

Cunha, Alexandre dos Santos et al.

Working Paper

Análise do quadro crescente de funcionários públicos responsabilizados por irregularidades (2003-2018)

Texto para Discussão, No. 2544

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cunha, Alexandre dos Santos et al. (2020) : Análise do quadro crescente de funcionários públicos responsabilizados por irregularidades (2003-2018), Texto para Discussão, No. 2544, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240739>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2544

**ANÁLISE DO QUADRO CRESCENTE
DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS
RESPONSABILIZADOS POR
IRREGULARIDADES (2003-2018)**

**Alexandre dos Santos Cunha
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Bernardo Abreu de Medeiros
Breno Simões Magro Júnior
Olívia Gomes Pessoa
Sérgio Peçanha da Silva Coletto**



ANÁLISE DO QUADRO CRESCENTE DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS RESPONSABILIZADOS POR IRREGULARIDADES (2003-2018)

Alexandre dos Santos Cunha¹
Maurício Mota Saboya Pinheiro²
Bernardo Abreu de Medeiros³
Breno Simões Magro Júnior⁴
Olívia Gomes Pessoa⁵
Sérgio Peçanha da Silva Coletto⁶

-
1. Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Codem/Diest) do Ipea.
 2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.
 3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.
 4. Consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
 5. Consultora do PNUD.
 6. Consultor do PNUD.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83; M48; N46.

SUMÁRIO

SINOPSE

APRESENTAÇÃO	7
--------------------	---

PRIMEIRA PARTE – FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E CONTEXTO HISTÓRICO

1 INTRODUÇÃO	8
--------------------	---

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA PÚBLICA	10
--	----

3 A GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA PÓS-CF/1988	12
---	----

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS À PRIMEIRA PARTE	26
---	----

SEGUNDA PARTE – ABORDAGEM QUANTITATIVA: SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL

5 INTRODUÇÃO	31
--------------------	----

6 BASES DE DADOS	32
------------------------	----

7 SIRAP: CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E POTENCIAL ANALÍTICO	35
--	----

8 RESULTADOS QUANTITATIVOS: EXPULSÕES, PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES E PROCESSOS JUDICIAIS (2003-2017)	37
---	----

9 DEMONSTRAÇÃO DE OPERACIONALIDADE: CASOS ESPECÍFICOS	53
---	----

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS À SEGUNDA PARTE	59
---	----

TERCEIRA PARTE – ABORDAGEM QUALITATIVA: ENTREVISTAS COM
AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS

11 INTRODUÇÃO	60
12 METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO E ESTUDOS DE CASOS	61
13 RESULTADOS QUALITATIVOS	63
14 CONSIDERAÇÕES FINAIS À TERCEIRA PARTE	99
15 CONCLUSÕES GERAIS, RECOMENDAÇÕES, LIMITAÇÕES DESTE ESTUDO E PERSPECTIVAS PARA NOVAS PESQUISAS NA ÁREA	100
REFERÊNCIAS	103
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	106

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* procura montar uma estrutura de análise para o estudo do número crescente de casos de responsabilização (expulsões, inquéritos, processos administrativos etc.) de agentes públicos no Brasil, tendo como objetivos: *i*) apresentar o Sistema de Informações sobre Responsabilização de Agentes Públicos (SIRAP) e suas possibilidades de utilização e expansão; e *ii*) apresentar os resultados de uma pesquisa de campo qualitativa, com dez casos de servidores públicos que sofreram processos de responsabilização. Congregando registros administrativos e bases de dados produzidos por diferentes organizações (Controladoria-Geral da União – CGU, tribunais federais, entre outras), o SIRAP permite, de forma inédita no Brasil, o cruzamento dessas informações, utilizando-se de uma arquitetura de dados e taxonomia comuns. Os primeiros testes sugerem, entre outras coisas, que cerca de 80% dos servidores públicos que sofreram punições expulsivas no período 2003-2018 possuem registros nos Tribunais Regionais Federais, em que, geralmente, recorrem às decisões dos processos administrativos e solicitam a reintegração ao serviço público. Por sua vez, no que se refere aos resultados dos estudos de caso, três fatores se destacam quanto a seus impactos no processo de responsabilização: *i*) a reestruturação das corregedorias locais; *ii*) em alguns órgãos e entidades, o desconhecimento de normas e procedimentos disciplinares por parte dos agentes atuantes na “ponta”; e *iii*) os impactos negativos que o processo administrativo causa na vida dos agentes públicos processados.

Palavras-chave: Brasil; administração pública; responsabilização de agentes públicos.

APRESENTAÇÃO

Por meio de acordo celebrado entre a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), solicitou-se ao Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG) e ao Ipea que analisassem o quadro crescente de responsabilização de servidores públicos federais por irregularidades administrativas, desde 1995.

Considerando que a responsabilização de servidores públicos por irregularidades administrativas envolve ações independentes nas esferas administrativa, cível e criminal, que competem a diferentes órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não existem bases de dados unificadas que permitam a análise do conjunto das ações promovidas em relação a cada servidor de cada uma dessas esferas. Por essa razão, o primeiro esforço empreendido pela pesquisa Análise do Quadro Crescente de Funcionários Públicos Responsabilizados por Irregularidades consistiu na reunião de registros administrativos e bases de dados produzidos por diferentes organizações, tais como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU) e a Justiça Federal, com o objetivo de constituir um sistema de informações centralizado que permitisse o cruzamento das informações existentes. A essa atividade, somou-se a realização de uma pesquisa de campo qualitativa, com o objetivo de estudar dez casos de servidores públicos que sofreram processos de responsabilização.

O conjunto de registros administrativos, bases de dados e estudos de caso resultantes da pesquisa foi reunido em uma plataforma central unificada, utilizando-se de uma arquitetura de dados e taxonomia comuns. Isso permitiu a recuperação e o cruzamento de informações que anteriormente encontravam-se disponíveis apenas separadamente em cada órgão de origem, catalogadas e classificadas sob critérios distintos que tornavam impossível uma análise conjunta. Denominada Sistema de Informações sobre Responsabilização de Agentes Públicos (SIRAP), essa base de dados encontra-se depositada e documentada no Banco de Bases Estatísticas (BBE) do Ipea, disponível a gestores públicos e pesquisadores.

Este texto visa apresentar esse sistema de informações e suas possibilidades tanto de utilização quanto de expansão. Consequentemente, seu escopo de análise dos dados é limitado à demonstração, especialmente do alcance dos dados e da taxonomia utilizada.

Em relação ao objetivo original da pesquisa, duas são as limitações. A primeira é de caráter temporal, em virtude da inexistência de bases de dados e registros administrativos disponíveis anteriores a 2003. A segunda diz respeito à abrangência, tendo em vista que foi possível acessar os registros administrativos da CGU e da Justiça Federal, mas não os do TCU e do MPU. A arquitetura dos dados, entretanto, encontra-se desenhada de modo a tornar possível sua incorporação, à medida que venham a ser disponibilizados pelos órgãos de origem.

O trabalho encontra-se dividido em três partes. A primeira trata dos fundamentos conceituais e históricos. A segunda apresenta a base de dados quantitativa do SIRAP. A terceira destina-se a apresentar os estudos de caso qualitativos produzidos no âmbito da pesquisa, para compor o sistema.

PRIMEIRA PARTE – FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E CONTEXTO HISTÓRICO

1 INTRODUÇÃO

Em período recente, observa-se crescente responsabilização de agentes públicos federais no Brasil. Esse fenômeno deve ser estudado com base em aproximações conceituais adequadas, pois é preciso dar alguma estabilidade aos significados das expressões usadas para descrevê-lo e interpretá-lo. Além disso, conceitos bem claros devem firmar os pilares analíticos sobre os quais futuras teorias possam ser erguidas para explicar o que se passa atualmente na esfera da governança pública brasileira, dentro da qual se verifica a mencionada responsabilização.

Ao se falar de responsabilização, evidentemente aponta-se uma relação da esfera normativa, prescritiva, ou seja, do “dever ser”. Ademais, é uma relação que se aplica a seres inteligentes e livres em seus atos, pois quem se responsabiliza o faz necessariamente diante de um conjunto de normas e valores, além de ser capaz de entendê-los e de cumpri-los por atos de espontânea vontade. Em outras palavras, a responsabilização insere-se na grande esfera axiológica à qual pertence a ética, que abrange não apenas os princípios morais de maior generalidade mas também as normas aplicáveis em contextos mais restritos, como os dos costumes, os jurídicos, legais, disciplinares e administrativos. É útil manter

em mente essa amplitude conceitual da responsabilização, numa dimensão semântica bem larga, pois, como veremos, a elucidação do fenômeno enfocado nesta pesquisa exige recurso a conceitos e expressões definidos sob vários domínios discursivos.

Para fins deste estudo, interessam os atos dos agentes públicos federais brasileiros realizados no exercício de seus mandatos, cargos, funções ou empregos públicos. Por sua vez, o § 1º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 define agente público como aquele que exerce, “ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional” (Brasil, 1997). Nessa condição, atos de agentes públicos são responsabilizáveis sob um sistema de normas que poderíamos chamar de sistema de governança.

Nas seções seguintes, debruçar-nos-emos com mais cuidado sobre o conceito de governança. Por ora, basta ressaltar que, de acordo com o método adotado neste estudo – elucidar conceitos a partir de uma visão panorâmica de seu campo de aplicação –, o que chamamos de sistema de governança da administração pública federal brasileira engloba o regime disciplinar dos servidores, o sistema de correição, o sistema de gestão da ética, o mapeamento de riscos de irregularidades, a transparência e o acesso à informação, a gestão do conflito de interesses, a fiscalização, bem como os mecanismos e procedimentos visando ao combate à improbidade administrativa, à corrupção, ao nepotismo, entre outros malfeitos por parte da administração e de seus agentes públicos.

Além disso, como parte desse esforço elucidativo, descreveremos o processo de amadurecimento institucional da administração pública federal brasileira no que se refere ao sistema de governança. Ou seja, mostraremos como as normas e instituições transformaram-se desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), configurando um quadro institucional em que os agentes públicos passaram a ser cada vez mais responsabilizáveis e responsabilizados por seus atos.

Pode-se dizer que o *leitmotiv* desta primeira parte da pesquisa deve ser o desafio de achar um caminho institucional que estabeleça um equilíbrio razoável entre dois polos extremos: por um lado, um rígido e hierarquizado sistema de governança, com foco exclusivo na prevenção e punição dos malfeitos dos agentes públicos federais; por outro, um sistema de governança descentralizado, operando com base em agentes públicos praticamente autônomos, à maneira de agentes econômicos que tomam

decisões e realizam transações nos mercados. A segurança jurídica necessária ao bom desempenho da administração pública e das políticas públicas, com controle social, deve ser o estado indicativo do salutar meio-termo entre esses dois extremos, o qual se espera atingir com a operação de um bom sistema de governança.

O crescimento dos casos de responsabilização dos agentes públicos federais brasileiros pode ser visto claramente pelos dados estatísticos. Não há, contudo, como compreender esses números sem que se atente previamente para a formação conceitual e histórica do sistema de governança pública da esfera federal no país. Por isso, as demais seções desta primeira parte concentram-se em dissecar aquele duplo arcabouço, abrindo caminho para uma análise dos dados quantitativos, o que será feito na segunda parte.

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

A expressão governança pode ser usada para designar o processo no qual um conjunto de atores (estatais e não estatais) se relacionam (formal e informalmente) em ambientes institucionais específicos na produção de políticas públicas (Marques, 2016, p. 95; Stoker, 1998). Por sua vez, Rhodes (1996, p. 652, grifo nosso) define governança como “uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos *processos de governo*, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a *organização estatal*, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”. Para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 33), o moderno conceito de governança resultou do fato de que “o emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores forçou uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos”. Ou seja, o aumento da complexidade dos Estados democráticos contemporâneos, com a crescente necessidade de políticas públicas mais integradas e abrangentes – além de concertadas com uma gama cada vez mais ampla de atores –, forçou a análise política a ampliar igualmente o conceito de governança.¹

O art. 2º, inciso I, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica

1. Para ter acesso a um apanhado atualizado e abrangente acerca das possibilidades do conceito de governança, ver Ipea (2018), especialmente os artigos de Pires e Gomide (2018, p. 25-31), Bichir (2018, p. 49-55) e Gomide e Pereira (2018, p. 83-89) – de onde foi extraída a maior parte das ideias do primeiro parágrafo da atual seção.

e fundacional, indica que governança pública é um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). Esse conceito é extraído do *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública* (Brasil, 2014) e reforça a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão, parceiro essencial para o atendimento pelas instituições públicas.

Portanto, nos termos da condução da política de governança nacional, considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. No sentido amplo que estamos seguindo neste trabalho, porém, a expressão significa um conjunto de estruturas, métodos, normas e processos do Estado, que conectam agentes estatais e não estatais, no desempenho da ação pública, com vistas ao atendimento das demandas da sociedade, dos cidadãos. Em particular, no atual contexto, interessam-nos aquelas estruturas, métodos etc. que integram ações de agentes públicos de forma hierárquica – isto é, fundada em autoridade, leis e estruturas organizacionais formais.²

Em termos simples, pode-se dizer que o sistema de governança pública regula o campo de ação dos agentes públicos em suas relações mútuas, com vistas a garantir que a ação coletiva do Estado atinja seus objetivos. Assim, compõem o sistema de governança pública brasileira, entre outros mecanismos, os princípios constitucionais da administração pública, os deveres e as proibições dos servidores públicos estabelecidos em leis, bem como os diversos decretos e leis que visam coibir condutas inadequadas ao atingimento dos fins do Estado (opacidade de informações, conflito de interesses, corrupção, improbidade administrativa, nepotismo).

Um elemento central da governança pública são os mecanismos institucionais que visam direcionar a conduta dos agentes públicos, de modo a ajustá-la aos fins das políticas públicas. De acordo com uma visão tradicional da literatura sobre ciência política, que remonta aos estudos de Max Weber sobre a burocracia, o que

2. Além da forma hierárquica, é possível também pensar a governança, em sentido amplo – não necessariamente na esfera pública –, regida por outros princípios, tais como os de: *i*) mercado (agentes relacionando-se de modo descentralizado e independente, na base de “trocas” contratuais e visando a fins próprios e autointeressados); e *ii*) rede (parcerias interdependentes para a consecução de fins comuns).

garante a estabilidade e o foco das ações públicas – isto é, aquelas desempenhadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções públicas – é o fato de haver padrões formais que as sustentem independentemente dos particulares interesses, preferências e valores das pessoas que compõem a burocracia. Em outras palavras, a eficácia da ação pública não deve depender desses elementos particulares e pessoais. É por isso que se criam mecanismos legais-institucionais que, entre outras medidas, promovam a adequação de condutas dos agentes públicos, minimizando os casos em que estas não sejam aderentes aos objetivos institucionais estabelecidos. São criados variados órgãos de controle, comissões de ética, auditorias e procuradorias internas, departamentos de pessoal e outras unidades, com o intuito de fortalecer o potencial orientador e conformador das ações dos agentes públicos aos propósitos do Estado em geral, e das organizações públicas em particular. Acima desses mecanismos, paira soberano o princípio da legalidade, consignado no art. 37 da CF/1988, que veta qualquer liberdade ou vontade pessoal do agente público, obrigando-o a fazer somente o que é determinado pela lei.

A seguir, apresentar-se-á um quadro geral da história dos mecanismos institucionais aludidos no parágrafo anterior, bem como de seu respectivo ordenamento normativo no Brasil.

3 A GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA PÓS-CF/1988

O trabalho da administração pública federal brasileira voltado à geração de mecanismos que fortaleçam a governança tem se intensificado nos últimos anos, permitindo a formação de um arcabouço institucional, de natureza jurídica e administrativa, destinado a regulamentar as atividades dos agentes públicos civis. O universo desses agentes abrange, além dos prestadores de serviços, os servidores, concursados ou não, na ativa ou já aposentados e fora de atividade regular. Nesta seção, tendo como marco inicial a CF/1988, descreve-se a formação e o fortalecimento desse arcabouço, que culmina com uma política de governança pública, com a edição do Decreto nº 9.203/2017.

Ainda que se tenha fortalecido a governança pública no Brasil, conformando-se um ordenamento jurídico amplo com vistas a restringir as possibilidades de desvios de conduta na administração pública federal, isso não foi capaz de deter o avanço da corrupção e outros malfeitos da parte dos agentes públicos. Uma das razões que podem explicar esse aparente paradoxo é levantada *inter alia* por Pinho e Sacramento (2018, p. 186), que mencionam um aparente aperfeiçoamento dos esquemas de corrupção, com a emergência de complexos sistemas “profissionais” de desvios de recursos. De toda forma, o aumento do quantitativo de servidores punidos parece espelhar a ação efetiva de combate às atividades contrárias à legalidade estabelecida.

Esta seção descreve os principais marcos normativos e institucionais do processo histórico de formação do sistema de governança da administração pública federal brasileira. Para isso, são utilizados documentos oficiais, tais como decretos e leis, além de manuais e outros instrumentos normativos do governo.

3.1 O ordenamento normativo e institucional

De acordo com o Decreto nº 9.203/2017, arts. 3º ao 5º, é traçada uma lista sintética de princípios e diretrizes de governança cuja primeira função é servir como elemento de conexão entre os princípios constitucionais de direito administrativo estabelecidos na CF/1988 e a atuação dos servidores públicos.³ Assim, existe um arcabouço estabelecido de forma prática para que a atuação seja focada no cidadão e no cumprimento cada vez mais fiel de sua missão pública. A intenção daqueles princípios e diretrizes não é, contudo, restringir demasiado o alcance do que os diversos órgãos públicos e entidades possam realizar para aprimorar sua governança, mas, sim, apenas delimitar as competências de atores e estruturas envolvidos na execução e coordenação da política de governança da administração pública federal.

3. Os princípios de governança citados no Decreto nº 9.203/2017 (art. 3º) são os seguintes: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência. Em relação às diretrizes (art. 4º), dados os objetivos desta pesquisa, cabe ressaltar apenas os incisos V, “fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades”, e VI, “implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores”. Finalmente, entre os mecanismos para o exercício da governança pública (art. 5º), ressalta-se o inciso III, “controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos” (Brasil, 2017).

O ordenamento jurídico implantado pelo governo federal brasileiro, nas últimas décadas, que culminou com a montagem do sistema de governança descrito no Decreto nº 9.203/2017, adotou uma postura ampla como embasamento legal para o combate à corrupção e à improbidade administrativa. Logo, a edição do referido decreto ora em vigor não pode ser percebida como um fato isolado, mas, sim, como a somatória de várias etapas com a produção gradativa de um variado conjunto de normas, sendo a CF/1988 o principal fator impulsionador do atual arcabouço jurídico-institucional.

Corrupção e improbidade administrativa não são temas novos no Brasil. Pinho e Sacramento (2018, p. 184) lembram que “a corrupção foi um tema dos republicanos ao final do Império, e repetiu-se em 1930, em 1945, em 1964”. Foi, entretanto, com a chamada Nova República e a promulgação da atual Carta Magna que teve início um período na história do Brasil marcado por uma acelerada divulgação de casos de corrupção de agentes públicos. A maior transparência da ação pública, proporcionada pela redemocratização, e a complexidade da estrutura do Estado brasileiro – que cresce para atender aos reclames dos cidadãos, sobretudo na área social – dão azo a um aumento dos casos de corrupção e improbidade, que são divulgados pela imprensa. Além disso, uma longa história de práticas clientelistas e patrimonialistas no setor público parece dar também as condições para um aumento dessas divulgações no país, a partir da promulgação da CF/1988.

O ordenamento jurídico brasileiro tem na Constituição sua base fundamental com o estabelecimento de princípios extraídos do direito administrativo e que norteiam a condução das atividades da administração pública, conforme o que determina o art. 37, *caput*: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 1988, p. 36). Esses princípios devem ser seguidos fiel e integralmente pelos agentes públicos, os quais não podem deles se desviar sob pena de praticar ato ímprobo e, em consequência, expor-se às sanções por responsabilidade disciplinar civil ou criminal, conforme a natureza do desvio verificado.

Apesar de autoaplicáveis – isto é, sua observação pela administração pública não depende de regulamentações pós-constitucionais –, os princípios mencionados no parágrafo

anterior constituem de certa forma a base de inúmeras leis que compõem o atual sistema de governança pública. Ao longo dos anos, eles passaram a figurar, explícita ou implicitamente, em vários decretos e leis voltados para a regulação de um sem-número de tópicos afetos à governança. No que se segue, apresentam-se alguns exemplos do caráter estruturador dos princípios constitucionais da administração pública.

O princípio da legalidade é referido expressamente nos seguintes dispositivos legais que têm relação com a questão da ética no serviço público:

- no art. 116, inciso III, da Lei nº 8.112/1990 do Regime Jurídico Único (RJU) do servidor público federal que estabelece o dever do servidor de “observar as normas legais e regulamentares” (Brasil, 1991);
- no art. 11, *caput*, e inciso I da Lei nº 8.429/1992, que estabelecem como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que viole o dever de legalidade, bem como os atos praticados visando a fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;
- na Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal e estabelece normas básicas que visam à proteção dos direitos dos administrados; o art. 2º dessa lei estabelece que a administração pública deve obedecer, entre outros, “aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (Brasil, 1999); e
- na Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), editada com a finalidade de garantir o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, e que estabelece, em seu art. 3º, que a licitação “será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa” (Brasil, 1993a).

O princípio da impessoalidade é expressamente referido nas seguintes normas:

- no art. 3º da Lei nº 8.666/1993;
- no inciso III do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que determina à administração que observe, no manejo dos processos administrativos, a “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes e autoridades” (Brasil, 1999);
- no inciso VIII do art. 117 da Lei nº 8.112/1990, que veda ao servidor público “manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil” (Brasil, 1991); e

- no inciso XV, alínea a, da seção III do código de ética aprovado pelo Decreto nº 1.171/1994, que veda ao servidor público “o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influência para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem” (Brasil, 1994).

O princípio da publicidade pode ser encontrado nas seguintes leis e decretos:

- no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, em que está inserido entre os princípios gerais da licitação pública (Brasil, 1993a), como também em diversos outros dispositivos que tratam da publicidade de todos os atos e contratos regulados por essa lei;
- no art. 2º, inciso V, da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal que determina a observância do critério da “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (Brasil, 1999);
- no Decreto nº 84.555/1980, que dispõe sobre a publicação de atos oficiais, o qual relaciona, em seu inciso XI, como de publicação obrigatória no *Diário Oficial*, além dos atos legislativos e normativos, “portarias, pareceres, contratos, editais, avisos, extratos e quaisquer outros atos administrativos, que se refiram a servidores públicos civis e militares” (Brasil, 1980); e
- no Decreto nº 2.134/1997, que dispõe sobre a categoria de documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.

Sobre o princípio da eficiência, há as seguintes referências expressas:

- no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, o qual impõe à administração o dever de observar o princípio da eficiência na gestão dos processos administrativos; e
- no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), cujo inciso XIV, alínea b, dispõe ser dever do servidor público “exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral” (Brasil, 1994).

O princípio da moralidade administrativa ou da probidade na administração pública, regulado pela Lei nº 8.429/1992, classifica os atos configuradores de improbidade na administração pública em três categorias:

- os que importam em enriquecimento ilícito;
- os que causam prejuízo ao erário; e

- os que violam os princípios constitucionais da administração pública.

Esse princípio encontra-se reafirmado em diversas outras normas, por exemplo:

- no inciso IX do art. 116 da Lei nº 8.112/1990, que estabelece como um dos deveres do servidor “manter conduta compatível com a moralidade administrativa” (Brasil, 1991);
- nas leis nºs 8.666/1993 e 9.784/1999, que incluem a moralidade administrativa como princípio que deve ser observado por todos aqueles encarregados da aquisição de bens ou serviços para a administração pública e pela operacionalização de processos administrativos (arts. 3º e 2º, respectivamente); e
- na Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular e define as hipóteses de nulidade e anulabilidade de atos administrativos, por lesividade ao patrimônio público.

Nos itens citados anteriormente, procurou-se mostrar, por meio de exemplos não exaustivos, a integração do sistema legal brasileiro voltado para o combate à corrupção e improbidade administrativa, com base nos princípios enunciados no art. 37 da CF/1988. O quadro 1 mostra a relação entre assuntos atinentes à conduta do agente público e suas fontes regulamentadoras. Essa regulamentação se dá, ao mesmo tempo, pelos códigos de ética, pela lei que normatiza o regime disciplinar dos servidores públicos (Lei nº 8.112/1990), pela Lei de Improbidade Administrativa e pelo Código Penal (CP), além de outros normativos relevantes.

Ainda em relação ao quadro 1, cabe notar também que há um conjunto de instituições que concentram principalmente a responsabilidade por punir as condutas irregulares dos agentes públicos.

- Nos casos de crime, compete ao Poder Judiciário impor a sanção, em ação penal cuja competência para promovê-la é exclusiva do Ministério Público Federal.
- As sanções decorrentes de transgressão à Lei da Improbidade Administrativa também são aplicadas pelo Poder Judiciário, em ações de improbidade que podem ser promovidas pelo Ministério Público Federal ou pelos órgãos integrantes da Advocacia-Geral da União (AGU).
- A sanção administrativa, nesses casos, é a pena de demissão, que é aplicada pelos ministros de Estado, em relação aos servidores do Poder Executivo federal, por delegação de competência do presidente da República.
- As sanções em casos de infração ao Código de Ética do Servidor são aplicadas pelas respectivas comissões setoriais de ética.

- As sanções em casos de infração ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF) são aplicadas pela Comissão de Ética Pública (CEP).

Portanto, uma série de leis e decretos foi elaborada a partir da CF/1988. O conjunto de atos normativos produzido formou e consolidou a base que faltava para a formação da política de governança pública e que culminou na publicação do Decreto nº 9.203/2017.

