

Revista da

CGU

ANO VI
Julho/2011
ISSN 1981-674X

Edição Especial - Direito Disciplinar

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**

The cover image shows a modern building facade with a grid pattern. Overlaid on the image is a circular graphic with a globe in the center and a map of Brazil. The text 'CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO / PR' is visible on the building's facade.

Controladoria-Geral da União

Revista da CGU
Edição Especial - Correição

Brasília, DF
Julho /2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão
Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

Distribuição gratuita da versão impressa

Disponível também no site www.cgu.gov.br

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.
O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU Edição Especial - Correição / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

376 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

umário

O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar 14

Alessandra Lopes de Pinho

A formação do Estado patrimonialista português e a gênese da corrupção no Brasil 27

Alan Lacerda de Souza

Uma (re)leitura do poder correicional no Estado Democrático de Direito: prevenção versus repressão 37

Ana Cláudia de Moraes

Limites do controle judicial de proporcionalidade das sanções disciplinares aplicadas aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8112/92.... 50

André Luís Schulz

Publicação dos vencimentos dos servidores públicos na rede mundial de computadores: violação à privacidade ou um instrumento de controle social?..... 62

Darcy de Souza Branco Neto

Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade prevista seja a demissão..... 72

Débora Queiroz Afonso

Responsabilização disciplinar de diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista à luz do sistema de correição do Poder Executivo Federal *Eduardo Athayde de Souza Moreira*..... 88

Prescrição no processo administrativo disciplinar.....	107
<i>Emília Cássia de Sousa</i>	
O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar.....	129
<i>Érika Lemância Santos Lôbo</i>	
Processo administrativo disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões.....	140
<i>Fernando Toledo Carneiro</i>	
O controle social e a transparência pública na democracia brasileira.....	150
<i>Ivo de Souza Borges</i>	
Demissão de servidor pela Administração Pública por prática de ato de improbidade sem a necessidade de atuação antecipada do judiciário.....	160
<i>José Olímpio Barbacena Filho</i>	
Improbidade administrativa: aplicação da lei, tendências e controvérsias.....	171
<i>Laurent Nancym Carvalho Pimentel</i>	
A inserção das empresas estatais no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.....	185
<i>Marcelo Pontes Vianna</i>	
O Devido Processo Legal como direito fundamental em processos administrativos disciplinares implica necessariamente na obrigatoriedade de defesa técnica proferida por advogado?.....	199
<i>Maria do Rosário Ferreira</i>	
O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal.....	212
<i>Marta Maria Vilela de Carvalho Gomes</i>	
A natureza jurídica da sindicância e seu papel no direito administrativo disciplinar.....	224
<i>Maxwell Novais Oliveira</i>	

Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal.....	236
<i>Mileni Fonseca Krubniki Teodoro</i>	
Aplicação da teleaudiência em procedimentos disciplinares.....	248
<i>Oswaldo Fernandes de Araújo</i>	
O exame de constitucionalidade da norma de vedação definitiva de retorno do servidor ao serviço público federal por infringência do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.....	269
<i>Patrícia Ramos e Silva Santos</i>	
Responsabilidade disciplinar de empregado público celetista quando do exercício de cargo em comissão na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.....	282
<i>Rafael Oliveira Prado</i>	
Recuperação de recursos públicos malversados – uma alternativa para a ineficácia das tomadas de contas especiais.....	292
<i>Ricardo Cravo Midlej Silva</i>	
A Sindicância Patrimonial como instrumento de apuração no Direito Administrativo Disciplinar brasileiro.....	305
<i>Roberto Vieira Medeiros</i>	
Enriquecimento ilícito como modalidade de crime.....	315
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	
A aplicação da teoria do domínio do fato nos procedimentos administrativos disciplinares.....	323
<i>Sabrina Pitacci Simões</i>	
Estudo de caso: a perspectiva preventiva no controle das infrações administrativas.....	341
<i>Tatiana Spinelli</i>	
Enriquecimento ilícito: presunção absoluta, relativa ou necessidade de fato antecedente para a responsabilização administrativa.....	354
<i>Waldir João Ferreira da Silva Júnior</i>	

Uma (re)leitura do poder correcional no Estado Democrático de Direito: prevenção versus repressão

Ana Cláudia de Moraes, tecnóloga em Sistemas de Informação pelo CEFET/GO, pós-graduada em Processo Administrativo Disciplinar pela UNB, Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Introdução

A ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988 deu nova configuração ao Estado brasileiro, incluindo como um de seus pilares fundamentais a democracia participativa. Com a nova ordem, todas as instituições devem se empenhar em realizar seu conteúdo democrático precípua, ou seja, efetuar a passagem de um modelo burocrático ineficiente e não comunicativo para um modelo aberto à participação da sociedade civil e ao diálogo em sua estrutura institucional.

