento nos princípios que regem a aplicação do mesmo, no sentido de prevenir a ocorrência de ilícitos administrativos e de proporcionar a regularidade do serviço público sem, no entanto, existir a necessidade de abertura de sindicâncias ou de processos administrativos disciplinares. Para tanto, a sugestão é a utilização de “filtros”, como foi dito anteriormente, cujo intuito é evitar a instauração desnecessária de novos processos administrativos disciplinares e sindicâncias investigatórias desnecessárias, que muito oneram os cofres públicos, que além do mais, constata-se que as custas processuais, em diversos casos, superam significativamente o valor do objeto correspondente ao ilícito.

É interessante destacar, a título ilustrativo, a Instrução Normativa nº. 04, de 2009 da Controladoria-Geral da União (CGU, 2010), a qual instituiu o Termo Administrativo Circunstanciado (TCA), como alternativa à abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Este TCA atua como um “filtro” e se aplica à apuração de irregularidades que causem danos menores ao erário, desde que o valor seja inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). A adoção desse procedimento relaciona-se à busca da

eficiência, da desburocratização e da racionalização de procedimentos, com o custo desproporcional em relação aos benefícios.

No entanto, existem restrições para a aplicação dessa Instrução Normativa, que foi criada somente para contemplar os casos em que não houver dano ou extravio intencional. Aplica-se nas situações em que restou apurado que houve apenas culpa. Necessário também, mais uma vez, que o dano seja inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e que o servidor esteja de acordo em ressarcir ao erário os prejuízos causados. Dessa forma, não será preciso acontecer a apuração dos fatos por meio da instauração de sindicância administrativa investigatória ou disciplinar, bem como, de processo administrativo disciplinar e o superior hierárquico imediato do servidor fará o julgamento da questão podendo decidir pelo arquivamento do processo.

Assim, é possível inferir que a intenção é simplificar, economizar e incentivar o ressarcimento do erário, reservando os recursos do processo administrativo disciplinar (PAD), para os casos mais graves em que seja realmente necessário promover a abertura desses procedimentos.

Adotando este procedimento, o servidor e a União ficam dispensados de enfrentar um rito demorado, complexo, que demanda mão de obra e que, muitas vezes, implica em um custo muito maior que os prejuízos causados pelo servidor.

O teto com o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) estabelecido no Termo Administrativo Circunstanciado – TCA, tem por base o limite dispensável para a realização de licitação estabelecido pelo art. 24, inciso I, da Lei nº. 8.666/93, e, somente poderão utilizar desse benefício, os servidores cuja conduta não tenha sido dolosa.

Existe conduta dolosa, quando o servidor tiver a intenção de danificar ou extraviar algum bem de maneira intencional e que tenha previsto o dano. Isto ocorre quando o servidor havia previsto que o dano ou extravio poderia ocorrer e mesmo assim, prossegue na realização da conduta, que ao final danificou ou extraviou um bem público.

Conduta culposa ocorre quando o agente envolvido tiver danificado ou extraviado um bem público, sem a intenção de fazê-lo, tendo este bem sido danificado ou extraviado, exclusivamente por falta de cuidado do servidor, não tendo havido a intenção. Além das exigências de comprovação da conduta culposa, o TCA somente poderá ser utilizado se o servidor tiver realizado o devido ressarcimento dos prejuízos causados à administração pública.

No Estado de Minas Gerais, embora a Auditoria-Geral do Estado-AUGE tenha trabalhado com a prevenção da ocorrência de ilícitos administrativos, ministrando palestras, divulgando os regulamentos específicos, distribuindo cartilhas e manuais, no sentido de orientar os servidores públicos estaduais, para que estes tomem conhecimento e adotem as medidas preventivas ali sugeridas, conforme disciplina o art. 19, do Decreto nº. 44.655, de novembro de 2007, não possui ainda instrumento semelhante ao TCA, utilizado pela União.

Seguindo neste mesmo diapasão, a **Corregedoria do Sistema de Transportes e Obras Públicas** (SETOP) tem dado, também, ênfase à prevenção da ocorrência de ilícitos administrativos, junto aos servidores que fazem parte deste Sistema, ou seja, da própria Secretaria e de suas entidades autárquicas vinculadas, o **Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais** (DEOP/MG) e o **Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais** (DER/MG).

Importante ressaltar que as ações de prevenção promovidas pela Corregedoria, no âmbito do Sistema SETOP, tem alcançado quase todo o Estado de Minas Gerais por intermédio das 40 (quarenta) Coordenadorias Regionais do DER/MG, pois estas, da mesma forma, recebem da mencionada unidade, os materiais pedagógicos que versam sobre o tema, bem como as circulares, as normas e instruções, que objetivam a conscientização dos servidores, que enfim, tem como propósito, coibir as práticas contrárias ao interesse público.

Semestralmente, a Corregedoria Administrativa da SETOP, elabora um Relatório Gerencial de atividades, contendo dados estatísticos pormenorizados, que permite um diagnóstico quantitativo e qualitativo da ocorrência dos ilícitos, no âmbito do Sistema

SETOP. Este Relatório visa demonstrar o quantitativo de procedimentos administrativos disciplinares que foram decididos, ou, que estão em andamento, o tipo de ilícito e a frequência com que ocorrem neste Órgão e suas entidades autárquicas, para assim, nortear de forma mais objetiva, as ações de prevenção e de correição.

Amparada em suas competências legais, conforme disposto no art. 12 do Decreto nº. 44.608, de 5 de setembro de 2007 (*que Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas-SETOP e dá outras providências*), cabe à Corregedoria assegurar a realização das atividades de correição, com vistas à supremacia do interesse público, assessorando ao Secretário e aos Diretores do DER e DEOP, titulares destas entidades vinculadas ao Sistema de Transportes e Obras Públicas.