QUADRO 1

Tipos de conduta de agentes públicos e formas de regulação

Assunto	Forma de regulação no ordenamento jurídico
Uso indevido do cargo público	<p>Crime de corrupção passiva: quando solicita ou recebe vantagem indevida para praticar ato inerente à função, seja o ato lícito ou não (art. 317 do CP).</p> <p>Crime de concussão: quando exige vantagem indevida para praticar ato inerente à função, seja o ato lícito ou não (art. 316 do CP).</p> <p>Ato de improbidade administrativa, nas diversas modalidades previstas nos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992 e, especialmente, na prevista no inciso X do art. 9º: "receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado" (Brasil, 1992).</p> <p>Infração disciplinar grave: quando usa do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (Lei nº 8.112/1990, art. 117, inciso IX).</p> <p>Infração ao Código de Ética do Servidor: "uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem" (Brasil, 1994, inciso XV, alínea a).</p> <p>Não há regra específica no CCAAF.</p>
Enriquecimento ilícito no exercício da função	<p>Só é crime se caracterizada a corrupção ou a concussão.</p> <p>Ato de improbidade administrativa, em diversas das modalidades previstas no art. 9º da Lei nº 8.429/1992, e, especialmente, na prevista no inciso VII: "adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público" (Brasil, 1992).</p> <p>Infração disciplinar grave se comprovado que recebeu propina ou comissão em razão de suas atribuições (Brasil, 1991, art. 117, inciso XII).</p> <p>Infração ao Código de Ética do Servidor: "pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim" (Brasil, 1994, inciso XV, alínea g).</p> <p>Não há regra específica no CCAAF.</p>
Patrocínio de interesse privado perante a administração pública (tráfico de influência)	<p>Crime de advocacia administrativa: "patrocinar (...) interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário" (Brasil, 1940, art. 321).</p> <p>Crime definido na Lei de Licitações, Lei nº 8.666/1993: "patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação venha a ser decretada pelo Poder Judiciário" (Brasil, 1993a, art. 91).</p> <p>Ato de improbidade administrativa: "perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza" (Brasil, 1992, art. 9º, inciso IX).</p> <p>Infração disciplinar grave: "atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro" (Brasil, 1991, art. 117, inciso XI).</p> <p>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor.</p> <p>No CCAAF, esse assunto é tratado, de forma expressa, na parte que regula a atuação da autoridade após deixar o cargo, vedando a sua intervenção "em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da administração pública federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos últimos seis meses anteriores à exoneração" (Brasil, 2000, art. 15, inciso II). Como esse tipo de proibição é imposta à autoridade após ela deixar o cargo, é lícito concluir que, com mais razão, igual restrição se impõe durante o exercício dele.</p>

(Continua)

(Continuação)

Assunto	Forma de regulação no ordenamento jurídico
Violação de sigilo	<p>Crime de violação de sigilo funcional: revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo (Brasil, 1940, art. 325).</p> <p>Crime definido na Lei de Licitações: “devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo” (Brasil, 1993a, art. 94).</p> <p>Ato de improbidade administrativa: “revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo” (Brasil, 1992, art. 11, inciso III).</p> <p>Infração disciplinar grave: “revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo” (Brasil, 1991, art. 132, inciso IX).</p> <p>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor.</p> <p>Não há regra específica no CCAAF.</p>
Uso de informação privilegiada	<p>Não há norma definindo-o como crime.</p> <p>Ato de improbidade administrativa, desde que se enquadre na seguinte definição: “revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço” (Brasil, 1992, art. 11, inciso VII).</p> <p>Assunto não tratado no RJU.</p> <p>Infração ao Código de Ética do Servidor: “fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros” (Brasil, 1994, seção III, inciso XV, alínea m).</p> <p>Infração ao CCAAF se “prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, após deixar o cargo, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da administração pública federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública” (Brasil, 2000, art. 14, inciso II). Embora o código somente faça referência expressa a esse tipo de restrição após a autoridade deixar o cargo, torna-se óbvio, com muito mais razão, que ela também se aplica durante o exercício dele.</p>
Prestação de assessoria à entidade privada	<p>Não há norma definindo-a como crime.</p> <p>Ato de improbidade administrativa, se a atividade de consultoria ou assessoria for prestada a pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade (Brasil, 1992, art. 9º, inciso VIII).</p> <p>Não há regra específica no RJU.</p> <p>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor.</p> <p>Não há regra específica no CCAAF, exceto a do inciso II do art. 14, já mencionada: proibição de “prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, após deixar o cargo, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da administração pública federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública” (Brasil, 2000). Isso significa que a consultoria, em circunstâncias diversas dessas, não está proibida por esse código.</p>
Atividade paralela à do serviço público	<p>Não há norma definindo-a como crime.</p> <p>Ato de improbidade administrativa, se configurar conflito de interesses: “aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoria para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade” (Brasil, 1992, art. 9º, inciso VIII).</p> <p>Infração disciplinar grave: “participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário” (Brasil, 1991, art. 117, inciso X). Esta proibição é normalmente burlada mediante o afastamento, apenas formal, da gerência ou administração de empresa de que o servidor participe.</p> <p>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor.</p> <p>O CCAAF proíbe a autoridade de “receber salário ou qualquer outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei” (Brasil, 2000, art. 7º). Também a proíbe de “receber transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares, de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade” (<i>idem, ibidem</i>). Ressalva-se dessa proibição “a participação em seminários, congressos e eventos semelhantes, desde que seja tornada pública eventual remuneração (...) [e] pagamento das despesas de viagem pelo promotor do evento, o qual não poderá ter interesse em decisão a ser tomada pela autoridade” (<i>op. cit.</i>, art. 7º, parágrafo único); “é permitido (...) o exercício não remunerado de encargo de mandatário, desde que não implique a prática de atos de comércio ou quaisquer outros incompatíveis com o exercício (...) do cargo ou função, nos termos da lei” (<i>op. cit.</i>, art. 8º). As leis que tratam desta questão são a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei do RJU, mencionadas anteriormente.</p>

(Continua)

(Continuação)

Assunto	Forma de regulação no ordenamento jurídico
Conflito de interesses	<p>Não há norma definindo-o como crime.</p> <p>A Lei da Improbidade Administrativa não tem uma regra específica para esse assunto. Trata deste, no entanto, quando se refere ao recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, gratificação, presente ou qualquer vantagem econômica de quem tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público ou quando este aceita emprego, comissão ou exerce atividade de consultoria ou assessoria para pessoa física ou jurídica, em iguais circunstâncias (Brasil, 1992, art. 9º, incisos II e VIII).</p> <p>O RJU também não tem uma regra específica para esse assunto. Há, no entanto, proibição de o servidor “participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário” (Brasil, 1991, art. 117, inciso X). A razão que justifica a existência dessa norma é a de evitar conflito de interesses.</p> <p>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor.</p> <p>Esse assunto constitui um dos principais objetivos do CCAAF, que o regula nos arts. 5º e 6º, relativamente às situações que possam gerar conflitos durante o exercício do cargo ou função, e nos arts. 14 e 15, que tratam das proibições após deixar o cargo (Brasil, 2000).</p> <p>Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses): estabelece, em seu art. 4º, que o “(...) ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada” (Brasil, 2013), sendo o conflito de interesses definido como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (<i>op. cit.</i>, art. 3º, inciso I), e informação privilegiada, “a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público” (<i>op. cit.</i>, art. 3º, inciso II).</p>
Limitação às atividades posteriores ao exercício do cargo público (quarentena)	<p>Esse assunto é tratado apenas no CCAAF, que estabelece uma quarentena de quatro meses, após deixar o cargo, para que a autoridade possa exercer atividade ou defesa de interesse de pessoa com quem tenha mantido relacionamento oficial direto nos seis meses anteriores à exoneração (Brasil, 2000, art. 15); também a proíbe de “prestar consultoria a pessoa física ou jurídica”, após deixar o cargo, “valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da administração pública federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública” (<i>op. cit.</i>, art. 14, inciso II).</p>
Recebimento de presente	<p>Configura crime de corrupção passiva se o funcionário o recebe para praticar ou deixar de praticar ato inerente à sua função.</p> <p>Configura ato de improbidade administrativa se o funcionário o recebe de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente de suas atribuições. Nesse caso, não é necessário que tenha praticado ou deixado de praticar o ato; basta a possibilidade de agir ou deixar de agir em favor de quem lhe deu o presente (Brasil, 1992, art. 9º, inciso I).</p> <p>Constitui infração disciplinar grave, nos termos do art. 117, inciso XII, do RJU, se o funcionário o recebe em razão de suas atribuições (Brasil, 1991).</p> <p>Constitui infração ao Código de Ética do Servidor, se o funcionário o recebe, para si ou para seus familiares, “para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim” (Brasil, 1994, seção III, inciso XV, alínea g).</p> <p>É vedado pelo CCAAF, salvo se o presente for oferecido por “autoridade estrangeira nos casos protocolares em que houver reciprocidade” (Brasil, 2000, art. 9º). O código faz uma distinção entre presente e brinde. Não considera como presente os brindes que não tenham valor comercial nem os “distribuídos por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, [desde que] não ultrapassem o valor de R\$ 100,00” (Brasil, 2000, art. 9º, inciso II). Os brindes assim considerados são permitidos. A Resolução nº 3, de 23 de novembro de 2000, da CEP, esclarece os casos em que o recebimento de presente, de qualquer valor, é proibido e, também, os casos em que é permitido, mesmo que ultrapasse o limite de R\$ 100,00.</p> <p>As leis penais, de improbidade administrativa e do RJU não fazem a distinção entre brinde e presente, como faz o CCAAF. De qualquer forma, as regras estabelecidas tanto nesse código quanto na resolução citada podem servir de parâmetro para orientar a aplicação dessas leis.</p>
Parcialidade	<p>Constitui crime definido na Lei de Licitações, sob as seguintes modalidades: i) admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor de adjudicatário, durante a execução dos contratos (...), sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais (...); e ii) pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação (Brasil, 1993a, art. 92).</p> <p>Constitui ato de improbidade administrativa, sempre que o servidor violar o dever de imparcialidade (Brasil, 1992, art. 11, <i>caput</i>).</p> <p>Não há norma específica no RJU, no Código de Ética do Servidor e no CCAAF.</p>

(Continua)

(Continuação)

Assunto	Forma de regulação no ordenamento jurídico
Violação ao princípio constitucional da licitação pública	<p>Constitui crime definido na Lei de Licitações (Brasil, 1993a), nas seguintes modalidades: <i>i)</i> “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei” (art. 89); <i>ii)</i> “admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo” (art. 97); e <i>iii)</i> “obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito” (art. 98).</p> <p>Constitui ato de improbidade administrativa: “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente” (Brasil, 1992, art. 10, inciso VIII).</p> <p>Não há norma específica no RJU, no Código de Ética do Servidor e no CCAAF.</p>
Uso de bens públicos em atividades particulares	<p>Não há lei definindo-o como crime, porque não há crime de uso; todavia, se o servidor se apropriar de bem pertencente ao poder público ou que esteja na posse do poder público, comete o crime de peculato, previsto no art. 312 do CP (Brasil, 1940).</p> <p>Constitui ato de improbidade administrativa: quando o funcionário utiliza o bem em proveito próprio (Brasil, 1992, art. 9º, incisos IV e XII) e, também, quando permite que terceiro o utilize (<i>op. cit.</i>, art. 10, inciso XIII).</p> <p>Constitui infração disciplinar grave (Brasil, 1991, art. 117, inciso XVI).</p> <p>Não há regra no Código de Ética do Servidor.</p> <p>Não é objeto do CCAAF.</p>
Uso de servidores públicos, inclusive empregados terceirizados, em atividades particulares	<p>Não há lei definindo-o como crime.</p> <p>Constitui ato de improbidade administrativa: quando o servidor utiliza os serviços de outros servidores em proveito próprio (Brasil, 1992, art. 9º, inciso IV) e, também, quando permite que terceiros os utilizem (<i>op. cit.</i>, art. 10, inciso XIII).</p> <p>Constitui infração disciplinar grave (Brasil, 1991, art. 117, inciso XVI).</p> <p>Infração ao Código de Ética do Servidor (Brasil, 1994, inciso XV, alínea j).</p> <p>Não é objeto do CCAAF.</p>
Apropriar-se de dinheiro ou bem móvel público	<p>Crime de peculato: quando o servidor tem a posse do dinheiro ou do bem, em razão do cargo (Brasil, 1940, art. 312).</p> <p>Ato de improbidade administrativa: quando o agente se apropria do bem público (Brasil, 1992, art. 9º, inciso XI) ou quando permite, facilita ou concorre para que terceiro dele se aproprie (<i>op. cit.</i>, art. 10, incisos I e II).</p> <p>O RJU não contempla norma específica; todavia, como se trata de crime contra a administração pública, é punível na esfera administrativa com a pena de demissão do cargo (Brasil, 1991, art. 132, inciso I).</p> <p>Não há regra específica no Código de Ética do Servidor.</p> <p>Não é objeto do CCAAF.</p>

Elaboração dos autores.

3.2 A ética na administração pública

A esfera ética deve ser a mais abrangente e orientadora da ação pública, pois o universo do discurso ético (e aqui não se faz distinção entre ética e moral) é mais abrangente do que os das esferas da administração pública, como a administrativa propriamente dita, disciplinar, do controle, da governança. Os conceitos, juízos, raciocínios e teorias éticas aplicam-se sobre um conjunto de entes, relações e estados de coisas em que estão envolvidas todas as ações humanas ou, ao menos, aquelas que são desempenhadas com base na razão e na vontade livre. A ética do serviço público, desse modo, deve recobrir e embasar toda a discussão sobre os princípios da administração pública – no caso brasileiro, princípios estabelecidos no art. 37 da CF/1988. Portanto, a esfera ética não é de forma alguma dispensável em nossas discussões sobre o fenômeno do aumento das punições dos agentes públicos no Brasil de hoje. Ao contrário, deve estar na base dessas discussões.

De acordo com Prats (2013), a decisão política é intrinsecamente ética, pois, até certo ponto, representa um fruto da liberdade e da responsabilidade, nunca se encontrando totalmente predeterminada. Nesses termos, reluz a significância da ética daqueles responsáveis por aquelas decisões, os quais deverão, por dever de ofício, visar ao interesse e ao bem público, antes de visar ao particular. A ética é, portanto, indissociável da atuação do agente público, que age com ética não apenas discernindo entre o bem e o mal mas também, e principalmente, visando ao bem comum com o seu trabalho.

Em países cujas autoridades se envolvem sistematicamente em atos de corrupção, os cidadãos deixam de se sentir parte de uma nação, pois não veem seus interesses representados no corpo político. Ao invés de se enxergarem como parte de um todo social nacional, as pessoas passam a se identificar apenas com pequenos grupos (a família, os amigos, as pequenas comunidades etc.). Ou seja, a corrupção sistêmica praticada pelos agentes do Estado acarreta uma espécie de fragmentação social, situação em que não pode subsistir uma comunidade política nacional. Aliás, a etimologia da palavra corrupção já conota fragmentação, divisão. Daí porque é tão importante atentar para um bom padrão ético da conduta dos agentes públicos: sem ele, o Estado não pode atingir seus fins coletivos, o bem comum é desprezado, quebra-se a confiança nas instituições públicas e se desfaz a própria coesão social.

Com esse pano de fundo, voltemos ao caso brasileiro. Quem tem lido os noticiários nos últimos anos sobre os casos de corrupção em solo nacional pode perguntar-se: quão fundo penetraram no Brasil os ideais e princípios do Estado democrático moderno? Um desses princípios é o da igualdade entre os cidadãos, igualdade que diz, em primeiro lugar, que todos são iguais perante a lei, tendo os mesmos direitos e deveres. A corrupção dos agentes do Estado na gestão da coisa pública – que envolve elementos de fora do Estado igualmente – fere de morte esse princípio, pois, na prática, tem-se um seguimento de pessoas nunca alcançadas pela lei. A impunidade reforça o sentimento de que, no Brasil, existem os “supercidadãos” (acima do alcance legal) e os “subcidadãos” (os “excluídos”, destituídos de direitos políticos, econômicos, sociais etc.). Isso corrói a confiança no Estado, nas instituições e nas próprias leis, indo de encontro aos princípios republicanos, máxime o da igualdade entre os cidadãos.

Não obstante o impacto causado pela divulgação de casos de desvios de conduta na administração pública brasileira, fato é que o país está hoje muito mais aparelhado institucionalmente para lidar com esses casos do que há três décadas, quando a atual

Constituição foi promulgada. Atualmente, há um sistema amplo de controle e gestão da ética na esfera pública do governo federal brasileiro. Esse sistema, entretanto, não se constituiu de uma vez só, mas foi fruto da história.

O primeiro impulso para o surgimento daquilo que viria a ser conhecido mais tarde como sistema de gestão da ética pública ocorreu durante o governo Itamar Franco, cujo antecessor, Fernando Collor, sofrera processo de *impeachment*. No governo Itamar, foi criada a Comissão Especial de Investigação (CEI), por meio do Decreto nº 1.001, em 6 de dezembro de 1993. A CEI tinha como objetivo a avaliação e o combate à corrupção na administração federal, bem como a produção de recomendações de ações preventivas e corretivas. Uma dessas recomendações foi a proposta de edição do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que se materializaria por meio do Decreto nº 1.171/1994.

No decreto em questão, são dignos de nota os termos contidos nas regras deontológicas no capítulo I, seção I, dos quais destacam-se os três incisos iniciais, como seguem.

- I – A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.
- II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal.
- III – A moralidade da administração pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo (Brasil, 1994).

Portanto, já na pedra fundamental do sistema de gestão da ética do governo federal brasileiro há normas que levam o agente público a fazer uma consideração ética abrangente sobre suas condutas e decisões, o que requer conhecimento ético e capacidade reflexiva. Longe de exigir um padrão excessivamente elevado, talvez inalcançável, dos membros do corpo estatal brasileiro, as regras deontológicas estabelecidas no Decreto

nº 1.171/1994 apontam para um ideal saudável, qual seja, o de prover uma motivação interna para o aperfeiçoamento ético do agente público, de forma que ele cumpra cada vez melhor as suas funções públicas.

Além do citado decreto, várias leis e outros decretos foram publicados com o objetivo, ainda que velado, de elevar o padrão ético da administração pública brasileira, como os listados a seguir.

- Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa): estabelece como condição necessária à posse e ao exercício de cargo público a apresentação de declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado do agente público.
- Decreto nº 978, de 10 de novembro de 1993: impõe a titulares de órgãos e entidades da administração direta e indireta a obrigação de determinar a instauração de sindicância para apurar sinais exteriores de riqueza ou aumento patrimonial incompatível com a renda declarada, devendo aquelas autoridades dar ciência dos fatos à Secretaria da Receita Federal.
- Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal e estabelece normas básicas que visam à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins públicos.
- Decreto Presidencial, de 26 de maio de 1999: cria a CEP, vinculada ao presidente da República, competindo-lhe, à revisão das normas que dispõem sobre conduta ética na administração pública federal, elaborar e propor a instituição do Código de Conduta das Autoridades, no âmbito do Poder Executivo federal.
- Exposição de Motivos nº 37, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, aprovada em 21 de agosto de 2000: institui o CCAAF.
- Decreto Presidencial, de 30 de agosto de 2000: cria a Secretaria-Executiva da CEP.
- Decreto nº 6.029/2007: consolida o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.
- Resolução CEP nº 10/2008: estatui as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências no âmbito das comissões de ética locais estabelecidas pelo Decreto nº 6.029/2007.
- Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses): estabelece que o “(...) ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada” (Brasil, 2013).

Finalmente, concluindo a descrição do arcabouço institucional sobre o qual se ampara o sistema de gestão da ética pública da administração federal, o quadro 2 relaciona as entidades com responsabilidade na questão da ética e apresenta, de forma resumida, as competências e atribuições de cada uma delas.

QUADRO 2
Entidades responsáveis pela gestão da ética pública e suas competências

Entidade	Competências/atribuições
CEP	Criada por decreto presidencial em 26 de maio de 1999, com a incumbência de proceder à revisão das normas que dispõem sobre conduta ética, tem competência para acompanhar e aferir a observância das normas estabelecidas no CCAAF e aplicar as penalidades nele previstas.
Comissões de ética locais (previstas no Decreto nº 1.171/1994) ¹	Têm por finalidade orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhes conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura (incisos XVI e XVII do Decreto nº 1.171/1994). Compete-lhes, também, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, funcionar como projeção da CEP, supervisionando a observância do CCAAF, e, quando for o caso, comunicar a essa comissão a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento daquele código, bem como promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgãos a que pertencam (§ 7º do art. 3º do decreto de 26 de maio de 1999, acrescentado pelo art. 1º do decreto de 18 de maio de 2001). As comissões de ética locais tiveram suas atribuições, competências e procedimentos gerais regulamentados pela Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008, da CEP.
CGU	Compete-lhe defender o patrimônio público, supervisionar, coordenar e fiscalizar a atuação dos demais órgãos do Poder Executivo, no que tange à apuração de desvios de condutas que importem em prejuízo ao erário. Pode instaurar procedimentos administrativos para apurar atos lesivos ao erário, realizar inspeções e avocar processos administrativos em curso na administração pública federal, entre outras atribuições (arts. 6º, 6º-A e 6º-B da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pelo art. 1º da Medida Provisória nº 2.143-35).
Corregedorias específicas de determinados órgãos e entidades	Têm, entre outras funções, a de apuração de infrações disciplinares dos servidores do respectivo órgão ou entidade.
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal/Ministério da Economia	Exerce as funções de órgão central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo, competindo-lhe supervisionar e fiscalizar a obrigação da autoridade competente de promover a apuração imediata, quando tiver ciência de irregularidade no serviço público, e, em caso de omissão dela, designar a comissão disciplinar, ressalvada a competência da CGU, quando se tratar de infração que cause lesão ao patrimônio público.
TCU	Tem, entre outras funções, as de: i) fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos, analisando-as sob o aspecto da legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70 da CF/1988), aplicando as penalidades cabíveis, nos casos de irregularidades; e ii) exercer o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas declarados pelas pessoas nominadas no art. 1º da Lei nº 8.730/1993, podendo, para tal mister, “proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilidade com os recursos e as disponibilidades declarados” (Brasil, 1993b, art. 4º, § 2º).
Secretaria Federal de Controle	Tem competência para “realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados”, bem como “apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de tais recursos (...), e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis” (Brasil, 2001, art. 24, incisos VI e VII).
Ministério Público	Compete-lhe “promover, privativamente, a ação penal pública”, nos casos de crime contra a administração pública, bem como o “inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (Brasil, 1988, art. 129, incisos I e III). Compete-lhe, também, de forma concorrente com a pessoa jurídica de direito público interessada, a propositura de ação civil por ato de improbidade administrativa, consoante o disposto no art. 17 da Lei nº 8.429/1992.

(Continua)

(Continuação)

Entidade	Competências/atribuições
Comissões temáticas de cada uma das Casas do Congresso Nacional	Compete-lhes "receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas" (Brasil, 1988, art. 58, inciso IV).
Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)	Podem ser criadas para apurar "fato determinado (...), sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores" (Brasil, 1988, art. 58, § 3º).
Polícia Federal (PF)	Compete-lhe apurar as infrações penais praticadas contra "bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas" (Brasil, 1988, art. 144, § 1º, inciso I).
Cidadão e entidades da sociedade civil	Em razão de a CF/1988 atribuir a qualquer cidadão legitimidade "para propor ação popular" visando "anular ato lesivo ao patrimônio público" e/ou "à moralidade administrativa" (Brasil, 1988, art. 5º, inciso LXXIII), também pode ser incluído no rol dessas entidades.
Poder Judiciário	Compete-lhe impor as sanções penais, nos crimes contra a administração pública, as sanções civis por ato de improbidade administrativa, bem como autorizar, quando solicitado pelo Ministério Público ou pela PF, o acesso desses órgãos a dados acobertados por sigilo ou protegidos pelo direito à intimidade ou à privacidade e decretar as medidas cautelares de busca, apreensão e sequestro de bens, quando para tanto for provocado.
Entidades encarregadas de capacitação e treinamento, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Academia Nacional de Polícia (ANP)	Têm por atribuição específica a realização de cursos de formação e de capacitação de servidores. Logo, têm responsabilidade com a questão prospectiva da ética, qual seja, desenvolver valores e princípios éticos.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dever existir em cada órgão ou entidade da administração pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS À PRIMEIRA PARTE

A crescente responsabilização de agentes públicos federais no Brasil, que se manifesta *inter alia* por meio de um aumento do número de punições de servidores públicos nos últimos anos, deve ser entendida na moldura conceitual da ética. Isso porque responsabilizar significa emitir um juízo ético sobre as ações livres de alguém, ou sobre as consequências dessas ações, com base em um conjunto de normas e princípios que se supõem orientadores da conduta dessa pessoa. Logo, a responsabilização pressupõe agentes livres, capazes de entender e aplicar as regras delimitadoras de seu campo de ação. É em nome dessas prescrições que os indivíduos *respondem* por seus atos.

Na administração pública, os contornos mais amplos das normas de conduta dos agentes públicos são estabelecidos pela Constituição, em conjunto com o que poderíamos chamar de sistema de governança pública. Essa expressão denota o conjunto de normas e instituições que visam alinhar as ações públicas das diversas unidades do governo com os objetivos do Estado, especificamente no que concerne ao atingimento do bem comum. O dito sistema provê os mecanismos para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das organizações públicas, compreendendo seus processos, estruturas e pessoas,

inclusive na alta administração. Por meio desses mecanismos, esse sistema procura também conectar agentes estatais e não estatais no desempenho da ação pública, com vistas ao atendimento das demandas da sociedade.

Admite-se que um elemento essencial de um sistema de governança estatal seja a existência de mecanismos de controle eficientes, que eliminem ou mitiguem os riscos institucionais que obstaculizam a consecução dos objetivos estratégicos do Estado, em geral, e das organizações públicas, em particular. De fato, um sistema de governança estatal não pode prescindir de uma estrutura hierarquizada e disciplinada, capaz de prevenir e punir malfeitos dos agentes públicos. Por isso, criam-se arranjos legais-institucionais para conformar as condutas desses agentes, minimizando os casos em que estas não sejam aderentes aos objetivos institucionais estabelecidos. Tribunais de contas, ouvidorias, controladorias, corregedorias, auditorias internas e comissões de ética são exemplos desses arranjos, os quais devem atuar de forma concertada.

Entende-se também, contudo, que um moderno sistema de governança pública deva ter um razoável grau de flexibilidade, que favoreça a criatividade, a inovação e o diálogo com os atores interessados nas políticas públicas, entre os quais se destaca a figura do cidadão, contribuinte e usuário dos serviços públicos.

O sistema de governança da administração pública federal brasileira tem se modernizado nos últimos anos e se configura atualmente em um complexo formado não apenas por normas e instituições voltadas para orientar a conduta dos agentes públicos, mas também por mecanismos e procedimentos para tornar a ação pública responsiva aos cidadãos. A direção dessa modernização materializa-se num trabalho contínuo para que o sistema atinja um salutar meio-termo entre uma estrutura de comandos hierarquizados e disciplinados, por um lado, e uma estrutura mais flexível, transparente e permeável aos interesses dos cidadãos, por outro. É claro, no entanto, que o reconhecimento de que o sistema de governança pública tem amadurecido e se aperfeiçoado no Brasil não nos exime de apontar suas falhas, muito pelo contrário.

Nos dias atuais, o sistema de governança da administração pública federal brasileira atingiu razoável grau de complexidade. Abrange o regime disciplinar dos servidores, os sistemas de correição e de gestão da ética, o mapeamento de riscos de irregularidades, o combate à improbidade administrativa, além de contemplar mecanismos de interface

entre Estado e sociedade, tais como os relativos à transparência e ao acesso à informação. Ademais, engloba instâncias de natureza propositiva e decisória, as quais devem atuar de forma coordenada, tanto para se atingir um diagnóstico abrangente e multifacetado dos problemas, quanto para que as intervenções sejam efetivas.

Essa complexidade não se fez, entretanto, da noite para o dia, foi resultado de um processo histórico, um verdadeiro amadurecimento institucional. Para fins desta pesquisa, interessa-nos marcar o ponto inicial desse processo na CF/1988, embora se reconheçam alguns eventos importantes, nessa área, anteriores à Constituição.⁴ O método usado nesta primeira parte deste *Texto para Discussão* contempla a descrição histórica da formação do atual sistema de governança federal brasileiro. Sobre isso, cabe destacar os pontos a seguir.

- Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988: estabelece os princípios da administração pública brasileira – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios constituem a principal base normativa de um sistema de governança pública que se estruturou gradualmente nos anos seguintes à promulgação da Carta Magna.
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: RJU dos servidores públicos federais.
- Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, com alterações introduzidas pelo Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997: documentos públicos sigilosos.
- Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: improbidade administrativa.
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: licitações e contratos da administração pública.
- Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994: Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
- Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: regulamenta os processos administrativos.
- Decreto da Presidência da República, de 26 de maio de 1999: cria a CEP.
- Exposição de Motivos nº 37, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, de 21 de agosto de 2000: institui o CCAAF.
- Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

4. Destaca-se o CP brasileiro, de 1940, que já tipifica os crimes contra a administração pública.

- Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007: Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.
- Resolução da CEP nº 10, de 29 de setembro de 2008: regulamentação das comissões de ética locais.
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: Lei de Acesso à Informação.
- Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013: Lei do Conflito de Interesses.
- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013: Lei Anticorrupção.
- Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010: decreto antinepotismo.
- Instrução Normativa Conjunta Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016: controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo federal.
- Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, com alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019: “dispõe sobre a política de governança de administração pública federal direta, autárquica e fundacional”; define a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, inciso I); fixa princípios, diretrizes e mecanismos de governança pública (arts. 3º, 4º e 5º, respectivamente); e cria e regula o Comitê Interministerial de Governança (CIG) (art. 7º-A e seguintes), como o cabeça do sistema de governança, que engloba também os comitês internos de governança dos órgãos e entidades da administração federal (Brasil, 2017).
- Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018: Lei da Segurança Jurídica.
- Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018: programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal.

A lista não é exaustiva para caracterizar completamente o sistema de governança pública brasileiro, devendo-se agregar aos itens citados vários outros documentos legais e infralegais – cartilhas e manuais diversos, por exemplo –, inclusive anteriores à atual Constituição. A relação apresentada procura, porém, dar uma ideia dos temas afetos à governança pública objetos de regulamentação ao longo dos trinta anos seguintes à promulgação da CF/1988, período em que se intensifica a produção de leis e decretos com vistas a disciplinar a conduta dos agentes públicos e se verifica o crescimento do número de punições de servidores, que é um dos objetos desta pesquisa.

A integração progressiva do sistema de governança estatal brasileiro também pode ser vista sob outras perspectivas. Por exemplo, o quadro 1 mostrou certas condutas tipificadas como crimes contra a administração pública, infrações disciplinares e condutas eticamente censuráveis dos agentes públicos. Essas caracterizações fundamentam-se em várias fontes normativas, com destaque para o CP, a Lei nº 8.112/1990 (regime disciplinar do servidor público), a Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa) e o conjunto de normas que compõem o chamado sistema de gestão da ética pública federal. Uma mesma conduta pode se enquadrar em mais de um dos tipos supramencionados – por exemplo, o uso indevido do cargo público pode ser crime de corrupção passiva, crime de concussão, ato de improbidade administrativa, infração disciplinar grave e conduta eticamente censurável. Por sua vez, condutas que, à época da promulgação da Constituição, não eram sequer mencionadas, passaram recentemente a ser classificadas como condutas responsabilizáveis de alguma forma, como os atos que acarretam conflito de interesses passaram a ser regulamentados como tal apenas com a publicação da Lei nº 12.813/2013.

O sistema de governança compõe-se, enfim, de um emaranhado de normas que, de forma progressiva no tempo e extensiva nos assuntos, procuram enquadrar as condutas dos agentes públicos em tipos passíveis de responsabilização. Com o passar do tempo, novos tipos são criados, e os já existentes recebem novos títulos – improbidade, infração ética etc. A apreciação dessa dinâmica revela, sob uma óptica interessante, a complexidade e o progressivo aumento do grau de integração do sistema.

Concomitantemente ao processo de integração conceitual e normativa desse sistema de governança, ocorre também um incremento da densidade institucional desse conjunto de regras e leis. Ao longo das três décadas de vigência da CF/1988, várias instituições foram criadas com o fito de investigar, responsabilizar e punir as condutas irregulares de agentes públicos. Hoje em dia, tem-se um intrincado arranjo institucional, do qual participam o Poder Judiciário, o Ministério Público Federal, a AGU, os ministérios, a CEP, o TCU, a CGU e um sem-número de órgãos locais, como corregedorias, auditorias internas, procuradorias, ouvidorias, comissões de ética locais etc. Se, por um lado, esse aumento da densidade institucional do sistema de governança potencializou o controle sobre as condutas dos agentes públicos, em suas várias áreas e finalidades, por outro, o crescimento do número de instituições com competências diversas reclama a implantação de bons mecanismos de coordenação. Nesse último

aspecto, há ainda muito progresso a ser feito, tendo em vista que, por exemplo, as bases de dados e informações dessas instituições não estão integradas.

A incorporação de normas e instituições de gestão da ética pública ao sistema de governança da administração pública brasileira expressa um reconhecimento da importância da dimensão dessa questão na conduta do agente público. Trata-se do reconhecimento de que a boa governança não se faz somente com mecanismos de controle estrito, hierarquizado e disciplinado sobre as condutas dos agentes mas também requer a incorporação de uma cultura ética ao serviço público. Em outras palavras, não se trata apenas de corrigir e punir os desvios de conduta *a posteriori*, mas, sim, de educar, prevenir e conscientizar os indivíduos para o reto agir na esfera pública.