Ocorre que, se em outras esferas públicas essa ideia já está sendo formulada, como, por exemplo, na educação, na saúde, na segurança pública, nos transportes e na cultura, existem alguns setores do Estado que ainda não se propuseram a realizar essa missão fundamental. Vê-se, nesse sentido, que o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal se encontra ainda estruturado nos moldes de um sistema repressivo, com suas ações voltadas para o exercí-

cio primordial do *jus puniendi*. Este trabalho pretende tematizar as limitações desse sistema e propor alguns delineamentos para a sua superação, ou melhor, para sua atualização com os parâmetros do novo Estado.

1. O poder correicional a partir da transição do Estado Social para o Estado Democrático de Direito

Nas últimas décadas do século XIX, diante de revoltas e conflitos sociais desencadeados pela desigualdade material na distribuição do poder e da riqueza, surge o paradigma do Estado Social. Esse novo paradigma trouxe consigo um viés autoritário, e foi justamente nesse contexto que o Direito Administrativo se consolidou como disciplina autônoma. Parte desse autoritarismo refletiu nas instituições criadas por esse ramo do Direito, e a Administração Pública, bem como seus poderes, não ficou imune a essa influência. No Brasil, a Administração Pública

foi alicerçada, em grande parte, em um paradigma jurídico-administrativo “burocrático”, “autoritário” e tradicionalmente apartado dos valores e princípios constitucionais¹.

O Direito Administrativo Disciplinar, especificamente, considerado como o Direito Administrativo Punitivo Interno, por Ada Pellegrini Grinover, carrega em sua essência elevado teor autoritário. Nesse sentido, nota-se a consolidação do caráter repressivo como finalidade precípua do Direito Disciplinar, servindo-se o Estado da punição, como forma de buscar a disciplina no âmbito da própria administração.

Diante da limitação das propostas do Estado Social, juntamente com a necessidade emergente de novas manifestações de direitos, passou-se a questionar o papel e a racionalidade do Estado-interventor. É nesse contexto que a crise desse modelo estatal se manifesta em todas as suas dimensões. Frente a essa crise, viabiliza-se a construção de um novo paradigma, configurando uma alternativa ao modelo anterior. Surge assim o Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito tem como pressupostos a democracia, a participação ativa e a cidadania, compreendidas de uma nova forma. A partir desse novo modelo, busca-se dar significação e efetividade aos valores da liberdade e da igualdade, tendo como seu eixo axiológico a pessoa humana². Nessa perspectiva, a sociedade assume um papel relevante na produção e consecução do direito; a atividade do cidadão exige uma participação ativa da coletividade na atividade política e no processo jurídico decisional³.

O Estado Democrático de Direito tem como pressupostos a democracia, a participação ativa e a cidadania, compreendidas de uma nova forma.

A Constituição de 1988 lançou bases para a consecução do Estado Democrático de Direito. É o que se depreende da inteligência de seu preâmbulo e dos seus próprios fundamentos. Nesse contexto, a Carta Magna institucionalizou princípios pautados em conceitos como participação e controle social, refletindo os anseios desse novo Estado idealizado. Novos elementos trazidos pela Constituição abriram caminhos para a gestão pública democrática e participativa no Brasil.

O novo enfoque do paradigma do Estado Democrático de Direito, em contraste ao Estado Social, reflete-se substancialmente no Direito Administrativo. Nessa perspectiva, visualiza-se a crise teórica desse ramo do Direito, que surge nos primeiros anos do século XXI, exigindo-se, por muitos doutrinadores, sua constitucionalização.

Diante dessa realidade, a Administração Pública carece de uma reformulação para se adequar à atual concepção de Estado. Não se admite mais o fechamento comunicativo da Administração Pública em face de todos os outros poderes, bem como

diante da sociedade civil. O Estado Democrático de Direito demanda uma gestão pública democrática e eficiente, comprometida com a concretização dos direitos fundamentais postos na Constituição⁴.

1.1. A visão tradicional do Poder Disciplinar na Administração Pública brasileira

Tradicionalmente, os manuais de Direito Administrativo se referem ao Poder Disciplinar como um poder que visa à punição de condutas qualificadas em estatutos ou leis administrativas, como infrações ou ilícitos disciplinares, com a finalidade de preservar, de modo imediato, a ordem interna do serviço⁵.

O novo enfoque do paradigma do Estado Democrático de Direito, em contraste ao Estado Social, reflete-se substancialmente no Direito Administrativo.