Destaca-se ainda, o chamado “*Sistema de Solicitação de Providências*”, criado na Secretaria de Transportes e Obras Públicas com o intuito de possibilitar a todo cidadão do Estado, por meio da *Internet*, manifestar sobre os serviços relativos aos seguimentos de transportes e obras públicas, apresentando sugestões, críticas, reclamações ou denúncias. Este *sistema*, além de ser um canal direto de relacionamento, ágil e transparente, preserva o anonimato do usuário, se este for seu desejo.

Outra ação que convém ser mencionada trata-se ao Banco de Dados de Procedimentos Administrativos Disciplinares, criado pela Corregedoria, para quantificar, em tempo real, os processos em andamento ou concluídos, as fases em que se encontram, as irregularidades mais frequentes, os danos causados ao erário, e outras informações indispensáveis ao gerenciamento e controle interno da unidade, para respaldar as decisões dos titulares do Sistema, nos assuntos de caráter correicionais.

Ainda assim, tanto a Auditoria-Geral quanto a Corregedoria Administrativa da SETOP, com todos os esforços empregados para prevenir a ocorrência de inconformidades, inúmeros procedimentos disciplinares tem sido instaurados, com alto custo para o Estado de Minas Gerais, sem considerar, também, o desgaste emocional a que são submetidos os servidores que na maioria dos casos, agem por culpa, não se constatando a existência de má-fé.

1.3 Relevância do Estudo

O processo administrativo disciplinar e a sindicância administrativa investigatória e disciplinar são instrumentos eficazes para que o Estado possa exercer a sua soberania, punindo aqueles servidores que por um deslize de conduta ou descaminho da função, cometeram infração sujeita a reprimenda.

Segundo o autor José Armando Costa (2009), o poder disciplinar constitui em um dos instrumentos básicos e fundamentais na tarefa de promover a regularidade e o aperfeiçoamento do serviço público. O ilustre autor define o processo administrativo como a sucessão formal de atos que são realizados por determinação legal ou em atendimento ao princípio sacramentado pela ciência jurídica, com vista a dar sustentação à edição do ato administrativo. Caso tais atos sejam dinamizados com o objetivo de concretizar a imposição de pena disciplinar, apresenta-se, assim, um processo administrativo disciplinar.

No entanto, entendemos que, havendo atos correicionais na modalidade dos já existentes no Poder Judiciário, onde as correições têm por fim fiscalizar a administração da justiça e verificar a regularidade dos serviços judiciais, com a exata aplicação das leis e regulamentos. Dessa maneira, podem perfeitamente serem realizadas no Poder Executivo, tanto pelas Corregedorias Administrativas, quanto pelas Auditorias, onde estaremos desenvolvendo ações preventivas para evitar a ocorrência de ilícitos administrativos.

Assim, a proposta deste estudo sugere que as Auditorias do Poder Executivo passem a efetuar correições rotineiras, e não apenas quando existam denúncias da ocorrência de alguma possível inconformidade.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 Conceito e natureza jurídica de correição

A função correcional, exercida pela Corregedoria Administrativa no âmbito do serviço público, visa fiscalizar e inspecionar o exercício das atividades desenvolvidas pelos servidores públicos, orientando para evitar abusos ou a ocorrência de irregularidades. Essas atividades são desenvolvidas também através de palestras, acerca de temas pertinentes, alertando aos servidores para que não incorram em faltas disciplinares passíveis de sanções.

A correição faz parte das ações de fiscalização dos tribunais para verificar o andamento dos serviços judiciários prestados e têm por fim fiscalizar a administração da justiça e verificar a regularidade dos serviços judiciais, com a exata aplicação das leis e regulamentos. As visitas realizadas pelos corregedores não implicam necessariamente no fato de que há certa irregularidade no local. Durante os trabalhos de inspeção, são recebidas informações dos serviços forenses e dos atos praticados nas unidades cartoriais da comarca. O trabalho é desenvolvido por amostragem nos processos em andamento, conforme as diversas especialidades (cíveis, juizados, infância, criminais etc.). Os erros ou inconsistências servirão de paradigmas para os demais, em idêntica situação.

2.2 Processo administrativo e sindicância como instrumentos de apuração e aplicação de penalidades

2.2.1 Conceito de Sindicância

Conceitualmente, de acordo com Octaviano (2009), a “sindicância” pode ser de natureza privada ou oficial e “corresponde ao procedimento pelo qual se reúnem

informações tendentes a fornecer elementos esclarecedores de determinados atos ou fatos, cuja apuração se faz no interesse superior e segundo a decisão da autoridade própria” (OCTAVIANO, 2009, p.23). O autor esclarece, ainda, que o termo deriva da palavra “síncico”, relacionando-se a um significado anterior ao que é amplamente difundido hoje: antigo procurador de uma comunidade grega ou, ainda, denominação dada a representantes ou assistentes de algum indivíduo perante a justiça.

Sendo realizada no âmbito da administração pública, como trata o presente estudo, determina que a autoridade detentora do conhecimento a respeito de irregularidades no serviço público é obrigada a tomar as providências necessárias para a sua averiguação. Entretanto, é de salutar importância ressaltar que a sindicância atua como “um meio preventivo e cautelar que evita decisões temerárias ao mesmo tempo em que poupa (...) a Administração expor seus servidores a despedidas ou processos injustos, prevenindo despesas e danos eventuais de natureza moral” (OCTAVIANO, 2009, p.24).