É preciso desenvolver no agente público a capacidade de reflexão ética acerca de suas ações, incluindo o conhecimento e a aplicação de princípios deontológicos – tais como dignidade, decoro, zelo, eficácia e outras regras mencionadas no anexo (capítulo I, seção I) ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994) –, bem como a capacidade reflexiva sobre as consequências de suas ações como servidor público, relativamente a princípios maiores, como a dignidade humana e o bem comum. Além disso, mais do que o fomento à reflexão de que falamos, é preciso igualmente criar mecanismos para que os agentes públicos se sintam motivados internamente a agir de forma ética e a se aperfeiçoar eticamente. Isso porque, sem um bom padrão ético de conduta de seus agentes públicos, o Estado não pode atingir seus fins, o bem comum é desprezado, quebra-se a confiança nas instituições públicas e se desfaz a própria coesão social.

SEGUNDA PARTE – ABORDAGEM QUANTITATIVA: SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL

5 INTRODUÇÃO

O objetivo da segunda parte deste texto é apresentar uma avaliação dos estudos quantitativos sobre as bases de dados relativas aos processos judiciais de improbidade administrativa, que foram levantadas e tratadas ao longo da pesquisa Análise do Quadro Crescente de

Funcionários Públicos Responsabilizados por Irregularidades (2003-2018). As bases contêm informações sobre controle correccional por meio de processos administrativos e punições expulsivas aplicadas a servidores públicos federais, em decorrência de atividades consideradas como improbidade administrativa.

Uma vez montada a árvore de problemas a serem abordados nesta pesquisa, buscaram-se os bancos de dados disponíveis sobre os assuntos levantados. Além disso, procurou-se avaliar quais as potencialidades desses bancos, as possibilidades de relacionamento entre eles e qual o potencial de uso de cada um. Subordinadas ao assunto geral da responsabilização dos agentes públicos federais brasileiros, sobressaíram as questões das punições e sanções, com destaque para as expulsões do serviço público e os processos administrativos, inclusive com seus possíveis desdobramentos judiciais nos tribunais.

O conjunto de bases de dados que apresentaremos a seguir forma o SIRAP. Esse conjunto de registros foi tentativamente montado com vistas a avaliar as informações quantitativas oriundas das instituições que integram o sistema de controle das situações relacionadas à corrupção no serviço público federal no Brasil, incluindo as esferas administrativa e judicial.

Para a apresentação deste trabalho, foi adotada como metodologia a utilização de exemplos práticos com simulações das diversas alternativas de funcionamento do sistema de bases de dados de controle correccional. Antes, porém, de expor os resultados quantitativos e demonstrar as potencialidades do SIRAP, destacaremos as bases de dados que o compõem.

6 BASES DE DADOS

6.1 Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)

A CGU mantém o banco de informações CEAF, que contém o registro das penalidades expulsivas, tais como demissões, cassações de aposentadoria e destituições de cargo em comissão ou função comissionada, aplicadas a servidores civis, efetivos ou não, no âmbito do Poder Executivo federal.

São características gerais da base CEAF:

- compreender informações sobre punições de servidores que resultaram em expulsão do serviço público (demissão, destituição de cargo em comissão e cassação de aposentadoria);
- abarcar dados desde 2003;
- o acesso ser parcial ao público;
- ter como fonte básica de informações o *Diário Oficial da União*;
- conter os fundamentos legais da expulsão dos servidores; e
- tratar-se de uma base muito confiável.

6.2 Processos Administrativos Disciplinares (PADs)

Igualmente mantida pela CGU, a base PAD gerencia informações relativas aos PADs instaurados em órgãos e entidades, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, do Poder Executivo federal.

As características gerais do PAD são:

- abarcar dados desde 2008;
- procurar abranger PADs do Executivo federal;
- não abranger, porém, empregados públicos (empresas públicas);
- contemplar cerca de 80% dos processos disciplinares da esfera federal, segundo estimativa;
- haver, contudo, órgãos isolados (universidades federais e alguns poucos ministérios) ainda com baixa adesão;
- conter, entre outros, dados sobre os processos de prazos, sanções, servidores processados identificados por Cadastro de Pessoa Física (CPF); e
- conter apenas os relatórios finais estruturados; os processos não vêm automaticamente, embora seja possível obtê-los.

6.3 Sistema de informações para acompanhamento e análise processual

O Ipea mantém uma base de dados estruturada, denominada IpeaJUS, para gerar conhecimento sobre as informações mantidas pelos órgãos de justiça, por meio da integração e cruzamento de bases de dados.

Cabe ressaltar que, até o momento, as instituições que lidam com dados do sistema de justiça, de forma geral, não dispõem de uma caracterização compreensível e integrada, a partir de informações detalhadas e estruturadas dos órgãos de justiça. Entretanto, o IpeaJUS procura coletar e sistematizar as informações provenientes dos tribunais de justiça, atinentes aos processos judiciais envolvendo agentes públicos.

Algumas características gerais do IpeaJUS são:

- suas informações são obtidas em consulta pública nos sítios de internet de um subconjunto de tribunais brasileiros;
- abrange as esferas estadual e federal;
- as extrações baseiam-se em números de processos, obtidos pelo sistema em diários de justiça ou a partir de outros parâmetros, como o nome da parte; e
- armazena todas as informações em banco de dados PostgreSQL.

6.4 Outras bases passíveis de incorporação ao sistema

Há um conjunto de bases cujos recursos já foram levantados, mas ainda não se encontram em condições operacionais de contribuir para o cruzamento de dados com as demais bases que compõem o SIRAP. Por enquanto, há o reconhecimento de que, com alguns ajustes, elas poderão ser utilizadas plenamente no sistema.

As bases cuja incorporação ao SIRAP se dará de forma mais fácil e rápida seriam as mantidas pelas instituições listadas a seguir.

- Procuradoria-Geral da República (PGR): informações sobre inquéritos civis, por improbidade administrativa, e criminais, por delitos contra a administração pública.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ): informações sobre condenações cíveis por improbidade administrativa e por ato que implique inelegibilidade. A base é considerada de baixa confiabilidade, devido a falhas na atualização e alimentação de dados referentes a períodos indeterminados. O seu uso na pesquisa, portanto, ainda carece de avaliações e tratamentos mais extensivos e profundos.
- TCU: cadastro integrado de condenações por ilícitos administrativos, presentes no ambiente LabContas.

7 SIRAP: CONSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E POTENCIAL ANALÍTICO

Em seu atual estágio de desenvolvimento, o SIRAP permite o cruzamento de informações das bases CEAF, PAD e IpeaJUS. Em particular, permite-nos, entre outras coisas:

- explorar em detalhes os dados sobre as expulsões de servidores, em um nível de abertura superior, por exemplo, ao exibido pelos relatórios publicados periodicamente pela CGU;
- verificar se os servidores expulsos possuem outros processos administrativos além do que originou sua expulsão;
- explorar os dados sobre os processos administrativos disciplinares dos servidores em geral e explicitar a distribuição desses processos por instituições, regiões, Unidades da Federação (UFs), regime (estatutário, cargos de confiança) etc.;
- levantar as variáveis disponíveis sobre corrupção, improbidade administrativa e atos desidiosos, de modo que pode-se, por exemplo, levantar uma série histórica (aberta por regiões, instituições ou UFs) dos processos administrativos que resultaram em expulsão do serviço público e que foram classificados como casos de corrupção; e
- levantar as variáveis sobre os processos judicializados e suas respectivas decisões, obtendo série histórica de processos administrativos que foram para a esfera judicial.

O relacionamento entre as informações constantes em cada base é possível no chamado ambiente SQL. Os novos relacionamentos permitidos por esse instrumento têm enorme potencial para gerar conhecimento novo sobre o tema da pesquisa. A importação das bases para o SQL foi realizada em várias fases, com testes periódicos, começando pela incorporação das bases da CGU (CEAF e PAD). As bases foram separadas em conjuntos de dados organizados cronologicamente, e tiveram seus erros identificados e corrigidos.

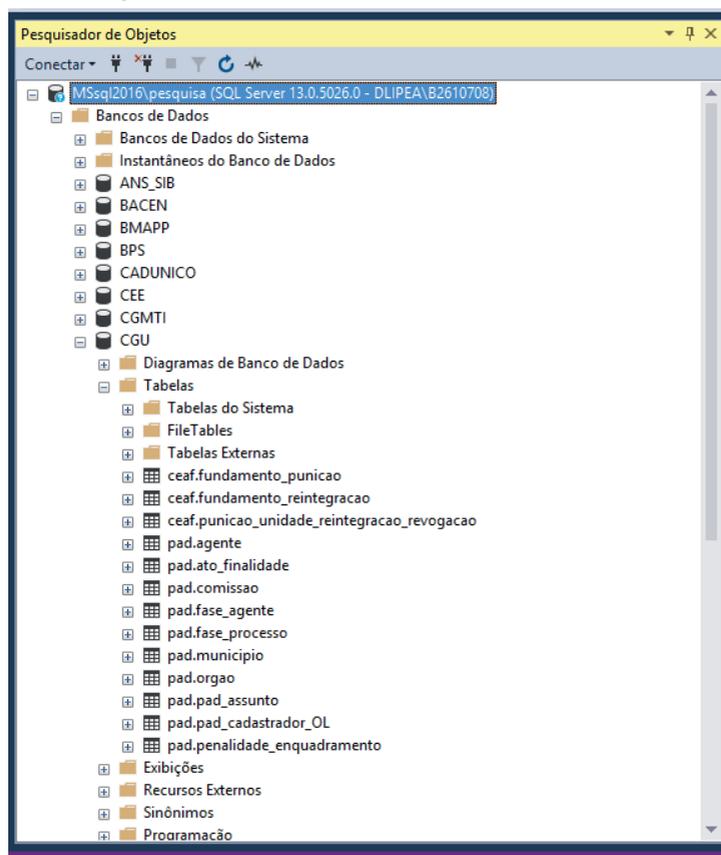
O processo de montagem e operacionalização do ambiente SQL contou ainda com as atividades relacionadas a seguir:

- revisar os *data types* (tipos de dados, por exemplo: *varchar*, *text* etc.) selecionados pela pesquisa;
- revisar a normalização e/ou desnormalização de tabelas necessárias à pesquisa;
- realizar um trabalho de organização de dados em coleções (*schemas*), facilitando a administração dos objetos e dos dados dentro do ambiente SQL;

- verificar a necessidade de criação ou adaptação de mecanismos de armazenamento (*storage engines*), que operacionalizam ações e comandos próprios do armazenamento dos dados;
- explorar as possibilidades de criação de índices;
- verificar a possibilidade de criação de novos metadados;
- otimizar as consultas (*queries*), buscando melhorar o desempenho do sistema; e
- levantar as possibilidades de replicação, buscando deixar o funcionamento mais seguro, robusto, e criando uma política de *backup*.

A figura 1 mostra um *print screen* do ambiente SQL no qual são trabalhados parte dos dados da pesquisa, no SIRAP.

FIGURA 1
SIRAP: *print screen* parcial do ambiente SQL



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Há, contudo, limitações quanto à capacidade operacional do SIRAP. A superação dessas limitações requer, inicialmente, ampliações com relação aos seguintes aspectos, para que o sistema tenha maior efetividade de análise:

- inclusão de dados de outras bases relevantes (PGR, CNJ, TCU);
- capacidade de cruzamento dos dados das novas bases com os da CGU e do IpeaJUS, formando um panorama mais abrangente sobre o tema em pauta, em um sistema de informações unificado; e
- formação de um arcabouço de atualização regular e frequente dos dados das fontes do sistema jurídico, a partir da complementação das informações de 2018.

Portanto, estudos adicionais precisam ser conduzidos para a ampliação do escopo do SIRAP, bem como é necessária a atualização dos dados para que não haja obsolescência do sistema.

8 RESULTADOS QUANTITATIVOS: EXPULSÕES, PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES E PROCESSOS JUDICIAIS (2003-2017)

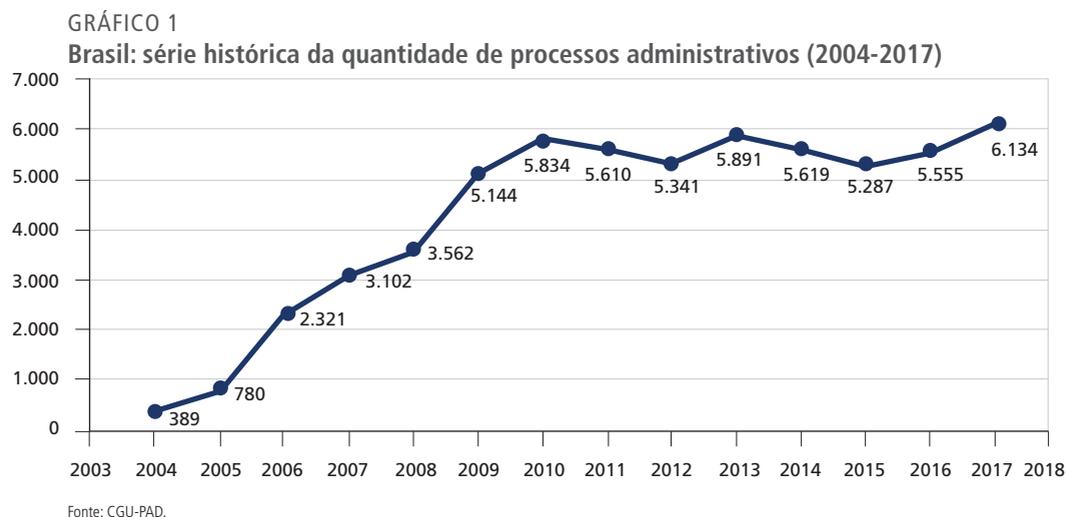
Esta seção contém uma demonstração da capacidade de operacionalização do SIRAP, indicando o seu potencial de provimento de *insights* e hipóteses elucidativas ao fenômeno da crescente responsabilização dos agentes públicos federais no Brasil. As avaliações efetuadas a seguir são, não obstante, de caráter preliminar, não devendo, portanto, ser tomadas como explicações causais dos fenômenos estudados. Ademais, há diversas informações que podem ser avaliadas mais profundamente em uma etapa posterior de prosseguimento dos estudos quantitativos e qualitativos iniciados com esta pesquisa, com a possibilidade de virem a servir como instrumentos efetivos para a tomada de decisões no âmbito do sistema de controle.

8.1 Processos administrativos

8.1.1 Total Brasil

Neste segmento verificam-se os dados quanto aos processos administrativos registrados entre 2003 e 2017.

O gráfico 1 indica que houve uma expressiva elevação dos processos administrativos em todo o Brasil entre 2004 e 2010. A partir deste último ano, até 2017, os números apresentam relativa estabilidade, sem saltos que destoem da média do período (5.659 processos por ano).



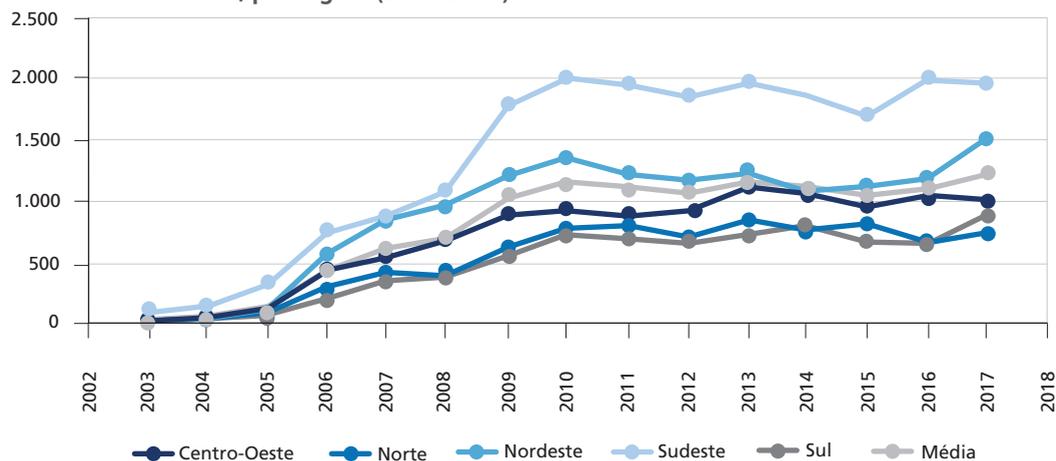
As subseções a seguir apresentam o detalhamento desses dados totais.

8.1.2 Total por região

No tocante ao detalhamento por regiões geográficas do Brasil (gráfico 2), pode-se observar de forma clara a predominância da região Sudeste no quesito em particular, com a região Nordeste aparecendo a seguir. É interessante verificar, contudo, que o Centro-Oeste registra quantitativos inferiores à média histórica para o conjunto de todas as regiões.

Observa-se, ainda, que, a partir de 2008, os dados correspondentes à região Sudeste ganham maior proeminência em relação às demais regiões, inclusive em comparação com a média histórica da região. Assim, acentuaram-se os processos administrativos desde então, tendo permanecido em patamar elevado no período 2009-2017.

GRÁFICO 2
Regiões do Brasil: série histórica comparativa da quantidade de processos administrativos, por região (2003-2017)



Fonte: CGU-PAD.

8.1.3 Comparativo entre processos administrativos e servidores

No gráfico 3 são apresentados os comparativos entre a porcentagem de processos administrativos nas regiões do Brasil (em relação ao total de processos no país) e a porcentagem de servidores (em relação ao total de servidores no país) no período 2003-2017. Esses dados, analisados em conjunto, podem prover uma ideia da densidade de punições em cada região geográfica brasileira.

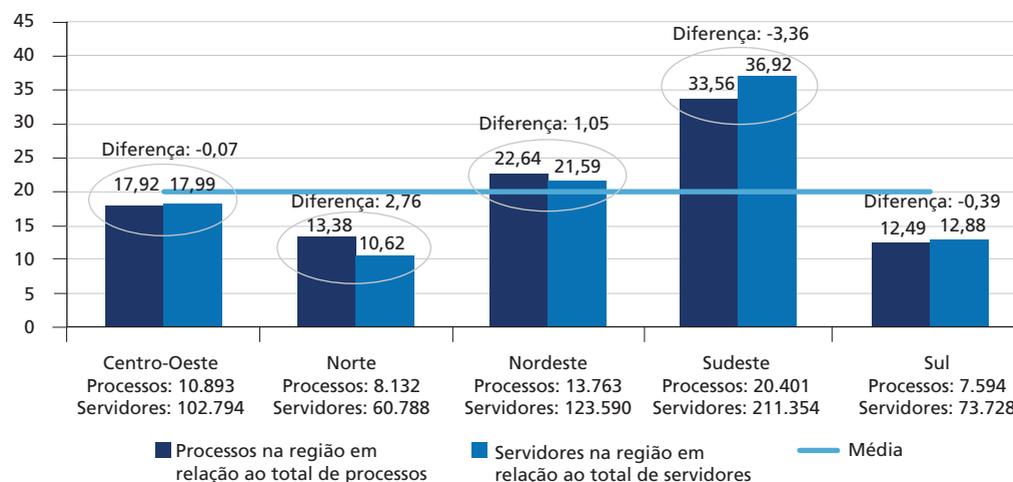
Conforme os dados que compõem o gráfico 3, cabe destacar as seguintes situações em especial:

- a porcentagem de processos na região Norte em relação ao total de processos no Brasil (13,38%) é superior à porcentagem de servidores dessa região (10,62%), em relação ao total de servidores no Brasil;
- o mesmo ocorre na região Nordeste (22,64% e 21,59%, respectivamente);
- em contrapartida, a região Sudeste apresenta os índices alternados em comparação àquelas duas regiões, sendo também a região que tem a maior diferença negativa entre o índice de processos administrativos e o índice do número de servidores (-3,36 pontos percentuais – p.p.);

- de todas as regiões, a Centro-Oeste é a que tem menor diferença absoluta entre os dois índices (0,07 p.p.); e
- na região Norte, a proporção de processos em relação ao número de funcionários é consideravelmente elevada em comparação às demais regiões.

GRÁFICO 3

Regiões do Brasil: comparação entre processos administrativos e servidores (2003-2017) (Em %)



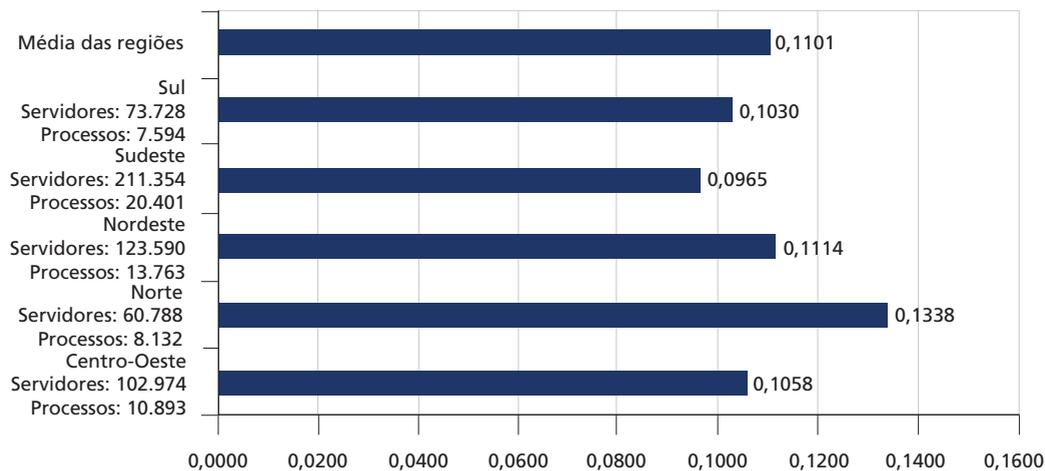
Fonte: CGU-PAD e Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento – SEGEP/MP).

8.1.4 Proporção entre processos administrativos e servidores

O gráfico 4 mostra a proporção entre o número de processos administrativos e o de servidores em cada região no período 2003-2017. Trata-se de um índice de punições, por região, ponderado pelo número de servidores. Observa-se que a maior proporção de punições ocorre na região Norte, com cerca de 13,4%; além disso, em contrapartida, a região Sudeste apresenta a proporção mais baixa, com 9,7%, embora os valores absolutos de processos nessa região sejam os mais elevados.

GRÁFICO 4

Regiões do Brasil: proporção entre a quantidade de processos administrativos e de servidores (2003-2017)



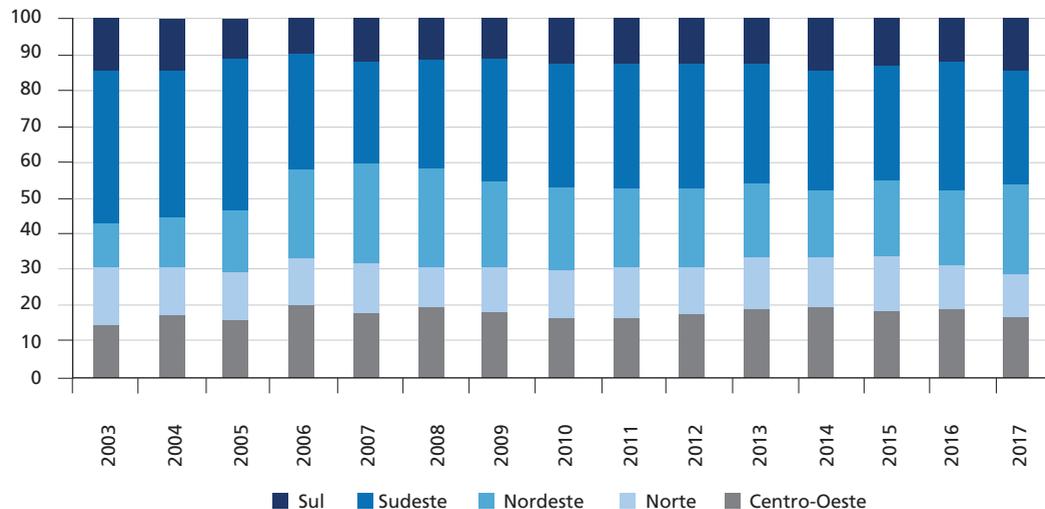
Fonte: CGU-PAD e Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (SEGEP/MP).

8.1.5 Comparação das porcentagens de processos administrativos com os totais anuais

GRÁFICO 5

Regiões do Brasil: comparação entre processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)

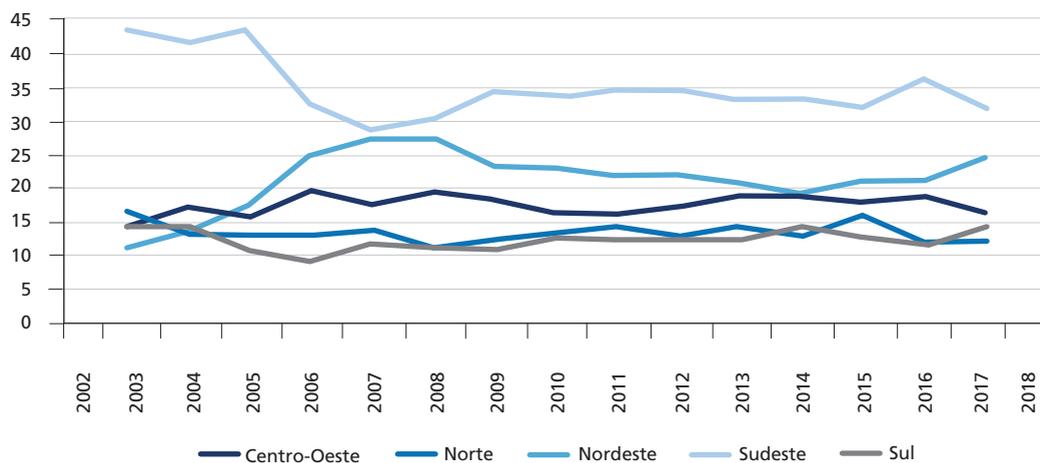
(Em %)



Fonte: CGU-PAD.

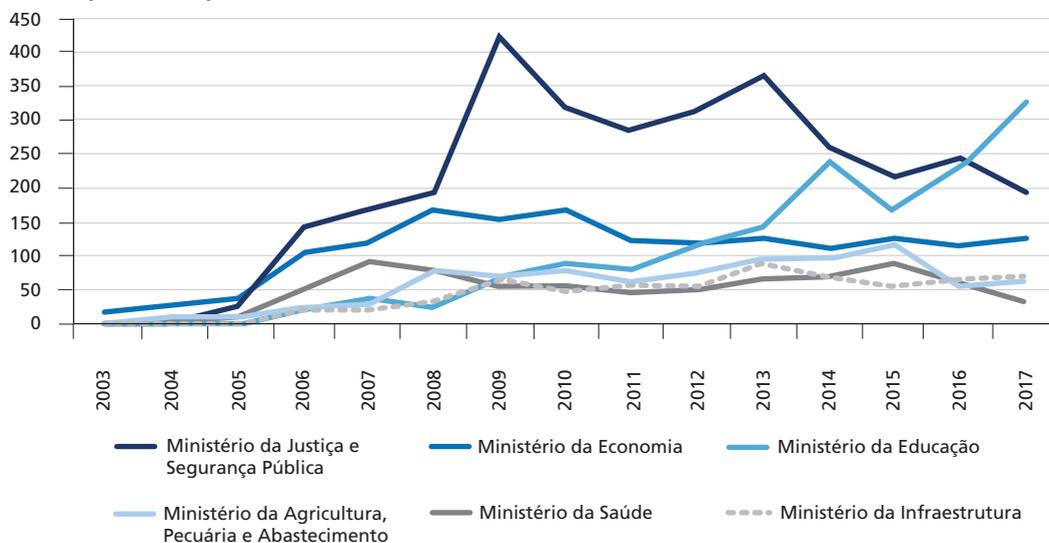
8.1.6 Processos administrativos por instituições e regiões

GRÁFICO 6
Regiões do Brasil: série histórica comparativa de processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)
 (Em %)



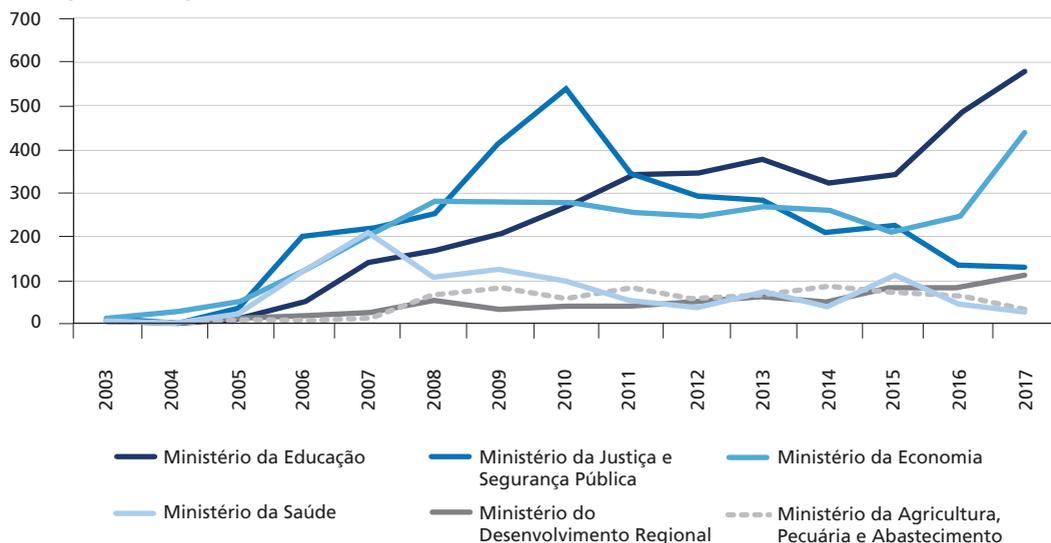
Fonte: CGU-PAD.