Na obra de Carlos Schmidt de Barros Júnior, publicada em 1972, intitulada “Do Poder Disciplinar na Administração Pública”, há referência à teoria da identidade substancial. Tal teoria aduzia não haver diferença essencial entre o Poder Disciplinar e o Direito Penal. Naquela época, considerava-se o Direito Disciplinar um direito penal especial ou particular de certas instituições. Dada a unidade ontológica do ilícito, a falta administrativa seria um minus em relação ao delito criminal. Como destacado por

renomado penalista de outrora, ambos seriam “species do mesmo genus”⁶.

Após ser submetida a uma severa crítica pelos estudiosos do Direito Administrativo, essa construção acabou por ser abandonada, sendo substituída por sucessivas formulações doutrinárias. Ao fim, concebe-se hoje a função disciplinar na esfera administrativa como uma relação punitiva especial, a regular a conduta de pessoas determinadas, sujeitas a relações de supremacia não territorialmente limitadas. Nesse sentido, conforme disciplina Odete Medauar, o Poder Disciplinar encontra mais correlação com a função hierárquica existente no plano administrativo do que com o aludido Direito Penal.

Apesar do avanço alcançado desde a primitiva formulação da teoria da identidade substancial, vê-se que a forma de pensar o Direito Disciplinar, com parâmetros interpretativos da metade do século passado, ainda está presente na doutrina brasileira. A ênfase de alguns doutrinadores quanto à responsabilização administrativa volta-se para a manutenção da Administração Pública, e não para o enfrentamento da questão da fraude e da corrupção, por exemplo. Note-se que o Congresso Nacional, na elaboração da Lei nº 8.112/90, denominada “Estatuto dos servidores públicos federais”, não parece ter zelado bem pelo desenvolvimento e avanço em relação à apuração administrativa disciplinar. Em essência, adotou-se o mesmo modelo previsto na Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952⁷.

Para o Promotor-Corregedor do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Luciano de Freitas Brasil, não se pode

admitir que, após a promulgação da Carta de 1988, e em face das grandes transformações operadas no direito contemporâneo, se continue a aplicar de maneira acrítica os institutos próprios do Direito Administrativo Disciplinar, sem maior reflexão ou profundidade de análise⁸. Dessa forma, vislumbra-se um novo enfoque sobre a matéria, refletindo esse novo pensamento à luz dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

1.2. Poder correccional versus poder disciplinar

O termo “Poder Correccional” advém, primordialmente, da palavra correição, que pode ser conceituada como a atividade relacionada à prevenção e apuração de irregularidades praticadas por agentes públicos na esfera administrativa. Pode-se exprimir também como uma atividade criada para resguardar a administração pública de possíveis erros, excessos, equívocos ou mesmo de atos abusivos e arbitrários, praticados por servidores, tendo por escopo a correta e a eficiente prestação do serviço público. É nesse sentido que se entende o Poder Correccional, que abrange a fiscalização, a correção de condutas e eventualmente a punição, quando da ocorrência de faltas administrativas, assemelhando-se, nesse último aspecto, ao Poder Disciplinar.

Para o presente estudo, importa marcar a regulamentação do Poder Correccional, no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, momento em que se dispôs sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Nesse mesmo ato

normativo, a Controladoria-Geral da União (CGU) passou a figurar como órgão central do Sistema.

Já o Poder Disciplinar, que permite à Administração aplicar a agente público sanção em razão de infração funcional, tem por finalidade preservar, de modo imediato, a ordem interna do serviço, para que as atividades do órgão possam ser realizadas sem perturbação, dentro da legalidade e da lisura⁹.

Depreende-se desse poder a ênfase em medidas de caráter repressivo. Não se nega aqui a necessidade dessas medidas, porém elas não podem ser as únicas a serem adotadas. Atualmente, já se reconhece que a punição, depois de consumado o fato ilícito, não é suficiente para impedir sua repetição¹⁰. Igualmente, verifica-se a baixa eficácia e os altos custos em ações destinadas a recuperar recursos desviados¹¹.

Nessa perspectiva, constata-se que o Poder Correccional e o Poder Disciplinar possuem uma relação intrínseca, porém não se confundem. Na medida em que este se direciona ao aspecto sancionador, aquele se dirige às medidas de cunho corretivo e estratégico, com maior atenção à atuação preventiva da Administração.

1.3. Para uma adequada interpretação do poder correccional no Estado Democrático de Direito

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se observar que, além de estabelecer um regime jurídico vinculado aos valores democráticos, houve uma preocupa-

ção em prescrever regras que garantissem a efetivação desses valores no âmbito administrativo. Para tanto, assegurou-se o direito de participação, inovando assim o tratamento jurídico conferido à atividade dos poderes públicos no ordenamento pátrio¹². A Constituição visou garantir o direito de participação dos cidadãos também na esfera administrativa. Tal direito despontou como instrumento capaz de conferir legitimidade às atividades do Poder Público, permitindo a democratização das decisões (orçamento participativo, consulta pública, audiência pública, dentre outros), bem como a possibilidade de controle exercido pela população diretamente sobre os atos administrativos (direito de reclamação, ombudsman, entre outros).