Com a intenção de elucidar possíveis dúvidas conceituais, Octaviano (2009), destaca que a sindicância é sempre um **meio sumário** de investigação. Isso corresponde a dizer que a ação não obedece a rito solene e “**meio sumário**” é modo pela qual tal ato se desdobra: brevemente, porém administrativamente eficaz. A excessiva informalidade, por exemplo, pode ser um fator apto a comprometer o trabalho de apuração. Por outro lado, a sindicância que é exageradamente sumária também não funciona plenamente, pois, segundo Octaviano (2009), é incapaz de conferir ao problema uma solução segura. Dessa forma, a busca pelo equilíbrio das forças deve orientar as sindicâncias, porque, assim, não oferecerá os riscos daquelas feitas apressadamente, as quais encontram pela frente o Poder Judiciário,

sempre pronto a resguardar a defesa dos acusados e anular decisões pouco afinadas com os princípios de direito e justiça vigentes nas sociedades democráticas. Sobretudo quando os julgamentos envolvam a vida profissional das pessoas, meio essencial à sua subsistência (OCTAVIANO, 2009, p. 24).

Ernomar Octaviano (2009), explica, ainda, o caráter público ou sigiloso da sindicância, consoante a natureza e os interesses do serviço. Caso seja sigilosa, tal argumento deve estar declarado na Portaria de instauração, lavrada pela autoridade competente. Uma vez não realizado o procedimento descrito, e o documento não constar essa cláusula restritiva, a sindicância será pública. Concedida a característica secreta, esse direito será protegido pelo Estado, ao passo que, se necessário, a publicidade dos atos pode ser revogada em defesa da intimidade ou do interesse social. “A quebra do sigilo funcional constitui falta administrativa grave, além de tipificar crime previsto no Código Penal brasileiro” (OCTAVIANO, 2009, p.24).

Atualmente, destaca Octaviano (2009), a sindicância tem sido utilizada sob a forma de **meio sucinto**, para esclarecimento breve de um acontecimento ou da autoria do mesmo. Além disso, pode ser usada com a intenção de apurar e apenar faltas disciplinares de gravidade baixa, o que corresponde a uma manobra válida para evitar o processo administrativo, atrelado a procedimentos prescritos em lei, com riqueza de detalhes, prazo maior e reservado para casos constitucionalmente mais graves.

Tanto a sindicância como o processo são meios sumários de apuração. Porém, numa comparação com fim meramente didático, poder-se-ia dizer que hoje a sindicância corresponde a um meio sumaríssimo de averiguação, enquanto o processo administrativo equivale a um meio sumário (OCTAVIANO, 2009, p.25).

Antigamente, a atividade sindicante era exercida como meio preparatório para o processo. No entanto, de acordo com Meirelles (2006, apud Octaviano, 2009), na contemporaneidade, a sindicância tem sido desvirtuada como instrumento de punição de faltas pequenas de servidores públicos, caso em que há a necessidade de existir oportunidade de defesa para que se possa conceder validade à sanção aplicada ao evento.

O conceito de sindicância vale frisar novamente, não se confunde com o de processo administrativo. Um pode existir sem a indispensável ocorrência do outro. Segundo as lições de Octaviano (2009), existem fatos nos quais a investigação sindicante autoriza o

“encerramento do caso, arquivando-se os autos ou proferindo-se uma decisão simples, sempre da competência do chefe imediato do servidor” (OCTAVIANO, 2009, p.26). Na referida situação, há sindicância administrativa sem processo. Por outro lado, outros acontecimentos demonstram-se tão graves e evidentes que reclamam, quase de maneira instantânea, a instauração de um processo administrativo. Nesse caso, entretanto, não houve a necessidade de qualquer atividade sindicante realizada previamente.

Contudo, o procedimento que normalmente acontece, e, para Octaviano (2009), configura-se como desejável que assim seja, é a sindicância proceder ao processo administrativo. “O procedimento *ad cautelam* é sempre uma fonte de benefícios não apenas aos servidores públicos, mas à própria Administração em geral” (OCTAVIANO, 2009, p.26). Qualquer pessoa que mantenha com a administração uma relação sujeita a normas pode sofrer sanções caso as transgrida. No entanto, a sindicância e o processo normalmente se dirigem aos administrados, funcionários, servidores e agentes da administração.

2.2.2 Conceito de Processo Administrativo

Segundo Octaviano (2009), “não é fácil conceituar, ou seja, avaliar, julgar, entender o processo administrativo” (OCTAVIANO, 2009, p.127) e nem mesmo sua natureza jurídica é plenamente definida. No entanto, elucida o autor, da mesma maneira que existe um direito processual penal e um direito processual civil, há um direito processual administrativo, o qual surge como ciência autônoma, isolada, regulada por regras próprias e diferentes dos demais citados.

A definição de processo administrativo corresponde ao “conjunto de preceitos legais normativos, próprios e necessários ao exercício de direitos competentes à Administração” (OCTAVIANO, 2009, p.128).

Ao se tratar da ação administrativa no âmbito do Sistema Jurídico, a abordagem encampa atitudes específicas do Poder Judiciário no sentido de resguardar e, em determinadas situações, restaurar, os direitos daqueles que se relacionam na

administração pública. De acordo com Mário Masagão (apud Octaviano, 2009), no Brasil e em outros países os quais adotam o sistema da jurisdição una, dedicada ao Poder Judiciário, não há o processo administrativo denominado “contencioso” e apenas o conhecido como “gracioso”. Apesar disso, nos esclarece Octaviano (2009), é importante explicar que o primeiro tipo citado existe em nações que possuem foros e tribunais especialmente constituídos para julgar, de forma plena, controvérsia ou outra matéria pertinente à Administração. Ou seja, no contencioso, “a administração pública acaba por julgar seus próprios interesses” (OCTAVIANO, 2009, p.129). Já no processo chamado gracioso, por sua vez, não atua uma real e autêntica jurisdição administrativa, pois a administração pública

somente declara ou homologa um direito existente, sem a ocorrência de contestação. Em outras palavras, o acionado não pode se opor à ação administrativa, cabendo-lhe apenas defender-se e, se lesado, pedir, ao final, à mesma Administração que lhe repare o dano causado pelo decisório (OCTAVIANO, 2009, P.129/130).