GRÁFICO 7
Centro-Oeste: série histórica da quantidade de processos administrativos de acordo com a pasta em que ocorreram (2003-2017)



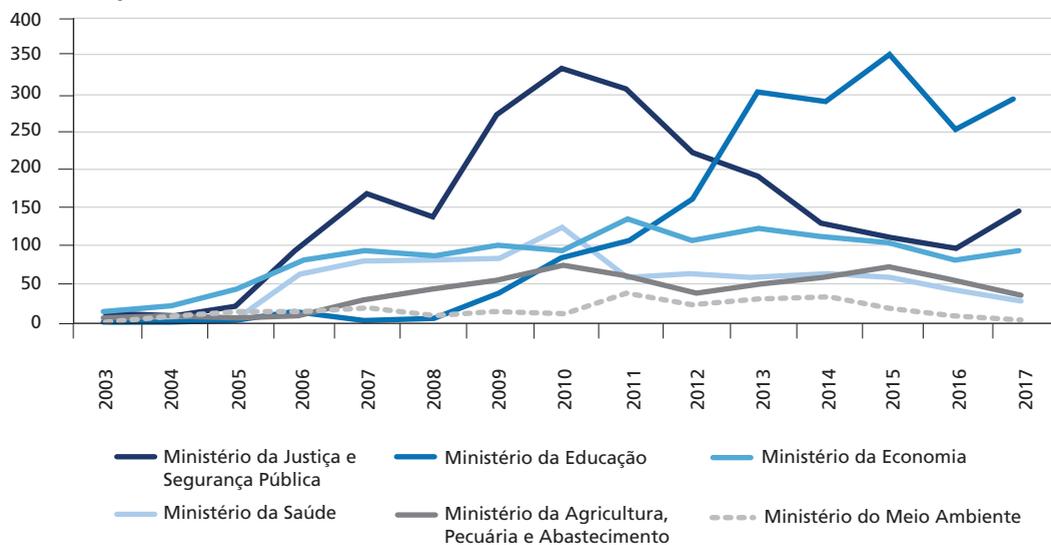
Fonte: CGU-PAD.

GRÁFICO 8
Nordeste: série histórica da quantidade de processos administrativos de acordo com a pasta em que ocorreram (2003-2017)



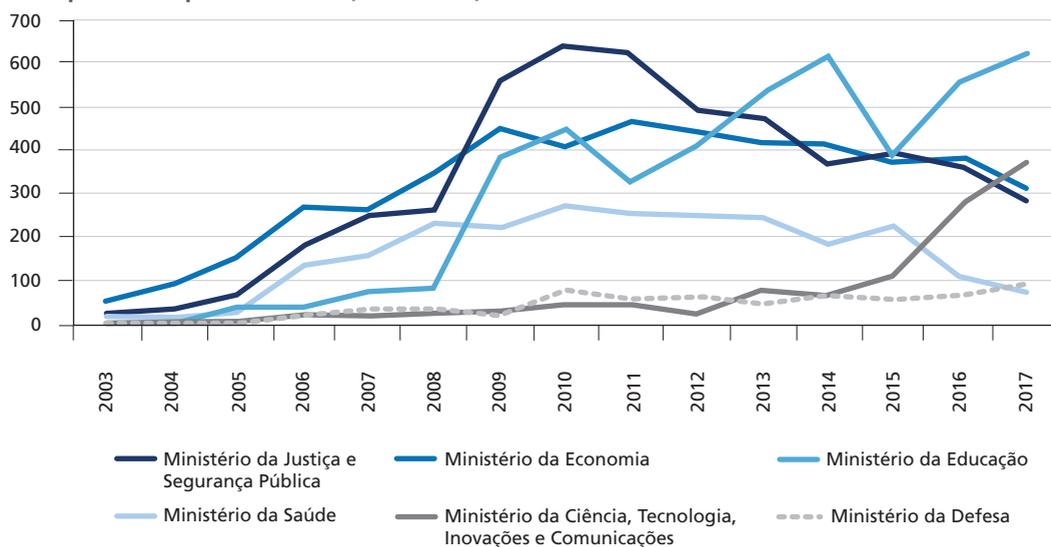
Fonte: CGU-PAD.

GRÁFICO 9
Norte: série histórica da quantidade de processos administrativos de acordo com a pasta em que ocorreram (2003-2017)



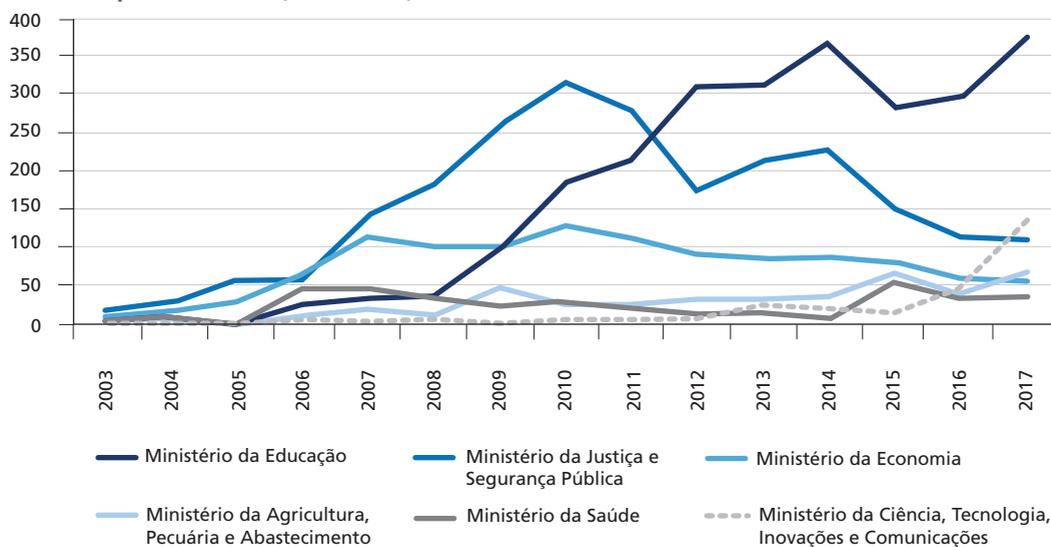
Fonte: CGU-PAD.

GRÁFICO 10
Sudeste: série histórica da quantidade de processos administrativos de acordo com a pasta em que ocorreram (2003-2017)



Fonte: CGU-PAD.

GRÁFICO 11
Sul: série histórica da quantidade de processos administrativos de acordo com a pasta em que ocorreram (2003-2017)



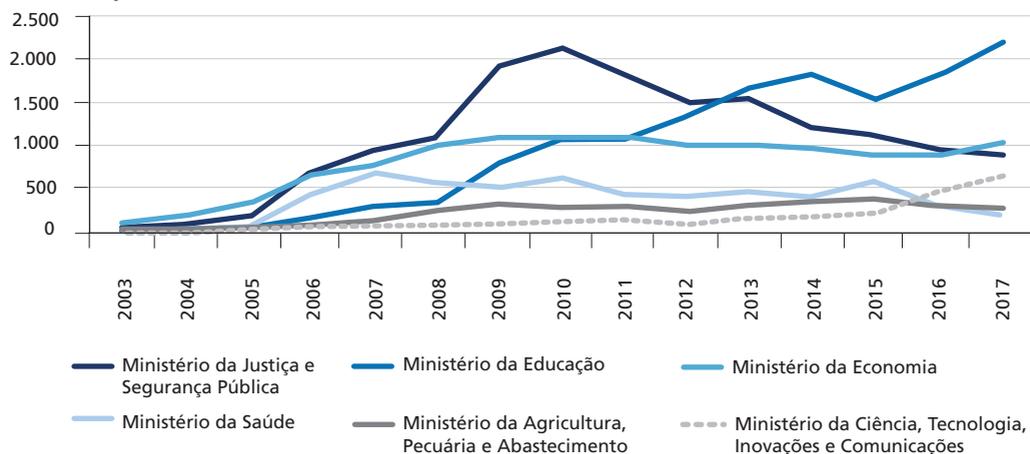
Fonte: CGU-PAD.

8.1.7 Processos administrativos por principais instituições

Total Brasil: instituições selecionadas

GRÁFICO 12

Brasil: série histórica da quantidade de processos administrativos de acordo com a pasta em que ocorreram (2003-2017)



Fonte: CGU-PAD.

Por instituições

GRÁFICO 13

Brasil: quantidade de processos administrativos de acordo com as instituições em que ocorreram (2003-2017)



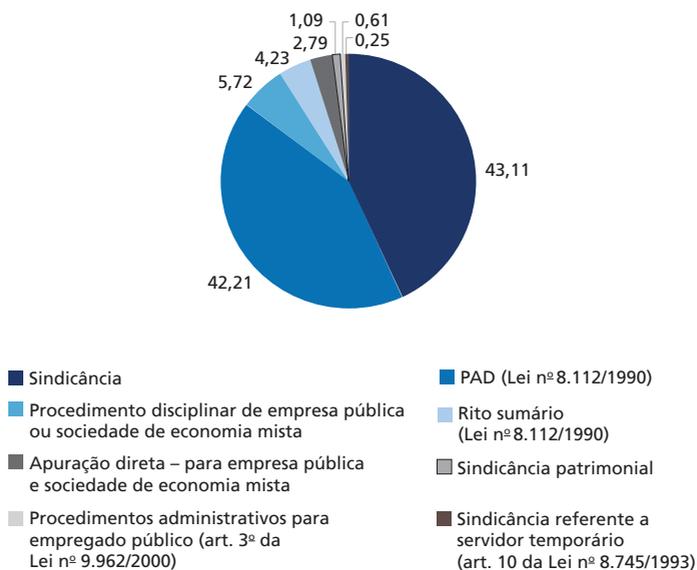
Fonte: CGU-PAD.

8.1.8 Processos administrativos por tipo

GRÁFICO 14

Brasil: processos administrativos de acordo com o tipo de processo (2003-2017)

(Em %)

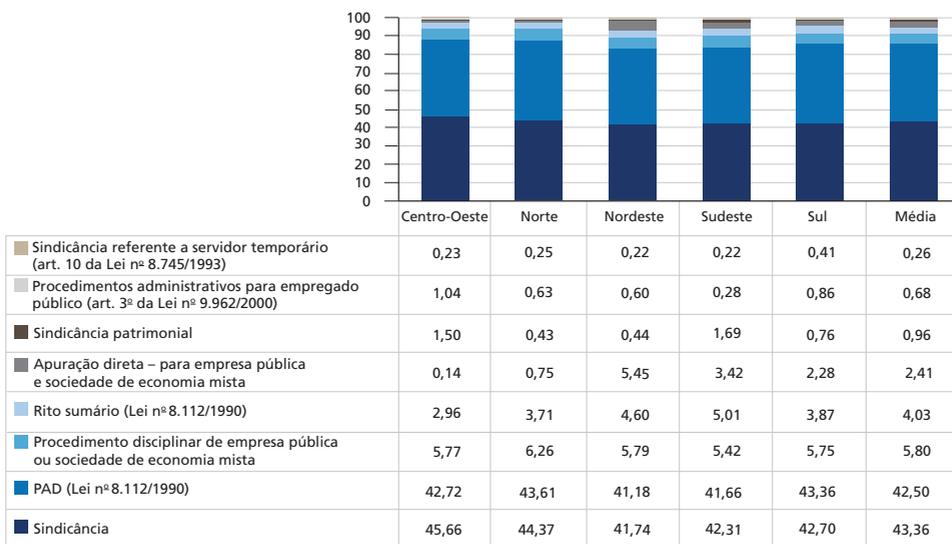


Fonte: CGU-PAD.

GRÁFICO 15

Regiões do Brasil: processos administrativos de acordo com o tipo de processo (2003-2017)

(Em %)

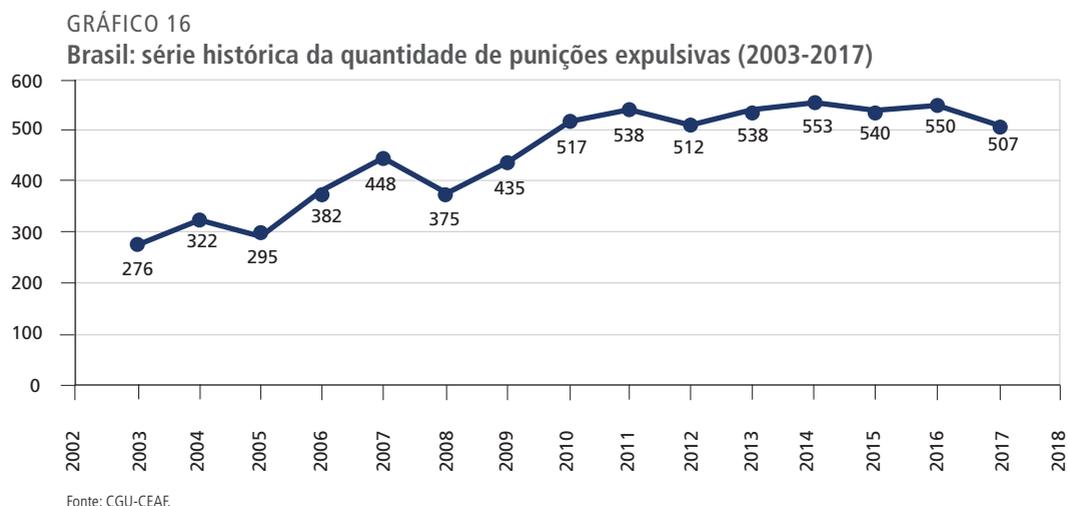


Fonte: CGU-PAD.

8.2 Punições expulsivas

8.2.1 Total Brasil

O gráfico 16 mostra que houve crescimento no quantitativo de punições expulsivas, mais notadamente de 2003 a 2010. Nota-se que os dados globais apresentam relativa estabilidade no período 2010-2017, tendo sido registrada a média de 532 punições anuais nesse período. Em comparação, entre 2003 e 2009, a média havia sido de 362 punições por ano.



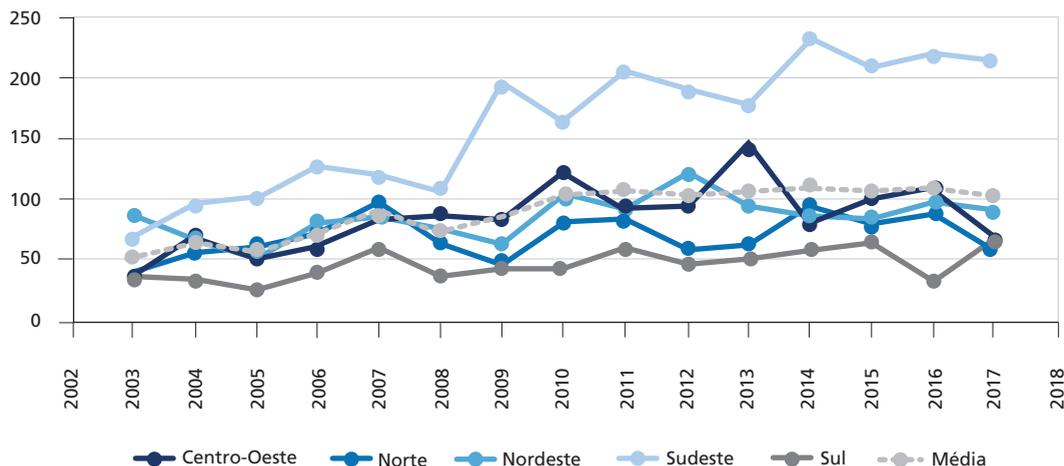
8.2.2 Total por região

No período analisado, conforme se verifica no gráfico 17, a região Sudeste é a que apresenta os maiores números absolutos de punições expulsivas, seguida pelo Centro-Oeste – isso devido ao peso do Distrito Federal –, vindo na sequência as regiões Nordeste, Norte e Sul.

Nota-se que no Sudeste há acentuadas inflexões a cada dois ou três anos, o que clama por explicação. Nos próximos gráficos são apresentadas algumas aberturas por estado e por instituição, o que poderá guiar uma descrição mais fina desse fenômeno e fornecer evidências sobre *onde* procurar suas possíveis explicações.

As regiões Nordeste e Sul foram as que apresentaram quantitativos com menores oscilações em relação a suas médias históricas.

GRÁFICO 17
Regiões do Brasil: série histórica da quantidade de punições expulsivas (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF.

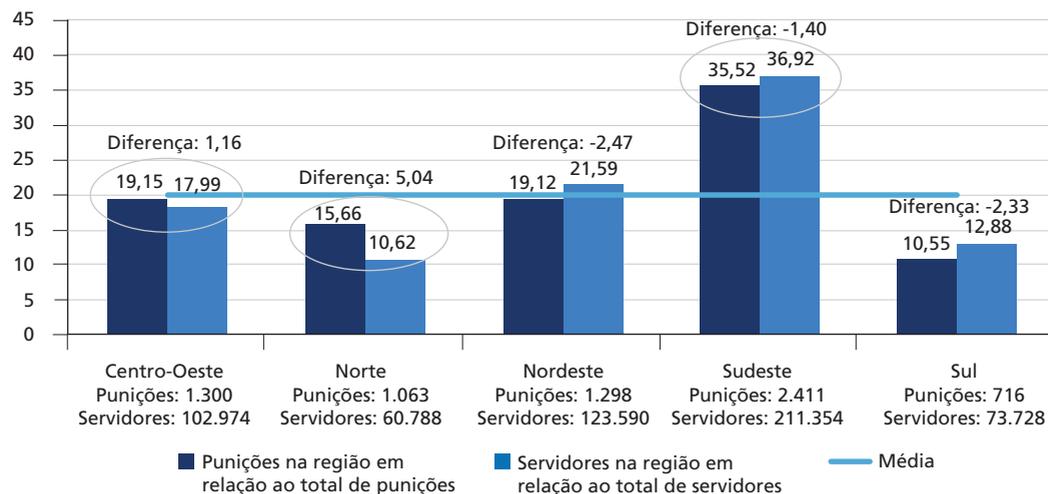
8.2.3 Comparativo entre punições expulsivas e servidores

Com base nos dados do CEAF, verifica-se a seguir a comparação entre a porcentagem de punições expulsivas em cada região do Brasil (em relação ao total de punições expulsivas no país) e a porcentagem de servidores em cada região (em relação ao total de servidores no país) entre 2003 e 2017. A diferença entre os dois valores percentuais resulta em um índice comparativo de incidência de punições de servidores federais entre as regiões geográficas do país.

Chamam atenção os dados registrados em três regiões, conforme exibido no gráfico 18 e salientado com os círculos para as peculiaridades detectadas.

- No Centro-Oeste, a proporção de punições (19,15%) é superior à de servidores (18%).
- Na região Norte, ocorre a mesma situação, porém com índices ainda mais discrepantes: 15,66% de punições e menos de 11% do total de servidores.
- Em contrapartida, a região Sudeste é a que apresenta a menor diferença entre as relações mencionadas, com os índices 35,52% e 36,92%, respectivamente.

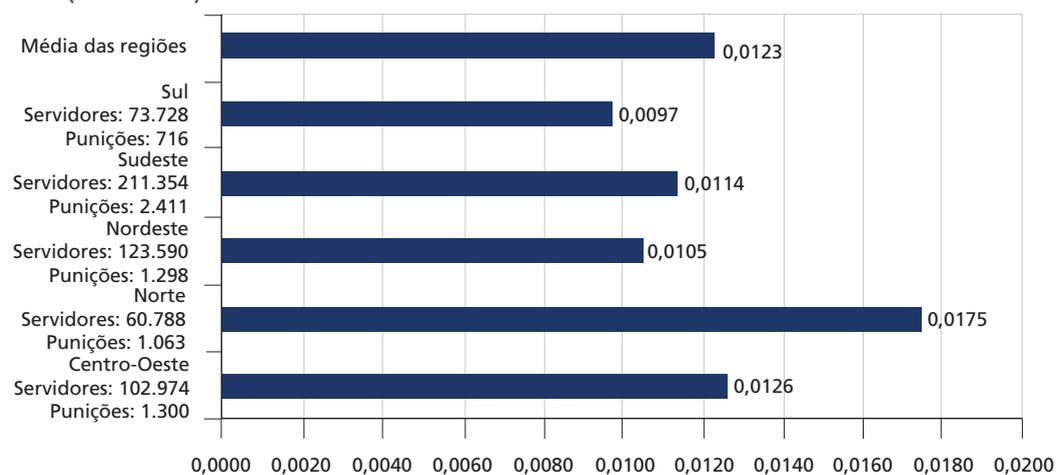
GRÁFICO 18
Regiões do Brasil: comparação entre punições expulsivas e servidores (2003-2017)
(Em %)



8.2.4 Proporção entre punições expulsivas e servidores

Os quantitativos de que trata o gráfico 18 em termos de servidores e de punições expulsivas estão apresentados a seguir, no gráfico 19.

GRÁFICO 19
Regiões do Brasil: proporção entre a quantidade de punições expulsivas e de servidores (2003-2017)

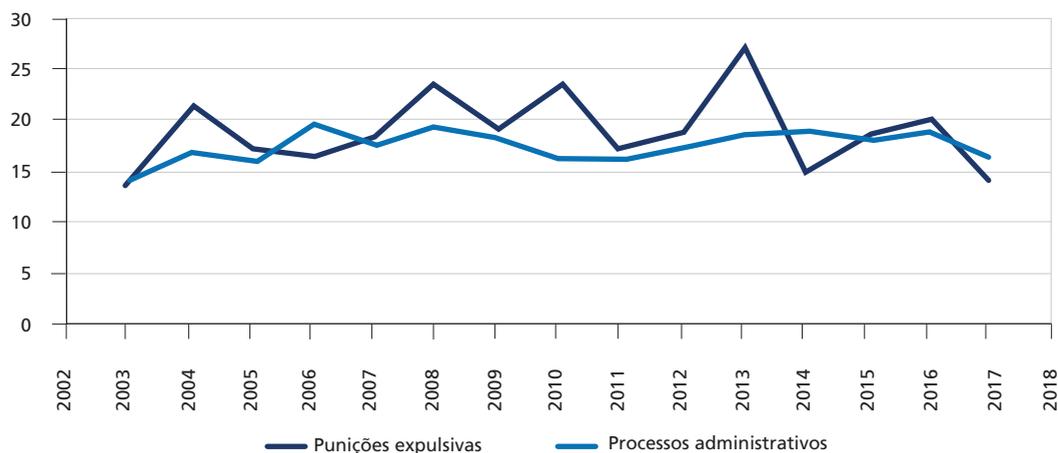


8.2.5 Comparação entre punições expulsivas e processos administrativos, por regiões

GRÁFICO 20

Centro-Oeste: série histórica comparativa de punições expulsivas e de processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)

(Em %)

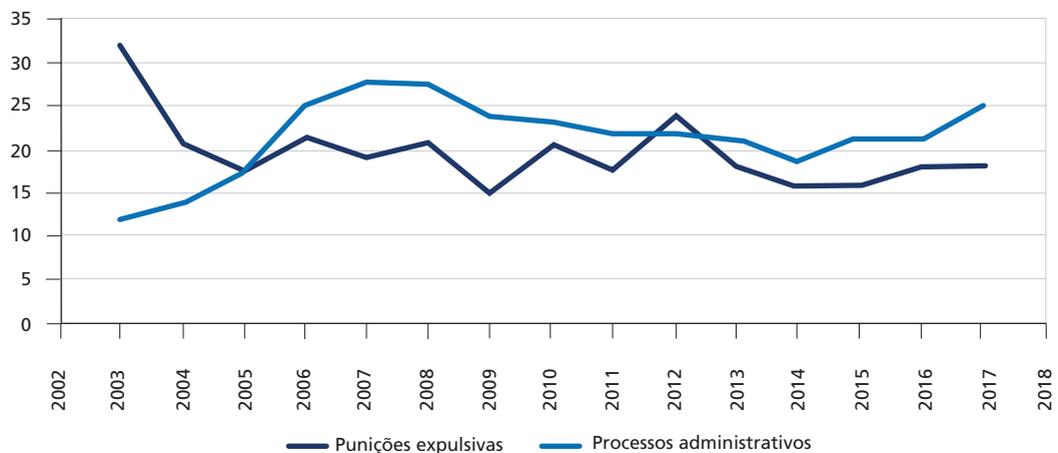


Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

GRÁFICO 21

Nordeste: série histórica comparativa de punições expulsivas e de processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)

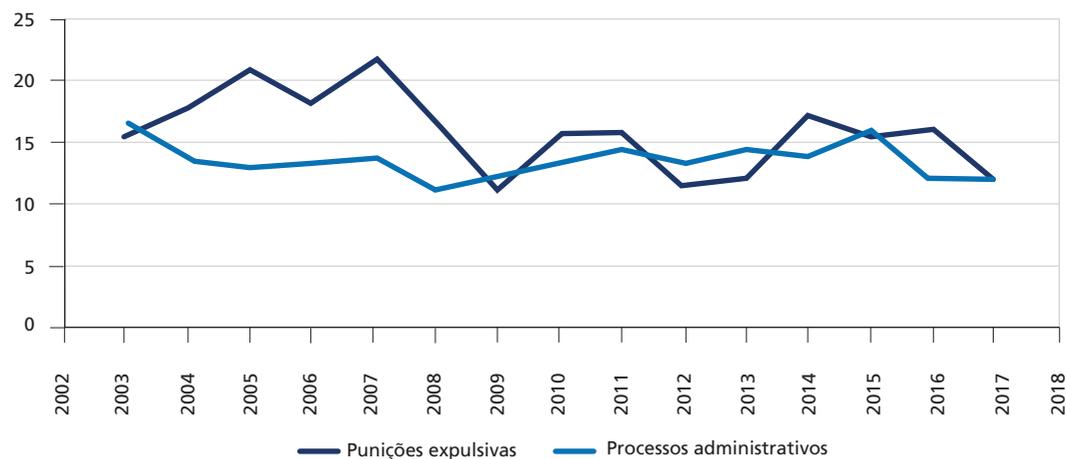
(Em %)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

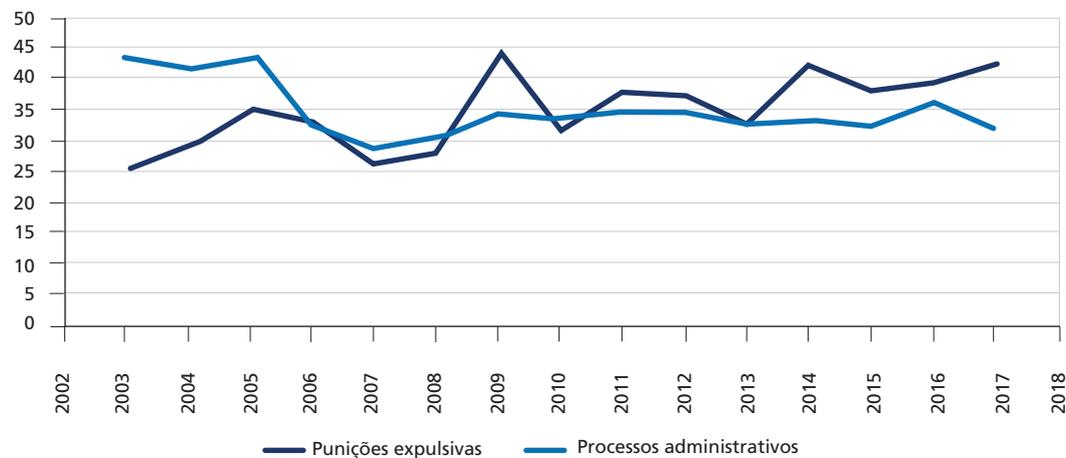
A região Norte apresenta índice elevado de punições em relação ao índice de processos registrados, como se observa no gráfico 22.

GRÁFICO 22
Norte: série histórica comparativa de punições expulsivas e de processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)
(Em %)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

GRÁFICO 23
Sudeste: série histórica comparativa de punições expulsivas e de processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)
(Em %)

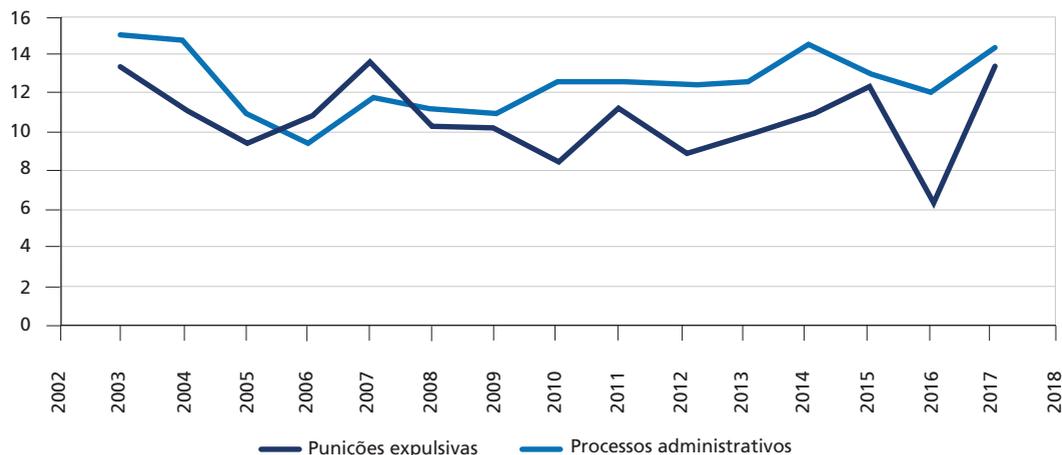


Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

GRÁFICO 24

Sul: série histórica comparativa de punições expulsivas e de processos administrativos em relação aos totais anuais (2003-2017)

(Em %)



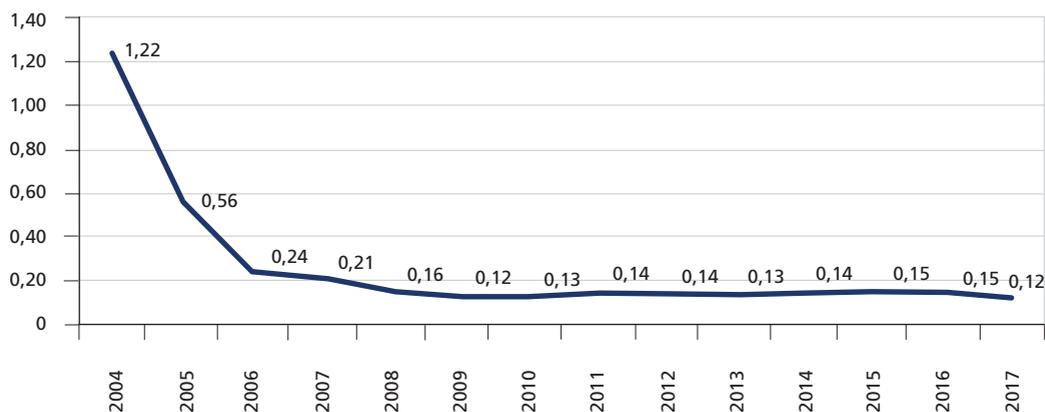
Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

O gráfico 25 apresenta a comparação das punições expulsivas em relação ao total de processos administrativos, conforme dados extraídos tanto da base CEAF quanto da base PAD. Como pode ser verificado, essa relação se estabilizou a partir de 2008, com pequena oscilação, que variou entre 0,12% e 0,16% no período até 2017.