Para efetivar os novos direitos consagrados na Constituição, o Estado brasileiro, além de uma inovação no campo jurídico, precisa de uma inovação no campo administrativo, construindo uma administração mais participativa e democrática. Destaca-se que a participação no Estado de Direito proporciona um avanço nas formas de controle da Administração. Sublinha-se que, por meio dela, a coletividade fiscaliza, de maneira ativa, os abusos cometidos na Administração Pública, constituindo-se em uma forte ferramenta na construção do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, o Poder Correccional deve ser interpretado à luz dos princípios desse novo paradigma, fazendo da participação democrática uma arma contra os arbítrios do Estado. Visa-se a inclusão dos próprios servidores públicos no contexto do sistema cor-

recional, assumindo eles o papel de protagonistas na efetivação do direito fundamental à boa Administração Pública, conforme apregoa o Professor Juarez Freitas.

Por boa Administração Pública pode-se compreender aquela que guarda observância plena aos princípios mandamentais da Constituição Federal, em especial os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade, além dos princípios da prevenção e da precaução, que se instituem como alicerces de uma nova visão na gestão administrativa.

Diante dessas circunstâncias, pensar a ideia de prevenção como um possível ganho objetivo para o exercício do Poder Correccional, na égide do Estado Democrático de Direito, demonstra ser o caminho mais eficiente e próspero para concretização dos ideais desse novo paradigma.

2. O destaque da ideia de prevenção como ganho objetivo para o exercício do poder correccional no Estado Democrático de Direito

Diante do apresentado no capítulo anterior, verifica-se a necessidade de adequação da Administração Pública aos novos fundamentos trazidos pelo paradigma do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, busca-se introduzir a ideia de prevenção no contexto geral da administração, permitindo a realização de uma releitura do poder correccional.

2.1. Prevenção versus repressão: um novo significado ao poder correcional

Por meio do Direito Administrativo Disciplinar, o Estado busca regular sua relação com o corpo de funcionários, objetivando criar condições que viabilizem o funcionamento regular dos órgãos da Administração Pública, primando sempre pela excelência nos serviços prestados à comunidade. Isso não implica que a administração tenha de atuar somente de maneira reativa, utilizando-se essencialmente de medidas repressivas, que resultam na punição de seus servidores. Primeiramente, deve-se tentar evitar a ocorrência do ilícito, agir de forma proativa, orientar e corrigir a conduta, portando-se, assim, de forma preventiva.

Prevenção é um termo cujo significado traz ínsita a ideia de se antecipar, de ação que impede a ocorrência de um mal, de tomar medidas antecipadas contra algo ou alguém. Por diversas vertentes, a Administração Pública tem-se aproximado dessa nova perspectiva. Pode-se ver essa tendência, por exemplo, tanto no princípio da eficiência, que tem amparo constitucional, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 –, que apresenta, em seu art. 1º, § 1º, referência à prevenção, consubstanciada por meio de ações planejadas e transparentes.

Não restam dúvidas de que a adoção da política de prevenção na Administração Pública, de um modo geral, traria imensuráveis proveitos. Com relação à corrupção, embora a elaboração de políticas e estratégias de prevenção não seja uma tarefa simples,

considerando a complexidade, a dimensão e as peculiaridades do fenômeno, urge a necessidade de se enfrentar esse “mal” que assola a sociedade. Nesse aspecto, pode-se dizer que as convenções internacionais têm seguido o caminho das medidas preventivas, com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a boa governança nos setores público e privado.

Diante dessas medidas, a pergunta que se faz é a seguinte: por que não inserir, na seara correcional, essa nova tendência preventiva, já adotada no contexto das convenções internacionais? Por que não se utilizar de medidas preventivas para se evitar a corrupção e também os ilícitos administrativos em geral, no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar? Aproximar-se mais do cunho preventivo, afastando-se da visão meramente repressiva, permitirá à Administração Pública um avanço na busca da excelência do serviço público e do fortalecimento do Estado.

2.2. O papel do órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal: objetivos, resultados e a ideia de aplicação do direito

Conforme disposto no artigo 1º, § 1º, do Decreto nº 5.480/2005, o sistema de correição abrange as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal. Esse sistema tem como objetivo promover, de forma coordenada e harmoniosa, as atividades de correição, definindo e padronizando os procedimentos atinentes a essa área. Depreende-se da leitura do dispositivo

Não restam dúvidas de que a adoção da política de prevenção na Administração Pública, de um modo geral, traria imensuráveis proveitos.

acima mencionado a existência concomitante de aspectos preventivos e repressivos, a serem aplicados por meio das atividades correccionais.

