MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Poder Judiciário do Estado do Piauí

MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES

Orientação às chefias e quadros de assessoramento

PROVIMENTO Nº 23/2014

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Poder Judiciário do Estado do Piauí

ÍNDICE

Apresentação..... 4

PROVIMENTO Nº 23/2014..... 7

MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES 9

PARTE I..... 9
Do âmbito de aplicação e das obrigações..... 9

PARTE II..... 17
Dos princípios que regem a Administração..... 17

PARTE III..... 28
Do controle da disciplina 28

PARTE IV 48
Dos danos ao erário e ao patrimônio 48

PARTE V 55
Dos serviços terceirizados..... 55

MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES
Orientação às chefias e quadros de assessoramento

Apresentação

A Corregedoria-Geral de Justiça apresenta o presente MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES, para orientações às chefias e quadros de assessoramento do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, como política de prevenção de incidentes e de promoção da qualidade dos serviços.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –, ao definir a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece ao administrador público atento uma linha de cautela em tudo aquilo que diz respeito ao "equilíbrio das contas públicas":

> *Art. 1º (...)*
>
> *§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal* ***pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas pública****s, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

(Grifamos)

O preceito posto nesse parágrafo não se limita à atenção ao "cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites", mas comporta uma interpretação extensiva, na medida em que o legislador trouxe um verdadeiro conceito de gerenciamento responsável, introduzindo quatro relevantes comandos:

- Planejamento
- Transparência
- Prevenção de riscos
- Correção de desvios

É preciso **planejar**, o que significa estabelecer políticas. E isso, por sua vez, tem o sentido de *pensar antes*. Quando os gestores reagem a um fato consumado, de alguma forma já ocorreu uma lesão, seja ao erário, seja à regularidade dos serviços. O que o legislador moderno preceitua é que sejam identificadas as possibilidades de risco e estabelecidas formas que permitam minimizar as ocorrências.

No mesmo texto, lê-se que a ação, além de planejada, deve ser "transparente". Como tal, deve-se entender que de pouco valem as políticas se não forem dadas a conhecer e a compreender por aqueles que, de alguma forma, serão os responsáveis pela aplicação na rotina administrativa. A edição do presente MANUAL, portanto, atende a essa ideia de **transparência**, passando às chefias e aos quadros de assessoramento orientações seguras, que lhes são oferecidas em um treinamento disponibilizado pela Corte. O público alvo tem a possibilidade do estudo, do debate e, enfim, do pleno conhecimento.

Como núcleo dessa política, estão as palavras extraídas da lei: **prevenção** e **correção**.

Dessa forma, o MANUAL estabelece normas para o funcionamento dos diversos órgãos de atividade-meio, a partir de determinações aos profissionais da administração do Tribunal, especialmente aos servidores que ocupam chefias e atuam em assessoramento nos diversos níveis.

O trabalho considera como objetivos específicos:

a) consolidar as regras que regulamentam as rotinas administrativas, orientando sobre as intervenções em áreas sensíveis;

b) uniformizar os procedimentos, pelo conhecimento detalhado das regras pertinentes; e

c) definir responsabilidades e atribuições.

A Corregedoria-Geral elegeu quatro áreas prioritárias a serem consideradas pelo público alvo:

- Obrigações, responsabilidades e liderança;
- Incidentes com servidores;
- Incidentes com empregados de empresas que prestam serviço terceirizado;

- Incidentes envolvendo dano ao erário/patrimônio

Obviamente, não se trata de um documento definitivo. O presente MANUAL é uma ferramenta a mais a ser considerada no desenvolvimento das atividades e, por isso, poderá ser alterado e ampliado, à medida em que o dinamismo administrativo e o surgimento de métodos e sugestões práticas e facilitadoras o exigirem. É certo, no entanto, que a sua leitura e compreensão auxiliará enormemente àqueles que detêm funções de chefias ou que, por assessoramento, orientarem outros servidores ou autoridades em ambiente de direção. São disposições práticas, objetivas, que também servirão para resguardo de responsabilidades, na medida em que a adoção das soluções apontadas no texto afastará questionamentos nos planos da omissão, da condescendência, da prevaricação e da improbidade.

Teresina – PI, 20 de maio de 2014.

Desembargador Francisco Antonio Paes Landim Filho
Corregedor-Geral da Justiça

MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES
Orientação às chefias e quadros de assessoramento

PROVIMENTO Nº 23/2014

O DESEMBARGADOR FRANCISCO ANTÔNIO PAES LANDIM FILHO, CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ, no uso das suas atribuições (...)

CONSIDERANDO que a prevenção é o primeiro e o mais recomendável instrumento do controle da disciplina e da regularidade dos serviços;

CONSIDERANDO o conceito de gestão responsável, expresso no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

CONSIDERANDO o dever de orientar os servidores do Tribunal sobre o cumprimento dos seus ofícios, incluindo a forma correta de reação diante a incidentes da rotina administrativa;

CONSIDERANDO a necessidade de prevenir responsabilidades de servidores da Corte perante os órgãos de controle.

CONSIDERANDO o princípio da eficiência, do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e os compromissos com a qualidade, a transparência e a ética adotados pelo serviço correcional do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí;

RESOLVE

Art. 1º É adotado o presente MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES como instrumento preventivo a ser considerado pelas chefias e quadros de assessoramento no âmbito da Corregedoria-Geral de Justiça, na sede e nas Comarcas do Estado do Piauí, e nas atividades realizadas pelos servidores da Corregedoria-Geral de Justiça.

Art. 2º O presente Provimento entra em vigor na data da sua publicação.

Teresina – PI, 20 de maio de 2014. .

Desembargador Francisco Antonio Paes Landim Filho
Corregedor-Geral de Justiça

MANUAL DE RESOLUÇÃO DE INCIDENTES
Orientação às chefias e quadros de assessoramento

Corregedoria-Geral da Justiça
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí

PARTE I
Do âmbito de aplicação e das obrigações

1. A QUEM SE DESTINA

O presente Manual se destina à orientação de ocupantes de quaisquer cargos ou funções de chefias no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, bem como aos servidores no exercício de funções ou atividades de assessoria, cujas orientações possam embasar decisões administrativas de profissionais da direção, de magistrados de 1º grau ou autoridades da Corte.

2. O PAPEL DAS CHEFIAS

Todo chefe tem a obrigação, na prática, de conjugar três verbos na primeira pessoa do singular:

- Ordenar
- Controlar
- Corrigir

Trata-se, aqui, da figura da *supervisão funcional*, extraída da Ciência da Administração; ou da *vigilância interna*, proveniente do Direito espanhol.

Não se deve confundir a gerência de uma casa ou da vida pessoal, que tem sua arte própria, porém empírica, com a administração de um setor, um departamento, uma repartição pública. Nestes, não há lugar para o improviso, nem para a omissão. Os servidores que ocupam cargos ou funções de chefias integram uma estrutura profissional do serviço público e precisam agir e reagir dentro de regulamentos. De um lado não podem ser omissos, de outro não podem desencadear medidas que não estejam agasalhadas pelas orientações

oficiais. Essas orientações ou estão na lei, ou sobressaem de normas internas do Tribunal, da Corregedoria-Geral de Justiça ou de outros espaços do controle.

Nesta linha, a chefia deve estar absolutamente atenta a tudo o que acontece ao seu redor, não sendo admissível que perca o controle da regularidade dos oficios ou o controle dos servidores sob a sua supervisão.

Por outro turno, não é correto o encaminhamento automático de notícias aos superiores, quando a solução estiver ao seu próprio alcance. O chefe moderno, comprometido com resultado, intervém nas situações possíveis para restabelecer a ordem interna. Entram aqui o comando de voz (a ordem verbal), o controle (pela averiguação de tudo o que parecer fora dos padrões) e a correção (pela ordem escrita).

3. AS RESPONSABILIDADES DAS CHEFIAS

Os servidores no exercício de chefias são a ponta incial de toda a atividade de controle administrativo. Nesse cenário, devem zelar pela ordem interna, o que implica supervisionar permanentemente:

- O cumprimento das tarefas, com qualidade e tempestividade;
- A obediência às normas;
- O respeito à hierarquia;
- O correto atendimento à cidadania e às prerrogativas dos advogados.

A omissão pode colocar o profissional em linha de risco, sobremaneira diante dos seguintes comandos legais:

ESTATUTO FUNCIONAL – Deveres dos servidores

No Estado do Piauí, a matéria é exposta na Lei Complementar nº 13/94 e suas alterações:

> Art. 137 – São deveres do servidor público:
> I – exercer com dignidade, zelo e dedicação as atribuições do cargo;
> II – ser leal às instituições a que servir;
> III – observar as normas legais e regulamentares;
> IV – cumprir, com presteza, as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
> V – atender com presteza:
> a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal, no prazo máximo de 10 (dez) dias;
c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
VI – levar ao conhecimento da autoridade imediatamente superior as irregularidade de que tiver ciência em razão do cargo;
VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
VIII – guardar sigilo sobre assunto da repartição;
IX – manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
X – ser assíduo e pontual ao serviço;
XI – tratar com urbanidade as pessoas;
XII – representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder;
XIII – encaminhar à Procuradoria Geral do Estado, informações de que tenha ciência em razão do cargo, relativas a inquérito policial ou a processo criminal em que figure como acusado servidor público;
XIV – enviar à Procuradoria geral do Estado, no prazo máximo de 2 (dois) dias a contar do recebimento, notificação em mandado de segurança;
XV – manter junto ao órgão de origem permanente atualização do seu endereço e de outros dados pessoais.
XVI – proceder aos descontos relativos a reposições e indenizações ao erário. (LC 84/07)
Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Os deveres dos servidores, portanto, são regras gerais de conduta que devem ser obedecidas para que se tenha o regular funcionamento do serviço público. Elas estão na lei basicamente atendendo ao que a doutrina do Direito Administrativo relaciona como **deveres dos agentes públicos**. Ou seja, o mínimo que se espera do agente da administração pública é que labore com:

- *dedicação*
- *lealdade*
- *presteza*
- *urbanidade*
- *legalidade*
- *moralidade*
- *economicidade*
- *assiduidade e*
- *pontualidade*

ESTATUTO FUNCIONAL – Proibições

Os servidores estão, ainda, atrelados a um elenco de proibições que constam nos estatutos funcionais aos quais se vinculam. A violação a essas proibições também configura infração disciplinar, suscetível de aplicação de penas administrativas.

A seguir, a referência da legislação do Estado do Piauí - Lei Complementar nº 13/94:

> Art. 138 – Ao servidor é proibido:
> I – ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
> II – retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
> III – recusar fé a documentos públicos;
> IV – retardar andamento de documento e processo ou execução de serviço, deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse pessoal;
> V – promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
> VI – cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado, inclusive a outro servidor atribuições estranhas no cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
> VII – coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
> VIII – manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
> IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
> X - participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade comercial ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
> XI - atuar como procurador ou intermediário, junto a repartição pública, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
> XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, exigir vantagem indevida para si ou para outrem, em razão de suas atribuições;
> XIII - praticar usura sob qualquer de suas formas;
> XIV - proceder de forma desatenciosa;
> XV - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
> XVI - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

> XVII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
> XVIII – aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro.
>
> Parágrafo único. O servidor público não poderá participar de comissão ou banca de concurso, intervir no seu julgamento e votar sobre organização de lista para promoção, quando concorrer parente consanguíneo.

É importante compreender que essas normas não existem por si só: elas estão relacionadas a um objeto, que é garantir a regularidade dos serviços e a preservar a ordem interna. Logo, toda interpretação precisa levar em conta esse **sentido de proteção** (o que é diferente da mera aplicação formal no ambiente da burocracia).