GRÁFICO 25

Brasil: série histórica de punições expulsivas em relação ao total de processos administrativos (2004-2017)

(Em %)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

Obs.: Em 2003, a porcentagem de punições expulsivas em relação ao total de processos administrativos foi de 128,97%.

9 DEMONSTRAÇÃO DE OPERACIONALIDADE: CASOS ESPECÍFICOS

Nesta seção são apresentados os casos do INSS e do conjunto de instituições que formam o que chamamos de Sistema Saúde – Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), hospitais e outras instituições da área de saúde – como exemplos da capacidade de operacionalidade do sistema de informações apresentado nesta pesquisa. Esses dois casos tipificam situações de elevado número de ocorrências, tanto de processos administrativos como de punições expulsivas, com seus respectivos detalhamentos ao longo da série histórica estudada.

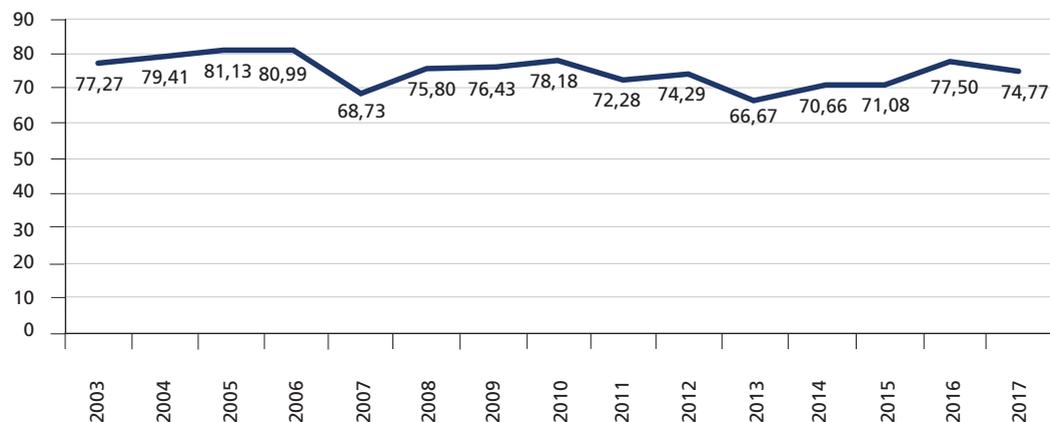
9.1 INSS

Apresenta-se a seguir um conjunto de gráficos com o caso do INSS, a partir dos dados globais em todo o Brasil, numa sequência dos processos administrativos e das punições expulsivas por toda a série histórica de 2003 a 2017.

GRÁFICO 26

Brasil: série histórica dos processos administrativos ocorridos no INSS nos dez estados mais significativos¹ em relação ao total de processos administrativos ocorridos no instituto (2003-2017)

(Em %)

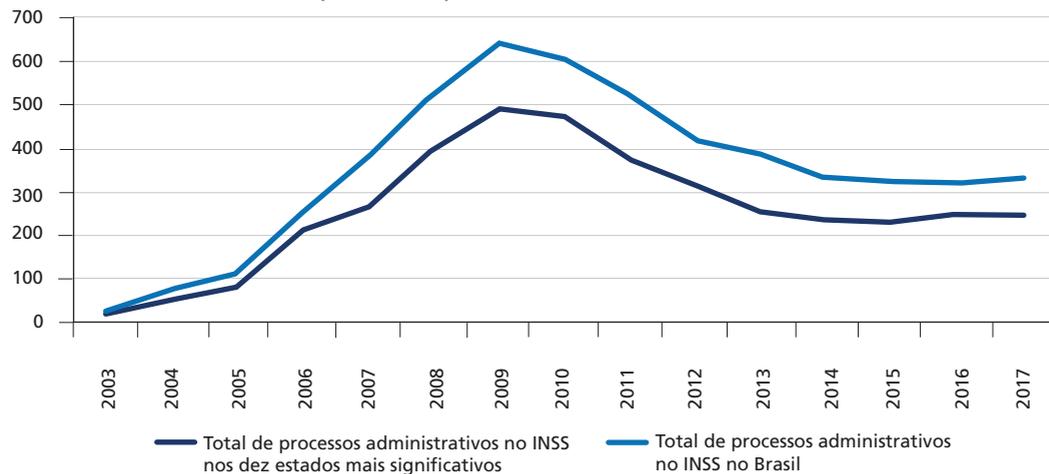


Fonte: CGU-PAD.

Nota: ¹ São considerados os dez estados mais significativos os que apresentaram maior quantidade de processos administrativos: Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Goiás.

GRÁFICO 27

Brasil: série histórica da quantidade de processos administrativos ocorridos no INSS nos dez estados mais significativos¹ em relação ao total de processos administrativos ocorridos no instituto (2003-2017)



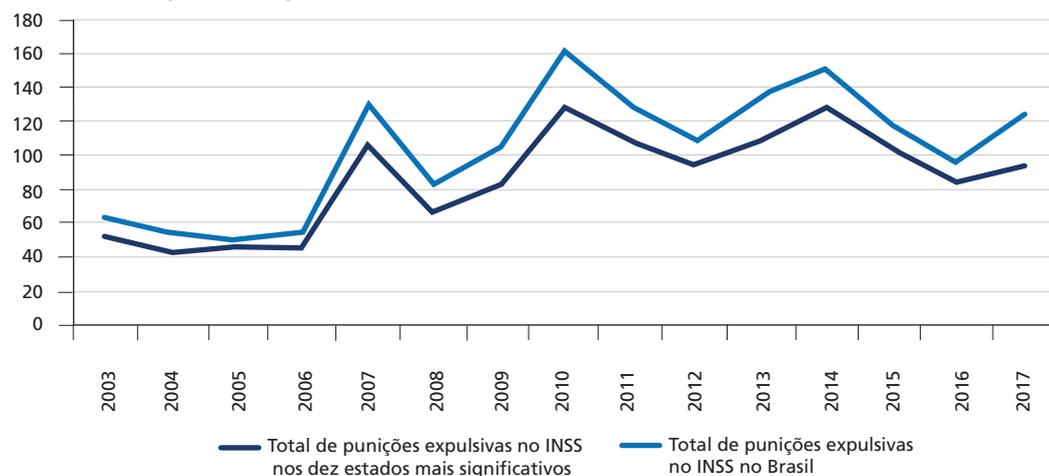
Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ São considerados os dez estados mais significativos os que apresentaram maior quantidade de processos administrativos: Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Goiás.

GRÁFICO 28

Brasil: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS nos dez estados mais significativos¹ em relação ao total de punições expulsivas ocorridas no instituto (2003-2017)

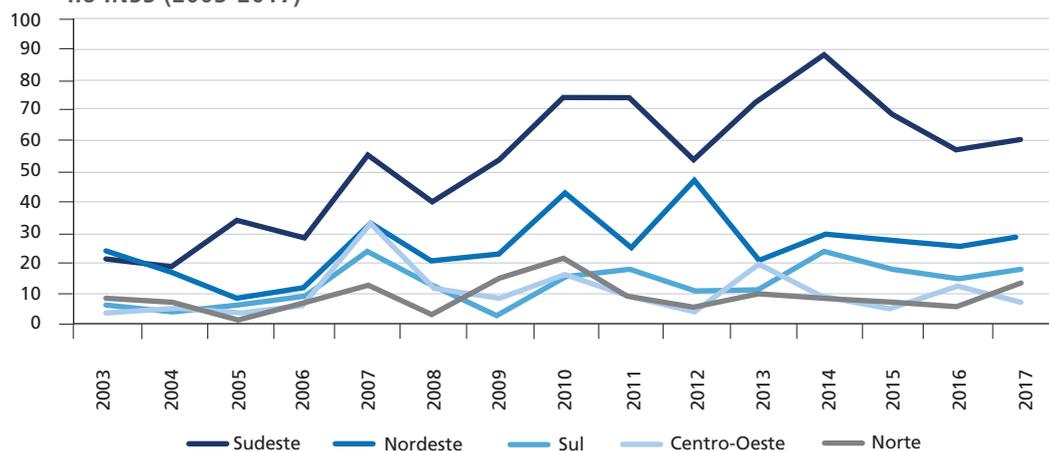


Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.

Elaboração dos autores.

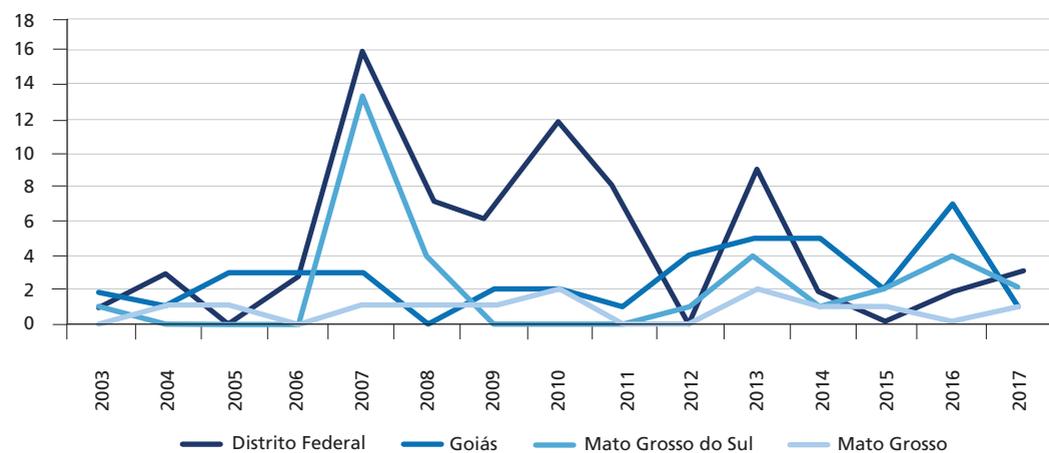
Nota: ¹ São considerados os dez estados mais significativos os que apresentaram maior quantidade de punições expulsivas: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Ceará, Bahia, Distrito Federal, Pernambuco, Pará e Maranhão.

GRÁFICO 29
Regiões do Brasil: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
Elaboração dos autores.

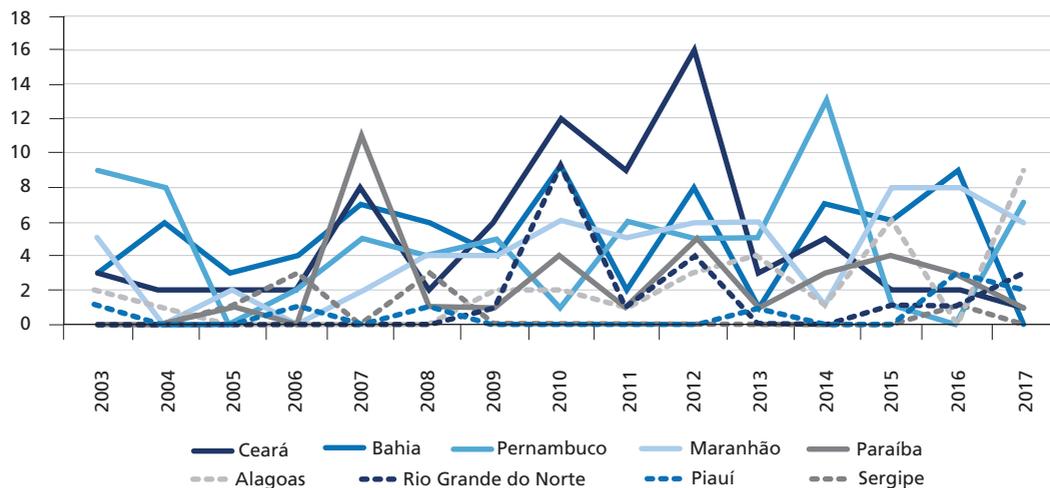
GRÁFICO 30
Centro-Oeste: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
Elaboração dos autores.

O principal caso em termos de punições expulsivas no Centro-Oeste é o do Distrito Federal, seguido, na ordem, por Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

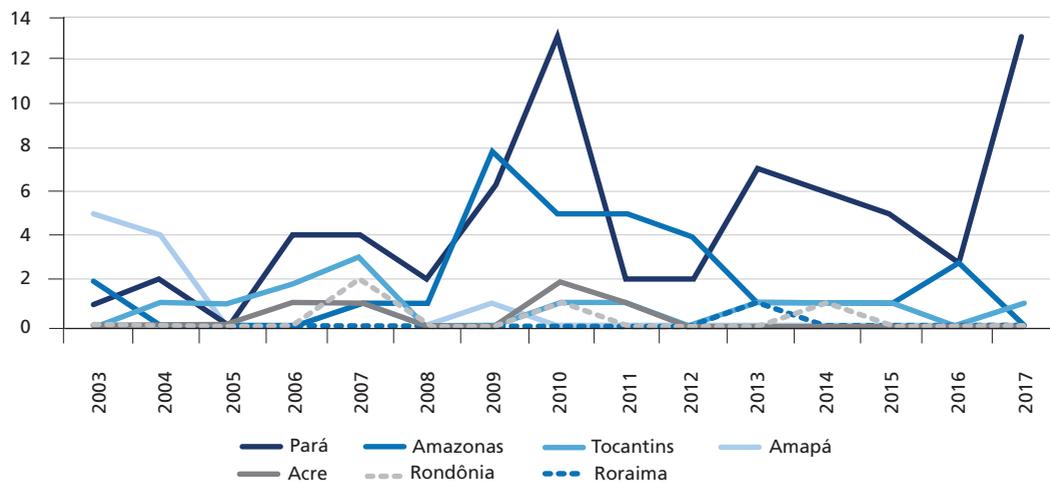
GRÁFICO 31
Nordeste: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
 Elaboração dos autores.

Ceará, Bahia e Pernambuco são os estados com maior quantidade de registros de punições expulsivas no Nordeste.

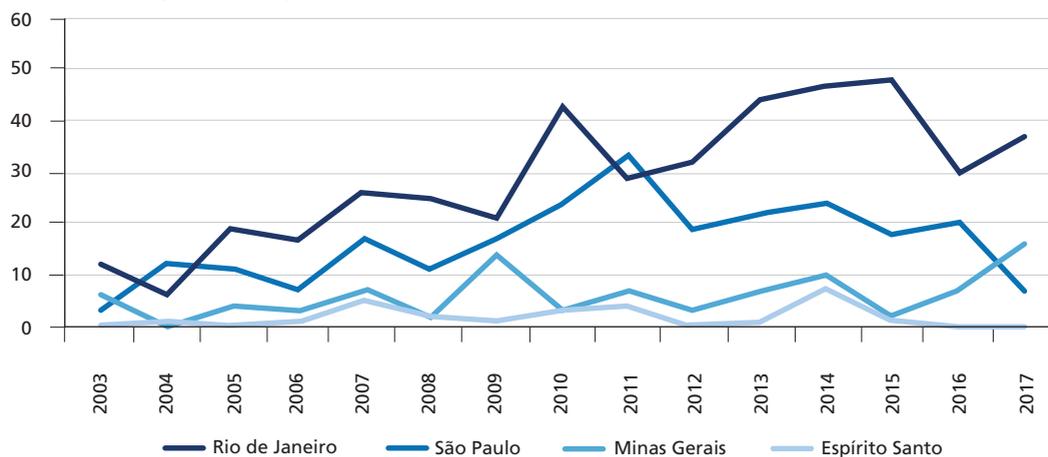
GRÁFICO 32
Norte: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
 Elaboração dos autores.

Na região Norte, sobressaem os dados do Pará e Amazonas.

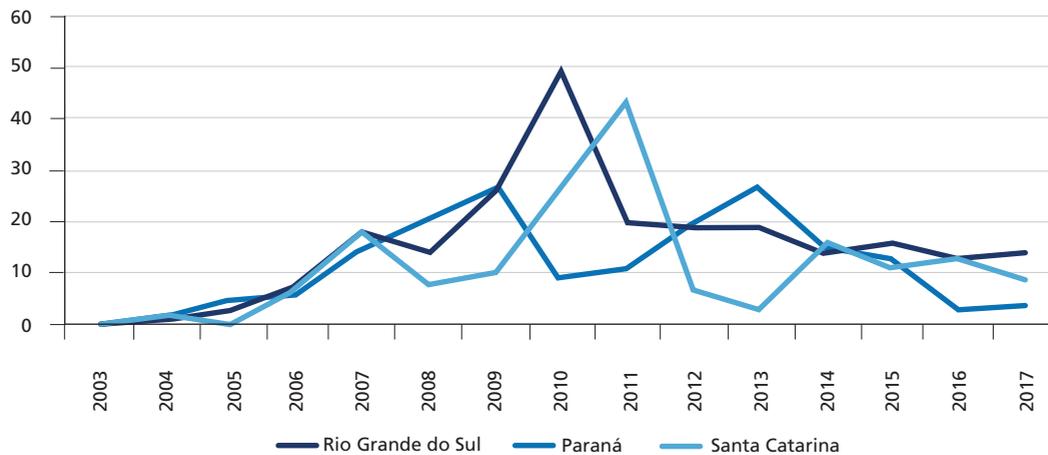
GRÁFICO 33
Sudeste: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
Elaboração dos autores.

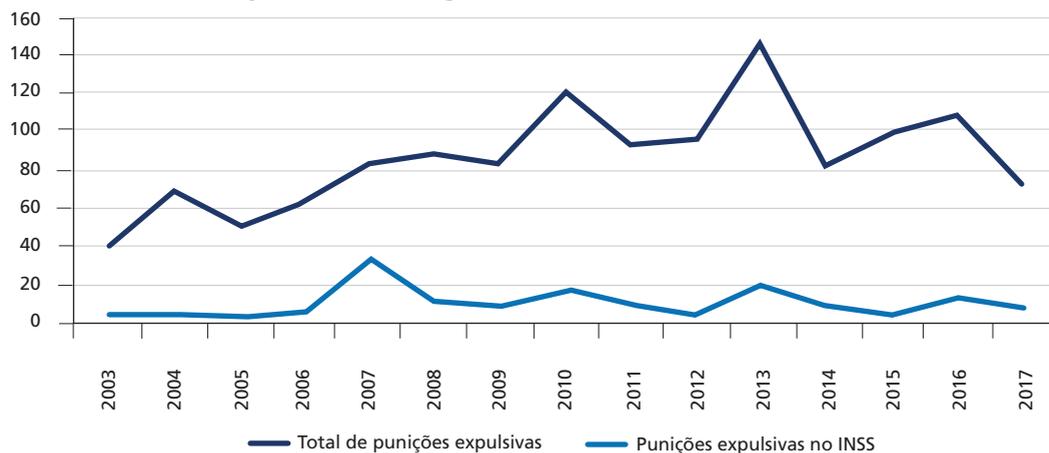
Na região Sudeste, predominam os estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e Minas Gerais.

GRÁFICO 34
Sul: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 35
Centro-Oeste: série histórica da quantidade de punições expulsivas ocorridas no INSS em relação ao total da região (2003-2017)

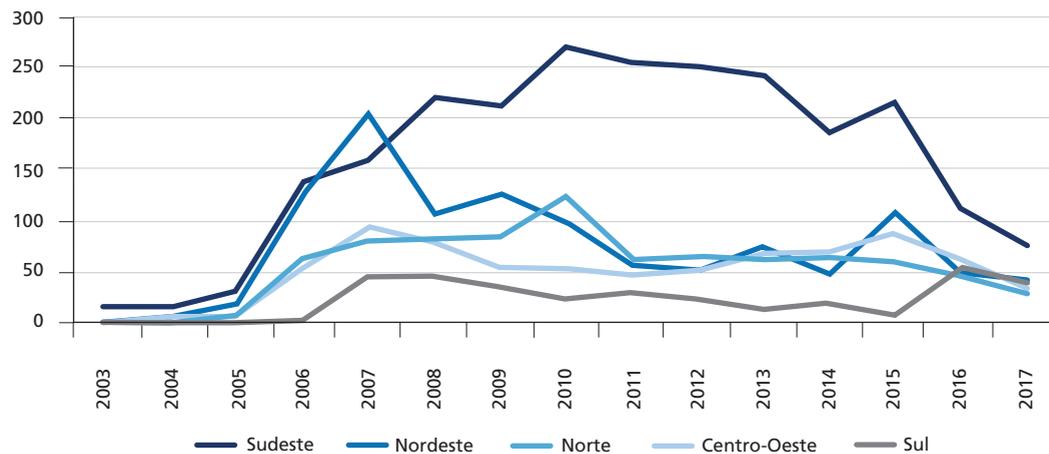


Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
 Elaboração dos autores.

9.2 Sistema Saúde

Esta subseção apresenta os dados consolidados das instituições federais que compõem o que aqui se convencionou chamar de Sistema Saúde no Brasil, incluindo o Ministério da Saúde e órgãos como Funasa, Anvisa, hospitais e outros correlatos.

GRÁFICO 36
Regiões do Brasil: série histórica da quantidade de processos administrativos na pasta Ministério da Saúde (2003-2017)



Fonte: CGU-CEAF e CGU-PAD.
 Elaboração dos autores.

No Sistema Saúde, as regiões Sudeste e Nordeste são as que apresentam mais ocorrências de processos administrativos.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS À SEGUNDA PARTE

Esta parte do texto não tem a pretensão de demonstrar exaustivamente, em toda a sua extensão e usando todo o potencial descritivo e analítico do SIRAP, a representação quantitativa do fenômeno da responsabilização dos agentes públicos federais brasileiros no período 2003-2017. Isso seria por demais trabalhoso e fugiria aos objetivos deste documento. Em vez disso, o propósito aqui é meramente exemplificar aquele potencial, fornecendo uma amostra de gráficos que exibem o comportamento no tempo de certas variáveis de interesse.

Procurou-se mostrar as possibilidades combinatórias dessas variáveis, cujos valores são extraídos das bases de dados que estão hoje dispersas e que o SIRAP procura juntar. Em particular, destaca-se a integração entre as bases da CGU (CEAF e PAD), cujo uso conjunto pode prover um panorama mais abrangente da responsabilização. Ainda que haja uma considerável área de superposição entre punições expulsivas e processos administrativos – pois, por lei, demissões de servidores públicos têm de ser precedidas de tais processos –, há casos em que essas variáveis precisam ser analisadas separadamente e de forma comparada. Por exemplo, é de se esperar que as séries de punições expulsivas e de processos administrativos covariem no tempo, contudo, há momentos em que as duas séries divergem bruscamente, sugerindo a ocorrência de choques exógenos, que necessitarão ser explicados em análise posterior.

O potencial do SIRAP para subsidiar essas análises subsequentes – inclusive com o uso de modelagem econométrica apropriada – é elevado, porquanto o sistema permite a combinação de várias perspectivas de análise: totalizações para o Brasil, aberturas por regiões geográficas, UFs, pastas ministeriais, instituições em cada pasta, tipos de processos administrativos e outras. Além disso, o SIRAP permite a criação de índices úteis à análise do fenômeno estudado, tais como densidade de punição (% punidos/% servidores), índices de judicialização ($\Delta\%$ de processos judicializados/ $\Delta\%$ de processos administrativos), entre outros.

O cruzamento dos dados do SIRAP com outras bases de dados faz-se possível por meio de chaves primárias como CPF e matrícula do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape). Esses relacionamentos podem servir não somente para a geração de análises sobre o universo de servidores públicos responsabilizados por irregularidades como também para ajudar no entendimento de casos isolados e de análises qualitativas.

A primeira experiência do SIRAP em cruzamentos com bases de dados externas tratou da verificação da incidência, nos tribunais de justiça, de possíveis reverberações dos processos administrativos. Os primeiros testes sugerem, por exemplo, que cerca de 80% dos servidores públicos que sofreram punições expulsivas possuem registros nos Tribunais Regionais Federais, em que, geralmente, recorrem das decisões dos processos administrativos e solicitam a reintegração ao serviço público.

Finalmente, reitera-se a ressalva de que o SIRAP é um sistema em construção. Isso significa que carece de mais testes para a sua robustez, mais bases de dados a serem incorporadas (por exemplo, as bases do TCU, MPU e talvez CNJ), e de uma rotina de atualização de *inputs*. Com o apoio do governo federal e de outras instituições parceiras, o SIRAP poderá, em breve, ser uma ferramenta computacional robusta, confiável e útil no provimento de evidências (dados e informações) aos *policy makers*, gestores dos órgãos de controle e cidadãos em geral, de modo a subsidiar a administração pública a atuar com melhor governança e transparência.

TERCEIRA PARTE – ABORDAGEM QUALITATIVA: ENTREVISTAS COM AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS

11 INTRODUÇÃO

O objetivo da terceira parte deste *Texto para Discussão* é apresentar os estudos qualitativos sobre processos judiciais de responsabilização de servidores públicos federais, no quadro da pesquisa Análise do Quadro Crescente de Funcionários Públicos Responsabilizados por Irregularidades (2003-2018).

12 METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO E ESTUDOS DE CASOS

Ao longo da pesquisa, foram realizados dez estudos de caso⁵ e um total de 53 entrevistas, nestas incluídos os servidores que foram processados tanto na via administrativa quanto na via judicial, servidores membros das corregedorias das instituições visitadas, servidores que compõem as comissões de PADs e servidores com atuação nos sindicatos vinculados às instituições e autoridades do sistema judicial. A escolha do estudo de caso como método de pesquisa deve-se à necessidade de formular hipóteses sobre o processo de responsabilização de servidores públicos federais, tema que carece de conhecimentos acumulados. Logo, o estudo de caso é a ferramenta mais adequada por possibilitar a elaboração de hipóteses a serem investigadas posteriormente (Silva, 2018).

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um instrumento de coleta semiestruturado com as dimensões a serem abordadas durante as entrevistas. Este instrumento foi submetido a um pré-teste realizado no Ipea, junto aos servidores do órgão que compõem o setor de corregedoria e ouvidoria. Durante esse pré-teste, foi possível avaliar a pertinência das perguntas, bem como os limites do formulário. Avaliou-se, ainda, que quanto menos estruturado mais o roteiro de entrevista permite o surgimento de novas questões sobre a temática. Por esse motivo, optou-se pela realização de entrevistas com roteiro o mais aberto possível.

Além disso, ainda para a realização das entrevistas, foram necessárias a identificação de atores-chave e a utilização do método conhecido como “bola de neve”, que, segundo Vinuto (2014, p. 203), trata-se de

uma forma de amostra não probabilística que utiliza cadeias de referência. Apesar de suas limitações, a amostragem em bola de neve pode ser útil para pesquisar grupos difíceis de serem acessados ou estudados, bem como quando não há precisão sobre sua quantidade. Além disso, esse tipo específico de amostragem também é útil para estudar questões delicadas, de âmbito privado, e, portanto, requer o conhecimento das pessoas pertencentes ao grupo ou reconhecidas por este para localizar informantes para estudo.

5. Para efeito desta pesquisa, entende-se por estudo de caso cada entrevista de que participa um servidor processado administrativamente e os atores em torno do seu processo.

Esse método foi essencial na realização do estudo, pois a localização e o acesso às entrevistas foi bastante difícil, tendo em vista que os servidores públicos responsabilizados, em sua grande maioria, se recusam a prestar mais informações sobre o seu processo. Muitos atores envolvidos no processo já se aposentaram ou estão lotados em outros estados, o que dificultou bastante a comunicação. Logo, a estratégia adotada foi entrevistar servidores (não responsabilizados) que atuaram em processos administrativos de forma geral e acessar o servidor responsabilizado via sindicato da categoria ou por meio dos seus representantes legais, quando estes figuram no processo. Em alguns casos, não foi possível a gravação das entrevistas, seja porque os entrevistados não permitiram, seja porque a presença do microfone os inibiu a responder às questões do roteiro de entrevista.

Ainda como parte da metodologia aplicada para a compreensão do fenômeno investigado, foi realizada a análise dos processos administrativos e judiciais de servidores processados por improbidade administrativa. Essa análise teve como objetivo principal compreender o fluxo do processo.

Uma vez desenhados os instrumentos, iniciou-se o processo de seleção das localidades a serem visitadas. A escolha dos casos teve como referência dois bancos de dados: a base CEAF, que traz informações sobre punições de servidores que resultaram em expulsão do serviço público (demissão, destituição de cargo em comissão e cassação de aposentadoria), e a base PAD, que possui informações sobre servidores responsabilizados administrativamente. Esses bancos de dados foram tratados na etapa quantitativa do projeto e disponibilizados a esta consultoria, à medida que os dados foram sendo analisados.

A seleção dos casos buscou levar em consideração uma série de fatores, tais como: *i)* pelo menos um estado por região do país; *ii)* instituições com altas, médias e baixas taxas de servidores expulsos por improbidade administrativa – a partir da base CEAF; *iii)* instituições com alto número de servidores processados administrativamente e que constam na base PAD; *iv)* instituições de diferentes áreas do Estado brasileiro: proteção social, policial, indígenista, econômica, educação e empresa pública de transporte; e *v)* disponibilidade da instituição e dos servidores para participarem da pesquisa.

Após a definição dos fatores relevantes, as visitas foram realizadas, conforme quadro 3 a seguir.

QUADRO 3
Estudos de caso: entrevistas e instituições visitadas

Região	Estado	Cidade	Instituição
Centro-Oeste	Distrito Federal	Brasília	INSS
			Funai
Centro-Oeste	Goiás	Goiânia	Universidade Federal de Goiás (UFG)
Norte	Pará	Belém	Funai
			Polícia Rodoviária Federal (PRF)
Nordeste	Pernambuco	Recife	Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
Sudeste	Minas Gerais	Belo Horizonte	Ministério da Economia
Sul	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	PRF

Elaboração dos autores.