Cabe, porém, a consideração de que a decisão processual graciosa pode ser apreciada a qualquer tempo pelo Judiciário, cujo julgamento, segundo Octaviano (2009), prevalece sobre a declaração dos interesses da Administração.

2.2.3 Conceito de Processo Administrativo disciplinar

O processo administrativo disciplinar, também chamado impropriamente de inquérito administrativo, é, de acordo com definição presente na obra de Octaviano (2009), o meio de apuração e punição de faltas consideradas graves praticadas por servidores públicos e outros indivíduos sujeitos ao sistema funcional de certos estabelecimentos da Administração. Fundamenta-se na supremacia especial que o Estatuto detém sobre os que se vinculam aos seus serviços, mesmo que não definitivamente, e se submetem à sua disciplina, como a própria denominação processual indica. Pode ser caracterizado como punitivo, no entanto, existem peculiaridades segundo os estatutos dos servidores

públicos, os quais normalmente regulam tramitações para cada órgão ou entidade interessada.

Além dos processos administrativos que são abertos devidos às faltas disciplinares, “pode o feito dirigir-se à apuração de ilícito civil, para ressarcimento de dano, ou criminal, se o servidor cometeu crime, caso em que a comissão informará a autoridade policial para a abertura de inquérito” (OCTAVIANO, 2009, p.131) e assim, fornecerá à polícia as peças de conhecimento e em poder da Administração. No que diz respeito a essa questão, Di Pietro (apud Octaviano, 2009), lembra advertidamente que não existe a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal em relação ao ilícito administrativo. Para a autora, grande parte das informações é definida sem precisão, o que limita a lei a tratar de, por exemplo, falta de cumprimento dos deveres, falta de esmero em tal procedimento, assim como atitudes irregulares e insubordinações graves. Poucas vezes chegam a ser declarados fatos mais definidos, como abandono de cargo ou ilícitos que correspondem a crimes ou contravenções.

Em determinadas vezes, uma falta disciplinar aparenta significar simples infração administrativa. No entanto, como elucida Octaviano (2009), qualquer lacuna pode tipificar ilícito penal de graves conseqüências e desfechos inesperados. Além disso, há a possibilidade de o agente se expor a investigações policiais, judiciais e, inclusive, chegar ao ponto de perder a função pública. Afinidades entre o Direito Administrativo, o Direito Penal e o Direito Processual Penal permitem concluir que os princípios que resguardam a ampla defesa e o contraditório estarão garantidos em qualquer situação.

O Código de Processo Civil é a norma subsidiária principal aos procedimentos administrativos no processo disciplinar, enquanto a lei penal e o seu código prevalecem como parâmetros para estudos de medidas e decisões relacionadas aos apenamentos que possam ocorrer no processo (OCTAVIANO, 2009, p.132).

Mesmo listando como a atuação administrativa se orientam juridicamente, é importante destacar o fato de que, por seus procedimentos não serem convenientemente codificados, o processo disciplinar exige que a comissão tenha plena competência para

exercer o chamado direito resolutivo. Isso corresponde a “encontrar soluções jurídicas aplicáveis a casos incomuns e imprevisíveis, muitas vezes presentes no curso da atividade processual” (OCTAVIANO, 2009, p.133). Para tanto, é natural e necessário que a comissão, também denominada equipe apuradora, se valha da Consultoria ou Assessoria Jurídica do órgão interessado para avaliação e estudo conjunto dos casos considerados especiais, os quais podem acabar exigindo posicionamentos jurídicos distintos dos demais.

2.2.3.1 Finalidade

No que diz respeito à finalidade, o processo administrativo disciplinar dedica-se a apurar ação ou omissão grave de servidor ocorrida na Administração Pública que seja passível de punição disciplinar, o que corresponde a infringir dispositivos de leis existentes para regular serviços gerais do provável indivíduo infrator em questão. O intuito de tal processo, segundo os ensinamentos de Octaviano (2009), é especialmente controlar a conduta do servidor público no desenvolvimento de seu trabalho e, caso a Administração o envolva em alguma investigação, não há nenhuma importância a natureza de seu vínculo admissional com a instituição.

A relação de trabalho da qual trata o presente estudo denomina-se pessoal estatutária, ocorre sob o regimento do direito administrativo e caracteriza-se pelo serviço prestado para a Administração Pública. Dessa forma, diferencia-se da relação chamada celetista, voltada o setor privado, mas incluindo também empresas públicas e de economia mista.

A autoridade pode se valer do poder disciplinar nos casos em que observa o potencial de faltas graves e irregularidades, como o objetivo de impor ao administrado, “de forma legalmente coercitiva, o respeito à lei, à hierarquia, à ordem, à moralidade administrativa (OCTAVIANO, 2009, p.133). Quando ocorre a punição, não há a conotação dedicada à penalidade criminal, pois a primeira visa, em especial, a eficiência e o aprimoramento dos serviços administrativos. Além disso, a finalidade da ação processual de caráter disciplinar tem a intenção de melhorar não só o trabalho diário do indivíduo, mas sim ele mesmo como pessoa e cidadão. Apenas em última instância,

quando não restam alternativas e a gravidade da falta evidencia inviabilidade de permanência, é que se exclui do quadro de pessoal.