DAS RESPONSABILIDADES NO ESTATUTO FUNCIONAL – COM BASE NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ

Na Lei Complementar nº 13/94 e suas alterações, do Estado do Piauí, está escrito:

> Art. 142 - Pelo exercício irregular de suas atribuições, o servidor responde civil, penal e administrativo.

A lei é clara ao estabelecer três níveis de responsabilidade: civil, penal e administrativa. Assim, por uma mesma conduta, o servidor pode responder a três processos, cada qual com mérito próprio e perante uma autoridade específica.

Responsabilidade civil

A Lei, no Piauí, enuncia no art. 143:

> Art. 143 - A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.
> § 1º - A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidado na forma prevista no art. 42. § 3, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.
> § 2º - Tratando - se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública,

Código Penal

O servidor pode ser demitido como consequência de prática de crime contra a Administração Pública. Neste particular, as chefias precisam estar atentas acerca das seguintes previsões extraídas do Código Penal:

> **Prevaricação**
>
> Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:
>
> **Condescendência criminosa**
>
> Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente:

Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/92, que trata da chamada improbidade administrativa, não limita essa ocorrência às situações de enriquecimento ilícito ou dano ao erário, mas a estende àqueles que, tendo por ofício que adotar providências relevantes, retardam ou deixam de fazê-lo injustificadamente. É o comando do art. 11:

> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
>
> (...)
>
> II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

SITUAÇÕES DE ABUSO

Se por um lado a omissão é incompatível com o interesse público e expõe as chefias ao ambiente da responsabiliade pessoal, por outro lado a adoção de providências indevidas, ou feitas além da medida, podem também expor o agente público às consequências legais.

O mesmo art. 11 da Lei nº 8.429/92 considera **improbidade administrativa** a prática de *"ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*" (inciso I).

O crime de **prevaricação** (art. 319 do Código Penal) também pode ser examinado sob a ótica da ação indevida e abusiva, quando o agente pratica o ato "*contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal".*

O funcionário pode, ainda, incorrer no crime de **abuso de autoridade**, previsto na Lei nº 4.898/65:

> Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:
>
> (...)
>
> j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.[1]
>
> Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:
>
> h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;
>
> (...)
>
> Art. 5º Considera-se autoridade, para os efeitos desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração.
>
> Art. 6º O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa, civil e penal.

No plano da **responsabilidade civil em relação a terceiros**, reza do Código Civil:

> Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Assim como o exercício abusivo de um direito representa **ato ilícito**, gerando a obrigação da reparação cível, a doutrina tem entendido que o mesmo se aplica ao abuso de dever. Portanto, quando o agente público extrapola aquilo

[1] A desconsideração das prerrogativas da advocacia, por parte de funcionário público, podem ser examinadas sob a ótica do crime de abuso de autoridade.

que a lei autoriza, e, ao fazê-lo, causa dano a terceiro, ainda que moral, atrai para si o dever de reparar.

CONCLUSÃO

Ter em mente esses dispositivos constitui meio de prevenção de responsabilidades e, ao mesmo tempo, desperta para a obrigação de bem conhecer os procedimentos que devem ser adotados nos casos concretos. Tanto a omissão quanto a adoção equivocada ou desmedida de reações podem ser desastrosas para o interesse público e danosas para a carreira do servidor.

4. AS HABILIDADES DAS CHEFIAS

Nos apontamentos de Recursos Humanos, há algo que todos os chefes devem ter em comum: a **liderança**. Desta forma, ocupar a posição de chefia não é apenas ter um cargo ou função de relevo. Trata-se de assumir a responsabilidade pelo desempenho do grupo sob a sua supervisão, ter o controle de absolutamente tudo ao seu redor e estar apto a responder aos questionamentos dos seus superiores. Para isso, precisa usar a liderança como ferramenta para alcançar os próprios objetivos da chefia. A grande habilidade do chefe consiste em atingir o resultado através de pessoas.

Por exemplo, quando alguém que tem uma formação na área de TI e assume um posto de chefia, precisará levar em conta que não está mais gerindo redes, mas pessoas. E pessoas precisam ser incentivadas, estimuladas. Pessoas são diferentes de máquinas. Possuem qualidades e defeitos próprios; têm personalidades diferentes; têm histórias de vida que as fazem singulares.

Além da liderança, os profissionais em ambiente de chefia devem adotar uma **postura profissional** diferenciada. Obviamente, não passa pela arrogância, pela atração de privilégios, pelo culto ao ego; mas pela forma ainda mais polida no tratamento, pela apresentação pessoal compatível, pela capacidade de ouvir, pela objetividade no falar.

O chefe deve aprimorar a sensibilidade para **identificar perfis** e **delegar tarefas**. Em muitos espaços, o chefe deixa de operacionalizar, ou reduz a sua presença na parte operacional, e passa a distribuir as atividades para sua equipe, o que não deve ser visto como mera transferência de serviço. Pelo contrário, ao abdicar de um trabalho pontual, o profissional em chefia ganha o tempo para ter a visão do todo, para verificar a ação dos seus subordinados, para orientar a cada um e a todos, e, assim, exercer o efetivo controle do setor que lhe compete gerir.

Esse controle exige, por sua vez, a capacidade de apontar falhas de sua equipe, trazê-las à tona e corrigi-las. Para tanto, deve considerar que os **erros são apontados em particular; os méritos são anunciados em público**. A ninguém é dada autoridade para constranger pessoas, ainda que subordinadas. Os erros são da vida. As correções devem ser feitas em conversas reservadas, com serenidade, apontando-se o centro do conflito e indicando a solução objetiva. Por outro lado, o valor do elogio é imensurável para o espírito. Deve ser sincero; deve se pautar por fato que os demais possam aferir, e não deve servir, na forma de fazê-lo, para desprestigiar, desmerecer ou desmotivar terceiros.

5. O PAPEL DOS ASSESSORES

Para efeitos do presente Manual, assessores são todos os servidores que, de alguma maneira, formal ou informalmente, avaliam questões que devam ser conhecidas e decididas em um nível superior. A estes competem, inicialmente, o dever de avaliar a causa, coletar informações, realizar pesquisa ou estudo e orientar aos superiores com segurança em relação aos fatos e aos métodos.

Os assessores devem considerar que os seus pronunciamentos serão recebidos sob a chancela da presunção de legitimidade e veracidade; logo, não podem induzir as autoridades a erro. Sempre que for o caso, devem buscar a orientação correta sob o ponto de vista legal, não se limitando à leitura de normas, mas socorrendo-se da melhor interpretação. Quando for o caso, alertando sobre a complexidade da matéria, as interpretações contraditórias, as responsabilidades e os riscos inerentes à tomada de decisões.

PARTE II
Dos princípios que regem a Administração

6. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios, em Direito, são pilares sobre os quais ficam assentadas as instituições jurídicas. Servem, na prática, sobretudo, como guias de interpretação das normas e como indicadores para suprir a lacuna da lei.

Sandro Lúcio Dezan, na obra de fôlego "Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar"[2], muito bem explica:

> "Do latim principium, o termo exprime a noção de início, começo, ou de primeiro enfrentamento sobre qualquer assunto, obstáculo, tarefa ou projeto. Os princípios jurídicos podem ser compreendidos como normas basilares, fundamentais, obtidas do direito posto, constitucional e infraconstitucional, ou mesmo de valores implícitos do ordenamento jurídico como um todo e representando a sua essência normativa, que dão suporte, no caso do Direito Administrativo, às ações dos órgãos e entes estatais, ditando, com efeito, os rumos hermenêuticos para a produção da norma de máxima concretude (ato administrativo) pela Administração Pública."

O profissional do serviço público será tão bem sucedido quanto for capaz de compreender os princípios que regem a Administração Pública, sabendo aplicá-los nos seus ofícios. O mero conhecimento dos códigos e das leis avulsas de nada servirá se não existir a visão ampla que é dada exatamente pelo conhecimento dos princípios e o seu aproveitamento na interpretação da norma e na escolha da solução a adotar.

No art. 37, *caput*, da Constituição Federal estão os chamados princípios constitucionais. Mas não são os únicos. Há outros princípios que se encontram na lei infraconstitucional. Por exemplo, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e na Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99). E há princípios que são consagrados na doutrina do Direito Administrativo, além de princípios específicos que norteiam outras matérias, como o Direito Disciplinar.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Assembleia Nacional Constituinte, ao formatar a Carta de 1988, elegeu quatro princípios para a Administração Pública: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. A Emenda Constitucional nº 19 acrescentou o princípio da eficiência.

Legalidade

Enquanto o cidadão comum pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o agente público somente pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Frequentemente vê-se um agente público tomando uma decisão polêmica,

[2] Juruá Editora, Curitiba, 2010, pág. 103.

fundamentada no raciocínio de que nenhuma lei o proíbe. A questão, todavia, deve ser examinada sob outra ótica: há alguma lei que a autoriza?

O cumprimento da legalidade, entretanto, não se limita à adoção daquilo que a lei autoriza. Este é o ponto inicial, mas não esgota outros itens que estruturam esse princípio. Assim, depois de verificar o quê a lei autoriza, o servidor necessita examinar a **quem** autoriza; e, por fim, a **forma** que a lei vincula. Nessa linha, é possível que determinado ato ou ação tenha autorização legal, mas praticado por agente sem competência continuará à margem da legalidade. O mesmo acontece se o agente, autorizado para tanto, não obedecer à forma preceituada no comando legal.

Moralidade

Outro princípio esculpido na Constituição Federal de 1988 é o da moralidade. Pode-se dizer que nem tudo o que está dentro da moldura da lei está dentro da moldura da moral.

Uma chefia, por exemplo, pode – e deve – recomendar a instauração de processo disciplinar contra servidor em razão de prática de ilícito funcional grave. Essa autorização está na lei (dever de representar). Mas, se movido por vingança ou por objetivo de pouca dignidade, pretender com um processo unicamente constranger o servidor, estará agindo à margem da moralidade.

A imoralidade está na demora de uma decisão ou encaminhamento, fazendo com que um desafeto sofra na angústia da indefinição. E está até nas filas dos guichês de atendimento, onde as pessoas, para obter uma certidão para exercício de direito, são sujeitas a humilhações e à exaustão, mutiladas na sua cidadania.[3]

O que é moral? Pode-se dizer que é a média do pensamento do povo; é aquilo que a sociedade tolera. É interessante a solução ditada por um juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos. Perguntado sobre o que é moral, disse: "Não sei. Não consigo dizer o que é moral. Mas mostre-me uma imoralidade e eu reconhecerei".

---

[3] Não é sem razão que o Código de Ética do Poder Executivo federal - Decreto nº 1.171/94 - enuncia:

CAPÍTULO I
Seção I
Das Regras Deontológicas

X - Deixar o servidor público qualquer pessoa à espera de solução que compete ao setor em que exerça suas funções, permitindo a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos.

No campo da filosofia, o leitor é capaz de consumir várias obras, de localizar as mais interessantes formulações da genialidade humana, mas todas subjetivas e sujeitas à contestação. O conceito de moral, para as soluções administrativas, é, na verdade, simples e deve brotar do bom senso, dos critérios naturais dos homens comuns. "Eu, para ficar em paz com a minha consciência, faria isso?" Se a resposta for não, o ato é imoral.

Impessoalidade

A impessoalidade está relacionada à finalidade da Administração Pública, que é, antes de tudo, atender aos interesses comuns da sociedade.

Para atingir a finalidade, o agente público deve ser impessoal. Isto é, deve despir-se de critérios pessoais e cercar-se de critérios técnicos. Assim, a avaliação da conduta de um subordinado, por exemplo, deve ser feita por critérios que balizam os deveres e as proibições dos servidores. Não cabe às chefias adotar valores próprios, ditados pela religião ou por arraigados padrões de mensuração particular.