De acordo com informações publicadas na obra “Controle interno, prevenção e combate a corrupção – Ações da CGU em 2008¹³”, nos últimos seis anos, no âmbito do Poder Executivo Federal, foram instaurados mais de 25 mil sindicâncias e processos administrativos disciplinares, o que gerou a aplicação de 1.969 punições administrativas expulsivas de servidores civis, dentre elas 1.705 demissões, 143 destituições e 121 cassações de aposentadoria. No ano de 2008, as principais motivações que embasaram punições expulsivas foram os itens valimento do cargo (31,83%) e improbidade administrativa (16,46%).

Diante do enfoque dado ao trabalho desempenhado pelo órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, percebe-se que naquela época havia uma forte tendência a valorizar o caráter repressivo em detrimento do preventivo. Sente-se muito forte a ideia de que o objetivo precípua da atividade correccional é combater a impunidade, por meio de medidas eminentemente disciplinares. De fato, essa ideia é um dos aspectos relevantes da atuação correccional, porém não pode ser considerada

como único meio para atingir a finalidade maior do poder correccional, que é evitar a ocorrência da falta disciplinar, por meio da correção da conduta.

Atualmente, a CGU, como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, vem apresentando uma nova postura para o desenvolvimento do caráter preventivo no âmbito correccional. No ano de 2007, foi lançado o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, ferramenta importante na consecução do ideal preventivo. Trata-se de um software que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Busca-se, além de outras finalidades, o desenvolvimento de indicadores para estabelecimento e monitoramento de políticas de prevenção e repressão à corrupção, a identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco, e o aprofundamento da análise das causas das situações mais graves. A médio e longo prazo, será possível, por meio da manipulação das informações fornecidas pelo sistema, desenvolver estratégias e medidas preventivas que atingirão incisivamente os pontos mais críticos e propensos às ocorrências de faltas disciplinares.

Com a finalidade de definir ações estratégicas a serem executadas no triênio 2009-2011, a Corregedoria-Geral da União (CRG) promoveu amplo processo de discussão, envolvendo seu corpo técnico e diretivo, que culminou com a elaboração do “Desdobramento do

Plano de Integridade Institucional, Controle dos Recursos Públicos e Prevenção da Corrupção no âmbito da Corregedoria-Geral da União - DPII-CRG". A produção e implementação desse plano também comporta a adoção de medidas preventivas no âmbito da Corregedoria-Geral.

Inicia-se, assim, uma nova visão em relação à efetivação do poder correccional, permitindo-se uma releitura desse poder à luz do Estado Democrático de Direito.

2.3. Corregedoria: órgão disciplinar ou correccional?

O exercício da função correccional é dotado de certa peculiaridade. Em razão do forte apelo repressivo que carrega, pode parecer incômodo para quem o exerce, como também para aqueles sobre os quais é exercido. Constata-se que o desenvolvimento de atividades correccionais causa certa tensão e até temor em muitos servidores, que veem, na Corregedoria, um órgão disciplinador, ditatorial e punitivo¹⁴.

Tal viés, no entanto, não corresponde à realidade do que devam ser os órgãos correccionais. A atividade correccional não é instrumento para intimidar os servidores públicos, mas para aperfeiçoar o serviço. É certo que o componente cultural contribuiu sobremaneira para a difusão dessa visão. Diversas medidas devem ser tomadas para desmistificar a imagem do Poder Correccional, como também para que se concretize, de fato, o aspecto preventivo, orientador e pedagógico. O Estado Democrático de Direito exige uma nova atuação desse setor, permitindo uma maior inclusão

dos próprios servidores na formação de uma consciência participativa, visando à excelência na realização do serviço público.

Essa consciência participativa deve ser fomentada pelo total envolvimento das chefias, as quais assumem o papel mais relevante nesse processo de evolução e consolidação de um novo paradigma no âmbito do Poder Correccional brasileiro. Nesse sentido, entende-se que, para a plena realização do poder correccional, a Administração deve desenvolver ações que alcancem as duas faces desse poder, dando atenção à repressão, mas sem deixar de lado as ações preventivas.