2.2.3.2 Fatos apuráveis por processo

Como já discutido anteriormente, no tópico sobre Sindicância, nem todas as irregularidades são apuradas por meio da instauração de processo administrativo, pois, para que o mesmo seja estabelecido, é necessário que se avalie a natureza da falta e a gravidade manifestada. Acrescenta Octaviano (2009), que, no caso especial de abandono do cargo ou função pelo servidor, também é imprescindível que se instaure processo administrativo, porque, na maioria das situações, a atitude descrita corresponde à interrupção intencional do trabalho pelo indivíduo. No entanto, quando a defesa comprovar motivos de força-maior, estado de necessidade ou outra circunstância legalmente justificável, o abandono não se caracteriza e não pode ser decretado.

O referido autor ressalta, ainda, que a iniciação imediata do processo administrativo ocorre somente quando existirem “elementos suficientes para se concluir pela existência da falta e de sua autoria. Caso contrário, será automaticamente instaurada sindicância para a apuração preliminar desses elementos” (OCTAVIANO, 2009, p.134).

2.2.3.3 Conhecimento e notícia de fatos irregulares

A autoridade que tiver conhecimento pessoal ou receber notícias sobre a existência de irregularidade no serviço público deverá, **obrigatoriamente**, diligenciar no sentido de sua imediata apuração, constituindo sua omissão falta grave, desídia, no cumprimento do dever funcional (OCTAVIANO, 2009, p.134/135).

É incumbência da autoridade o dever legal de verificar a verdade dos fatos descritos na denúncia ou na representação. Não é de relevante importância o meio pelo qual as notícias chegam até quem deve apurá-las e são consideradas tanto aquelas providenciadas pelos funcionários da repartição, quanto outras, reportadas por pessoas

estranhas aos quadros do serviço público. Entretanto, com a finalidade de evitar investigações pessoais, por vezes temerárias e trabalhosas, e falsas denúncias, a autoridade que receber notícia da ocorrência de fatos administrativos tidos como graves, deverá exigir do denunciante um documento escrito o qual indique os eventos delatados. Tal medida preventiva pode ser negada pelo acusador, o que não descarta a denúncia feita, porém vale como um meio cautelar à ação da autoridade diante de acontecimentos aparentemente apresentados de maneira temerosa. Em situações nas quais as acusações são realizadas anonimamente, a aceitação pura e simples das mesmas configura-se como um ato ilegal, uma vez que as normas constitucionais repudiam a ocorrência do anonimato. Dessa maneira, a Administração, de acordo com o fato denunciado, verifica com cautela a sua procedência e relevância.

Em verdade, o poder público, sobretudo na **esfera policial**, tem até incentivado as **denúncias anônimas** para inteirar-se de atividades ilícitas, no interesse público, em defesa da sociedade. Há, todavia, exigência de **cautela redobrada** no caso específico do processo disciplinar, cujo objetivo se circunscreve à **jurisdição administrativa** e não à esfera criminal (OCTAVIANO, 2009, p.135).

De acordo com os estudos de Octaviano (2009), as autoridades competentes para estabelecer a abertura de processo administrativo variam conforme as leis e regulamentos da União, dos Estados e dos Municípios. Sobre esse tópico, vale ressaltar, ainda, que geralmente os Ministros, os Governadores, os Prefeitos, os Secretários de Estado, os Diretores-Gerais e os Chefes de Repartição ou de Serviço, são competentes para promover o início do processo no âmbito do serviço público. Tais autoridades responsáveis, mediante a instauração por portaria do processo disciplinar, devem descrever atitudes e acontecimentos a serem apurados, indicar possíveis infrações que mereçam punição, além de designar a chamada comissão processante, a qual é presidida pelo integrante mais categorizado.

O estabelecimento do processo poderá reservar ao mesmo o caráter sigiloso. No entanto, o procedimento só terá validade, pelas normas constitucionais, na salvaguarda da segurança nacional ou da sociedade, e, assim, poderá acabar caso possa ferir o interesse social. “Em tese, a quebra do sigilo funcional constitui falta administrativa

grave, além de tipificar crime previsto no Código Penal Brasileiro” (OCTAVIANO, 2009, p.136).

Quando existe a possibilidade da falta grave cometida pelo servidor caracterizar, além de infração administrativa crime funcional punível em lei, é necessário que a autoridade solicite, paralelamente ao processo administrativo, a instauração imediata de inquérito policial contra o funcionário. A omissão por parte do chefe em questão poderá corresponder a condescendência criminosa – crime previsto na lei penal brasileira.

Merece análise especial a falta grave praticada por servidor empregado público celetista estável que possa implicar na sua demissão do serviço público, via rescisão contratual por justa causa. As normas legais que regem o contrato de trabalho desses servidores decorrem do texto federal consolidado – CLT, ao qual a Administração deve obediência, nos casos próprios (OCTAVIANO, 2009, p.136).

Há, ainda, uma importante ressalva: são protegidos pela chamada estabilidade decenal os servidores que não optaram pelo FGTS até o advento da Constituição de 1988, assim como aqueles declarados estáveis pela Carta Constitucional e também para os ocupantes de cargos de direção sindical. No entanto, nos casos que envolvem servidores públicos celetistas estáveis, o processo administrativo deva ser sempre substituído por inquérito judicial. Quando a falta do referido funcionário se mostrar notoriamente gravíssima, e existir a possibilidade de demissão, recomenda Octaviano (2009), a utilização do inquérito judicial ao invés do processo administrativo disciplinar.

2.2.3.4 Comissão processante

Diante da relevância e das naturais dificuldades encontradas na condução do processo administrativo, é adequado que tal trabalho seja desenvolvido por uma comissão denominada processante. Apesar de certas legislações permitirem que a atividade descrita seja desempenhada apenas por um funcionário, normalmente a apuração é realizada por três membros, “designados pela autoridade que houver determinado a

instauração do processo administrativo disciplinar, um dos quais, no próprio ato de designação, será indicado presidente dos trabalhos” (OCTAVIANO, 2009, p.137).