Publicidade

Os atos administrativos são públicos. A palavra “sigiloso”, como aparece muitas vezes banalizada, não pode ser admitida necessariamente como sinônimo de secreto. No máximo deve ser tomada como recomendação de resguardo, de reserva, de prudência. Significa que os agentes da Administração não podem espalhar por todos os ventos as questões tratadas sob a rubrica do "sigilo". Isso, entretanto, não quer dizer que desses assuntos não possam tomar conhecimento tantos quantos têm essa garantia na Carta Política que, não sem razão, ganhou o rótulo de “Constituição Cidadã”.

Por conta do princípio da publicidade, os atos administrativos devem ser publicados para que atendam aos seguintes objetivos:

- os interessados tomem conhecimento do ato;
- os órgãos de controle possam fiscalizar;
- marquem contagem de prazo para prescrição e decadência;
- marquem contagem de prazo para interposição de recursos ou medidas judiciais (como mandado de segurança).

Os advogados, por suas prerrogativas, têm acesso a processos administrativos[4], ainda que sem procuração, devendo o servidor certificar sempre que lhe for dado conhecimento ou cópia.

A Constituição Federal, no art. 5º, também preceitua:

> *XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:*
>
> *a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;*
>
> *b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;*

Havendo dúvida sobre requerimentos de acesso a informações administrativas, inclusive pedidos de certidões, a chefia deve imediatamente reportar-se aos seus superiores buscando a orientação segura. Não poderá retardar o encaminhamento, pois quem requer à Administração o faz no exercício de garantia constitucional e, pressupõe-se, premido pela necessidade, a fim de tutelar direito ou interesse legítimo.

Eficiência

Com a Emenda Constitucional nº 19, a Constituição Federal ganhou mais um princípio: o da eficiência.

Trata-se de um princípio de ordem moral. É um voto de esperança de que o serviço público funcione com resultado positivo, porque não basta que os agentes cumpram a lei, atuem com moralidade e impessoalidade e deem a conhecer dos seus atos. É fundamental que, disso tudo, saia algo de positivo a favor da coletividade.

Por conta desse princípio, a máquina administrativa deve funcionar voltada à produção de resultados. O inferno da burocracia, que se esgota em si, não tem mais espaço na Administração Pública do século XXI.

Atualmente impõe-se que os serviços sejam prestados com rapidez; que o atendimento seja prático; que os equipamentos utilizados pela Administração sejam modernos e funcionem; que o cidadão seja atendido com competência, presteza e urbanidade.

---

[4] Entram aqui especialmente os processos disciplinares e os processos de rescisão de contratos. O acesso aos profissionais é garantido pelo Estatuto da Advocacia, para que, antes da aceitação da causa, possam avaliar o seu mérito.

As chefias devem zelar, também, para que os processos administrativos sejam ferramentas úteis. A Lei (federal) do Processo Administrativo – Lei nº 9.784/99 – enuncia:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**.

Não bastasse o comando genérico da Carta Constitucional, a lei específica dos processos administrativos cobra eficiência. Mas, antes, no mesmo artigo, vincula o processo à finalidade. Então, o processo é um instrumento da eficiência quando alcança o fim, e não se esgota em si mesmo.

O processo, nessa linha de raciocínio, não existe como um elemento autônomo, desvinculado de um fim útil. Logo, as chefias devem contribuir para reduzir ao extremo os processos sem compromisso com resultado, propostos unicamente para atender formalidades dispensáveis, uma vez que demandam tempo, consomem recursos do erário e retiram energias da alma para promover absolutamente nada.

O Decreto-Lei nº 200/67, a propósito, proíbe processos nesse formato:

> Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

7. DOS PRINCIPIOS LEGAIS

A Lei do Processo Administrativo

A Administração Pública federal ganhou a chamada Lei do Processo Administrativo - Lei nº 9.784, de janeiro de 1999. Ela não substitui comandos de leis específicas, mas tem aplicação supletiva. Em outras matérias, é praticamente o único regramento acerca de procedimentos a serem adotados.

Essa lei traz, já na sua abertura, a ratificação dos princípios constitucionais e acrescenta outros, estes sim inerentes a todos os processos administrativos.

Os princípios informativos, segundo a Lei

Considere-se o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello observa[5]:

> "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade..."

Notem-se, então, os princípios à luz da Lei do Processo Administrativo[6], considerando a sua aplicação prática nas rotinas das chefias do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí.

LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

(...)

[5] "Curso de Direito Administrativo" - 21ª ed. - São Paulo - Malheiros, 2006.

[6] Embora seja lei federal, o seu conteúdo reproduz o que está de forma esparsa nos demais institutos de direito. Logo, os seus comandos são de completo aproveitamento pelas unidades da federação, em todos os Poderes.

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (Grifamos)

Como se vê no art. 2º, lá estão os princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, extraídos da própria Constituição Federal. Mas outros princípios foram inseridos, a saber:

- finalidade
- motivação
- razoabilidade
- proporcionalidade
- ampla defesa
- contraditório
- segurança jurídica,
- interesse público

FINALIDADE - Significa que a ação se destina, sempre, ao atendimento do interesse coletivo, do bem comum. Toda reação administrativa, portanto, está vinculada a este fim. Nada se proponha que não esteja associado a um fim útil ou que não exista a mínima possibilidade de resultado eficaz.

MOTIVAÇÃO - As decisões administrativas têm de ser motivadas - quaisquer decisões que tenham reflexo em relação a terceiros. E isso não ocorre apenas com as chamadas decisões terminativas, mas vale, também, para as interlocutórias, isto é, aquelas tomadas no curso de um processo. As chefias, no entanto, precisam tomar esse preceito como recomendação independentemente de processo formal: toda ação, reação ou recomendação que estiver fora da rotina, que causar estranheza, que contrariar interesse de terceiros, deve ser motivada pelo responsável, para que as autoridades superiores possam avaliar acerca da legitimidade e pertinência.

Motivar não é, com pensam alguns, apresentar uma desculpa lacônica ou uma indicação genérica, como, por exemplo, dizer que “não cabe o pedido”; que “a melhor solução recomendada pela lei é a X”. Motivar de verdade significa apresentar as razões de fato e de direito que sustentam a decisão.

RAZOABILIDADE - Paulo Bonavides escreveu que “há princípios mais fáceis de compreender do que definir”[7]. É o caso. Todos acham que os seus

[7] “Curso de Direito Constitucional” - 6ª ed. - São Paulo - Malheiros, 2001.

atos são razoáveis. Por isso, é muito difícil explicar o que é razoável. Mais fácil é dizer o que não é razoável. Não é razoável aquilo que, especialmente:

- contraria o senso comum das pessoas;
- afronta a lógica e as conclusões da ciência;
- não apresenta nexo entre o pressuposto e o resultado.

PROPORCIONALIDADE - Esse princípio tem especial importância para as chefias na avaliação da reação a adotar diante de um incidente, como de ordem disciplinar. Por certo não reagirá encaminhando notícia às autoridades superiores acerca de um único e pequeno atraso de servidor, fato sobre o qual compete ao chefe conhecer e adotar prontamente as providências de correção.

Considere-se, ainda, a proporcionalidade como referência para a reação quando o chefe recebe uma notícia desprovida de elementos mínimos (ou por boatos ou denúncia anônima). Não poderá reagir com encaminhamento às autoridades superiores, dando origem a medidas onerosas e complexas como sindicância e processo disciplinar. Deverá promover averiguação[8] para aferir a razoabilidade. Se, no outro extremo, são apresentadas provas de um ilícito grave, com a indicação de autoria, fica autorizada a notícia imediata para que sejam desencadeados os instrumentos formais (sindicância ou processo disciplinar).

Nesse raciocínio, é lícito dizer que proporcionalidade, antes de ser um princípio jurídico, é um enunciado da física: “Toda ação corresponde a uma reação de igual força e direção contrária”.

AMPLA DEFESA - O princípio da ampla defesa, que tem dignidade constitucional, vale para qualquer processo administrativo em que a chefia deva atuar por nomeação[9]. Nem sempre, entretanto, o chefe estará diante de um processo formalmente instaurado. Mesmo nas fases de conhecimento informal, é de bom tom abrir-se espaço para que o interessado ofereça as suas explicações, seja verbalmente, seja por escrito.

O simples encaminhamento de uma notícia à escalão superior pode ser suficiente para ferir a alma de um servidor, sobretudo se for inocente ou se tiver uma explicação plausível para o fato. Quando a chefia não o escuta, abre espaço para a deterioração do relacionamento, para queda da sua liderança, para a desmotivação de alguém que, antes de tudo, é um membro da equipe

[8] A averiguação é objeto de apontamento específico neste Manual.

[9] Não confundir com sindicância investigativa, que tem riso inquisitorial, sendo desprovida de contraditório e ampla defesa.

que produz resultados. Ouvir, antes de ser direito, é uma arte. Para outros, exercício de sabedoria.

CONTRADITÓRIO - Há quem o confunda com a ampla defesa. O contraditório, todavia, é a oportunidade de desmontar as provas em desfavor. Enquanto no exercício da defesa a pessoa demonstra a verdade dela, no contraditório procura derrubar a verdade (ou a mentira) posta contra si.

Trata-se de uma garantia a ser considerada em autos de processo disciplinar (ou sindicância acusatória)[10]. O contraditório está associado ao direito à plena defesa e é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de reação.

Os chefes devem conhecer essas peculiaridades e levá-las ao pleno exercício quando estiverem a compor comissões processantes, sob pena de comprometerem a lisura dos procedimentos, eivando-os de nulidade.

O princípio do contraditório exige:

a) a notificação dos atos processuais à parte interessada;
b) possibilidade de o arguido examinar as provas constantes do processo;
c) direito de assistir à inquirição de testemunhas;
d) direito de apresentar defesa escrita;
e) possibilidade de refutar argumentos.

Tal princípio, no entanto, não encontra aplicação no campo dos procedimentos inquisitivos e investigatórios, como a sindicância preparatória ou investigativa. Aqui, a autoridade busca o esclarecimento dos fatos por técnicas de investigação que, não obstante a exigibilidade de meios lícitos, não condiz com o contraditório. O investigador não levará a bom cabo a sua tarefa se carregar o suspeito a tiracolo, dando a ele a conhecer todos os seus movimentos e permitindo que se pronuncie a cada diligência. Quem atua nessa fase prévia deve estar livre para produzir as provas; e esta, quando apontar para um suspeito, ensejará as suas explicações em termos de declarações e interrogatório. Quando, enfim, estiver formado todo um conjunto probatório, a Administração parte para a etapa de um processo, quando todas aquelas provas recolhidas anteriormente serão repetidas, passando, enfim, ao crivo do contraditório e da ampla defesa.

[10] Ver estudo específico sobre essa matéria no presente Manual.

O contraditório, portanto, é um instituto de natureza processual. E vale para todos os processos administrativos (rescisão de contrato público, tomada de contas especial e, obviamente, disciplinar).

SEGURANÇA JURÍDICA – Todo processo deve contar com a certeza jurídica e segurança jurídica. No primeiro caso, trata-se de recolher provas para os autos para se conhecer com segurança acerca do mérito. O processo será juridicamente certo se possuir elementos de convicção. Mas isso não basta. É preciso que essa certeza seja alcançada por meios que o direito reconhece ou, pelo menos, não vede. Uma prova obtida por meio ilícito, por exemplo, pode dar certeza, mas não dá segurança do ponto de vista jurídico.

A segurança jurídica, por outro turno, não está limitada à robustez e licitude da prova, mas estende-se ao cumprimento das formalidades gerais de um processo. Não é lícito, não é decente, que a Administração, para apurar uma irregularidade, pratique ilegalidades de toda ordem, violando – como acontece em ampla escala – garantias constitucionais e avançando sobre a vida de funcionários como um trem desgovernado.