13 RESULTADOS QUALITATIVOS

13.1 O sistema de correção das instituições visitadas

Com o intuito de pesquisar sobre a atuação de servidores federais e os principais fatores que giram em torno da responsabilização desses profissionais por infrações no uso de suas atribuições, utilizou-se a metodologia da entrevista pessoal.

Partindo do foco principal da responsabilização administrativa, é imprescindível o entendimento de como funciona e como se encontra estruturada atualmente a corregedoria, o setor responsável pela instauração, pelo desenvolvimento e pelo julgamento de um PAD, a fim de que se possa verificar a qualidade e demais peculiaridades em torno da atividade correcional no âmbito federal.

Em primeiro plano, quanto ao funcionamento de atividades administrativas no âmbito das corregedorias federais, a maioria dos entrevistados relata satisfação em relação ao procedimento de apuração da faltas e/ou infrações praticadas por servidores. Destacam a inércia da corregedoria, atuando apenas quando provocada por denúncias advindas de diferentes canais de monitoramento operacional de benefícios (MOB), ouvidoria, PF, Judiciário etc., não lhe cabendo assim o papel de fiscalização.

Explicando o papel que cabe à corregedoria, um servidor relata que

a corregedoria não demanda nada, jamais. A gente não fiscaliza ninguém e não temos ninguém agindo em nenhum local, somente nas corregedorias. Mesmo todo mundo achando que a gente tem aqui um canal de câmeras vigiando todo mundo. Não, a gente não tem isso e também não corremos atrás disso.

Em explicação sobre o início do processo administrativo e o tratamento das denúncias recebidas, os servidores das corregedorias afirmam haver critérios prévios para o prosseguimento das denúncias, obedecendo análises objetivas semelhantes às de processos judiciais. Destacam a análise sobre materialidade, autoria e nexo de causalidade, numa perspectiva de observância de indícios mínimos, a fim de que se justifique a instauração de um procedimento administrativo, obedecendo sempre ao princípio da motivação, que rege a administração pública.

É possível concluir, pelas entrevistas analisadas, ser de suma importância a análise prévia das denúncias recebidas, assim como buscar o máximo de documentos ou provas que lhes deem suporte, evitando que a corregedoria tenha que fazer investigações, função que não lhe compete.

É esse o sentido da fala de um servidor da corregedoria da Funai, que esclarece a importância da ouvidoria do órgão e das prévias análises de indícios e provas já constituídas.

A gente tem a ouvidoria, esse trabalho que a gente está fazendo de tentar unificar a denúncia é justamente com base na necessidade de dar tratamento a ela antes de instaurar um processo. Então, na ouvidoria, quando eles recebem uma denúncia de um particular ou uma representação de um servidor, dependendo da forma como venha essa denúncia, preliminarmente, eles buscam anexar algum documento ou interagir com a unidade, buscam uma manifestação para que fique mais caracterizada a autoria e materialidade, para evitar que a gente aqui ainda tenha que fazer uma sindicância investigativa.

A importância da ouvidoria ganha ainda maior destaque quando se analisam corregedorias recém-instaladas, como é o caso da CBTU. Nessa companhia, localizada em Recife, todos os processos administrativos eram instaurados na ouvidoria antes da instalação de sua corregedoria, que atualmente é estruturada com uma corregedora e uma comissão permanente. Assim, pode-se ter a ouvidoria como uma importante

porta de entrada de reclamações e denúncias, mas também como gérmen de um sistema correcional semiestruturado.

Os entrevistados destacam, de maneira enfática, o respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório dentro do processo administrativo, de maneira satisfatória e preocupada com que o servidor indiciado, e mesmo antes disso, tenha amplo acesso a provas e à oportunidade de produzir outras que as contraditem.

Ao falar sobre esse ponto, um servidor relata:

há a garantia do contraditório e da ampla defesa, ou seja, em todas as peças produzidas no processo, ele [servidor] tem que ter a oportunidade de contraditar ou dizer se aquela prova é legítima ou não é, de contar a versão dele e se defender plenamente. Todos os atos têm de ser de conhecimento do servidor. Sobre as testemunhas ouvidas, deve haver notificação para que ele possa contraditar a testemunha ou vir no dia da oitiva e fazer perguntas. Tudo o que a gente for fazer tem que incluir os servidores.

Outro ponto muito destacado como positivo é a preocupação da corregedoria com a imparcialidade da comissão julgadora. Há um conjunto ordenado de esforços para que servidores próximos ao acusado não participem do julgamento do seu processo, na intenção de garantir imparcialidade e, também, proteger os demais servidores de possíveis perseguições ou retaliações, tendo em vista que muitas vezes se trata de esquemas organizados com ramificações em outros setores da cidade, onde se localiza a agência investigada, por exemplo, autoridades políticas e escritórios de advocacia.

Nota-se em entrevista realizada com um ex-servidor, que recebeu penalidade de exoneração, a mais grave dentro do processo administrativo, uma igual preocupação com a personalidade dos julgadores, chegando ele a suspeitar de que o resultado de seu processo tenha relação mais com uma perseguição pessoal do que com uma conduta efetivamente irregular, avaliando da seguinte maneira a comissão julgadora em seu caso:

no meu ver, me ouviram aqui e depois pegaram essas três pessoas, que já eram meus inimigos e já tinham entrado em um processo meu. Eu pensei que não era nada e então deixei para lá.

Uma impressão de ausência de garantias processuais também foi citada por um servidor da PRE, que, na oportunidade, respondeu a um PAD. Ele foi processado por

supostamente ausentar-se do trabalho para frequentar uma especialização acadêmica sem autorização prévia.

Em 2017 ou final 2016, teve início a produção desses documentos, sem o meu conhecimento. Não fui avisado, não fui chamado para prestar esclarecimentos, não fui chamado para dizer por que estava faltando, não fui avisado que eu poderia ser punido, que eu não tinha nenhum tipo de autorização. Mas eu tinha um documento na minha mão me autorizando a fazer a especialização. Isso foi em 2016, janeiro ou fevereiro de 2017, não tenho certeza. Aí, quando abriram o PAD, eu tomei conhecimento de que eles tinham vários documentos dizendo que haviam tentado entrar em contato comigo. (...) Mas não me chamaram para esclarecer nada, não me deram o direito ao contraditório e ampla defesa.

Da mesma impressão compartilham os membros dos sindicatos entrevistados, que acreditam que os processos administrativos em geral são caracterizados por perseguições ou, no mínimo, falta de sensibilidade da gestão com os desafios enfrentados pelos servidores da atividade-fim. Ao ser indagada sobre o peso de um processo administrativo, uma funcionária de um sindicato de servidores deu sua resposta.

Eu acho que (...) muitos desses processos administrativos ocorrem efetivamente pela falta de condição de trabalho. Você assume questões e responsabilidades e depois não é acolhido pelo Estado quando responde. São várias as situações na administração pública de processo administrativo. Eles abrem tanto processo que o custo do processo administrativo fica muito... cem vezes maior do que o dano para a União. Por isso que a gente questiona, o processo administrativo tem que acontecer de uma forma correta, com direito à ampla defesa. Hoje, é um instrumento usado como assédio.

Além das controvérsias quanto às reais causas de instauração de um processo administrativo, há questões pacíficas relacionadas ao seu desenvolvimento eficiente, como as relativas aos recursos e à estruturação.

Infere-se das entrevistas realizadas a precariedade atual da estrutura de recursos humanos. A maioria dos entrevistados, mesmo os que consideram o processo administrativo organizado e justo, observando as garantias de direitos, considera que a falta de servidores é um fator de enfraquecimento do trabalho nas corregedorias.

13.2 A falta de estrutura e o impacto na responsabilização dos servidores públicos

Para a realização de todas as fases de um processo administrativo, é necessário o emprego de servidores sem vínculos pessoais ou profissionais com a questão ou com a pessoa sob investigação e em número suficiente para a formação de comissões e garantia de um julgamento (ainda que de admissibilidade) em colegiado. Para tanto, alguns órgãos optam pela formação de comissões variáveis, que se formam com o próprio PAD, ou pela formação de comissões permanentes, com membros escolhidos por sorteio e sem mandato ou prazo determinado para sua atuação na comissão.

A corregedoria da CBTU é um caso de comissão permanente e traz vantagens e desvantagens quanto à articulação com servidores, capacitação e eficiência de atuação. A desvantagem desse modelo, segundo os servidores entrevistados, diz respeito à falta de gerência na escolha dos servidores que vão atuar nos PADs, uma vez que a maior parte dos empregados do órgão não possui formação em direito. Além disso, em processos de áreas com o perfil muito técnico, segundo os entrevistados, é muito importante que a comissão de atuação conte com algum servidor com conhecimento técnico na área do servidor que está sendo processado.

A vantagem da comissão permanente está ligada ao controle da capacitação dos servidores para atuarem em processos administrativos, uma vez que são oferecidos cursos sobre PADs e práticas de interrogatório para o grupo que compõe a comissão. Em contrapartida, esse órgão exige um trabalho contínuo de convencimento dos servidores que o compõem, uma vez que não é oferecida nenhuma vantagem ou recompensação, além de expor o servidor a uma estressante rotina extra de trabalho, e isso pela própria natureza deste.

Esse último fator, a pouca recompensação, se encontra presente também nos casos de comissões não permanentes, ocorrendo muitas vezes uma sobrecarga aos seus participantes. As comissões acabam tendo mais ou menos os mesmos poucos servidores dispostos ao serviço, levando-os a participar de todo tipo de análise, ainda que muito técnica e que extrapole sua experiência prática e de capacitação.

A despeito da capacitação específica a ser oferecida pelo órgão ou parceiros, surge entre os entrevistados uma preocupação com a formação do servidor atuante em

comissões e na corregedoria de um modo geral. Tendo em vista as semelhanças entre processos administrativos e judiciais, surge a necessidade de conhecimentos básicos prévios de pelo menos um dos membros de cada comissão.

Para ilustrar essa preocupação surgida nas entrevistas, destaca-se o relato de um servidor do Ministério da Economia, em Minas Gerais. Ao ser indagado sobre as reformas a serem implantadas no sistema correcional, ele respondeu o que segue.

Em primeiro lugar, eu acho que deveria acabar a penalidade da advertência. Para mim, a penalidade teria que ser só a multa, uma suspensão, ou a demissão. Em segundo lugar, eu acho que deveria ter na comissão de PAD pelo menos uma pessoa formada em direito. (...) A Lei nº 8.112 não exige isso. Exige que os servidores sejam estáveis e que tenham grau de escolaridade superior ao do acusado. Porque, como é processo, é muita tecnicidade jurídica. Mas isso não acontece. (...) Os PADs demoram muito. Eu acho que o cargo de corregedor deveria ser ocupado por alguém formado em direito também. (...) O que hoje também não acontece. Então, são muitas dificuldades, porque as pessoas não entendem a tecnicidade jurídica.

Cumprе ressaltar que os próprios termos utilizados na análise de admissibilidade de um processo administrativo têm sua origem no âmbito jurídico, tais como: nexo de causalidade, materialidade, dolo, culpa e indícios de verossimilhança. Desse modo, um servidor que esteja apto e disposto a participar de uma comissão mas que nunca lidou com esses termos e suas implicações pode enfrentar dificuldades.

De forma geral, a dificuldade com termos e procedimentos jurídicos é notada entre os órgãos e empresa pesquisados. É importante ressaltar, no entanto, a solução dada pela UFG. Nesse órgão, criou-se uma coordenação fixa com o único propósito de orientar os servidores atuantes em comissões de PAD, deixando a cargo deles, após orientação jurídica, o julgamento da admissibilidade e provável penalização.

Destaca-se a seguir o relato de uma servidora da Coordenação de Processos Administrativos (CDPA) da UFG, que explica que o órgão não atua diretamente nas comissões, cumprindo com o papel de orientação.

Nós orientamos. O convencimento e o entendimento daquele ato, se ele foi ilícito ou não, se ele foi errado ou não, são das comissões. Porque geralmente quem vem atuar nas comissões não tem uma formação dentro do direito ou dessas áreas que envolvem conciliação e tudo o mais. Então, a

gente está aqui para orientar os integrantes das comissões, e eles vão chegando ao entendimento, geram um parecer, e isso vai para a reitoria.

Sabe-se, contudo, que mesmo sendo uma boa solução para a compreensão dos temas e diretrizes de um processo de responsabilidade, exige-se para tanto estruturação e recursos para a formação de uma coordenação.

Contextualizada a atividade correcional, compreende-se a dificuldade de gerenciamento dos recursos humanos disponíveis para o cumprimento da função. Nessa perspectiva, outro entrevistado, que é servidor da corregedoria do Ministério da Economia em Minas Gerais, ao ser indagado sobre como se monta uma comissão e quais as principais dificuldades, destacou que

a ausência de pessoal qualificado, embora se tenha dado formação, não é culpa dos servidores; é porque realmente às vezes você precisa de um conhecimento jurídico próprio daquela questão, e 90% não têm. As pessoas têm dificuldade de entender, por exemplo, o contraditório. Elas acham que estão na comissão de PAD apenas para confirmar aquilo que está na admissibilidade ou para confirmar aquilo que está na investigação. Entendeu? Isso é totalmente errado. A comissão de PAD, na verdade, é outro órgão dentro da estrutura do ministério.

A pouca atratividade da atividade correcional gera um *deficit* significativo quanto à demanda de servidores ativos. Um servidor do INSS, num olhar de proporcionalidade, fez o relato a seguir sobre a participação de servidores na corregedoria.

O INSS conta com 33 mil servidores e nós temos apenas 204 atuando entre chefias, servidores de apoio e processantes. Há uma defasagem. Não representamos nem 1% do quadro, mas a gente “tira leite de pedra”, sempre tirou. Trabalhamos com cerca de quinhentos processos por ano, aproximadamente isso. É um número muito alto.

Isso se dá em relação a dois tipos de servidores: os lotados nas corregedorias e os que servem de apoio, compondo comissões de instauração e/ou julgamento. As entrevistas foram realizadas no final de 2018 e, em sua maioria, continham falas que revelavam uma preocupação quanto a 2019, tendo em vista a previsão de aposentadoria de cerca de 60% dos servidores lotados na corregedoria, todos experientes e com *expertise* sobre as atividades, o que significa não apenas uma perda em contingente mas também em conhecimento prático e teórico no setor.

13.3 Capacitação

A capacitação dos profissionais atuantes em corregedorias, dadas as especificidades técnicas das suas funções, é de suma importância no desenvolvimento do trabalho e na eficiência dos resultados. Esse é um fator crítico na satisfação de pretensões na esfera administrativa e na resolução de questões que, eventualmente, motivem a judicialização de demandas. Diante disso, buscou-se obter dados e percepções sobre a importância da capacitação pelos órgãos com servidores entrevistados nesta pesquisa e, ainda, sobre o modo como se dá a formação dos servidores para o exercício das suas atividades.

A maioria dos entrevistados manifestou sua participação em algum tipo de capacitação, mas sempre de forma eventual ou pontual. Não se acusou, porém, qualquer formação e preparação do profissional para o trabalho na corregedoria previamente à sua locação no cargo. Nota-se, pelos relatos, que a capacitação acaba surgindo pelo interesse do profissional, após o início das atividades na corregedoria. Ele procura, por iniciativa própria, cursos ofertados pelo órgão ou estuda sozinho, em casa. É o que se percebe pelo seguinte relato:

efetivamente, eu não fiz curso presencial algum; mas eu me interesse e estudo muito a matéria. Hoje eu me identifico muito com os trabalhos, até pela minha formação.

Extraí-se das entrevistas, portanto, que a capacitação não se dá de maneira preparatória para o cargo, sendo depois complementada pelas experiências adquiridas na prática ou em formações acadêmicas já trazidas pelo servidor. Oportuno o destaque do relato a seguir na demonstração de um cenário que traduz essa conclusão.

Houve cursos depois, mas o aprendizado foi todo de estudo mesmo. O corregedor à época era um grande líder, ele ensinava muito também e acabávamos comprando muitos livros e estudando. (...) Depois, eu fui fazendo cursos, congressos e dei muita aula disso também. A minha experiência profissional sempre foi nessa área. (...) Me mandaram estudar e eu estudei. Eu já estava acostumada, já que é uma coisa bem característica aqui no Brasil, as universidades são assim também: “estude sozinho”. Então, para mim não fez muita diferença.

Diferenciando-se dos demais órgãos, a PRF destaca como positiva a oferta frequente de cursos voltados aos interessados na atividade correcional, por intermédio da Academia Nacional do órgão. Segundo relato,

existem o curso básico e o curso avançado de processos administrativos, que são realizados na Academia Nacional da PRF, em Florianópolis. São só para pessoas que se interessam na área correcional.

Mesmo no caso da PRE, os cursos, no entanto, aparentam ser de baixa carga horária e sem uma característica mais aprofundada de formação, faltando também um treinamento prático, a fim de preparar o servidor que atuará em uma função de tamanha responsabilidade como é a de correição.

Conforme o mesmo entrevistado que destacou a atuação positiva da Academia Nacional da PRE, os conteúdos ministrados não foram capazes de fazê-lo se sentir preparado, uma vez que não houve paralelamente um treinamento prático:

só com teoria você não consegue fazer o processo. Existem muitas nuances que sem a prática você não consegue.

Outra importante perspectiva oferecida pela capacitação dos servidores, sobretudo dos gestores de cada área, é a da prevenção. A realização de capacitações e atualizações voltadas aos servidores atuantes na área-fim pode gerar um impacto significativo na redução de processos administrativos. Pode-se tirar essa conclusão porque os servidores apontam a falta de zelo e de conhecimento sobre procedimentos ou atualizações legislativas como a principal causa de instauração de processos administrativos. Segundo os entrevistados, são mais raros os casos de dolo e articulação intelectual com a finalidade de fraude.

Nesse sentido, os membros da comissão permanente da CBTU afirmam que os empregados acabam cometendo improbidade administrativa, em primeiro lugar, pela falta de conhecimento sobre os regulamentos internos da empresa e, em segundo lugar, pela falta de estrutura da companhia. Eles observam ainda que, quando há mais contingenciamento financeiro na empresa, o número de empregados processados é maior, visto que eles acabam tomando atitudes emergenciais na ponta, pois, se, por um lado, possuem o objetivo de resolver o problema, por outro, acabam atropelando os regulamentos e o código de conduta da empresa. O perfil desses servidores – que no intuito de serem resolutivos, de maneira economicamente viável, acabam ignorando regras procedimentais –, em geral, é de jovens sem experiência profissional anterior.

Em resumo, além da dificuldade de aprimoramento da capacitação dos servidores, há o número insuficiente de interessados na prática e na teoria de como atuar em processos administrativos. Isso, por sua vez, fragiliza as corregedorias, que

sempre necessitam de apoio externo, o qual muitas vezes também não possui qualquer tipo de treinamento.

Ademais, quanto aos servidores atuantes de forma fixa na atividade correcional, conclui-se que reagem de forma pouco cautelosa frente às peculiaridades das demandas e à frágil estrutura oferecida pelas corregedorias. Este fato, aliado à pouca experiência e capacitação, forma um terreno fértil para instauração de processos administrativos por culpa e inobservância de ritos e procedimentos. Além disso, quando questionados sobre os motivos pelos quais os servidores “erram”, tanto os membros das corregedorias quanto os servidores responsabilizados afirmaram que a precarização em áreas da atividade-fim de um órgão faz com que o servidor, na ponta, acabe cometendo irregularidades.

13.4 Custos e prazos

O primeiro fator relacionado a recursos financeiros impacta no número de servidores em comissões porque, como dito anteriormente, é necessário o deslocamento de servidores de áreas geográficas diferentes para comporem o processo de julgamento, a fim de se garantir imparcialidade e segurança na apuração dos fatos. Desse modo, a corregedoria precisa dispensar recursos para o pagamento de diárias, transporte e hospedagem.

Ainda que com o custeio das despesas e pagamento de diárias, poucos servidores se disponibilizam ao exercício dessa atividade, não a considerando vantajosa, seja pela quantidade de trabalho que dispense, seja pelo “tabu” que cerca a corregedoria. Pelo que se pode inferir das entrevistas, esse tabu se alimenta da ignorância dos servidores quanto às reais funções e atividades próprias do setor.

Além do custeio de servidores, o PAD possui outros custos altos, o que se constitui numa fonte de ineficiência de uma parte importante da ação pública. Baseado em dados da AGU, Cunha (2013) estimou o tempo médio de tramitação de um PAD em 791 dias, ao custo médio de R\$ 70.800,29.

Devido a esse número reduzido de servidores que se interessam pela área da corregedoria, a quantidade dos disponíveis é insuficiente frente ao montante de processos instaurados ou aguardando para serem instaurados, conforme se observa em relato de um servidor da corregedoria do INSS.

A gente chama servidor de fora e paga diária, portanto, nossos recursos estão cada vez menores. Tanto que todo ano a gente fecha com uma média de mais de trezentos processos instaurados, mas sempre com um passivo nessa média. Vêm novas demandas, e a gente não tem pessoas. Quanto a servidor então, estamos num quadro obscuro, a gente não sabe como vai ficar depois de janeiro, embora o corregedor tenha se esforçado e feito um processo de remoção interna, trazendo servidores para a corregedoria, que estamos quase lançando.

A falta de atratividade na prestação de serviço na atividade da corregedoria, assim como o *deficit* de servidores fixos na atividade correcional, foi um aspecto notado de forma unânime nas entrevistas. O apoio externo, além de pouco atrativo para os servidores das atividades-fim, envolve custos e demanda requisitos muitas vezes não existentes, como o de ser o servidor estável.

Sobre essa dificuldade, destaca-se também o relato de um servidor da corregedoria da PRF que expõe a situação crítica do quadro de servidores na função.

Aqui no Pará, a corregedoria só possui um funcionário. Então não tem como ele realizar nenhum tipo de trabalho. Sempre vai depender de apoio externo. (...) É falta de mão de obra mesmo, porque ninguém quer trabalhar com corregedoria. Poucas pessoas aceitam. Não é nada atrativo.

Há, assim, a necessidade de uma ação da gestão da corregedoria a fim de angariar servidores, seja para apoio, seja para assumir cargos que estão ficando vagos com a aposentadoria de um grande número de servidores. Pelo que se vê, há uma ausência de renovação ao longo dos anos, assim como de ações que pudessem evitar a queda no quadro de servidores de maneira tão abrupta. Nesse sentido, destaca-se outro relato sobre a escassez de recursos humanos.

Ninguém acordou agora e percebeu que vai faltar servidor, nós nunca fomos ouvidos. Agora que o negócio está muito grave, que a gente corre o risco de perder uma média de 60% dos servidores, ou seja, praticamente fechar, aí conseguimos fazer [remoção]. Mas, de qualquer forma, o impacto será grande, pois, mesmo se esses servidores vierem, eles não são treinados, não têm a *expertise* do negócio. Tinham que ter chegado pelo menos um ano antes para conviver com essa geração mais antiga, que vai sair em janeiro. Mas não conseguimos e estamos em uma situação difícil: não tem servidor, o orçamento contado, os processos chegando, os mais experientes se aposentando, e assim a gente está nessa expectativa.

No caso específico da Funai, por exemplo, observa-se pelos relatos que há uma única corregedoria para analisar e julgar procedimentos administrativos vindos de todo o país, o que representa um grande contingente de processos concentrados em uma mesma equipe. Apesar do montante de demanda, a equipe responsável, de maneira fixa, pelas análises e pelos julgamentos era, ao tempo da entrevista, composta de apenas quatro servidores.

Entre todas as consequências da demora no julgamento de processos, por insuficiência de recursos humanos ou financeiros, há o risco de impunidade pela perda do direito de punição provocada pelo decurso avançado de tempo. É o que se chama prescrição. De acordo com a lei que regula questões relacionadas aos servidores públicos federais, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o prazo prescricional começa a contar a partir do conhecimento do fato a ser apurado. O prazo varia de acordo com a penalidade⁶ a ser imposta, sendo de, no máximo, cinco anos para instauração da ação disciplinar, em casos de infrações puníveis com demissão.

O risco de o prazo transcorrer sem a devida instauração do PAD e do julgamento (que deve ser finalizado em sessenta dias) é uma realidade dentro de um cenário de altas demandas e poucos servidores, além de ser motivo para exigências rigorosas dos demais órgãos relacionados à atividade correcional, como se pode notar pelo relato a seguir.

Como a gente tinha riscos de prescrição de processos que estavam aguardando julgamento, então nós direcionamos a força da corregedoria para essa situação. Trouxemos mais uma pessoa para trabalhar nesse serviço e agora, no último concurso, conseguimos mais um servidor. Hoje nós temos aqui quatro servidores trabalhando em análise de processo, o que ainda é muito pouco. Tem muito processo ainda pendente de julgamento, e vamos administrando isso... Pegamos os mais antigos e vamos trabalhando para não perder o processo pela prescrição, administrando as cobranças do Ministério Público, da CGU, do TCU, essas cobranças todas.

6. "Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I – em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II – em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III – em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido" (Brasil, 1991).

Diante da preocupação em dar uma resposta formal às irregularidades e realizar um julgamento das demandas trazidas à corregedoria, a saída procurada por muitos órgãos é angariar mais servidores para a força-tarefa que visa à liquidação de casos em via de prescrição. Muitas vezes essas ocasiões tornam-se uma porta de entrada para servidores se fixarem nas atividades correcionais, como se observa no próximo relato.

Por exemplo, agora mesmo foi solicitado, através de uma portaria, que eu fizesse parte de uma força-tarefa, porque o acúmulo de processos em vias de prescrição era grande, e resolver isso era uma exigência da CGU... Então, eu vim exatamente para fazer esse trabalho... Tem as comissões também. Assim, quando chamam, eu venho; quando não, como eu estou lotada lá, eu faço a parte administrativa. Só que quando eu sou solicitada, eu fico exclusivamente à disposição da corregedoria.

Apesar de todo o esforço dos órgãos correlatos, como a CGU, há uma clara dificuldade de se cumprirem os prazos estipulados por lei, diante do cenário já exposto: poucos servidores e alta demanda processual. A proporcionalidade desejável não é atingida por nenhum dos órgãos pesquisados, o que influi na efetividade dos serviços.

Conforme o relato a seguir, os servidores conhecem as orientações quanto a prazos e número ideal de processos por profissionais, mas a atenção às determinações escapa ao controle deles, no que se refere à uma gestão mais amplificada da atividade.

A CGU entende que o ideal seria que um servidor, se estivesse em comissão, só cuidasse de mais ou menos três processos para dar qualidade ao serviço, cuidar dos prazos, cuidar da coisa toda. Só que isso não ocorre, né? A gente tem uma média de duração de processo de quase dois anos, e a lei pede que o processo termine em sessenta e seis dias. (...) Por exemplo, eu mesmo, de 2017 para cá, participei de trinta processos, ou seja, em quinze eu era presidente e nos outros, membro. Quer dizer, ainda não consegui terminar esses processos.

Do mesmo modo que o INSS, a Funai vive um contexto de um alto número de aposentações e pouca renovação do quadro, impactando o número de servidores, que já é reduzido.

A Funai hoje trabalha com cerca de 40% da sua força de trabalho, apesar de, em 2008, terem sido criados 3.100 cargos. Com o primeiro concurso, que foi em 2010, nós conseguimos colocar para dentro seiscentos e pouco servidores, mas mais da metade já saiu, justamente porque a Funai não tem capacidade de retenção, já que não tem um plano de carreira... É um problema estrutural

muito grande. Com o pessoal que entrou agora, foram liberadas duzentas vagas para a Funai, os 50% do concurso não foram liberados ainda, e não sei nem se vão.

Os profissionais da PRF trabalham em um cenário semelhante, quanto ao reduzido número de servidores, com condições estruturais desafiadoras em relação a todos os seus setores de funcionamento, impactando conseqüentemente a fiscalização dos trabalhos e o pessoal destacado para a atividade correcional.

Em entrevistas realizadas com servidores do órgão, as percepções giraram em torno do que foi relatado no trecho a seguir.

Nosso RH [Recursos Humanos] não tem servidores suficientes. A seção de fiscalização de polícia não tem servidores suficientes. A parte do setor administrativo jurídico não tem pessoas suficientes. A corregedoria não tem pessoas suficientes. Onde a polícia rodoviária atua, que é na rodovia, também estão sofrendo por falta de pessoal. Então, a falta de efetivo é geral, e isso acaba prejudicando muito o serviço de todo mundo. Todo mundo fica sobrecarregado, e muitas vezes o serviço não consegue ser feito de forma adequada.

A falta de estrutura nas corregedorias impacta diretamente os servidores que estão sendo processados, uma vez que eles são submetidos a um processo administrativo que nem sempre cumpre com todas as normativas necessárias para um processamento justo. O estudo de caso na Funai chamou atenção nesse sentido, uma vez que, tendo em vista a precariedade da corregedoria, muitas vezes são deslocados servidores da PRF para a realização do processamento dos servidores da Funai. Acontece que o servidor da PRF está inserido em uma lógica de polícia e acaba se utilizando de instrumentos de interrogatório policial no processo administrativo. Segue um trecho da entrevista realizada com um servidor sindicalizado da Funai:

um absurdo. Só quem sabe o que acontece no indigenismo é quem trabalha com ele. Então, requisitam pessoas em massa de outro órgão, com outra formação, com outro contrato de trabalho. Fica uma coisa esquisita.

A garantia de um direito social, como é função dos órgãos sob análise, assim como a fiscalização e deliberação sobre a regularidade das atividades prestadas, requer recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos especializados. Por isso, buscou-se identificar se e em que medida os servidores das corregedorias dispõem desse ferramental para cumprir suas funções e atender de maneira eficaz às inúmeras demandas.

13.5 Autonomia da corregedoria

O combate à impunidade e à corrupção nas atividades próprias da administração pública requer indubitavelmente um setor correcional autônomo, que tenha condições de tomar decisões justas, de acordo com apurações bem desenvolvidas e dentro de um contexto de respeito absoluto ao estado democrático de direito. Desse modo, é de suma importância que as decisões da corregedoria sejam respeitadas pelos demais setores da administração pública, ainda que em hierarquia superior a ela, em termos de gestão e política.