Preferencialmente, lembra Octaviano (2009), são encarregados para presidente e membros da comissão processante, servidores que sejam advogados ou bacharéis em Direito. Há certas Administrações, como a Corregedoria Administrativa da Secretaria de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais - SETOP, a qual é recorrentemente utilizada como exemplo no presente estudo, que contam com as chamadas **comissões processantes permanentes**. Dessa maneira, são escolhidos funcionários para dedicar o tempo de trabalho a esse tipo especial de serviço administrativo.

No que diz respeito à escolha dos membros, tanto das comissões permanentes quanto das demais, a autoridade levará em conta as características pessoais dos servidores e evitará aqueles que de alguma forma possam ter atitudes suspeitas, de modo a prejudicar toda a comissão. Além disso, observa-se que os componentes deverão ser efetivos ou estáveis, com o intuito de evitar possíveis anulações judiciais, pois, o servidor que não possui segurança no posto ocupado, pode sofrer influências externas e pressões prejudiciais ao desenvolvimento do processo. Há exceção, no entanto, nos casos em que a administração adotar o regime celetista. Assim, “a comissão processante pode ser constituída por servidores/empregados públicos celetistas, devendo ser dada preferência aos estáveis, declarados constitucionalmente, ou aos admitidos por meio de concurso público” (OCTAVIANO, 2009, p.138).

2.3 Princípios que orientam a aplicação das sanções disciplinares

Os princípios jurídicos aplicáveis ao processo administrativo disciplinar e à sindicância estão inseridos no texto da Constituição Federal, previstos no artigo 37. Os mesmos, de acordo com Reale (2002), podem ser considerados “verdades fundantes” de um sistema de conhecimento, por terem sido evidenciadas ou comprovadas, ou diante de determinada premência de ordem prática de caráter operacional, “isto é, como pressupostos exigidos pela necessidade da pesquisa e da práxis” (REALE, 2002, p. 39).

Para Fernandes (2008), as finalidades centrais dos princípios correspondem

a de servir como preceito elementar a nortear, enquanto pressuposto axiológico fundamental, todo ato jurídico substantivo ou adjetivo; b) de traçar os limites jurídicos e meta-jurídicos de uma dada conduta legal prevista em uma norma positivada; c) de auxiliar na interpretação e integração das normas dos diversos diplomas legais que compõem o ordenamento jurídico, servindo como guia normativo posto à disposição dos aplicadores do Direito a fim de suprir as eventuais omissões legais frente ao caso concreto; e d) a servir como alicerce do sistema jurídico, constituindo sua base de validade (FERNANDES, 2008, p. 28).

Diante disso, os princípios não podem ser vistos apenas como complementos às regras. Qualquer violação de tais preceitos constitui a mais grave forma de ilegalidade, o que representa, para o referido autor, “a insurgência contra todo o sistema, a subversão de seus valores fundamentais e a corrosão de sua estrutura mestra” (FERNANDES, 2008, p. 29).

Ainda segundo Fernandes (2008), em um período pós-positivista, houve certa evolução e o princípio passou a ser considerado como forma de expressão da própria norma. Em uma época anterior, estudiosos divergiam acentuadamente sobre a linha tênue que diferenciava o conceito de regras, princípios e normas. Importante ressaltar que tais ponderações acerca do significado não colocam o princípio além ou acima do Direito, fazendo parte do complexo ordenamental. De acordo com as idéias de Garcia (2004), a exemplo das regras, os princípios

carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter normativo (dever ser). (...) A constatação de inexistência de regra específica conduz a uma maior importância dos princípios que servirão de norte à resolução do caso apreciado (Garcia apud Fernandes, 2008, p. 29/30).

Uma vez inseridos no texto constitucional, como dito anteriormente, torna-se cogente que, aos princípios legitimados, sejam “conferidas a normatividade e a imperatividade

inerentes a todo e qualquer comando contido na norma fundamental” (GARCIA, 2004, p.41). Os princípios relacionados ao processo administrativo disciplinar dos servidores públicos, no âmbito do Direito Administrativo, serão listados a seguir. De acordo com Fernandes (2008), embora a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, evidencie em seu artigo 2º, onze distintos princípios a que deve a Administração Pública obedecer, existem outros que, embora merecedores de consideração, não estarão descritos no presente estudo.

Os princípios estão engendrados, complementam-se de alguma maneira. É o que veremos a seguir.

2.3.1 Princípio da Legalidade

Tal princípio norteia as atividades da Administração Pública, pois estabelece que seja somente possível realizar o que estiver expressamente previsto na mesma. Assim, qualquer ação fora da Administração torna-se injurídica sem qualquer amparo legal. Diferentemente do administrador particular, o público pode fazer apenas o que está previsto em lei.

De acordo com o estudioso Celso Antônio Bandeira de Mello (2005), o *princípio da legalidade* pode ser considerado a tradução jurídica de um propósito político, o qual compete “submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos” (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p.91). Dessa maneira, a lei editada pelo Poder Legislativo garante que as ações do Executivo sejam a concretização da vontade geral, sendo considerada, assim, pelo autor citado, “o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania” (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p.91).

2.3.2 Princípio da Finalidade

Este segundo princípio arrolado impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, o qual “a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal” (MEIRELLES, 2005, p.667).

Bandeira Mello (2005), por sua vez, esclarece que na finalidade da lei reside o critério capaz de nortear a correta aplicação da mesma. Além disso, podemos exemplificar que o *princípio da finalidade* é uma inerência do princípio da legalidade, pois corresponde à aplicação da lei na conformidade de sua razão de ser.