Eliezer Pereira Martins destaca que a segurança e a certeza do direito são necessárias para que haja justiça "porque é óbvio que na desordem não é possível reconhecer direitos ou exigir o cumprimento de obrigações".[11]

Quando nomeados para a composição de comissão de processo administrativo de qualquer natureza, os chefes, como os servidores em geral, devem estudar com empenho as peculiaridades do expediente no qual irão trabalhar, considerando que a Constituição Federal equiparou as ações administrativas às ações judiciais para efeitos de segurança jurídica. Logo, não podem laborar no improviso, mas devem se dedicar com empenho, tanto na avaliação do mérito, dos fatos, das provas, quanto na observância das formalidades processuais.

INTERESSE PÚBLICO - Não se pode confundir interesse público com interesse do administrador público. Há uma forte tendência de se acreditar que aquilo que é posto em papel timbrado representa necessariamente a verdade e o justo.

A Administração Pública pode ter, nos seus quadros, em todos os níveis, ainda que em dose de exceção, psicopatas corporativos, doentes morais e narcisistas destrutivos; ou tem servidores que não suportam o ego ferido e são capazes de desencadear reações punitivas sob a rubrica do interesse público.

[11] "Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar", disponível na web, em Jus Navegandi.

Esse é um fenômeno associado à natureza humana e, portanto, fora do controle regulamentar. Aos agentes públicos cabem a atenção e o resguardo.

PARTE III
Do controle da disciplina

8. O CONTROLE ORDINÁRIO DA DISCIPLINA

O controle da disciplina realiza-se ordinariamente com instrumentos da ciência da administração. As chefias devem exercer na ponta esse controle, porque todo chefe tem o dever de ordenar, controlar e corrigir. Quando falha essa intervenção na base, ou por omissão da chefia ou pelo perfil do agente, entram, então, os recursos do direito sancionador.

Não é correto, no entanto, que o processo disciplinar seja usado para substituir os chefes omissos; assim como também não é correto que seja empregado para atender vieses de pessoalidade, ou seja, para tutelar egos feridos.

Os ocupantes de cargos e funções de chefias devem levar em conta a relevância do seu papel, tomando conhecimento de todas as ocorrências fora do padrão, realizando averiguações para aferir razoabilidade de notícias de ilícitos e procurando, no seu próprio setor, recompor a ordem administrativa quando a solução for possível. Para tanto, devem considerar que erro se corrige; e que mais importante do que o fato, é o perfil do servidor envolvido que determina o tipo de reação.

9. A FINALIDADE DO CONTROLE DA DISCIPLINA

A finalidade do controle da disciplina divide-se em dois objetos: melhorar o funcionário e melhorar o serviço. Esse fim, em uma administração eficiente, pode ser alcançado por outros meios que não sejam os demorados, complexos e onerosos processos –, a começar pelo trabalho responsável da chefia imediata.

O Estado moderno está fugindo do horror dos processos, que não podem ser banalizados. Nos últimos anos entraram para o direito figuras como Ajustamento de Conduta e Transação Penal, arbitragem, mediação e conciliação, e, por conseguinte, a Administração não pode limitar o seu raciocínio em torno de processos como se estes fossem a única solução.

Na seara administrativa, nos últimos anos, passaram a ter lugar também o Ajustamento de Conduta, o Termo Circunstanciado Administrativo, dentre outros instrumentos que vieram para resolver incidentes de forma mais célere, eficaz e econômica. O que desestimula os ilícitos não é a severidade da pena, mas a imediaticidade da resposta. Portanto, havendo uma intervenção rápida do controle pela chefia imediata, aumenta-se a possibilidade de reestabelecer a ordem interna, o que raramente se consegue com meios punitivos.

10. OS MEIOS FORMAIS DE ENFRENTAMENTO DE ILÍCITOS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

O controle da disciplina possui dois expedientes formais que podem ser instaurados, conforme o caso: a sindicância e o processo disciplinar. Ambos são previstos no art. 143 da Lei nº 8.112/90. São expedientes, todavia, complexos, onerosos e que exigem da autoridade instauradora um juízo de admissibilidade.

As chefias e os quadros de assessoramento precisam conhecer o sistema, para que recomendem a adoção dessas medidas nas situações excepcionais em que se fizerem necessárias, sabendo que, para a maior parte das ocorrências, a finalidade do controle pode ser alcançada por meios alternativos de resolução.

Sindicância

A sindicância divide-se em dois principais formatos:

- **Sindicância investigativa** – é o meio utilizado para esclarecer questões cujo fato não está devidamente conhecido e/ou cuja autoria não está comprovada. Esse expediente não é instaurado contra servidor; será sempre instaurado para apurar fato, seguindo a metodologia do inquérito policial.

- **Sindicância acusatória –** é instaurada diretamente contra o servidor em razão de já se ter conhecimento de uma infração que tenha praticado, sujeitando-o à possível aplicação de uma pena leve (advertência ou suspensão até 30 dias). Apesar do nome “sindicância”, tem-se aqui, na verdade, um processo disciplinar simplificado. Praticamente todas as regras do processo são utilizadas na instrução da sindicância acusatória.

- **Processo Disciplinar –** Trata-se de um direito que o servidor tem de ver todas as provas que foram colhidas em fase investigativa

reexaminadas por “outra equipe” (comissão) sempre que o impacto de possível pena seja expressivo na sua subsistência ou na sua carreira. Desta forma, havendo risco de um funcionário ser apenado com suspensão superior a trinta dias ou demissão (e outras penas gravosas – destituição de função comissionada, cassação de aposentadoria), necessariamente haverá um processo, no qual primeiro serão repetidas as provas acusatórias, depois produzidas provas de ofício pela comissão para esclarecimento de dúvidas, e, por fim, serão examinadas as provas da defesa.

11. OS EXPEDIENTES PRÉVIOS DE INVESTIGAÇÃO

A Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Piauí passou a adotar, pelo seu Regimento Interno, as figuras da **averiguação** e da **investigação preliminar**, seguindo a modernização das práticas na Administração Pública do Brasil.

As figuras da sindicância e do processo disciplinar são formais. E, como tais, demandam tempo, envolvem comissões e causam custos. Há outros instrumentos, no entanto, pelos quais a Administração examina incidentes. Entram aqui as mencionadas figuras da **averiguação** e da **investigação preliminar** – que também são tratadas no Regimento Interno das Comissões de Sindicância e de Processo Disciplinar.

A **averiguação** é o instrumento da chefia imediata. Pessoalmente, ou por ordem dada a alguém da sua equipe, o chefe procura verificar minimamente a consistência de uma informação que lhe chega dando conta de irregularidade. Em nome dos princípios da proporcionalidade da reação, da razoabilidade (bom senso), da economicidade (evitar desperdícios com medidas formais que podem ser desnecessárias) e eficiência (alcançar bons resultados), o chefe imediato não deve encaminhar notícias aos seus superiores que não estejam acompanhadas de um mínimo de razoabilidade. Nos boatos de corredor e nas denúncias anônimas, por exemplo, compete à chefia realizar as primeiras diligências.

Considere-se que se trata de uma providência absolutamente informal, que poderá resultar apenas em um relatório simplificado daquele a quem o chefe designou para realizar as diligências. A averiguação faz parte do poder-dever de todo chefia, a quem compete conjugar na primeira do singular os verbos ordenar, controlar e corrigir.

A **investigação preliminar,** por sua vez, é um expediente que guarda um mínimo de formalidade, sem, entretanto, se confundir com sindicância ou processo. Trata-se de uma medida a ser adotada em instância superior, quando as chefias encaminham notícias desprovidas de elementos mínimos que permitam aferir para a razoabilidade.

A finalidade será a de recolher elementos para aferir a admissibilidade de uma investigação formal (sindicância) ou de um processo disciplinar (que representa maior complexidade e custo). Neste caso, ao invés de se instaurar de imediato uma sindicância ou um processo disciplinar, a mesma autoridade com competência para essas medidas, por meio de despacho, delega a servidor da sua confiança a tarefa de realizar diligências para examinar o que existe de concreto em relação ao que lhe é noticiado.

12. A PARTE OPERACIONAL DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR. APLICAÇÃO ÀS AVERIGUAÇÕES

A investigação preliminar equipara-se a outros expedientes prévios usados na polícia e pelo Ministério Público. A Polícia Federal, por exemplo, vale-se do IPP (investigação policial prévia), assim como o MP utiliza o VPI (verificação prévia de informação). Significa que, antes da instauração de uma sindicância, que é uma investigação complexa, com metodologia de inquérito policial, é recomendável que se faça um levantamento prévio de informações de maneira a subsidiar a autoridade competente quanto à conveniência ou não de deflagrar medidas que demandam custo e tempo.

A autoridade que a determinar, pode encarregar a chefia do setor onde supostamente os fatos ocorreram para que realize esse trabalho de investigação prévia. A rigor, essa chefia já deveria tê-lo feito, em forma de averiguação; mas, não o fazendo, a autoridade superior pode ordenar por despacho que o faça. Neste caso, o que seria averiguação, passa a ser investigação preliminar, ainda que o método de conhecimento dos fatos seja praticamente o mesmo.

É preciso aqui considerar o seguinte: o chefe, assessor ou servidor em geral que for encarregado da investigação preliminar não pode deixar que o expediente se transforme em suas mãos em uma sindicância. Na medida em que esse trabalho envereda para a coleta de depoimentos formais e para procedimentos burocráticos, perde completamente a sua razão de existir.

Tome-se em conta que o principal objeto da investigação preliminar é encontrar sinais de razoabilidade acerca da ocorrência. Em outras palavras,

evidências mínimas de que o **fato** ocorreu. É possível que a autoria não seja alcançada nessa investigação, que tem caráter limitado.

Com a confirmação do fato e da sua relevância, a autoridade vê-se em condições de instaurar uma sindicância investigativa na qual serão colhidas provas sobre o incidente (na investigação preliminar bastam informações) e provas sobre a autoria.

A investigação preliminar, como foi idealizada na sua origem, é um serviço de inteligência. É uma busca simplificada de informações. É um trabalho de campo no qual se busca constatar a ocorrência ou não de algo que seja de interesse para a administração esclarecer. Basicamente isso. Estando presente notícia dessa razoabilidade, avança-se então para uma sindicância.

Há casos em que a investigação preliminar resulta na localização de provas tanto do fato quanto da autoria. Nesta hipótese, ela substituiu a sindicância, que se tornou dispensável. Os elementos probatórios são suficientes para a abertura direta de um processo disciplinar.

E quando o encarregado da investigação preliminar (IP) não encontra provas?

Como visto no tópico acima, o objetivo não é alcançar provas, mas identificar sinais de razoabilidade. Se o encarregado da investigação concluir que é pelo menos altamente provável que tenha ocorrido um fato irregular, cumpriu satisfatoriamente o seu papel. Recomendará, neste caso, a instauração de uma sindicância que avançará em uma investigação mais complexa, adotando critérios utilizados pela polícia judiciária. O mesmo raciocínio vale para a averiguação.

Como são feitos os registros?

Está claro que enquanto uma sindicância colhe provas a IP colhe informações (eventualmente provas). Em algumas situações, as informações podem ser registradas por meio de croquis, desenhos, fotografias e vídeos. Estes dois últimos meios de registro, aliás, são os mais utilizados nos serviços de inteligência.

Em relação ao que as pessoas dizem, não há necessidade absoluta de se tomar a termo, embora seja conveniente fazê-lo quando há o risco de a informação se perder por recuo daquele que a detém. Como se trata de um instrumento preliminar, em regra bastaria que o encarregado da IP, em ouvindo informalmente pessoas, disso fizesse anotação no seu relatório, valendo-se da fé que possui enquanto agente público.