O desenvolvimento de ações nessas duas vertentes pode contribuir de forma satisfatória para a contínua efetivação do princípio da eficiência, bem como para o desenvolvimento de ações planejadas e transparentes, que permitirão intensificar o caminho para a concretização do princípio da boa Administração Pública. Com essa nova perspectiva, acredita-se que as Corregedorias podem exercer papel proativo, voltado à orientação e fiscalização dos servidores, em nome de um objetivo maior traçado para aperfeiçoar a atuação da Administração Pública, de uma forma mais institucionalizada e democrática. Constitui-se, assim, ferramenta útil e relevante para sinalizar carências e necessidades que deverão ser apontadas e supridas pela Administração.

As correccionais possuem em suas mãos um grande aliado na atuação preventiva. Trata-se do instituto da inspeção, procedimento que permite aos órgãos correccionais conhecer a realidade

de das unidades inspecionadas e, a partir daí, fazer recomendações que visem à melhoria dos serviços e da atuação dos servidores.

A inspeção não deve ser considerada como um mero instrumento para controle de processos administrativos disciplinares, e sim como uma forte ferramenta para a melhoria da gestão pública. Com a devida atenção ao aspecto preventivo, as corregedorias serão capazes de participar ativamente, e mesmo de promover, dentro de suas atribuições, os mecanismos de modernização da gestão pública e de promoção da participação dos envolvidos, concorrendo efetivamente para o esforço comum de manutenção e elevação dos princípios da administração democrática.

Outra ferramenta que tem contribuído com a atuação preventiva no âmbito das corregedorias é a figura do Termo Circunstanciado Administrativo – TCA. Por meio da Instrução Normativa nº 04, publicada no Diário Oficial da União de 18 de fevereiro de 2009, a Controladoria-Geral da União estabeleceu norma instituindo tal procedimento, que permite a simplificação do processo para apuração dos casos de pequenos danos ou extravios em repartições públicas, evitando procedimento apuratório de custo desproporcional ao dano causado.

Medidas como essas demonstram o trabalho que vem sendo desenvolvido para que as corregedorias se tornem, de fato, órgãos correccionais, e não apenas órgãos disciplinares. Toda a Administração Pública precisa atingir esse grau de entendimento do papel das corregedorias. Além dessa cons-

cientização da Administração, é preciso alcançar diretamente o ponto central da questão correccional, qual seja o envolvimento e a participação do servidor público.

A corroborar esse pensamento inovador que surge no âmbito da seara correccional, destaca-se, como exemplo concreto da hipótese de trabalho, a iniciativa do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, que, atuando de forma preventiva, busca fortalecer o comportamento ético, fomentando a discussão e a participação dos seus servidores, para que assumam uma nova postura perante a instituição. Tal inovação se expressa pela implementação, em âmbito nacional, do projeto “Corregedoria Participativa”, que veio aproximar a Corregedoria das atividades desenvolvidas pelos servidores, incitando-os a reconhecer o papel de cada agente na formação de uma instituição forte, capaz de servir com excelência toda a sociedade.

2.4. O exemplo da experiência da Polícia Rodoviária Federal: o projeto “Corregedoria Participativa”

Em reflexo à realidade apontada pela ineficiência do modelo correccional adotado ainda hoje pelo Estado brasileiro, surgiu, no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o anseio pela reversão do quadro desfavorável, principalmente no que toca ao excesso de procedimentos administrativos disciplinares, muitos dos quais resultados do desenho ultrapassado empregado pela gestão pública. Tal volume de processos, obviamente, emperra a máquina administrativa, no sentido de que envol-

ve um número exorbitante de servidores em composição de comissões, não obstante a ínfima expressão de resultados que se revela à Administração Pública, relativamente à não reprodução dos ilícitos administrativos, como também ligados à recuperação do prejuízo imputado à sociedade, fruto da infração disciplinar.

O apetite pela maximização dos resultados fez aflorar, no seio da Corregedoria-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a necessidade de se implementar um mecanismo de transformação que pudesse impactar substancialmente na gestão das atividades exercidas pela Instituição, de forma a conscientizar os servidores, incitando-os a assumirem uma postura proativa diante dos desafios assumidos pela nobre missão constitucional.

De fato, a aplicação de penalidades gravosas, ao longo dos anos, não produziu efeitos suficientes capazes de inibir os desvios de conduta por parte dos servidores do Departamento. O crescente número de representações e denúncias dirigidas às autoridades do órgão, em contraposição às ações de combate à corrupção e práticas ilícitas, fortaleceu a ideia de inversão dos conceitos do poder repressivo e correcional, trazendo à tona o pensamento de que cada servidor representa um corregedor – mas não um mero processualista, formalista, e sim um agente transformador, um Corregedor Participativo.

Dessa forma, buscou-se fortalecer as ações preventivas, intensificando os trabalhos educativos junto aos servidores, conferindo à atividade correcional uma feição mais pedagógica e proativa.