2.3.3 Princípio da Motivação

Pela motivação, segundo o estudioso Hely Lopes Meirelles (2005), “o administrador público justifica sua ação administrativa indicando os fatos que ensejam o ato e os preceitos jurídicos que autorizam sua prática” (MEIRELLES, 2005, p.99). Após o fim do Estado Absolutista, a sociedade evoluiu para a formação do Estado de Direito, no qual, em detrimento da suprema vontade do monarca, imperam as normas jurídicas. A autoridade impessoal da lei garante a igualdade e a submissão de todos os cidadãos perante ela. Dessa forma, “todo ato do Poder Público deve trazer consigo a demonstração de sua base legal e de seu motivo” (MEIRELLES, 2005, p.99).

Assim, a motivação deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se fundamenta. A motivação será, ainda, constitucionalmente obrigatória diante de todas as situações nas quais seja indispensável para o exercício da ampla defesa e do contraditório, como previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.

2.3.4 Princípio da Razoabilidade

Ao agente público não é permitido nada que esteja fora do considerado, pela lei, razoável e sensato. A adequação entre os meios e os fins, segundo Meirelles (2005), corresponde ao cerne da razoabilidade e veda a “imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior aquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (MEIRELLES, 2005, p. 93/94). A Administração Pública, seguindo tal princípio e atuando no exercício da descrição, terá de obedecer a aspectos condizentes a uma perspectiva racional.

Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricão manejada (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p.99).

2.3.5 Princípio da Proporcionalidade

Também regido pelos preceitos racionais do Direito, o princípio em questão destina-se a “conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassam os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado” (CARVALHO FILHO, 2003, p.23). A atuação do Poder Público acontece visando o equilíbrio, de modo a não cometer excessos e atingir os fins aos quais se propõe.

Para chegar à proporcionalidade almejada, o administrador deve utilizar como medidas não os próprios critérios carregados de subjetividade, mas sim os padrões comuns da sociedade na qual reside e os casos concretos. Ultrapassar os limites legais do que é necessário para a solução de determinadas situações, configura ilegitimidade, descumprimento das leis que regem o todo e, portanto, desrespeito ao interesse público.

2.3.6 Princípio da Moralidade

Alguns autores, segundo Di Pietro (2003), acreditam que o conceito de moralidade administrativa se aproxima e até mesmo pode ser absorvido pelo significado que corresponde ao *princípio de legalidade*. No entanto, para estudiosos como Meirelles (2005), o *princípio da moralidade* atua como o pressuposto que valida qualquer ação assumida pela Administração Pública.

(...) A atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda de corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence (MEIRELLES, 2005, p.89).

2.3.7 Princípio do Interesse Público

Tal princípio tem como objetivo evitar o abuso de poder por uma pessoa. Conforme estabelecem os fundamentos do Direito Público, as atividades administrativas são desempenhadas pela estrutura do Estado com o intuito de beneficiar a coletividade. Voltemos então ao já discutido *princípio da finalidade* para ressaltar que o fim da aplicação das leis deve estar em conformidade com o interesse público. A supremacia da vontade geral sobre a particular evita o abuso individual do poder, mas é importante destacar que tal embate só é necessário se provocado ou inerente, uma vez que, como ensina Gasparini (2004), “a aplicabilidade desse princípio, por certo, não significa o total desrespeito ao interesse privado, já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, consoante prescreve a Lei Maior da República” (GASPARINI, 2004, p.19).

2.3.8 Princípio da Eficiência

Talvez possa ser considerado o princípio mais almejado pela Administração Pública, ao mesmo tempo em que se configura como algo juridicamente fluido. A concepção de tal

princípio está intimamente atrelada ao princípio da legalidade, segundo Bandeira de Mello (2005), pois se refere à eficiência a qual é dever administrativo por excelência. Meirelles (2005) e Di Pietro (2003), por sua vez, distanciam-se e ampliam o foco estabelecido por Bandeira de Mello (2005). Para o primeiro, o *princípio da eficiência* aumenta as exigências com o serviço público para além das atividades exercidas somente com a legalidade. A segunda autora apresenta dois aspectos no âmbito da eficiência:

Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2003, p.83).

2.3.9 Princípio da Segurança Jurídica

Um dos anseios que influenciam diretamente na vida do homem diz respeito à segurança e se configura como busca permanente, pois é determinada pela “necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p.113/114). Diante de tal esclarecimento, Meirelles (2005), acrescenta a importância do princípio em questão por se tratar de uma das vigas mestras da ordem jurídica.

A estudiosa Di Pietro (2003) elucida que a justificativa para a existência do princípio em questão relaciona-se ao fato de ocorrerem, comumente, “mudanças de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior” (DI PIETRO, 2003, p.85). Em certos casos essa alteração é um procedimento inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os envolvidos ficam sem saber quando a própria conduta será passível de contestação pela Administração Pública. Para evitar abusos, tal princípio deve ser aplicado com cautela, porque, apesar de constatar que a

interpretação de certa lei possa mudar, “não é possível fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada” (DI PIETRO, 2003, p.85).

2.3.10 Princípio da Ampla Defesa

Consiste no direito reconhecido ao acusado de saber por que está sendo processado e, assim, segundo esclarece Gasparini (2004), ter acesso ao processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa preliminar. De acordo com o estudioso, diante dessas ações, o acusado tem condições de indicar provas para realizar sua defesa, de ter advogado, de acompanhar os trâmites de diligências e atos introdutórios, além do direito a “recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação” (GASPARINI, 2004, p. 853). Di Pietro (2003) completa, ainda, que o *princípio da ampla defesa* é legítimo em qualquer processo que envolva situações de litígio ou o poder sancionatório do Estado sobre pessoas físicas e jurídicas.