As pessoas que prestam informações necessariamente precisam ser identificadas?

"As vítimas e as testemunhas têm o direito ao silêncio, não para ocultar a verdade, mas para sobreviver".[12]. Desta anotação, tira-se a observação de que em alguns casos a Administração não pode exigir que uma testemunha em potencial seja exposta. O "sobreviver" pode ser tanto a um atentado físico quanto a sobrevivência no ambiente de trabalho, onde algumas pessoas que, por cumprirem o dever, acabam enfrentando retaliações.

Como a Administração não dispõe de instrumento para resguardar essas testemunhas, é legítimo que, ao tomar meramente informações, preserve a sua identidade.

Em uma investigação em ambiente de inteligência não há necessidade de se colher a termo tudo o que as pessoas dizem. Aliás, isso raramente é feito. E nem essas pessoas ficam sabendo da finalidade da conversa. Por uma questão de ética, de boa fé e de preservação desses colaboradores e do ambiente de trabalho não é recomendável que se exponha o nome daqueles que forneceram elementos à investigação preliminar quando houver qualquer forma de risco.

É sabido, por outro lado, que a boa prática empregada nos serviços de inteligência encontra restrições na Administração Pública em geral. Esta, historicamente burocratizada, cartorial, tem a praxe de documentar tudo. Por isso admite-se que seja consignada a origem das informações colhidas junto a pessoas. Todavia, valem como cautela e como recomendação de eficiência, as anotações postas acerca das possíveis consequências àqueles que contribuem com o esclarecimento da causa.

Qual é o prazo da investigação preliminar?

O prazo deve ser dado em despacho, a critério da autoridade que ordenou a providência. Deve-se considerar um "prazo referencial" de quinze dias, que poderá ser extrapolado na conveniência do esclarecimento. Os encarregados da IP devem levar em conta que o compromisso maior é com o esclarecimento da verdade real. Por outro turno, não podem prolongar a investigação sem que isso seja absolutamente necessário.

De fato, o prazo deve ser exíguo, porque não se admite que uma simples coleta de informações demande demasiado tempo. Não sendo assim, a IP

[12] Sampablo Arrubla, jurista colombiano, no XIII Congresso Mundial de Criminologia, agosto de 2003.

perde o sentido e se transforma em uma sindicância convencional, consumindo tempo, recursos públicos e energia vital das pessoas.

Quando se considera encerrado o trabalho?

O encarregado da investigação não precisa ter o sentimento de esclarecer absolutamente tudo, nem o perfeccionismo para recolher provas para cada uma das suas conclusões. O seu trabalho estará muito bem feito se municiar a direção do Tribunal com informações idôneas que permitam decidir ou pelo arquivamento ou pelo desencadear de sindicância ou processo.

Se no seu trabalho de campo tiver elementos que mostrem que o fato não aconteceu, relatará indicando de onde retirou a sua conclusão. Em sentido oposto, a ocorrência não é descartada. Há no mínimo possibilidade de ter procedência a notícia. O momento seguinte será avaliar se, sendo verdadeiro o fato, aquilo tem impacto na ordem interna ou se é juridicamente relevante. Neste caso, recomendará a instauração de uma sindicância investigativa, que terá a função de aprofundar as investigações e recolher provas de materialidade e autoria.

Note-se que o abalo à ordem interna e a relevância jurídica são condições fundamentais para justificar o desdobramento da medida. Toda atividade de controle deve obediência ao artigo 70 da Constituição Federal, que traz a economicidade como um de seus requisitos; e, na mesma linha, é preciso respeitar o artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/67, que proíbe a adoção de medidas de controle meramente formais. Modernamente a Administração Pública reconhece o princípio da insignificância como critério de admissibilidade para instaurar sindicância ou processo. A Controladoria Geral da União (CGU) usa como exemplo no seu manual de processo disciplinar o fato de um funcionário ter usado excepcionalmente a fotocopiadora para reproduzir um documento particular.

É possível recomendar o ajustamento de conduta nesta fase?

O responsável pela investigação, se encontrar um caso de erro ou infração leve cometida por servidor, poderá recomendar que seja lavrado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que é medida que o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí passa a reconhecer como meio alternativo de resolução, implantado no Regimento Interno da Corregedoria-Geral de Justiça.

Na recomendação dessa medida, o responsável pela IP deve considerar o perfil do agente. Em todo processo de natureza penal, como é o disciplinar, apuramos fatos, mas julgamos pessoas. E as pessoas são diferentes.

Quando se recomenda o arquivamento da investigação preliminar?

O arquivamento decorre de três situações:

- resultar demonstrado que o fato não aconteceu;
- ficar demonstrado que o fato não tem relação com o cargo do servidor;
- o fato for de irrelevância jurídica ou sem impacto na ordem interna.

Os servidores encarregados dessa medida, portanto, devem levar em conta essas três possibilidades. Para recomendarem o arquivamento, devem constatar uma dessas hipóteses.

Há fatos que são confirmados, mas que dizem respeito, por exemplo, à vida privada do servidor.

Qual é o formato do relatório da investigação preliminar?

Ao concluir a coleta de informações, o responsável pela investigação apresentará um relatório que deve ser conclusivo quanto à existência ou não de justa causa para sindicância ou processo; ou sinalizando para uma das três hipóteses de arquivamento. Como meio termo, poderá recomendar ajustamento de conduta.

Esse formato vale para as averiguações?

Se a investigação preliminar é ordenada por despacho da autoridade superior, a averiguação é uma iniciativa do próprio chefe. Os procedimentos a serem adotados no ambiente da chefia são praticamente os mesmos: informalidade, celeridade, possibilidade de registros (fotos, croquis, documentos) e relatório simplificado.

13. A POLÍTICA DE CONTROLE DA DISCIPLINA

A Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Piauí adota, como política de controle da disciplina de servidores[13], os seguintes meios:

- **Prevenção**
- **Correção**
- **Ajustamento de conduta**
- **Aplicação de sanções**

[13] Com base no seu novo Regimento Interno.

I – **Prevenção** – Constitui-se em medidas a serem adotadas prioritariamente pela chefia da área de Recursos Humanos com vistas a minimizar os incidentes disciplinares. Entram aqui treinamentos referentes ao exercício do cargo (no que diz respeito ao bem fazer o serviço); conhecimento, preferencialmente em cursos, sobre as responsabilidades, orientando os funcionários sobre a interpretação dos deveres, das proibições, das figuras infracionais complexas que constam do Estatuto (conduta desidiosa, conduta escandalosa na repartição etc...), dos crimes contra a Administração Pública, da improbidade (improbidade genérica, associada à má-fé e à improbidade administrativa, que é regulada em lei própria e está associada principalmente a ato de ofício) e ética.

O trabalho de prevenção deve ser organizado com a coparticipação da Corregedoria e com servidores do Tribunal familiarizados com o sistema. Agregam-se aqui os serviços de controle interno e assessoramento jurídico, escolhendo-se, sempre que possível, os profissionais desses segmentos que efetivamente tenham domínio sobre as matérias.

II – **Correção** – Esta é uma atribuição indelegável das chefias, que têm o dever de interferir diretamente para que os servidores disponham da correta interpretação de ordens e regras, adotem a postura adequada e não incidam em transgressões disciplinares.

Trata-se de uma intervenção a ser feita inicialmente de modo verbal, seguindo-se, se necessário, de uma comunicação escrita.

Essa interferência direta da chefia está dentro do que o Direito espanhol chama de “vigilância interna”, e daquilo que a Ciência da Administração denomina “supervisão funcional”. As chefias, portanto, precisam marcar presença em tempo real e auxiliar os seus subordinados no correto cumprimento dos seus ofícios.

III – **Ajustamento de conduta –** Trata-se de um meio alternativo de resolução de incidentes disciplinares, introduzido no sistema brasileiro em janeiro de 2006 e atualmente adotado por importantes estruturas da Administração Pública no país. Em maio de 2003 foi oficializado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

É importante esclarecer que, na verdade, o que se aplica não é o ajustamento de conduta, mas o princípio da oportunidade. Por esse princípio, extraído do Direito europeu, entende-se que as autoridades não podem fechar os olhos para irregularidades e ilícitos, ainda que pequenos, mas não precisam perseguir todos os casos com sindicâncias e processos, aplicando sanções.

As autoridades administrativas têm um espaço discricionário para examinar no caso concreto a conveniência e a oportunidade. Podem, por conseguinte, eleger outra solução que não seja no ambiente punitivo, tendo em vista sempre a finalidade do controle: melhorar o funcionário e melhorar o serviço.

A solução encontrada, na conjugação de entendimento com o funcionário, será formalizada em um instrumento, que é o termo de ajustamento de conduta. Então, aplica-se o princípio da oportunidade e, nessa aplicação, usa-se como instrumento o ajustamento de conduta. (algumas estruturas administrativas adotaram outra nomenclatura para o instrumento, chamando a peça de transação administrativa, termo de compromisso ético-profissional ou compromisso de adequação funcional).

IV – **Aplicação de sanções** - o Estado moderno (e todas as suas estruturas) está a fugir de expedientes processuais. Entram nesse contexto a mediação e a arbitragem, a transação penal e o ajustamento de conduta hoje adotado nas esferas de infância e da juventude, do meio ambiente, nas relações de trabalho e de consumo e na seara disciplinar. O direito sancionador perde cada vez mais o seu espaço, que passa a ser ocupado pelo compromisso real de resolver as questões, o que é uma imposição do princípio constitucional da eficiência.

Nesse contexto, a aplicação de punições aos servidores deve ser uma excepcionalidade reservada a indivíduos que têm caráter perverso ou são reticentes ao treinamento e a correção. Entram nesse perfil:

- **Psicopata corporativo ou institucional** – Em razão de um dano no córtex frontal, os psicopatas têm desprezo à regra, não possuem freios inibitórios, não experimentam emoções e são capazes de tudo para obter diversão, status e poder. Por isso buscam espaços dentro do serviço público, onde, em tese, podem mais facilmente alcançar os seus objetivos pessoais.

  A psicopatia mostra-se em três níveis, sendo dois recorrentes dentro dos ofícios públicos: o leve e o moderado.

  O psicopata leve é o conhecido, popularmente, como “171”, que vive de pequenos golpes. Nas repartições públicas é aquele, por exemplo, que toda semana “mata” um parente para faltar ao trabalho.

  O psicopata em nível moderado tem desejos mais elevados. Ao entrar para o serviço público ou para o mundo corporativo, logo monta “esquemas” para tirar proveito à custa dos outros. É movido a maiores

ambições. Deseja os melhores postos. Vislumbra a possibilidade de obter altas vantagens financeiras em curto prazo,

Por fim, há o psicopata em nível grave, capaz de matar e até com nível de sadismo. Este é uma exceção. A regra é a psicopatia leve e moderada, que acometem uma em cada 25 pessoas.

Como regra o psicopata não quer prejudicar terceiros. Não é exatamente isso o que lhe move. Ele deseja diversão, status e poder. Se para alcançar esses objetivos, no entanto, tiver que atropelar a carreira ou a vida de outrem, ele seguirá em frente, pois não tem sentimento de compaixão.

- **Doente moral** – É a pessoa que não se ajusta ao cumprimento de regras e ainda tem o esquisito prazer em desafiá-las ou em debochar daqueles que as cumprem. Este é o candidato preferencial para a aplicação do dispositivo disciplinar que trata da quebra do dever de cumprir normas legais e regulamentares. É uma situação substancialmente diferente daquele servidor que se equivoca no cumprimento de uma norma (erro sobre a ilicitude do fato, de que trata o Código Penal).