Tendo essas diretrizes em mente, os entrevistados foram questionados sobre as suas percepções quanto à autonomia da corregedoria onde atuam. Nesse aspecto, a maioria das entrevistas afirmam que a corregedoria tem uma autonomia garantida frente à presidência de seus órgãos, no que se refere ao respeito de suas decisões e não questionamentos em virtude de influência política.

A autonomia em relação aos dirigentes traz a possibilidade e a segurança de se manter uma análise de regularidade mesmo diante da insatisfação de pessoas em cargos hierarquicamente superiores, garantindo a tecnicidade e a segurança jurídica almejadas em um estado democrático de direito.

Aproveitando esse apontamento, destaca-se o relato de um servidor da corregedoria, que afirma em entrevista já ter vivenciado inimizades com pessoas de cargos diretivos, em virtude da sua posição firme em relação a denúncias e impedimento de irregularidades no órgão.

Eu já criei inimizades principalmente na alta direção... Já houve pessoas da diretoria que quiseram me tirar dos cargos onde eu estava justamente porque entendiam que eu naquela função era uma “pedra” para as coisas acontecerem de forma não tão correta.

As opiniões, contudo, se dividem quando o assunto é a CGU, órgão de orientação e fiscalização das corregedorias. Percebe-se uma certa decepção e até insegurança pela reestruturação da instituição, que antes de ser incorporada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle tinha um *status* de ministério, diretamente ligado à Presidência da República, em posição de fiscalização e controle superior aos demais ministérios.

As normas e diretrizes das corregedorias são fornecidas pela CGU, que serve como sua norteadora, seja qual for o órgão a qual elas estejam ligadas, podendo ser importante para seu fortalecimento e autonomia. Nesse sentido, destaca-se o relato que segue.

Nós já fomos muito autônomos. Viemos de praticamente dez anos de autonomia, com fortes poderes correccionais e de controle, foi quando mais apuramos. Não é porque havia mais irregularidades, mas, sim, porque a gente tinha acesso, a CGU era forte, não estava dentro do sistema Executivo, ela estava acima de todos os ministérios e estava ligada diretamente à Presidência da República. Tinha *status* de ministério, então podia inclusive processar qualquer ministro. A CGU é que encabeçava o sistema correccional, como se nós fôssemos seccionais, e todos os órgãos do Executivo tinham uma corregedoria. Embora nós estejamos administrativamente dentro do INSS, no sentido de autonomia e de autoridade é a CGU que atua. Então, nós já fomos muito autônomos. Não dá para dizer que não somos, especificamente a corregedoria, mas o sistema está comprometido. A gente sente que o sistema inteiro está comprometido, não temos mais segurança de dizer que a CGU vai agir, ou que o Ministério Público vai agir, pelo menos é uma sensação minha, poder ser que outros colegas não tenham essa percepção. A gente tem sempre dúvida se o resultado do processo vai ser aquilo que se sugeriu, se quando a gente processar alguma autoridade isso não vai resvalar na gente. Temos andado meio inseguros para tomar algumas decisões.

Em outro ponto de vista, alguns servidores relatam que a autonomia da corregedoria é forte e sem interferências externas, sendo muito bem divididas as funções e áreas de decisão da corregedoria e do corpo diretivo, conforme o relato a seguir.

Eu acho que a gente tem autonomia. Pelo menos aqui na corregedoria geral. A gente tem autonomia para decidir sobre os processos com sugestão de penalidade de advertência e de arquivamento. Em relação às penalidades de suspensão, quando dá, a gente faz um parecer opinativo e mandamos para a gestão de pessoas, porque cabe a eles o julgamento final. E quando se trata de demissão, é a Conjur [Consultoria Jurídica]. Então, nós temos autonomia, sim. Não tem nenhuma situação de advertência ou arquivamento que vá precisar passar pelo presidente e não tem interferência.

Durante as entrevistas, surgiu um importante fator sobre a autonomia: a influência da gestão financeira na atuação das corregedorias. Um entrevistado que atua no setor correccional apontou que estar submetido ao gerenciamento financeiro da presidência do órgão relativiza a autonomia da corregedoria, como destacado adiante.

Realmente, isso te dá uma autonomia relativa... Por que eu digo relativa? Porque todas as vezes que eu tenho que mandar uma comissão para fora, o recurso é da presidência. Então, eu faço uma

instrução técnica executiva, o presidente que assina. Atualmente, eu estou assinando junto com ele, até para reforçar a assinatura dele... Há a quebra da autonomia quando não há definição de um orçamento específico para a corregedoria e a liberdade para que o coordenador utilize esse recurso da forma como é feito o planejamento anual. Então, a gente aqui faz um planejamento anual das unidades onde a gente vai trabalhar, mas você acaba subordinando esse planejamento à presidência da Funai. Porque, por exemplo, se você tem um presidente avesso a essa questão da punição, ele simplesmente não libera os recursos.

Assim, entende-se que, apesar de criadas para serem autônomas e exercerem suas funções com imparcialidade, e detidas apenas em critérios legais e técnicos, as corregedorias ficam expostas a riscos em sua autonomia quando, em algum aspecto de suas atividades, ficam sujeitas à gestão de outros corpos diretivos, seja pela presidência do próprio órgão, seja por algum ministério a que se submetam em alguma situação.

Dialogam, assim, as duas preocupações de submissão: a relacionada à autonomia orçamentária e a relativa à posição administrativa inferior à categoria de um ministério. Um entrevistado, atuante na corregedoria da Funai, compartilha impressão similar ao relatar o que segue.

A ausência de uma autonomia orçamentária impede que ela seja completa e, na verdade, quando a esfera de competência daquela comissão está no gabinete do ministro, você acaba também se submetendo ao crivo da consultoria jurídica, no ministério e ao ministro. A gente já teve situação de indicações de punição que não se concretizaram? Teve. Até porque talvez o ministério seja mais político do que a Funai. Então já houve situação de processo que nós encaminhamos com sugestão de demissão para três, quatro servidores e três serem demitidos e um não... Por ser, às vezes, liderança indígena, alguma coisa assim.

Em relação ao poder decisório, contudo, dentro do julgamento de casos, outros servidores apontam que não há interferência no trabalho realizado na corregedoria, tendo por vezes apenas sugestões externas, mas limitadas a pontuações técnicas. Uma servidora esclareceu que:

sugestão no sentido técnico, em uma dúvida... Até por uma questão de aprendizado, mas em relação ao método de determinado processo, dizer “faça assim”, dando a entender que é uma perseguição ou alguma coisa assim, não, nunca vi, nunca senti isso.

Em posição contrária está a percepção de outros servidores, o que parece ser um ponto variável em cada órgão, distinguindo-se em maiores e menores níveis de

interferência externa nas decisões sobre quem ou o que se investiga e instaura processo. Isso, além de enfraquecer a segurança jurídica dentro do setor correcional, acarreta mais custos desnecessários em uma realidade de *deficit*, como se pode notar pelo relato a seguir.

Em alguns casos, há ingerência negativa da superintendência, isso às vezes ainda existe, de querer perseguir alguém, de querer que seja instaurado um processo apesar de você ver que aquilo ali não vai dar em nada. Então, você movimentava a máquina administrativa que é muito cara, porque para você conseguir fazer uma comissão aqui tem que pagar diária para três servidores. E isso “encarece” o processo, que naturalmente já é lento.

A importância da autonomia da corregedoria, em todos os sentidos, financeira, administrativa e mesmo política, é essencial tanto para a efetividade dos julgamentos e o alcance dos objetivos do processo administrativo quanto para a segurança dos servidores do órgão e o controle sobre os critérios de instauração de um PAD, quando vinculados a políticas públicas.

Os órgãos representados em entrevistas atuam em áreas ligadas a políticas públicas, variáveis de acordo com a linha de atuação e raciocínio de diferentes governos. Desse modo, é salutar que possuam critérios de instauração de procedimentos e de justas causas para punição baseados em pontos incontroversos e que não acompanhem as mudanças naturais de certas políticas.

Apesar de a legislação ter avançado muito nesse sentido, a heterogeneidade política no país e a suscetibilidade de mudança de diretrizes, garantida pelo processo democrático, requerem da corregedoria a autonomia que garanta segurança de sua linha de atuação e de seus servidores subordinados, deixando assegurada a não adoção de critérios políticos em eventuais punições e, tampouco, de perseguição em virtude de divergências político-doutrinárias.

É oportuno, nesse sentido, o destaque de relato de servidor da Funai, ao esclarecer como se deu o primeiro PAD que respondeu, pontuando as motivações políticas nas decisões de punição de servidores que se negavam a agir conforme direcionamentos externos, ainda que baseados em estudos e decisões amparados pela autonomia e especificidade do órgão.

A PF, naquela época, lá no Maranhão, tinha uma prática de fazer operações de repressão ao plantio de maconha em terras indígenas. (...) E nós, como éramos estudiosos da questão, já tínhamos apresentado um plano sobre como agir nessas ocasiões. As ações eram extremamente violentas, agressivas, eles davam coronhadas em índios, matavam cachorros, coisas absurdas. Não sei como, mas demorou muito para alguém se manifestar contra isso. Aí eles estiveram lá na sede da Funai, em Barra do Corda, e queriam que nós participássemos. O chefe na época se recusou e apresentou como justificativa a falta de planejamento. Como a PF não tinha sequer buscado conversar com a gente antes? Eles demitiram o administrador a partir de um telefonema para Brasília, e eu fui chamado. Aí eu também não vou (...). Logo depois desse episódio vem essa comissão de sindicância para apurar uma série de irregularidades, mas para nós foi tudo muito direcionado. Uma recusa em participar de uma operação da PF provocou uma série de encadeamentos, uma comissão de sindicância, depois um PAD.

É oportuno destacar que o processo administrativo relatado ocorreu na década de 1980, antes da estruturação da corregedoria. Os esforços de fortalecimento das corregedorias e suas comissões não devem, no entanto, ser interrompidos, já que esse tipo de interferência política externa não se encontra completamente superada.

Quanto à impressão dos sujeitos submetidos às ações da corregedoria, há uma clara preocupação quanto à autonomia das decisões e à imparcialidade nos julgamentos. Consideram importante a atividade correcional, mas têm o temor de que sofram penalidades injustas devido a influências externas, de cunho pessoal ou político. Nesse sentido, destaca-se um trecho da entrevista concedida por um servidor que já respondeu a um PAD.

Hoje, sabemos que a corregedoria é muito importante para manter os servidores em retidão, porque aqueles que cometem irregularidades, abusos e crimes não podem permanecer. Então, existe um órgão que busca informações sobre as irregularidades. Só que devido à possibilidade de cargos numa amizade, pessoas em cargos de chefia acabam se valendo do cargo às vezes para cometer abusos contra aqueles que elas têm alguma coisa contra. Eles não obedecem ao princípio da impessoalidade, pegam uma pessoa e tentam prejudicá-la deliberadamente. Isso ocorre algumas vezes, sim.

Isso reflete, por exemplo, na questão apontada por servidores sobre a posição hierárquica do CNJ dentro da administração pública e sua capacidade de investigação e ingerência na fiscalização de cargos oriundos de mudança governamental, assim como na capacidade de tomar decisões que contrariem seus posicionamentos pessoais e políticos.

Apesar de se manter a preocupação com a autonomia, é importante a percepção de um servidor, que já foi respondente de PAD três vezes, em diferentes momentos do órgão e do país.

Parece que hoje ninguém mais se dispõe a fazer coisas direcionadas, me parece que isso mudou para caramba. Ou seja, no caso do primeiro processo, né? Ficou nítido que tudo foi direcionado em função de uma situação criada por um órgão externo que foi a PF. Acho que foi isso que me deixou chateado na época, nem a solidariedade interna a gente teve. Hoje mesmo eu tive um procurador da República querendo saber do meu processo. A Funai não levou adiante, porque percebeu uma confusão danada para cima de mim. Então isso é um ponto que destaco. O direcionamento de que todos falavam e que assustava demais os servidores, né? Ele não existe mais, hoje parece uma coisa bem comedida, um pouco mais de técnica. Parece que melhorou e muito essa situação.

É possível aferir, portanto, que a autonomia da corregedoria, de uma forma geral, passa por um processo de fortalecimento a longo prazo. Sempre haverá, porém, desafios que se apresentam sob novas roupagens e condizentes com o contexto sociopolítico de cada época, havendo a necessidade de esforços e vigilância contínuos na preservação de sua essência autônoma.

13.6 Ferramentas tecnológicas e de resolução de conflitos

Utilizando a metodologia da entrevista pessoal a fim de obter dados sobre o atual cenário institucional em que os servidores atuam, foi possível identificar que, apesar do número insuficiente de funcionários, da alta demanda e da perda de profissionais com *expertise*, há algumas saídas mais baratas e simples de implementação para assegurar os resultados desejados diante de um cenário não favorável. Um servidor da Funai afirmou em entrevista que

o SEI [Sistema Eletrônico de Informações], que a Funai está implantando nas coordenações regionais, vem facilitar a realização de processos à distância, por meio do uso de videoconferência. Essa tecnologia já foi demandada para a nossa coordenação geral de tecnologia, e eles já estão estudando para poder ver se disponibilizam esse tipo de solução não só para a corregedoria, mas para todo o órgão. Os servidores que nós temos participando de comissões, quase todos são cedidos de outros órgãos e estão próximos de se aposentar... E você conseguir servidor para atuar em comissão não é fácil. Primeiro, você necessita que o servidor seja estável; e segundo, nem todo mundo tem perfil para atuar nessa área de corregedoria. Assim, durante muito tempo, a gente teve dificuldade em formar comissões porque a Funai tem um grande número de servidores que,

apesar de antigos, não são estáveis, porque são servidores que entraram sem concurso menos de cinco anos antes da Constituição.

Portanto, independentemente dos motivos específicos de cada órgão para justificar a precariedade de servidores, é certo que ferramentas que permitam a interação à distância, como a formação de comissões e a realização de videoconferências coletivas, podem colaborar de modo significativo na redução de custos com diárias, assim como facilitar a questão de haver poucos servidores para diversos processos.

A implantação dos recursos tecnológicos deve, no entanto, ter o cuidado de adaptação às rotinas e aos procedimentos adotados em um processo administrativo, a fim de que a ferramenta surta os efeitos desejados e não se torne obsoleta. Essa ponderação, considerada de suma importância, foi ressaltada em entrevista de um servidor da corregedoria da PRF.

Só que o SEI não foi criado para a corregedoria, então tem toda uma problemática, né. (...) O SEI é para processo normal. Então, em determinadas funcionalidades, eles falam: “olha, vamos trabalhar desse jeito porque o sistema não foi pensado para os processos administrativos disciplinares”.

Assim, há que se ponderar sobre o uso da flexibilidade de configuração das ferramentas tecnológicas, optando por adaptar as existentes ou criar *softwares* que atendam especificamente às demandas do setor, observando as funcionalidades indispensáveis para a fluidez do processo em todas as suas fases.

Ademais, a facilidade tecnológica, que já é uma realidade em boa parte da administração pública, pode ser importante fator de melhora na motivação de servidores da área-fim para participar de comissões em processos administrativos de outras UFs, sem terem que se deslocar de suas cidades de trabalho e residência, visto que essa necessidade pode ser um elemento que contribui para o desinteresse, aliado a outras questões já mencionadas, como o estereótipo da corregedoria de punição.

Outro ponto abordado é que, semelhante ao que ocorre na esfera judicial, é possível resolver, pela via administrativa, denúncias e sindicâncias de menor gravidade, utilizando a importante ferramenta da mediação ou do termo de ajustamento de conduta. Agindo desse modo, a corregedoria necessitaria da utilização de menos servidores, pois a mediação se realizaria em momento prévio ao julgamento por uma comissão, e até mesmo antes da necessidade de composição desta, ganhando também em tempo e custo.

A ideia é defendida como viável e eficiente por servidor da corregedoria da PRF no relato que se segue.

São falhas administrativas que contribuem para isso, como também entendo que há uma predisposição dos vícios dentro da administração, né, às vezes é melhor errar porque é mais benéfico de alguma forma. Mas isso varia muito. O que eu observo em particular é que o que está sendo regimentado agora, normatizado, é alguma coisa em relação ao termo de ajustamento de conduta. Alguma coisa similar à mediação... Porque às vezes são processos que são onerosos demais para a administração e que talvez também necessitem de um aperfeiçoamento mais técnico. São processos que vão, voltam, não terminam, acabam prescrevendo... enfim, existe essa falha, essa carência.

Um exemplo dessa ação destinada a infrações leves e que evita procedimentos mais complexos e processuais é a Ficha Interna de Conduta (FIC), utilizada pela PRF como uma espécie de Termo de Ajustamento de Conduta, que pode atingir bons resultados demandando menos tempo e custo. O relato de um servidor da corregedoria da PRF, ao tratar da estratégia, destaca que

além dessas operações sigilosas, há as investigações preliminares, de que eu faço parte. Na fase de apuração das comissões de processos administrativos existe uma ficha interna que a gente chama de FIC, então, antes de penalizar o servidor, a gente propõe a ele um acerto de conduta, para ele mudar de conduta, isso em infrações consideradas leves. Existe uma instrução normativa que discrimina quais são as infrações em que podemos fazer a FIC com o servidor.

Desse modo, há uma importante saída na mudança de perspectiva em relação ao processo administrativo, vendo-o como instrumento residual e viável para casos que tenham indícios de fraude, organização criminosa ou dolo. Assim, é trazida às rotinas e aos procedimentos da corregedoria a utilização da mediação e dos termos de ajustamento de conduta em casos de falta de zelo do servidor, vícios de conduta, erros procedimentais e outros casos isentos de maior potencial lesivo à instituição.

13.7 A marginalização da atividade preventiva das corregedorias

Entre as suas principais funções, as corregedorias devem atuar como estruturas preventivas de irregularidades administrativas. Os servidores precisam ter nessa estrutura o apoio necessário de esclarecimentos para atuarem na administração pública. O que se encontrou em campo, no entanto, foram corregedorias que, apesar do discurso da prevenção, não conseguiram apresentar qualquer projeto ou ações contínuas voltadas para os servidores

com a finalidade de prevenir o delito administrativo. Opinião recorrente, inclusive, foi que a prevenção viria do medo da punição, o que significa que uma corregedoria forte e punitiva evitaria que servidores cometessem erros.

Com os dados obtidos com as entrevistas, pode-se concluir que as atividades preventivas não estão sendo desenvolvidas pela corregedoria, o serviço foca apenas a atividade de correção, processamento e aplicação de penalidades. Ademais, tem-se ainda que a ausência dessa atividade implica distanciamento entre os servidores e reforça a imagem muitas vezes estigmatizada e de temor que permeia a corregedoria.

Perguntado sobre a relação entre o servidor que atua na ponta e a corregedoria, um servidor respondeu o que segue.

A gente tentava ir às pontas, com poucos recursos, sempre poucos. A gente ia muito às reuniões que eles fazem todo mês, reunião de gerenciamento nas APS [agências de previdência social], nas gerências executivas. Fizemos muito “bate e volta”, saíamos de madrugada, íamos a uma APS lá no fim do mundo, passava o dia com os servidores e voltava. Hoje, já tem três anos que não fazemos um tipo supervisão, não vamos *in loco* a nenhuma unidade por falta de orçamento. Primeiro, nos dois primeiros anos, não foi por falta de orçamento, foi porque ficamos “acéfalos”. (...) Com a demanda de processos, faz-se o serviço, e aí a corregedoria só aparece mesmo na comissão. Ela não aparece como preventiva para dialogar. Só aparece quando o servidor chega lá e diz: “eu vim aqui te notificar porque você está respondendo a um processo”. E aí causa essa estranheza porque ele só vê a corregedoria já na sua efetivação final e não no meio, quando poderia atuar, educar, prevenir. Infelizmente, a gente não tem essa atuação.

Quanto ao papel educador e ao relacionamento da corregedoria com os servidores da atividade-fim, respondentes que atuam na função correccional destacam que o setor não é consultivo, com isso não tendo que esclarecer dúvidas específicas sobre a regularidade de escolhas do servidor quanto a procedimentos. Pode apenas orientar sobre a legislação de que trata o tema, cabendo ao próprio servidor o estudo da legislação indicada e a escolha da conduta que julgar adequada ao prescrito em lei.

Em relação às atividades de prevenção e orientação desenvolvidas pela corregedoria, é importante destacar o relato a seguir.

A nossa ação preventiva é apenas ofertar cursos de ética e de deveres e proibições, isso a gente sempre fez. Mas estar lá na ponta entrevistando – “olha, aqui tem a fraude, ela acontece dessa

forma” –, não, isso a gente não tem. Esse trabalho preventivo não é um papel específico só da corregedoria, ele é do órgão como um todo. Por isso, envolveria todo mundo. (...) Na ponta, só em cursos, ensinando as pessoas como trabalhar, o que a lei fala, a gente sabe que colocar isso no dia a dia é um pouco difícil, mas o nosso trabalho é ensinar o que a lei fala. “Você tem que seguir a lei, você conhece a lei? Você tem que conhecer”, esse papel a gente já faz há muito tempo. Temos de quatro a oito mil servidores capacitados em deveres e proibições, em ética, tem também curso de PAD extensivo a todo INSS. Muita gente participa mesmo não sendo de corregedoria.

Diante do *deficit* de servidores para atuar nas corregedorias, situação presente em todos os órgãos pesquisados para este trabalho, a atividade preventiva ganha especial destaque, tendo em vista que, onde ausentes dolo de fraude e erros e vícios procedimentais, muitos casos poderiam ser evitados na ponta, sem necessidade de chegarem à corregedoria como procedimentos de julgamento e punição.

Essa é a opinião de um servidor da Funai, que aponta um esforço do órgão nesse sentido, conforme se verifica em relato destacado a seguir.

Desde 2015, a gente vem tentando abrir a vertente de prevenção, porque eu acho que a gente só vai conseguir realmente baixar o nosso passivo no momento que se fecha a porta de entrada. Quer dizer, então você tem que impedir que as irregularidades aconteçam, e não punir quando ela acontece.

Para a viabilização das atividades preventivas, conforme se pode extrair do já exposto nesta análise, há a necessidade, contudo, de estruturação das corregedorias, investindo em tecnologia, capacitações, renovação de quadro de servidores e em planos de ação que supram deficiências previamente mapeadas. A constatação dessa necessidade é inquestionável entre os servidores que atuam nas corregedorias, como se observa na fala adiante.

Primeiro, é uma questão de estrutura. Aqui, a gente já identificou alguns temas que são as situações em que mais acontecem irregularidades, como inventário, patrimônio e licitações e contratos. Todas as coordenações regionais são unidades gestoras, e, no Regimento da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, não era previsto qualquer apoio, qualquer suporte, qualquer orientação, qualquer supervisão do trabalho das coordenações regionais justamente porque elas eram unidades gestoras. Eu até comento muito com as comissões, que elas devem atuar verificando irregularidades de uma forma contextualizada, porque muitas vezes acontece de a irregularidade ser praticada por total impossibilidade de agir de uma outra forma. Você tem a pressão indígena, tem a deficiência de capacitação, tem a deficiência de estrutura, você tem unidades que têm muito poucos servidores.

Portanto, ao longo das entrevistas, foi possível verificar, de modo unânime, a deficiência de servidores destacados exclusivamente para a área correcional, assim como de estrutura física e tecnológica personalizada para o manejo das demandas e a prevenção delas. A corregedoria, no modo em que se encontra, é considerada por alguns um setor com força de trabalho enfraquecida, como diz a seguir um servidor da Funai.

Porque, na verdade, a Funai precisa recompor a sua força de trabalho, precisa investir na capacitação dos servidores que estão entrando no seu quadro, precisa criar meios de impedir que essas irregularidades aconteçam. Mas não é impedir achando que as pessoas estão praticando irregularidades porque querem praticar, mas justamente criando condições para que as pessoas exerçam suas atividades da forma correta.

13.8 O “medo” da correição

O conhecimento da legislação e das normas regulamentadoras das atividades do órgão é tido pelos entrevistados como condição básica para uma correta atuação do servidor, enquanto apontam o desconhecimento aliado a uma conduta displicente ou negligente como o principal motivo de infrações, sendo menor o número de casos que envolvem dolo ou vontade de causar danos ao erário ou cometer fraude contra a administração pública.

Os entrevistados consideram que a falta de empenho no estudo da legislação e suas respectivas inovações e alterações é responsável pela adoção de uma conduta displicente e viciada em padrões procedimentais construídos por servidores mais experientes, nem sempre corretos. Um entrevistado denomina esse servidor como “memória da casa”, utilizando-o como uma das razões para os numerosos erros de servidores, como se pode extrair do trecho a seguir.

Mas é aquela história, se você não tem tempo para estudar nem para ler e você faz uma coisa que não conhece, a chance de você errar é muito grande, e é por isso que você responde a um PAD. Tudo no INSS envolve dinheiro público, não só dinheiro público como direito social, então a repercussão da sua dificuldade é muito maior. É isto que eu vejo: a tal da “memória da casa”, o “eu faço assim e sempre fiz porque todo mundo faz e foi assim que me ensinaram”. Tem também algo que eu acredito que dificulta um pouco mais o trabalho, que são essas questões políticas de prazo para concessão.

Há ainda que se destacar outra circunstância comum entre todos os órgãos e empresas analisados: a falta de estrutura criando uma situação de improvisação e “ativismo” por parte

de servidores que procuram resolutividade, mas não encontram recursos suficientes e/ou não possuem conhecimento completo sobre os procedimentos e regras a serem adotados.

Em entrevista, um membro da associação de servidores da Funai explicita como, por vezes, o engajamento do servidor da atividade-fim encontra obstáculos na estrutura do órgão e, às vezes, na própria política governamental de distanciamento da intervenção estatal em questões sociais. Nesse último caso, aproximam-se dessa realidade órgãos que lidam com questões mais sensíveis às pautas governamentais, motivo pelo qual ele destaca o que segue.

Ele tem que improvisar, tem que usar as suas próprias coisas porque o Estado não dá condições de trabalho. Entre aquela Funai que tinha aquela cultura antiga e este momento agora, com a chegada de novos servidores e com o Estado mais aparelhado para poder ser um agente fiscal, eu vejo uma diferença tremenda. Esse Estado que se organiza para ser fiscal é muito bem preparado no seu corpo técnico, com pessoas de boa formação. Tem uma questão sociológica que é delicada, mas eu acho que são pessoas que se sentem privilegiadas e que têm uma visão muito de cobrança fiscal, de culpabilizar e até defender essa coisa do Estado mínimo. (...) E ainda há questões sociais com a Funai, o Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis], a questão ambiental mais ligada ao social também, tem o tal engajamento do ativismo, pessoas que querem fazer. Eu acho que isso é uma combinação explosiva, você ter pessoas voluntaristas e o Estado que está criando armadilhas. Tem um lado fraco nessa história, que, para mim, é esse lado ativista, voluntarioso, porque ele não vai dar conta desse Estado que está se aparelhando no formato que nós estamos vendo.

Semelhante impressão se tira dos servidores que atuam na corregedoria da Funai. Eles afirmam que a maioria das infrações advém do não cumprimento de procedimentos determinados na legislação específica. Destacam, porém, que, em muitos casos, isso se dá não necessariamente por desconhecimento, mas por falta de estrutura para a execução dentro dos padrões legais.

Quem que tem que ter medo da corregedoria é aquele servidor que pratica irregularidades com dolo, se aproveitando da deficiência da estrutura da Funai para tirar vantagem, se locupletar. Mas eu acho que, na maioria das apurações que nós fazemos, nós identificamos muita situação de ausência de estrutura. Muitas vezes é a pressão para que alguma coisa seja feita sem haver condições de se fazer na forma que a legislação prevê.

A imagem controvertida sobre a corregedoria e o medo de cometer erros no trabalho junto ao atendimento ao usuário do serviço público, aliado à insegurança

sobre as normas e os procedimentos, também aparecem como fatores da judicialização dos benefícios, no caso do INSS.

Um servidor aponta ainda que a cultura estabelecida nos dias atuais, que se encontra estruturada em outras instituições, colabora para a crença da necessidade de se demandar o judiciário para resolver questões, muitas vezes simples, conforme trecho adiante destacado.

A ideia é que é melhor você procurar os seus direitos no judiciário do que eu, que estou em dúvida se você tem o direito, deferir [a tua reivindicação] e ter problema para mim. Eu acho que é cultural mesmo. No Brasil, todas as questões estão extremamente judicializadas, e isso repercute no serviço público. E, se tem uma corregedoria forte, obviamente isso vai repercutir ainda mais. Mas, eu acho que também não pode servir de desculpa. Entre estar com uma dúvida e tirar essa dúvida e sempre manter essa cultura do “não vou fazer”, eu vejo um liame. Hoje o que se tem é a ideia de “eu vou deixar pra lá, não vou mais trabalhar”, sendo que você está sendo pago para trabalhar porque na lei existe uma coisa chamada falta de zelo, falta de cuidado, deslealdade e, pior, desídia, que é a preguiça. Então, se eu não sei fazer e estou em dúvida, para o próximo caso igual a esse, eu tenho que saber fazer, mas o servidor não quer aprender porque ele prefere indeferir. Então eu te pergunto: o indeferimento é só por conta da corregedoria ou é uma cultura, um hábito? E por que é mais fácil? Se eu não estou observando o seu trabalho porque eu não demando nada e nem sei que você existe, é mais fácil ou é medo mesmo [o indeferimento]? Porque um processo indeferido nunca vai chegar na corregedoria.

Observa-se, assim, além dos outros fatores apontados, que o temor em se ter um processo administrativo em trâmite junto à corregedoria reflete no número de indeferimentos e, conseqüentemente, em possíveis demandas judiciais. O distanciamento entre a corregedoria e o servidor, conforme pode-se concluir pelos relatos, não colabora para a educação desses servidores e o empoderamento de sua capacidade decisória; ao contrário, contribui para a construção de uma imagem temerosa e de transferência da responsabilidade de decisão frente às dúvidas procedimentais.