Sabe-se que a imagem atribuída à seara correcional se apresenta carregada pelo peso do caráter punitivo e é muitas vezes repudiada pela maioria. Percebeu-se, assim, a urgente necessidade de se desmistificar a função designada à Corregedoria, afastando-a do caráter meramente punitivo e realçando-a como parte sensivelmente relevante na gerência da administração, sobretudo quanto aos processos decisórios, haja vista seu compromisso com a busca pela ética e pelos bons serviços prestados na esfera pública.

A concretização desse ideal de aproximação do servidor a essa nova visão significou a inteira mudança do foco das ações até então desenvolvidas e se refletiu inicialmente na elaboração e realização de ciclos de palestras gerais e específicas dirigidas ao público interno. Aos servidores foram apresentados diversos temas sobre motivação e conscientização quanto à conduta ética no desempenho do cargo público e deveres impostos pela legislação e pelos regulamentos, objetivando fomentar sempre a busca pela excelência nos serviços prestados à sociedade.

O Projeto Corregedoria Participativa firmou, em âmbito nacional, um novo feito, fomentando uma reação às formas arraigadas de se enxergar o Poder Disciplinar, e trouxe consigo uma visão revolucionária, capaz de atingir in loco as causas das distorções calçadas por práticas de atos irregulares.

Dentre as importantes evoluções guiadas pelo Projeto, destaca-se a criação de uma ferramenta originada para, de fato, convocar as chefias imediatas a exercerem seus papéis de líderes.

Nasceu, assim, o Acompanhamento Gerencial de Serviço (AGS), que inovou quanto ao grau de participação e envolvimento dos administradores e, principalmente, quanto à obrigatoriedade de aplicação de bom senso em situações cotidianas, evitando encaminhar questões simples para a Corregedoria, ajustando as condutas aos preceitos da eficiência e legalidade.

O AGS objetiva enfatizar que a ineficiência no serviço público e os decorrentes desvios de condutas passam, obrigatoriamente, pelo horizonte das chefias e que cabe aos gestores exercerem sua função primordial de acompanhar, valorar e tomar medidas que efetivem a correção de questões pontuais que inviabilizam o bom desempenho dos serviços prestados.

A aplicação da ferramenta em questão mostra-se importante também no que diz respeito à identificação das carências e deficiências que assolam o ambiente do serviço público, em razão de que o contato direto do servidor, que atua cotidianamente na atividade finalística do órgão, com as reais necessidades laborais permite uma melhor averiguação das condições de trabalho e, principalmente, uma avaliação da eficiência no oferecimento de serviços à comunidade.

Partindo-se do princípio de que o cargo público incorpora um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, não há que se discutir quanto à necessidade de acompanhamento da realização dessas atividades, tendo em vista que inúmeras são as circunstâncias com que a todo instante lidam os agentes públicos e que

os conduzem ao estreito liame entre a conduta ilícita, contrária ao ordenamento jurídico, e a regular prática dos atos administrativos. Assim, torna-se primordial o incentivo à participação da Administração no gerenciamento do serviço e no controle dos atos. Não se pode permitir que, em pleno fulgor dos preceitos da Administração Pública Gerencial, o poder público aguarde a ocorrência dos fatos irregulares e ilegais para, então, agir repressivamente, punindo os servidores.

O AGS exige o integral envolvimento das chefias imediatas e revela o ponto de partida para o exercício da prevenção de irregularidades administrativas, como também da revisão de procedimentos pouco eficazes. Com sua implantação, a Corregedoria do Departamento de Polícia Rodoviária Federal passou a atuar subsidiariamente, deixando de absorver todo impacto da função corretiva, a qual se tem mostrado impotente diante do incessante número de ocorrências de desvios de conduta. As chefias assumiram um papel muito mais participativo, principalmente no que toca à valoração de fatos irregulares e suas consequências e à necessidade de adoção de medidas que impeçam a repetição de suas ocorrências.

Observa-se que, no Departamento de Polícia Rodoviária Federal, as transformações propostas pelo Projeto “Corregedoria Participativa”, por intermédio do Acompanhamento Gerencial do Serviço, focalizam a missão preventiva do Poder Disciplinar, em contrapeso à natureza repressiva da Corregedoria, desagregando de si a distorcida imagem de instrumento de pressão e assu-

mindando a função de instrumento de controle, apoio e gerenciamento.

Dessa forma, o exemplo da Polícia Rodoviária Federal indica que é plenamente possível se utilizar de medidas dessa natureza para diminuir a ocorrência de infrações disciplinares, inclusive as ligadas à corrupção, e, ainda mais, de fomentar a constituição de sujeitos democráticos, chamando-os a participar da disseminação dos valores pregados pela nova ordem constitucional.