- **Inabilidade funcional** – É o caso do servidor que, treinado e acompanhado, ainda assim não assimila a forma correta de cumprimento das suas obrigações. Ou não acompanha o ritmo ou não mantém o padrão médio de produção ou qualidade. Em algumas tarefas, pode colocar em risco a segurança de pessoas e de serviços, sujeitando a Administração às consequências de monta.

- **Inapetente laboral** – É o individuo que, no dia a dia, geralmente mostra-se simpático, agradável no relacionamento pessoal, prestativo na organização de comemorações. *Apenas* não trabalha.

  O servidor nesse perfil deverá ser “acompanhado” pelas respectivas chefias. A partir desse controle na ponta, a Administração empregará os meios progressivos (correção, ajustamento de conduta, advertência, suspensão). Inviabilizados esses recursos, o funcionário resultará apenado com demissão, como incurso na figura jurídica da desídia (que pressupõe cometimento reiterado de faltas devidamente punidas).

A aplicação de sanções, portanto, tem um público específico. Exige o devido processo legal, que não pode ser banalizado no enfrentamento de pequenas ocorrências, muitas delas relacionadas a situações de erro.

Toda vez que é instaurada uma sindicância acusatória ou um processo disciplinar transfere-se ao contribuinte uma expressiva conta. Gastam-se recursos públicos e desgastam-se pessoas, sendo que pela simples punição raramente melhora-se o funcionário ou melhora-se o serviço. A pena, portanto, deve ser reservada para construir o caminho da demissão daqueles que são incompatíveis com as responsabilidades dos ofícios públicos.

14. SITUAÇÕES QUE INTERFEREM NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES FUNCIONAIS

Os chefes devem estar atentos às situações que podem interferir no cumprimento regular das obrigações pelos seus subordinados. Elas tanto podem decorrer de traços de personalidade dos servidores, quanto de enfermidades físicas ou psicológicas.

É sabido que algumas pessoas, pelos traços de personalidade, não se ajustam às normas, não se adaptam aos controles, não se adequam aos ambientes de trabalho. Outras apresentam quadros paranóicos, são capazes de identificar motivos ocultos em qualquer intervenção dos colegas e acreditar que um simples controle do chefe representa assédio moral. Podem potencializar incidentes, deflagrar conflitos sem causa, alimentar denúncias vazias e até deixar de comparecer ao serviço pelos mais inusitados motivos.

Quem trabalha no comando de pessoas, portanto, deve estudar esses perfis e estar permanentemente atualizado sobre as chamadas doenças modernas. Entram aqui a querelomania, o transtorno obsessivo compulsivo, a síndrome do pavio curto, a síndrome do pânico, a depressão e a dependência química.

Há também fatores externos que contribuem, especialmente, para faltas e atrasos de servidores. Entre esses motivos, são identificados com realce desajustes conjugais, alienação parental, quadro de dívidas particulares, enfermidades na família e falta de motivação. O chefe comprometido com resultado terá sensibilidade para conversar com subordinados nessas situações e viabilizar, com as respectivas estruturas do Tribunal, o atendimento adequado.

15. OS PROCEDIMENTOS DA CORREÇÃO

A correção, como já visto, é o instrumento preventivo de que dispõem as chefias no seu poder-dever de controle. É a chamada *vigilância interna* ou *supervisão funcional*, matérias já tratadas neste estudo.

O chefe deve abordar o servidor subordinado sempre que perceber uma situação de erro no cumprimento das suas obrigações, das ordens exaradas, das normas funcionais ou na postura perante autoridades, advogados, colegas e terceiros.

A primeira abordagem será sempre verbal, reservadamente. Persistindo o equívoco, haverá uma comunicação escrita.

Quais são os efeitos da comunicação escrita?

O principal efeito é psicológico. Consiste em a chefia *marcar presença*, sinalizando que naquele ambiente existe controle. É sabido que é exatamente a imediaticidade da resposta que inibe os ilícitos.

No chamado mundo corporativo, esse procedimento é usual. As chefias são treinadas a exercerem esse controle e a permanentemente alertarem os empregados subordinados quanto à correção nos seus ofícios. Seguramente por isso o número de incidentes nas instituições privadas é significativamente menor do que as ocorrências que se multiplicam no serviço público.

O outro efeito da correção, quando expressa em comunicação escrita, é gerar para o próprio chefe um documento com dupla finalidade:

a) resguardo pessoal, na medida em que não poderá ser responsabilizado por omissão, improbidade administrativa, prevaricação ou condescendência criminosa;

b) para ter uma referência futura quanto a conveniência ou não de uma nova comunicação escrita e para avaliar se é o caso de encaminhar notícia à autoridade superior.

É admissível que a chefia, no exame do caso pontual, identifique uma situação de risco que pode comprometer a regularidade do serviço em outras unidades. Neste caso, tem o dever funcional de dar notícia a superiores hierárquicos (inclusive Corregedoria), podendo encaminhar cópia da comunicação e até mesmo da resposta do funcionário.

É legítimo, por derradeiro, que as comunicações escritas sejam consultadas por comissões de sindicância, processo disciplinar e em diligências de investigação preliminar. Todavia essas comunicações serão meros referenciais e não podem ser usados como maus antecedentes.

Como se faz o registro?

A comunicação escrita ficará arquivada na unidade, prestando-se futuramente para consultas quanto à conveniência ou não de nova medida equivalente, ou para fins de estatística.

O servidor recebe cópia?

O funcionário, quando da comunicação escrita, receberá uma via assinada pelo chefe e poderá, em cinco dias, apresentar uma resposta.

Essa resposta, entretanto, não deve ser confundida com uma defesa, embora possa ter estrutura equivalente, inclusive instruída com documentos esclarecedores (atestado médico, boletim de ocorrência etc.). Trata-se, todavia, de explicação que rotineiramente todas as pessoas questionadas têm necessidade de oferecer. O chefe não pode deixar de recebê-la. O recebimento não significa que aquela resposta tenha que ser exaustivamente examinada e que se preste para estabelecer uma *discussão processual.*

E quando houver desencontro de entendimentos entre a chefia e o subordinado?

Do poder hierárquico decorre a legitimidade da ordem. Pressupõe-se que aquilo que os superiores determinam está ao abrigo da legitimidade e da veracidade.

Na mesma linha, os servidores têm o dever de obediência. O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Piauí preceitua que os funcionários devem cumprir as ordens dos seus superiores, ressaltando como exceção aquelas que forem *manifestamente* ilegais. A exceção posta em lei não é uma abertura para que o funcionário descumpra as ordens que **ele** acha que são ilegais. O legislador condicionou ao *manifestamente* ilegais.

Resta entender o que significa “manifestamente”. Para isso tem-se na doutrina uma referência objetiva. “Manifestamente” significa:

- aquilo que é notório, ou seja, que não há qualquer espaço para discussão. Por exemplo quando a chefia determina que adultere um documento;

- aquilo que está declarado por quem tem competência institucional para fazê-lo. Aqui entram pareceres do serviço jurídico consultivo, decisão da Corte de Contas incidental sobre aquele caso, ordem judicial ou determinação expressa da direção do Tribunal àquele agente.

Quando o servidor estiver convicto de que aquela interpretação exarada pela chefia não estiver em harmonia com as regras internas ou com o ordenamento legal superior, poderá levar ao conhecimento da Administração do Tribunal, seguindo os procedimentos que se encontram regulados no Estatuto funcional.

Por fim a chefia pode se defrontar com situação real de dúvida. Examinando as ponderações do funcionário e cotejando-as com o seu entendimento particular, perceberá a necessidade de um esclarecimento superior. Neste caso, em se tratando de interpretação de norma, deverá provocar a manifestação da assessoria jurídica que tem o papel de *pacificar* entendimentos. E se for dúvida quanto a procedimento, deverá encaminhar consulta à unidade que possa prestar a devida orientação.

Impedimento para compor comissão

O chefe que adotou providências de correção ou encaminhou a notícia de ilícito para autoridade superior, está impedido de compor comissão de sindicância e de processo disciplinar.

16. A APLICAÇÃO DO AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O ajustamento de conduta passa a ser adotado pela Corregedoria-Geral de Justiça como instrumento alternativo de resolução de incidentes disciplinares, seguindo o exemplo de outros tribunais, bem como de órgãos da Administração Pública em vários níveis, inclusive a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República. Reza o Regimento Interno:

> **Art. 74.** O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é o instrumento por meio do qual o servidor interessado declara estar ciente da irregularidade a que deu causa, culposa ou dolosamente, comprometendo-se a ajustar sua conduta em observância aos deveres e proibições previstas na legislação vigente.

§ 1º. O Corregedor-Geral e os Juízes Corregedores, de ofício ou a pedido do interessado, poderão, nos casos de erro reiterado[14] ou de infração disciplinar suscetíveis de penas de advertência ou suspenção até 30 (trinta) dias, firmar TAC, desde que atendidos os requisitos previstos neste Regimento.

§ 2°. Não poderá ser aplicado o Termo de Ajustamento de Conduta nos seguintes casos:

I) condutas relacionadas a licitações e à execução de contratos administrativos, salvo em situações de erro sem dano;

II) existência de prejuízo ao erário;

III) fatos que estiverem sendo apurados por meio de inquérito policial, inquérito civil, ação penal ou ação civil;

IV) fatos sobre os quais o agente firmou TAC anteriormente;

V) concurso de infrações administrativas; e

VI) fatos acerca dos quais haja condenação perante Tribunal de Contas.

§ 3°. O TAC será aplicado pelo Juiz Corregedor que conhecer do incidente ou que for designado para tal fim pelo Corregedor-Geral, cabendo a este, em qualquer hipótese, a homologação.

§ 4°. Nas Comarcas, o ajustamento de conduta será atribuição do Juiz Diretor do Foro.

§ 5°. A autoridade que tomar o Termo deverá considerar sempre a finalidade dessa medida disciplinar, alternativa de processo e punição, valorizando a possibilidade de resultado eficaz, especialmente a reeducação do agente, mediante a correta e imediata compreensão dos seus deveres e proibições, bem como a melhoria da qualidade do serviço por ele desempenhado, ficando essas condições expressas no compromisso.

[14] O erro deve ser, incialmente, corrigido pela chefia imediata. Se reiterado, o fato deve ser comunicado à Corregedoria que, na análise de cada caso, poderá concluir pela oportunidade de aplicar o TAC.

A aplicação da medida alternativa será realizada em nível superior às chefias imediatas, mas compete a estas a sinalização para a conveniência da aplicação.

Quando a medida pode ser adotada?

A princípio, o servidor terá a conduta ajustada, mediante um compromisso, nas situações de erro, sendo admitida a solução também nas infrações disciplinares puníveis com advertência ou suspensão de até trinta dias, considerando-se o conjunto de critérios relacionados na norma interna.

A prioridade é a resolução das situações de erro. No Direito Disciplinar moderno, “erro não se pune, erro se corrige”.

Assim, o TAC tem uma ampla utilização nos seguintes casos:

a) Erro na interpretação de ordens e normas;
b) Erro de postura;
c) Erro no discernimento de um fato, o que pode ser também compreendido como erro no cumprimento de uma tarefa.

Pressupõe-se que o servidor já tenha sido orientado verbalmente pela chefia e que tenha, em momento seguinte, recebido comunicação escrita. O próximo passo será o TAC, na expectativa de que um **compromisso formal** perante uma autoridade superior tenha o condão de restabelecer a compreensão do agente.

Ainda que o as intervenções da chefia não tenham surtido efeito, é de bom tom, seguindo-se a linha da proporcionalidade da reação, que a Administração faça nova tentativa, desta vez em nível superior. Pode ocorrer que a intervenção da chefia tenha sido inadequada, o que por si só, justifica essa nova oportunidade.