2.3.11 Princípio do Contraditório

Segundo Carvalho Filho (2003), dentro do *princípio da ampla defesa* já se inclui o direito ao contraditório, o qual corresponde à possibilidade “de contestação, e redarguição a acusações de impugnação de atos e atividades” (CARVALHO FILHO, 2003, p.782).

Inerente ao direito de defesa, o *princípio do contraditório* decorre a bilateralidade do processo: “quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação” (DI PIETRO, 2003, p.514). Gasparini (2004) completa a sentença da autora ao explicar que o princípio referido implica, enfim, a igualdade entre as partes.

2.4 Princípios da verdade sabida

Meirelles (2005) elucida que se trata do conhecimento pessoal e direto da infração por parte da própria autoridade encarregada de designar punições aos infratores. Dessa maneira, a pena é aplicada pela *verdade sabida*, em situações nas quais a falta cometida é presenciada. Esse conceito contava na Lei nº. 869, de 05/07/52, artigo 220, §4º, Estatuto dos Funcionários do Estado de Minas Gerais, que dizia: “Nenhuma penalidade, exceto repreensão, multa e suspensão (até 30 dias), poderá decorrer das conclusões a que chegar o inquérito, que é simples fase preliminar do processo administrativo”.

Para Fernandes (2008), no contexto evolutivo em que se encontra a sociedade contemporânea, é inconcebível imaginar a existência e a aplicação da *verdade sabida*, pois, a “grosso modo”, isso significa o punição para o funcionário sem que o mesmo tenha direito a ampla defesa. Assim, o referido autor estabelece algumas justificativas para a extinção de tal procedimento: “Não se pode prescindir da instauração de um processo; por mais que esteja evidente sua culpa; o servidor deve ter assegurada sua ampla defesa, assim como todas as demais garantias constitucionais e processuais” (FERNANDES, 2008, p.91).

3. CONCLUSÃO

Uma vez esboçados os fundamentos e as ferramentas que norteiam a atividade correicional, nesta etapa conclusiva é importante elucidar a proposta central do presente estudo, diluída ao longo da pesquisa. Tal sugestão corresponde à relevância existente na realização de correições pela Auditoria e pela Corregedoria Administrativa do Poder Executivo, sendo a primeira de grande valor no papel de criar os alicerces para o seguinte desenvolvimento das ações pela segunda. Isso atua como forma de reduzir o número de procedimentos administrativos disciplinares, ou seja, de processos disciplinares e sindicâncias investigatórias.

Dessa maneira, adotando-se o exemplo do que já ocorre no Poder Judiciário e no Ministério Público, as Auditorias Setoriais e Seccionais, bem como as Corregedorias do Estado, promoveriam a correição. Assim, ao inspecionar de modo rotineiro o trabalho dos servidores no âmbito do Executivo, podem agir como os chamados “filtros”, conceito discutido anteriormente, e evitar a abertura de processos administrativos e sindicâncias investigatórias desnecessárias e com alto custo para o erário. A proposta para adoção do procedimento apresentado fundamenta-se no fato de que a maioria das irregularidades administrativas cometidas pelo servidor não ocorre por má-fé, mas pelo completo desconhecimento das normas e regulamentos que regem as atividades da Administração Pública.

Além disso, outra sugestão possível de ser retomada neste momento diz respeito à adoção da Instrução Normativa nº. 04 de 2009, da Controladoria-Geral da União (CGU), que se denomina Termo Administrativo Circunstanciado (TCA). O instrumento em questão mostra-se como alternativa a abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar. O TCA pode ser utilizado para apuração de pequenas infrações, nas quais o dano ao erário seria pequeno, inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Outras premissas para o aproveitamento do termo implicam em o servidor indiciado estar de acordo em ressarcir os prejuízos, além de ser comprovado que os danos ocorreram apenas por sua culpa e que o mesmo não tenha agido com má-fé ou dolo.

Através do emprego dos dois instrumentos abordados, a Correição e o TCA, ambos dotados de capacidade de atuarem como os já citados “filtros”, há a possibilidade de existir uma Corregedoria voltada para apurar as infrações de maior gravidade, o que gera significativa economia para a Administração Pública.

4. REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª Edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª Edição, Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2003.

COSTA, José Armando da. **Direito Administrativo disciplinar**. 2ª Edição, Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16ª Edição, São Paulo, Atlas, 2003.

FERNANDES, Jorge Palma de Almeida. **Sindicância – Processo e controle jurisdicional**. 1ª Edição, Leme – São Paulo, Mundo Jurídico, 2008.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Lúmen Juris. 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª Edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

OCTAVIANO, Ernomar. **Sindicância e Processo Administrativo: doutrina, prática, jurisprudência**. Ernomar Octaviano, Átila J. Gonzalez. 11ª edição. São Paulo. Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2009.

Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Legislação – Legislação Mineira**. Disponível em < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_min_eira >. Acesso em 26 fev 2010.

Portal da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, AUGE. **Institucional – Objetivo Operacional e Competências Legais**. Disponível em < <http://www.auditoriageral.mg.gov.br/institucional/objetivo-operacional-e-competencias-legais> >. Acesso em 26 fev 2010.

Portal da Corregedoria Geral da União (CGU). **Legislação – Instruções Normativas**. Disponível em < <http://www.sfc.fazenda.gov.br/Legislacao/InstrucoesNormativas.asp> >. Acesso em 26 fev 2010.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª Edição. São Paulo. Saraiva. 2002.

SILVINO, Desemb. Anderson. **PROVIMENTO Nº 03/2001 – CJ/TJRN**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte – Corregedoria da Justiça. Natal, 19 mar 2001.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **Competências, metas e resultados da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União**. XI Congresso Internacional Del CLAD sobre La reforma Del Estado y de La Administración Pública, Ciudad de Guatemala. Durante o período de 7 a 10, Nov 2006.