Conclusão

Conceber a ideia democrática de poder correccional como categoria distinta da ideia de poder disciplinar é o primeiro passo para se superar a concepção vigente de correição, ainda marcada essencialmente pelo uso repressivo do poder sancionador, como possível resquício negativo de um modelo de Estado Social. Enquanto o poder sancionador, devido a sua natureza punitiva, age sempre após o dano, o poder correccional, de natureza preventiva e pedagógica, aponta para o cuidado com a coisa pública. Tais considerações afetam as políticas públicas de controle da Administração, cuja realização constitui objetivo fundamental da Constituição da República, como decorrência da cláusula do Estado Democrático de Direito.

No Brasil, a legislação tem seguido as tendências internacionais de controle da administração, inclusive com rela-

ção ao combate à corrupção. Ao mesmo tempo, no âmbito federal, está se criando uma estrutura adequada para tanto, em que a Controladoria-Geral da União (CGU) ocupa o centro desse sistema. A partir do momento em que a área correccional operar a passagem de um modelo extremamente hierarquizado para um modelo aberto à participação de todos, com o fim de se antecipar à ocorrência de danos ao interesse público, estar-se-á aproximando dos ideais desse novo paradigma de Estado. Assim, a atividade correccional representará, de fato, um instrumento de aperfeiçoamento do serviço.

O projeto “Corregedoria Participativa” da Polícia Rodoviária Federal tem conseguido realizar satisfatoriamente essa mudança de concepção, com enfoque na ideia de prevenção e na nova relação constituída entre seus agentes. A universalização dessa experiência pode ser o início para a implementação de uma nova visão do sistema correccional da Administração Pública Federal, como princípio de um processo de superação do modelo repressivo pelo modelo preventivo, condição para que o Poder Correccional possa disseminar a cultura da gestão da liberdade com responsabilidade no Estado brasileiro. Desse modo, o espaço público estatal de direito pode se afirmar também como o espaço público democrático, no qual os atores do sistema serão interpelados a assumirem sua condição de sujeitos pedagógicos na proteção da coisa pública.

Referências Bibliográficas

- (1) PESSOA, Robertônio Santos. *Neoconstitucionalismo, política e administração pública - dilemas a serem enfrentados*. In: **Revista Interesse Público**, Ano 8, nº 39. Porto Alegre: Notadez - set/out - 2006, p. 43-53.
- (2) SCORSIM, Ericson Meister. *O processo de evolução do estado, da administração e do direito administrativo*. In: **Revista Interesse Público**, Ano 9, nº 42, Porto Alegre: Notadez, 2007, p. 129.
- (3) THEODORO FILHO, Wilson Roberto. *A crise da modernidade e o Estado Democrático de Direito*. In: **Revista de Informação Legislativa**. Ano nº 42, n. 165, Brasília, jan./mar. 2005, p. 235. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/ Pdf/pdf_165/R165-20.pdf (Consultado em 04.03.2009).
- (4) PESSOA, Robertônio Santos. op. cit., p. 48.
- (5) MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 117.
- (6) HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito penal*. In: **Revista de Direito Administrativo** (Seleção Histórica). Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 17.
- (7) GANZENMÜLLER, Cristine Köhler; BALSANELLI, Kleber Alexandre. *O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção*. In: **Revista da CGU**, Ano II, nº 2, outubro/2007, p. 27.
- (8) BRASIL, Luciano de Farias. **O direito administrativo disciplinar no âmbito do**
- Ministério Público: contributo à compreensão crítica de seus institutos e conceitos**. MPDFT. [on line]. Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.mpdft.gov.br/joomla/pdf/unicidades/corregedoria_geral/Doutrina/ Direito Administrativo Disciplinar no ambito_MP.pdf(Consultado em 19.05.2009).
- (9) MEDAUAR, Odete. op. cit., p. 117.
- (10) HAGE, Jorge. *É possível evitar a corrupção?* In: **Revista da CGU**,/Presidência da República, Controladoria-Geral da União. – Ano 1, n 1, 2006. Brasília: CGU, 2006, p. 9.
- (11) SEABRA, Sérgio Nogueira. *Gerenciamento de riscos em organizações públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil?* In: **Revista da CGU**, Ano II, nº 3, dezembro/2007, p. 43.
- (12) SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais*. In: **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte, Fórum:, 2004, p. 54-55.
- (13) CGU. **Controle interno, prevenção e combate a corrupção – Ações da CGU em 2008**. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BalancoAcoes_2008/Arquivos/balanco_2008_portugues.pdf (Consultado em 22.06.2009).
- (14) GIBOSKI, Tarcísio Alberto. *Função correitora nos tribunais*. In: **Revista do TST**, Brasília, vol. 67, nº 2, abr/jun., 2001, p.108.