Qual é o momento do TAC?

O ideal é que o TAC seja adotado depois das tentativas de correção pela chefia imediata e antes da instauração de sindicância ou processo.

Tem-se a expectativa de, com a tomada desse compromisso, restabelecer a ordem administrativa, melhorando o servidor e melhorando o serviço. Pode acontecer, entretanto, que já tenha sido instaurada a sindicância ou processo. Neste caso, a respectiva comissão poderá a qualquer momento (entre eles o relatório) recomendar a adoção dessa medida, ao invés do simples

arquivamento, ou ao invés da aplicação de uma pena, com pouca possibilidade de resultado eficaz.

Qual a conveniência em se propor o TAC no curso de sindicância ou processo?

O controle da disciplina tem um fim: melhorar o funcionário e melhorar o serviço. Ninguém está mais apto do que os membros da comissão, que tiveram contato direto com o funcionário e examinaram a prova, para aferir com segurança sobre eventual conveniência de se adotar o TAC.

Quando a comissão perceber que o arquivamento não se faz recomendável porque poderá estimular outros ilícitos, bem como observar que uma punição não alcançará o objetivo do controle, poderá sugerir o ajustamento de conduta como forma de alcançar o melhor resultado.

Note-se que o melhor momento para a comissão identificar essa situação é no interrogatório. Portanto, servidores em cargo ou função de chefia, assim como os demais servidores que integrarem comissões de inquérito, devem valorizar esse momento. Nesse encontro direto com o acusado, e já tendo examinado elementos de prova, será possível estabelecer um adequado juízo de valor. Nessa oportunidade o TAC poderá ser proposto, informando-se ao funcionário que, se aceitar, a causa será imediatamente relatada com essa proposta e encaminhada à autoridade julgadora do feito disciplinar.

A autoridade correcional, por sua vez, poderá não acatar a proposta da comissão. Neste caso, devolverá os autos com a sua conclusão, sob motivação, cabendo à comissão dar continuidade regular ao processo (indiciando ou não o funcionário, a partir de critérios técnicos).

Note-se que a intervenção da chefia nessa causa é relevante. Tudo começa com a preparação do caminho, por meio das tentativas de correção; evolui para a manifestação, quando consultada para efeitos de juízo abonatório; e pode ser determinante quando esse servidor for integrar comissão de processo disciplinar.

Quem aplica o TAC?

A aplicação do TAC está definida no Regimento Interno da Corregedoria-Geral:

Art. 74. (...)

> **§ 1º.** O Corregedor-Geral e os Juízes Corregedores, de ofício ou a pedido do interessado, poderão, nos casos de erro reiterado[15] ou de infração disciplinar suscetíveis de penas de advertência ou suspenção até 30 (trinta) dias, firmar TAC, desde que atendidos os requisitos previstos neste Regimento.
>
> **(...)**
>
> **§ 3°**. O TAC será aplicado pelo Juiz Corregedor que conhecer do incidente ou que for designado para tal fim pelo Corregedor-Geral, cabendo a este, em qualquer hipótese, a homologação.
>
> **§ 4°**. Nas Comarcas, o ajustamento de conduta será atribuição do Juiz Diretor do Foro.

É importante que a tomada desse compromisso seja realizada com o mínimo de solenidade e com a efetiva compreensão do funcionário acerca do incidente. Não é simplesmente um ato burocrático. Não pode ser um mero recolhimento de uma assinatura mecânica. O agente que tomar o compromisso precisa efetivamente mostrar ao servidor o seu equívoco e recomendar medidas que evitem novos incidentes.

Pode ser celebrado TAC com servidor beneficiado pela medida anteriormente?

Entenda-se que não se pode engessar a adoção da medida porque se assim for estará sendo desqualificado o principal fundamento que a sustenta: o princípio da oportunidade. Esse princípio, por sua vez, tem a sua base na chamada discricionariedade da ação disciplinar, extraída do Direito alemão. Significa que a autoridade tem o espaço discricionário e, assim, poderá, em cada caso, decidir se aplica ou não o TAC, inclusive mais de uma vez em relação à mesma pessoa, mas por incidente diverso.

Há audiência?

Aquele a quem for delegada a atribuição de aplicação do TAC, poderá realizar audiência especial para a oitiva do servidor. Não se trata de tomar as suas declarações, mas de um encontro entre o responsável pela medida e o funcionário. O representante da Administração fará uma exposição do incidente e procurará colher do servidor o correto entendimento sobre o que aconteceu. Dessa conversa, deverá brotar o compromisso do funcionário de, conforme o

[15] O erro deve ser, incialmente, corrigido pela chefia imediata. Se reiterado, o fato deve ser comunicado à Corregedoria que, na análise de cada caso, poderá concluir pela oportunidade de aplicar o TAC.

caso, modificar a postura, concluir uma tarefa, reparar um dano e, de alguma forma, restabelecer a ordem administrativa.

Essa audiência é una. A rigor não admite instrução. Na mesma ocasião, no entanto, a autoridade pode ouvir (sem lavrar termo) algumas pessoas que podem ajudá-lo a aferir a conveniência da medida. Essas diligências adotadas serão simplesmente registradas no próprio TAC; e se a conclusão for pela não admissibilidade da medida ou pela não aceitação do compromisso, será lavrada ata registrando o desdobramento da audiência.

Sendo aceita a proposta, a autoridade que presidir o ato fará a lavratura do Termo e colherá as assinaturas. Esse documento será produzido em três vias, ficando uma com o funcionário, uma anexada ao procedimento alternativo e outra irá para a pasta funcional.

Como se faz o chamamento para a audiência?

Não há intimação, porque não se trata de um expediente processual; e não se deve fazer convite, porque este pressupõe a possibilidade de aceitar ou não. O servidor, portanto, é *convocado*.

Com a convocação, necessariamente terá que comparecer no dia, hora e local designados pela agente com função delegada. O funcionário tem o direito de aceitar ou não a proposta, mas não pode recusar a comparecer. Em não comparecendo, incorre em ato de insubordinação.

Quais são os efeitos do TAC?

Sob o ponto de vista formal, o TAC não representa punição e não poderá ser considerado para efeitos de antecedentes. Se o funcionário insistir na conduta, será instaurada sindicância acusatória, cuja pena será de advertência; se voltar a mesma ocorrência, em nova sindicância receberá suspensão; se outra vez praticar o ato, responderá a processo disciplinar ficando sujeito à demissão por conduta desidiosa.

Há necessidade de advogado?

No mínimo é recomendável que se adote a cautela. O ato de convocação deve informar da faculdade de o arguido se fazer assistir por advogado; e caso compareça desassistido, ao agente que preside a audiência nomeará um servidor de hierarquia igual ou superior, para oficiar como defensor *ad-hoc*.

Observa-se que não se trata de uma defesa propriamente dita. O defensor, na verdade, será uma espécie de testemunha instrumental que atestará a regularidade do ato, sobretudo, no que diz respeito à expressão livre da vontade.

O TAC é publicado?

O TAC não deve ser publicado, porque, no caso, a publicação não atende a nenhum dos objetivos das publicações oficiais, conforme apontamentos neste Manual. O efeito mais provável de uma publicação será inibir o servidor, que recusará a composição por temer exposição publica. Poderá preferir ser submetido a processo disciplinar, no qual lutará pela absolvição.

Como se faz o acompanhamento do resultado do TAC?

Algumas instituições que regulamentaram o TAC estabeleceram mecanismos de acompanhamento do resultado. É conveniente que as chefias, no âmbito deste Tribunal, tenham acesso ao Termo assinado pelo servidor e passem a acompanhar o cumprimento do que foi acordado. Em caso de descumprimento, devem noticiar à autoridade superior, para que, então, sejam adotadas as medidas coercitivas que o caso requer, a partir da abertura de processo disciplinar.

Entenda-se que a instauração de uma ação disciplinar não será pelo descumprimento do acordo, mas pela nova incidência, o que sinaliza para um perfil de incompatibilidade funcional. Vê-se, no caso, que o servidor deixa de ser um candidato para a resolução por meio alternativo e passa a ser cliente do poder sancionador.

PARTE IV
Dos danos ao erário e ao patrimônio

17. O DEVER DE REPARAR

Causar dano não é infração disciplinar: infração disciplinar é não reparar o dano causado. Evidentemente trata-se aqui estritamente do elemento dano. Quando um agente público apropria-se de bem público, lesa as contas do Tribunal, desvia recursos públicos ou recursos privados dos quais tem a guarda em razão do cargo, o bem tutelado é outro, que não o dano em si, mas a conduta dolosa.

No presente tópico, o Manual refere-se exclusivamente àquelas ocorrências culposas, nas quais o servidor, por negligência, imperícia ou imprudência causa um prejuízo ao erário (dinheiro público) ou a patrimônio institucional. Por exemplo, multa de trânsito, extravio de telefone celular ou *laptop* de que tinha a guarda; ou queda acidental de um equipamento. Nesses casos, não há o elemento intenção, o que afasta, a princípio, a responsabilidade disciplinar. O que existe é o dever de o servidor reparar, o que pode ser feito por indenização, por pagamento direto, indenização, por autorização de desconto em folha de pagamento, reposição ou conserto, como será demonstrado em detalhes em ponto adiante no presente Manual.

Quando o agente causador restabelece a ordem, por um desses meios, esgota-se a interferência do controle.

Portanto, ao tomar conhecimento de incidente dessa ordem, o chefe deve fazer a verificação acerca das circunstâncias do fato. Percebendo que não houve a intencionalidade do agente, abordará o funcionário com a proposta de reparação. Uma vez aceita, em uma das modalidades acima mencionadas, será dado encaminhamento para ao setor competente para seja lavrado Termo Circunstanciado Administrativo[16] e a questão estará resolvida, em homenagem aos princípios da proporcionalidade da reação, economicidade, razoabilidade e eficiência.

O Regimento Interno da Corregedoria-Geral assim disciplina a matéria:

> **Art. 87.** No caso de dano financeiro ou patrimonial em valor até o limite de dispensa de licitação, estando comprovada em investigação preliminar ou outro meio a ausência de dolo, e tendo o servidor feito voluntariamente a reparação, não será instaurada sindicância, resolvendo-se a causa em Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).
>
> **§ 1º**. O servidor pode reparar o dano mediante indenização, reposição ou conserto.[17]
>
> **§ 2º**. O TCA poderá ser lavrado pelo titular da unidade de controle do patrimônio, ou por quem o Corregedor-Geral determinar.

[16] O Termo Circunstanciado Administrativo foi implantado pela Controladoria-Geral da União pela Instrução Normativa nº 04/2009; e passou a ser adotado em regulamentação interna por vários Tribunais.

[17] A indenização pode se dar pelo pagamento direto ou pela autorização de desconto em folha; a reposição consiste na aquisição de bem em iguais condições; e o conserto, quando possível deve devolver à coisa as condições de funcionamento ou uso.

Por outro turno, se o servidor for recorrente nessas situações, causando danos que sinalizam, por exemplo, para uma negligência ou imprudência contumaz, o bem a ser protegido deixa de ser o dano em si e passa a ser a conduta.

18.O TERMO CIRCUNSTANCIADO ADMINISTRATIVO

O Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) veio às boas práticas administrativas como outro expediente alternativo de resolução de incidentes, como o ajustamento de conduta, focado, todavia, no elemento dano ao erário ou ao patrimônio.

Era praxe tratar-se a questão dano no ambiente da sindicância disciplinar (acusatória) ou em sede de processo disciplinar. Consistia, no caso, em um grave equívoco técnico. Com efeito, causar dano não é infração disciplinar; a infração disciplinar consiste em não reparar o dano causado. Logo, se o servidor fizer a composição, nada justifica o desencadear de expedientes disciplinares por esse fato.

Outro instrumento utilizado em situação de dano era o processo de tomada de contas especial (TCE), previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Trata-se aqui de um processo extremamente complexo, que começa dentro da estrutura administrativa e termina com julgamento na Corte de Contas. Nas mais otimistas expectativas, esse processo leva 36 meses e tem probabilidade de resultado em 2% dos casos, segundo avaliações do Tribunal de Contas da União – situação que se reflete nas unidades da Federação.

A TCE deve ser reservada para situações especiais, a começar pelo valor da causa. Periodicamente, os Tribunais de Contas estabelecem o valor de alçada (atualmente de R$ 25.000,00 na esfera federal)[18]. A outra situação é a impossibilidade de acordo com o agente público responsável.

Surgiu, então, em bom momento, a possibilidade de se resolver essas questões de dano mediante a conciliação com o responsável. Para formalizar esse acordo, a CGU instituiu o chamado “Termo Circunstanciado Administrativo” (TCA), instrumentalizado pela IN nº 04/2009. Usou como fundamentos a economicidade no controle (art. 70 da CF e o artigo 14 do Decreto-Lei nº 200/67).

[18] Valor de referência em 2013 no TCU. Consultar, se for o caso, a tabela atualizada do Tribunal de Contas do Estado.

O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, como visto no tópico anterior, implantou a medida no Regimento Interno da sua Corregedoria-Geral. O TCA poderá ser lavrado pelo titular da unidade de controle do patrimônio, ou por quem o Corregedor-Geral determinar.

Possibilidade de apuração

Como condição fundamental, o TCA somente pode ser aplicado em situação de culpa. Não se admite quando da ocorrência de dolo. Em alguns casos, não há clareza imediata quanto a essa situação, o que exige que as chefias realizem uma averiguação prévia. Não devem enveredar, entretanto, para o ambiente de uma complexa sindicância, pois isso tornaria prejudicial o principal sentido da medida, que é a conjugação da rapidez com a economicidade. Uma sindicância demanda tempo e fere o princípio de que o controle não pode ser mais oneroso do que o objeto controlado.

Nesta linha, deve-se entender que o TCA não é uma apuração no sentido estrito, mas trata-se de uma composição com o servidor ou com qualquer pessoa física ou jurídica que, de alguma forma, seja responsável por dano ou extravio de bem público ou que esteja sob a guarda da Administração. Deve-se evitar, por conseguinte, avançar para a ideia de um processo; o TCA não comporta, como regra, a figura de “autos” (capa, numeração processual, autuação, fase contraditória etc.).

Os responsáveis pela medida não podem perder a referência de que o objetivo do TCA é simplificar; é eliminar procedimentos que se mostram complexos, demorados e sem qualquer utilidade. Assim, no modelo ideal, o TCA deve se resumir a uma “ata” da ocorrência, com descrição sucinta do que aconteceu, com informação sobre o dano (o extravio) e o seu valor e com a forma de resolução que for acordada com a outra parte. Bastaria isso.

Considere-se, então, que o primeiro pressuposto do TCA é o reconhecimento pelo servidor (ou outra pessoa física ou jurídica responsável) do dano causado. Aquele acordo que talvez fosse feito perante o Poder Judiciário, é antecipado e feito rapidamente e de forma simplificada pela Administração. E realizado no ambiente da chefia, sem necessidade de envolver instâncias superiores.

Se o funcionário (ou outra pessoa) não assumir a responsabilidade, o assunto deverá então ser discutido no “devido processo legal”. Não há que se falar aqui em TCA para apurar fatos ou discutir responsabilidades.

Embora a norma interna da Corte refira-se á aplicação do TAC em relação a servidor, as boas práticas recomendam a mesma medida em relação a particular que, acidentalmente, causou dano ao patrimônio público.

Dolo

Na existência de dolo do funcionário, a solução não será admitida nessa via. Isto porque, em se tratando de ato doloso, o maior bem jurídico a ser tutelado é a **conduta** da pessoa.

Como seria, então, conduzida a demanda no caso de dolo? Instaura-se sindicância investigativa, que é o expediente próprio para recolher provas sobre a conduta e, das suas conclusões, deverão sobressair o desdobramento:

- responsabilidade disciplinar de funcionário, pela quebra do dever de reparar dano;

- promoção de medida que tenha força executória, ou seja, que viabilize a cobrança do prejuízo (tomada de contas especial ou ação cível de reparação).

É evidente que há casos que uma simples averiguação, ou uma investigação preliminar, alcançam o objeto da sindicância. Logo, serão usados esses recursos, menos onerosos e mais céleres.

Se durante esses expedientes o responsável decidir pela reparação, é da melhor inteligência entender que a Administração pode receber o valor, firmando um TCA, sem prejuízo de continuar com medida própria relacionada à responsabilidade pela conduta. Evidentemente, em se tratando de funcionário, essa reparação, ainda que tardia, deverá ser considerada como atenuante.

19. O TERMO DE RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL

A Controladoria-Geral da União, valendo-se de enunciados do antigo DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) e de referenciais da Advocacia Geral da União e da jurisprudência, faz a diferença entre Termo de Responsabilidade e responsabilidade administrativa.

Termo de Responsabilidade é um registro para o controle patrimonial que pode ser o início do raciocínio para apurar eventual responsabilidade de agente público que se mostra omisso no dever de controle do patrimônio Todavia, a simples assinatura nesse Termo não torna automaticamente a pessoa

responsável pela reparação. Todos os referenciais de direito apontam que a responsabilidade civil, o que é o caso, exige o nexo de causalidade. Compete à Administração provar que o agente, de alguma forma, por ação ou omissão, contribuiu para o resultado. Não se admite presunção.

O entendimento de bem público

Deve-se considerar como bem público não apenas aqueles bens que constam formalmente patrimoniados, mas quaisquer bens que tenham sido adquiridos com recursos da Administração.

Mais uma vez faz-se necessária a compreensão do alcance da medida, que não pode ser limitada em cenário de absurdo. A aplicabilidade do TCA tem um amplo espaço em relação a bens que estão sob a guarda e responsabilidade da Administração e bens de consumo, que não são patrimoniados.

O espírito da norma é de maneira rápida e econômica resolver o incidente. Por isso, aplicação do TCA deve ter interpretação abrangente, de forma a viabilizar a composição com o responsável de tudo aquilo que representar extravio ou dano.

Limite de valor para o TCA

A CGU adotou essa forma de resolução para prejuízos "de pequeno valor", assim considerados aqueles até o limite da dispensa de licitação. O Regimento Interno da Corregedoria-Geral seguiu o mesmo critério na normatização interna:

> **Art. 87.** No caso de dano financeiro ou patrimonial em valor **até o limite de dispensa de licitação**, estando comprovada em investigação preliminar ou outro meio a ausência de dolo, e tendo o servidor feito voluntariamente a reparação, não será instaurada sindicância, resolvendo-se a causa em Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

E se não existir nem culpa?

Em não existindo culpa, não há o dever de reparar. A reparação exige que se estabeleça um nexo de causalidade entre uma negligência, imperícia ou imprudência e o dano apontado.

Como se consolida a resolução do incidente?

A resolução por acordo em TCA dá-se da seguinte forma:

a) A primeira forma de resolução é na modalidade indenização, que pode ser considerado como "meio de pagamento". Nesta hipótese, o responsável tem duas formas de *pagar*: pela disponibilidade do valor total (recolhimento) ou pela autorização de desconto em folha de pagamento.

b) A outra forma de resolução por meio de TCA é a reposição. Neste caso o responsável adquire um bem similar e o coloca em substituição ao bem danificado ou extraviado.

c) Por fim, o responsável pode optar, quando possível, pelo conserto do bem danificado.

Vindo a resolução por um desses meios e não havendo conduta dolosa, a inteligência recomenda que se lavre o TCA de imediato e ponha-se fim ao incidente. O titular da unidade de controle do patrimônio, ou por quem o Corregedor-Geral determinar, após lavrar o Termo, encaminhará o documento para homologação[19].

Por outro lado, reserva-se ao Corregedor-Geral a possibilidade de não homologar. Sob motivação, poderá demonstrar a não aplicabilidade do TCA em razão, por exemplo, de o valor indenizado estar aquém do dano ou por considerar, por elementos objetivos, que a conduta do responsável foi dolosa.

E se a conduta for regular?

A rigor, não há julgamento de mérito. Quando se fala em TCA, de um lado a Administração já tem elementos objetivos que sinalizam para a responsabilidade do agente; e o agente, por sua vez, aceita fazer a reparação.

Se o suposto responsável sustentar que a sua conduta foi regular e, por conseguinte, recusa-se a reparar, a matéria não será discutida em TCA. O Termo Circunstanciado Administrativo é para substituir processo no caso de composição. Não havendo acordo, então parte-se para o devido processo, devendo a chefia levar o incidente a conhecimento da autoridade superior, demonstrando a sua tentativa de composição.

[19] A homologação é feita pelo Corregedor-Geral.

Qual é o devido processo?

Cabe à autoridade administrativa, em nível de direção do Tribunal, aferir qual a medida a ser adotada, a partir do exame dos fatos e dos elementos disponíveis. Poderá ser a tomada de contas especial, que consiste em uma espécie do gênero *processo administrativo*; poderá ser uma ação civil de reparação de dano, a ser intentada por meio do serviço jurídico da União; e, paralelamente, a Administração pode promover a responsabilidade disciplinar pela falta de zelo com o material ou o patrimônio público. Em alguns casos, poderá ser instaurada previamente uma sindicância investigativa, para recolher provas que serão essenciais para a propositura das medidas administrativas e judiciais. Às chefias compete, tanto quanto possível, oferecer à Corregedoria os elementos que permitam aferir a dimensão do incidente e, eventualmente, substituir investigações.

PARTE V
Dos serviços terceirizados

20. O TREINAMENTO INTRODUTÓRIO

O Tribunal possui contratos de prestação de serviços com empresas que disponibilizam, nas suas instalações, empregados para a realização de tarefas que são terceirizadas. São pessoas de fora do serviço público que, muitas vezes, não conhecem as peculiaridades do ambiente e, por conseguinte, devem receber **treinamento introdutório**.

As chefias de setores nos quais houver prestação de serviço nesse formato devem, portanto, realizar um treinamento específico, que não se confunde e não é substituído por aquele que é oferecido pelo empregador contratado. Este, por certo, preparou os seus empregados para a execução do serviço em si; compete aos representantes da Administração, por seu turno, mostrar os espaços físicos, explicar as rotinas, orientar quanto às posturas em um ambiente que é naturalmente sóbrio.

21. OS INCIDENTES COM EMPREGADOS

Quando da insatisfação com a qualidade dos serviços, ou em relação a qualquer incidente envolvendo empregado da contratada, os chefes devem se reportar ao fiscal do contrato, sendo vedada a interferência direta com o empregado ou com o preposto da empresa.

Os fiscais de contratos, por sua vez, devem disponibilizar instrumentos de aferição da qualidade desses serviços. Livro de Reclamações, pesquisas de satisfação e entrevistas são alguns dos meios de acompanhamento da regularidade contratual.

Considere-se, por outro turno, que os incidentes nem sempre estão relacionados à prestação do serviço em si, mas ao comportamento inadequado dos empregados. Há quem utilize a facilidade de trânsito na repartição pública para venda de bijuterias, para coletar apostas de jogo-do-bicho, para distribuir publicidade etc. Outros se envolvem em incidentes particulares com servidores ou apresentam sinais de uso de substâncias químicas, lícitas ou ilícitas. São situações que igualmente exigem a interferência das chefias dos respectivos setores, dando a conhecer ao fiscal do contrato.