Há colegas que ficavam dias e dias sem conseguir acessar a caixa de *e-mail* ou se atualizar. É difícil fazer uma reunião porque os horários são diferentes, tem servidor que chega às 7h, e a gente só tem tempo de dizer “bom dia” e “até amanhã”. Então, enquanto uma equipe está saindo a outra está chegando, é difícil até para fazer uma reunião. (...) Eles têm que habilitar o benefício, analisar e decidir. E às vezes decide com base em legislação desatualizada porque ele não recebeu ainda [a atualização] ou não teve tempo de ler e de entender ou a gente não discutiu ainda. Então, isso é muito complicado. Essa é a parte que eu acredito que a corregedoria tinha que conhecer mais

a fundo, as pressões que a gente sofre quando está lá na ponta, atendendo. Não só a corregedoria mas a direção central toda, a presidência e todo mundo que formula os normativos precisam conhecer mais sobre a ponta, para tomar as decisões. Muitas vezes, as decisões são tomadas sem se conhecer a realidade.

A falta de zelo recorrente entre servidores também é apontada pelos entrevistados, ocorrendo em casos simples, como uso da senha pessoal. Ao ingressar no serviço público, o servidor recebe uma senha pessoal e intransferível que o torna responsável por qualquer ato realizado com essa senha. Ocorre que, segundo os entrevistados, há pouco cuidado com os dados do *login* do servidor ou, muitas vezes, o acesso é emprestado a terceiros.

Em caso de responsabilização, contudo, é fácil fazer um filtro e identificar as condutas de falta de zelo e as dolosas e ordenadas. É o que concluímos do relato de um entrevistado que narra um caso em que muitos servidores foram denunciados, porém, foi possível perceber que enquanto poucos detinham uma conduta dolosa e fraudulenta, a maioria tinha apenas agido com falta de cuidado.

Tanto que a maioria dos servidores foi excluída porque a gente sabia exatamente quem eram os fraudadores. O que eles alegam geralmente é que sempre tem o colega mais inteligente do grupo, o mais simpático, o mais educado, o mais sociável, ou seja, o melhor amigo da equipe, e que, muitas vezes, eles deixam esse colega fazer o trabalho com a senha deles, por confiança. O que a gente alerta na corregedoria é: não existe princípio da confiança na administração pública. A senha é sua, e você tem que cuidar dela com total cuidado, porque tudo que for feito com a sua senha, você assume a responsabilidade. E ainda hoje se veem servidores escrevendo senha embaixo de *mouse* ou até mesmo na frente do computador para todo mundo ver. Há uma instrução normativa para isso, dizendo que se foi você ou outra pessoa qualquer que utilizou a sua senha, você é o responsável da mesma forma.

É possível notar entre os entrevistados servidores de corregedoria uma certa satisfação quanto à significativa diferença entre os números de casos com dolo (vontade de fraudar) e culpa (negligência, imprudência). Há da mesma forma um incômodo quando a imagem da corregedoria é vinculada na mídia de forma equivocada, em virtude dos altos números de processos administrativos e de expulsões.

Merece destaque a análise feita por um servidor do INSS que comenta sobre uma matéria de jornal que destacava de maneira pejorativa as ações rígidas e numerosas da corregedoria.

Muita gente é demitida por acúmulo de cargo, por abandono de cargo, por inassiduidade habitual, que não são fraudes. Nós temos todos esses dados levantados. Não é justo você colocar em um jornal, por causa da questão da política, que aqui se demite muito, que é recorde de punições, com uma conotação de “eu puno muito porque há bandidos dentro do órgão”.

Ainda sobre a imagem de temor que os servidores construíram em relação à corregedoria, muitas vezes reforçada pela mídia, é importante ressaltar a falta de equilíbrio entre os benefícios de se ter uma área correcional que coíba práticas irregulares ou ilegais, e que não mine a segurança na atuação dos servidores pelo temor do erro e da punição, e a vontade de dar a eles, servidores, ferramentas compatíveis com seu ritmo de trabalho e que tenham o efeito de instruir e atualizar.

Diante da percepção de possível relação conflitante entre os servidores da atividade-fim e a corregedoria de seus respectivos órgãos, alguns entrevistados destacam que procuram orientar outros servidores para que tenham um olhar mais humanizado e em que prepondere o entendimento da situação à punição. Esse comportamento pode ser traduzido pelo relato a seguir.

Uma coisa que a gente prega abertamente entre os servidores de uma maneira geral é que a corregedoria não é inquisitorial, que aqui a gente não promove caça às bruxas. Eu cobro muito dos servidores que atuam em comissão para que respeitem os servidores que estão do outro lado, inclusive aqueles que estão sendo acusados ou indiciados, porque são todos servidores, igual às pessoas que estão participando da comissão, e que o maior objetivo da comissão não é punir. A punição pode até ser uma consequência do processo, mas o objetivo do trabalho da comissão é trazer à luz a verdade dos fatos. A gente quer saber o que realmente aconteceu e identificar o motivo de ter levado àquele acontecido, porque se a gente identifica, por exemplo, que é ausência de capacitação, a gente provoca as áreas.

Para alcançar esse equilíbrio, exposto como desejável pelos entrevistados, há que se estreitar o relacionamento e a interlocução entre os setores da atividade-fim e da área correcional, conforme relato adiante destacado.

Eu acho que a corregedoria poderia conviver mais com os colegas das agências e vice-versa, as agências também tinham que conhecer a corregedoria. Sempre que eu tenho a oportunidade, eu digo: a gente é visto como bicho-papão, mas a gente não é bicho-papão, a gente defende o servidor, a gente deixa de aplicar penalidade porque a gente entende que ele sofre essas pressões, mas nosso relacionamento ainda é muito distante. (...) A corregedoria oferece cursos, e sempre que tem algum evento, como o anual, a corregedoria vai e fala, embora eu perceba que sempre nos

deixam por último e acaba que ninguém se interessa muito, todos já vão saindo de fininho, sem dar muita importância, como se fosse um assunto chato e que ninguém quer saber. Já é visto dessa forma, por isso esse desconhecimento sobre a corregedoria ainda existe. Eu acredito que a corregedoria podia fazer mais. A comunicação social já tem alguns canais em que a gente pode divulgar, por exemplo, trechos da Lei nº 8.112/1990, porque todo mundo sabe todas as leis referentes a benefícios, mas quanto à Lei nº 8.112/1990, as pessoas não sabem, não têm muito tempo de ler, não conhecem muito.

Para aqueles que atuam na corregedoria, o peso emocional que o PAD pode ter sobre um servidor é outro fator relevante a se considerar. Encontra-se a razão disso ao se verificar a vivência daqueles que passam pela experiência de ser investigado pelo órgão em que atuam, muitas vezes sendo obrigados a vencer desafios diários relacionados às condições de trabalho.

Em relato, um servidor da PRF, que responde a um PAD, compartilha os sentimentos vivenciados por ele diante da situação.

É estressante. Tira o sono, me deixa chateado e atrapalha o meu dia a dia com a minha família, com meu trabalho, entendeu? Isso causa uma desmotivação, porque eu sempre fui um servidor, sempre atuei, na minha área são poucos médicos. São três médicos para o Pará todo. (...) Estamos sempre dispostos a contribuir, não estamos reclamando, pelo contrário. Gosto muito de poder contribuir para a formação diferenciada e dar um trabalho diferenciado. E, ao mesmo tempo em que se tenta ajudar, nós recebemos de volta um processo administrativo alegando que nós não temos compromisso. Isso fere até a nossa honestidade. Estamos nos aproveitando da administração pública, recebendo sem trabalhar. Isso atrapalha demais. Diminui a motivação. Eu não tenho mais vontade.

Assumindo um papel de desconstrução da imagem em torno da corregedoria e do próprio instrumento de apuração – o PAD –, um servidor da corregedoria da Funai aposta na ampliação dos canais de comunicação e na descaracterização exterior do auditor como importantes estratégias de aproximação e confiança, como se verifica no trecho selecionado a seguir.

A corregedoria aqui funciona de outra forma. Tanto que uma coisa que eu falo é que, quando eu vim para a Funai, aposentei meus ternos, quer dizer, eu não estou aqui de terno e o servidor em uma roupa informal... Eu sou informal da mesma forma que ele, minha porta está sempre aberta, meus canais de comunicação aqui estão sempre abertos. Então eu acho que isso muda um pouco, suaviza um pouco a figura tanto da corregedoria quanto do próprio processo administrativo disciplinar.

Ainda dentro de uma perspectiva dos servidores da PRF, quanto às demandas e aos acontecimentos supervenientes no processo administrativo, é colocado como importante ponto a questão da saúde mental de servidores, sobretudo aqueles que tenham cometido alguma falta grave. O peso emocional de uma investigação por conduta profissional, somado à natureza da própria atividade-fim, deixa os servidores da PRF ainda mais suscetíveis às consequências de ordem emocional, como se pode extrair do relato apresentado adiante, respondendo se a saúde mental é uma questão relevante dentro do órgão.

Sim, sim. (...) Mas a questão é que a administração-geral está olhando, né? Principalmente os casos de suicídio, pós-aposentadoria ou antes. Ou casos tão naturais em que, depois que ocorre um fato grave, o servidor começa a sentir complicações de ordem depressiva. (...) Aí, como o quadro é de depressão, geralmente associam a um problema de sanidade mental, aí pode a comissão deliberar ou não. Geralmente ocorre, é aceito, entendeu? Passam justamente a fazer o acompanhamento da saúde do servidor. Ele vai passar por uma junta para saber o que aquilo é realmente. O médico psiquiatra que vai dizer se ele está com um quadro de insanidade ou não e de quanto tempo ele vai precisar, de seis meses, um ano.

Ao ser indagado se recebe algum apoio psicológico da instituição, um servidor da PRF, que já respondeu a um PAD, afirmou que não tem qualquer acompanhamento psicológico. O único apoio que recebe é eventual, em alguma pesquisa. Ou então em algum trabalho de alguma entidade específica. Pela polícia mesmo, que presta esse serviço, não.

O distanciamento em relação às agências, que oferece espaço à caracterização da corregedoria como um setor rígido e exclusivamente punitivo, também aparece como importante questão para servidores que já foram denunciados e punidos ao final de um PAD. Há, pelo que se nota nas entrevistas, uma sensação de incompreensão nos servidores julgados, que não se sentem apoiados frente a erros próprios de uma jornada de trabalho intensa. É o que se pode extrair do relato apresentado a seguir.

No INSS, o servidor é jogado em uma agência sem estrutura alguma, sem treinamento, para que tome decisões imediatas. O servidor quando vai tomar uma decisão está com o processo, com o segurado na frente dele querendo que o benefício seja logo concedido, está com a chefia pressionando para ele “soltar” rápido o processo e tem ainda a pressa porque senão ele perde a gratificação por produtividade. Se ele errar uma vírgula, vem uma auditoria, que nunca pisou em uma agência, nunca deu apoio ao segurado, nunca orientou o segurado, e faz um relatório

enorme, manda para uma comissão, que também nunca trabalhou com benefício e nunca trabalhou na frente de uma agência para ver a pressão. Juntam os dois e “metem o cacete” no pobre do funcionário. O funcionário lá na ponta sofre. E tome relatório atrás de relatório.

Apesar disso, alguns servidores da corregedoria entrevistados garantem que, na análise de um processo administrativo, as condições e estrutura de trabalho são consideradas e podem inclusive servir de atenuantes nas punições. Uma servidora da Funai relata que possui confiança em seu senso de ponderação na análise de casos que chegam para sua relatoria.

Eu, particularmente, quando faço as minhas análises, observo as condições que o órgão oferece. Pela minha experiência, dá para fazer uma avaliação e, logicamente, em cima da análise das provas, eu vejo se houve má fé, se não houve má fé, e a gente faz tudo dentro do que está na legislação, nada além. Não se vem com uma pretensão punitiva prévia, eu sou muito tranquila nesse sentido. Eu penso assim, que se não existisse o trabalho correcional, não se evitariam certas situações, não se repensariam certas situações que são feitas, que acontecem exatamente porque são irregulares mesmo. Claro, a gente tem que ter as condições de trabalho e tudo o mais. Isso tudo eu avalio, tanto que no relatório tem a parte que a gente avalia a condição do servidor, as atenuantes que podem vir a favorecê-lo, os agravantes, que às vezes são reincidências, vícios... Então, muito francamente, não me sinto desconfortável.

Em relação à necessidade do conhecimento prático e vivencial de todos os servidores do órgão na ponta, ou seja, em atividades-fins, alguns ponderam que, apesar de relevante, não pode ser condição básica para exercer uma atividade de julgamento séria e de qualidade. O relato de um servidor da Funai esclarece a necessidade desse conhecimento sob esse novo prisma.

Na verdade, eu acho que atuar na ponta deveria ser um requisito para todo servidor da Funai conhecer a essência do trabalho, saber realmente o que é o indigenismo. Não vou nem dizer que seja uma questão de atitude indigenista... O que não quer dizer também que, por exemplo, o trabalho da corregedoria, ou de uma outra área-meio, seja prejudicado por não ter passado por uma área finalística.

13.9 Estigmatização de servidores da corregedoria

Avaliadas as impressões que a corregedoria muitas vezes provoca em servidores da área-fim, buscou-se também investigar como isso impacta no desenvolvimento das

atividades dos servidores da área correcional e no empoderamento emocional gerado pelo papel que desenvolvem dentro do órgão.

Muitos servidores entrevistados destacam uma certa incompreensão dos colegas de trabalho que não atuam na corregedoria em relação à natureza dos julgamentos, à imagem de superioridade dos atuantes em corregedorias e às suas limitações sociais. Do mesmo modo, foi ressaltado que a presença da corregedoria, representada pelo servidor, muitas vezes desvia olhares ou provoca dúvidas quanto a impessoalidade da atuação. Nesse sentido, o relato a seguir destaca os sentimentos e percepções experimentadas por um servidor da corregedoria.

Eles levam para o lado pessoal, acham que você está penalizando a pessoa e não a falta. Realmente somos estigmatizados dentro da instituição por trabalhar com correção. Às vezes, os colegas fazem brincadeiras, mas na verdade eles estão dizendo o que sentem. Por exemplo, quando você chega em uma roda de conversa e eles falam “vamos mudar de assunto que a corregedoria chegou”.

Ratificando o que foi dito pelo colega de corregedoria, outros, de regiões distintas, afirmam experimentar o mesmo sentimento de estigma. Observam, inclusive, que as razões chegam a transcender a organização institucional de um órgão, mostrando reações da própria natureza humana quanto ao temor e à contrariedade por algo que o desconhecimento leva a crer que seja ruim e negativo.

Sim, inegavelmente existe um estigma por se trabalhar na corregedoria. (...) Porque as pessoas, na verdade, não gostam de ser punidas, não gostam de receber uma crítica negativa e terem seus erros apontados. Ninguém gosta. Eu acho que isso é um senso comum.

Apesar do estigma, a conclusão a que se chegou é que a maioria dos servidores sente satisfação de fazer parte da corregedoria e a considera necessária e justa.

13.10 O papel do sindicato na defesa do servidor/empregado

Os sindicatos costumam atuar de formas diferentes quando se trata da defesa do servidor processado administrativamente. A maior parte deles possui um setor jurídico, que atua em toda fase administrativa do processo. Em algumas instituições, os sindicatos acompanham as oitivas e as audiências dos servidores processados. Em muitas ocasiões,

esse acompanhamento é realizado na forma de “fiscal do processo”, que é quando o sindicato não é parte da ação e sua função é definida em acordo coletivo da instituição.

O fato é que o sindicato possui deveres com os sindicalizados, e um deles, definido constitucionalmente e, portanto, independente de acordos da categoria, é responsável pela defesa de questões coletivas ou individuais em âmbito administrativo ou judicial. Muitas vezes, essa assistência se expressa em forma de assessoria jurídica.

Há, no entanto, inúmeras controvérsias sobre como esse servidor irá usufruir de ampla defesa em um processo administrativo. Esse cenário motivou a edição da Súmula Vinculante nº 57 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a fim de unificar o entendimento sobre a presença de advogados nas defesas administrativas. Segundo essa súmula, o servidor não acompanhado por advogado não tem seu direito à defesa ferido.

Esse entendimento trouxe várias implicações e exigiu de servidores e sindicatos uma atenção maior quanto às fases do PAD. Dentro dessa temática, destaca-se o relato de um membro de sindicato.

A gente tem a orientação de defender o servidor desde o momento que ele for notificado. Hoje mesmo nós vamos acompanhar algumas dezenas de PADs. A gente sempre orienta o servidor a não ir à audiência sem a presença do nosso advogado. Essa é a primeira orientação, depois a gente começa a elaborar a defesa desde o início. Antes havia um entendimento no sentido de que o servidor não poderia participar de nenhum tipo de audiência de sessão do PAD sem acompanhamento do advogado. Mas uns cinco anos atrás o STJ derrubou isso. Então hoje não há a obrigação de o nosso filiado, o servidor, estar acompanhado pelo advogado. É preciso ter muito cuidado porque às vezes os membros da comissão chamam o servidor e quando ele vê já está numa audiência, respondendo perguntas. Então, a gente orienta, esclarece sobre a importância de não participar de nada em relação ao PAD sem o acompanhamento do nosso advogado.

Nota-se pelas entrevistas com servidores que já responderam a PADs, no entanto, que a maioria se vale de advogados particulares, seja por insatisfação com os oferecidos pelo sindicato, seja por desconhecimento do serviço oferecido.

7. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=5.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>.

Destaca-se, por um lado, o caso de uma servidora que respondeu a um PAD e custeou por conta própria os honorários de um advogado particular. Ao final, sabendo da assessoria jurídica do sindicato e de seus direitos como sindicalizada, requereu a restituição dos valores gastos, tendo tido êxito e recebido os valores. Ela conta:

o que eles fizeram foi ressarcir o que eu paguei. Isso foi bom, foi legal. Eu paguei a advogada particular e depois entrei com um pedido, ou alguma coisa assim, e eles me ressarciram.

Por outro lado, alguns servidores optam por alterar o patrocínio de sua defesa, do advogado do sindicato para um particular, por considerarem que, em algum ponto, a atuação dos advogados do sindicato deixa a desejar, em virtude dos inúmeros casos que eles acompanham simultaneamente. Além disso, ante a não obrigatoriedade de acompanhamento em audiências, alguns servidores se sentem desassistidos em depoimentos a que, eventualmente, o advogado não tenha comparecido.

Nesse sentido, destaca-se a fala de um servidor que já respondeu a um PAD assistido por um advogado do sindicato.

Já o advogado tem habilidade para fazer as perguntas certas para constar no processo. Então, nesse último depoimento realmente o advogado estava lá. Aí fica mais tranquilo. A falta de advogado tira o nosso sossego na hora da audiência. Esse apoio jurídico é muito importante porque a gente não pode ficar preso só a uma fonte. E se o advogado do sindicato não puder, como é que vai ser? (...) Hoje, eu penso em pagar, em ter um escritório para, se eu precisar, ter acompanhamento vinte e quatro horas, sem contar mais só com o sindicato. O advogado já está há muito tempo, tem muitos afazeres, ele não pode dar tanta atenção. O apoio jurídico do sindicato é muito falho, não dá para a gente contar tanto, não. Por isso que a gente se preocupa, não tem jeito. A gente sabe que a nossa retaguarda jurídica é muito fraca.

Em relação ao serviço jurídico dos sindicatos, esse sentimento de falta de assistência completa em todas as fases do processo acomete muitos dos servidores entrevistados. Ao que parece, a precariedade de recursos humanos é um fator também presente na estrutura dos sindicatos, e interfere no nível de acompanhamento aos servidores.

Em outro relato, um servidor explica as dificuldades de se contratar um advogado particular em um momento de tamanha incerteza financeira, quando se tem o emprego ameaçado por um PAD e, ao mesmo tempo, é preciso pagar honorários de alto custo.

Infelizmente, eu não tive do sindicato o apoio esperado. A minha advogada faltou a todos os depoimentos. Aí eu tive que contratar um advogado particular porque eu vi que não estava sendo devidamente defendido (...). Eu contratei um advogado, foi um gasto exorbitante. Liguei à noite para a advogada do sindicato. O processo tinha mais de seiscentas páginas, imprimir e levei dois dias antes do meu depoimento para ela ler. Antes de eu começar a agradecer os serviços, ela falou que infelizmente não ia poder ir acompanhar o meu depoimento, porque tinha uma prova de mandarim. Eu fiquei desconfiado de que a minha advogada não estava fazendo a defesa de forma adequada e não sabia até que ponto ela estava agindo por trás para me atingir. Então, eu contratei um advogado e agora estou me sentindo representado.

Nota-se assim, como foi dito, que há uma certa relativização quanto à real necessidade de acompanhamento jurídico nos procedimentos administrativos em que o servidor ou as testemunhas são ouvidas pela comissão. Independentemente das questões técnicas e jurídicas que envolvem o tema da ampla defesa, é certo, contudo, que, no âmbito das impressões pessoais, a experiência do servidor sem o acompanhamento de um advogado, sobretudo no momento de seu depoimento, aumenta a tensão do momento e os impactos emocionais vivenciados, conforme se extrai das entrevistas realizadas.

Desse modo, assim como se avalia a necessidade de suporte jurídico a servidores atuantes em comissões para que se sintam mais aptos no desenvolvimento de suas atividades, a orientação jurídica ao processado se mostra ainda mais relevante, tanto do ponto de vista técnico e estratégico da defesa quanto do ponto de vista da segurança emocional.

Para além do PAD existem ainda as consequências judiciais da sindicância, podendo a questão ser levada à esfera judicial, ocasião em que a presença de um advogado é tida como obrigatória, sobretudo no âmbito criminal. Apesar das possibilidades de defensoria pública e advogado dativo (modalidade de assistência jurídica gratuita àqueles que não contam com advogado particular ou pago pelo sindicato), o ideal é quando o mesmo profissional acompanha o servidor nas duas esferas: administrativa e judicial.

Aliado à assistência oferecida pelos sindicatos, buscou-se saber nesta pesquisa se o órgão a que pertencem o servidor e a corregedoria oferece algum tipo de apoio ao demandado. Em muitos casos, as respostas obtidas dizem que não ocorre esse apoio ou que ocorre raramente.

Entre as ações que puderam ser consideradas como apoio, apesar de nem sempre realizadas pelas instituições, estão o apoio psicológico e a discrição do desenrolar do processo, como a realização das oitivas e dos depoimentos em local isolado e distinto daquele onde há a movimentação de outros servidores e colegas de trabalho do processado.

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS À TERCEIRA PARTE

Os estudos de casos realizados na etapa qualitativa do projeto de pesquisa são direcionadores para estudos futuros e análise dos dados quantitativos sobre o crescente aumento da responsabilização dos servidores/empregados públicos. Como resultado da etapa qualitativa, foi possível observar em campo que as corregedorias vêm passando por um processo de estruturação muito pautado pela estruturação da CGU.

Logo, em todas as corregedorias visitadas parece existir um direcionamento quanto à realização das atividades de correição e até mesmo um modelo de estrutura a ser seguido. No entanto, ainda que as corregedorias se fortaleçam, o mesmo não acontece com os servidores/empregados que atuam na ponta da instituição, os quais, em sua grande maioria, demonstram desconhecimento dos procedimentos adotados, seja porque atuam em uma estrutura precária de acesso à informação, como foi o caso dos servidores da Funai, seja porque estão inseridos de forma viciada no acesso ao conhecimento necessário para a sua atuação – “o servidor anterior me ensinou como se faz, mas estava errado” –, o que leva a um acúmulo de irregularidades, várias vezes fruto de desconhecimento sobre a norma. Essa peculiaridade poderia ser minimizada com as atividades de prevenção, porém esse tipo de atuação é preterido nas corregedorias que foram visitadas, quer pela falta de servidores, quer pelo entendimento de que prevenção é fruto de punição, ou seja, quando um servidor é punido, esse ato gera um aprendizado para o restante dos servidores.

A organização das corregedorias também chamou a atenção, e a forma como ela impacta no processo de responsabilização dos servidores públicos federais. Algumas corregedorias possuem em sua estrutura uma comissão permanente de PADs, da qual faz parte um grupo pequeno de servidores/empregados que são selecionados e distribuem entre si os processos administrativos. Se, por um lado, a gestão das corregedorias

acredita que essa prática ajuda na qualificação do grupo permanente, por outro lado, os servidores/empregados que responderam a processos administrativos relatam que a comissão permanente acaba ficando suscetível ao vício e à falta de impessoalidade, o que acaba gerando sempre as mesmas decisões. Além disso, as comissões geralmente são formadas por servidores/empregados que não atuaram na área-fim da instituição, pois, para composição das comissões, privilegia-se o conhecimento na área jurídica. Logo, um servidor/empregado que nunca atuou em determinada área da instituição não teria os conhecimentos técnicos necessários para analisar o processo administrativo.

Outra questão importante, resultado da análise das entrevistas, diz respeito ao impacto que o processo administrativo causa na vida de um servidor da instituição. Os entrevistados relataram que responder um processo administrativo gerou impactos emocionais e profissionais, tais como depressão, ataques de ansiedade, desânimo e medo de reincidir no erro, o que fez com que grande parte deles não aceitasse mais cargos de gestão nas instituições nas quais são vinculados. Por fim, os entrevistados relataram que em momento algum sentiram que o processo conduzido pela comissão de PAD foi transparente, justo ou imparcial, muitos inclusive relataram preferir a via judicial à via administrativa, pois tiveram uma sensação maior de imparcialidade do seu julgador.

15 CONCLUSÕES GERAIS, RECOMENDAÇÕES, LIMITAÇÕES DESTE ESTUDO E PERSPECTIVAS PARA NOVAS PESQUISAS NA ÁREA

O aumento do quantitativo de servidores punidos e de processos administrativos, que vimos em pormenor na segunda parte deste trabalho, parece espelhar, em algum grau e sob algum aspecto importante, o amadurecimento institucional do sistema de governança estatal no país, descrito na primeira parte deste trabalho. Os dados mostram um crescimento de 83,7% dos casos de expulsões e de mais de 1.400% no aumento de processos administrativos na administração pública federal brasileira entre 2004 e 2017. Não há dúvida de que a efetivação de um arcabouço legal e do aperfeiçoamento dos meios de controle, com vistas a se restringir à corrupção no setor público, desempenhou um papel explicativo nas estatísticas de punições e processos de agentes públicos federais no Brasil.

Apesar disso, os resultados efetivos da ação de combate aos malfeitos dos agentes públicos não deixam de revelar um lado intrigante do recente crescimento dos casos de responsabilização de agentes públicos federais. Embora se tenha fortalecido a governança pública no Brasil, conformando-se uma estrutura legal-institucional ampla, com vistas *inter alia* a restringir as possibilidades de desvios de conduta na administração pública federal, isso não parece ter sido capaz de conter o *animus* para comportamentos corruptos entre os agentes. Ainda que sujeito a qualificações e aprofundamentos, esse juízo se baseia não apenas nos resultados quantitativos desta pesquisa mas em pesquisas recentes que mostram um aumento da “sensação de corrupção” na população brasileira.⁸ Como explicar esse aparente paradoxo?

Será feita a seguir uma reflexão exploratória e preliminar sobre o assunto, a fim de subsidiar futuras pesquisas acerca deste. As hipóteses levantadas não são estritamente independentes entre si, mas complementam-se de alguma forma.

Em primeiro lugar, é preciso perguntar se realmente tem havido um crescimento dos casos de corrupção e/ou improbidade administrativa envolvendo agentes públicos no Brasil. Como medir esse fenômeno? À parte a necessidade de um aprofundamento conceitual sobre a corrupção, os resultados de nossa pesquisa não nos fornecem diretamente instrumentos para responder a essas perguntas, embora os dados e informações reunidos no SIRAP permitam, com o auxílio de boas hipóteses teóricas, construir *proxies* que reflitam minimamente as variáveis de interesse.

Em segundo lugar, a heterogeneidade da distribuição de processos administrativos e punições expulsivas, mostrada nos dados levantados nesta pesquisa, sugere que o sistema de governança da administração pública federal brasileira é heterogêneo quanto à sua atuação e eficácia. Heterogeneidade essa que reflete em diferentes índices de punições e processos pelo território nacional, instituições, pastas ministeriais, regiões e outras aberturas de apresentação das informações. Um olhar mais detido sobre essas peculiaridades territoriais pode nos levar, com métodos adequados, a descobrir as

8. Vide a pesquisa Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional. O índice vem caindo desde 2012, o que significa o aumento da percepção de corrupção no Brasil. Em 2018, último dado da série, o índice brasileiro atingiu 35 pontos, o mais baixo da série (a média mundial ficou em 43,1) (Delfim, 2019).

causas da dita heterogeneidade e a recomendar medidas para sanar eventuais *deficit* de capacidades de governança no território nacional.

Em terceiro lugar, pode-se levantar a hipótese de que os avanços institucionais na área da governança pública sempre ocorrem “atrasados” em relação à capacidade das organizações criminosas – inclusive *hackers* – de burlar os mecanismos de fiscalização e controle. Por isso, não importa o quão avançados estejamos em termos do sistema de governança, os malfeitores sempre estarão um passo à frente, máxime neste mundo de facilidades tecnológicas cada vez mais disponíveis às pessoas comuns.

Em quarto lugar, o aparente paradoxo pode-se explicar pelo *deficit* de cidadania do brasileiro. Essa hipótese, baseada em Avritzer e Filgueiras (2011), entre outros, afirma que faltam mecanismos de controle social no Brasil. Um Estado pouco controlado pelos cidadãos é como um câncer que pode corromper o tecido social.

Em quinto lugar, e relacionada à hipótese do *deficit* de cidadania, vem o que pode-se chamar de hipótese histórico-cultural. Segundo DaMatta (1989), a vida política brasileira foi secularmente assolada por certos vícios, tais como o patrimonialismo, o clientelismo, o populismo, o autoritarismo etc., os quais contribuíram para construir uma mentalidade coletiva que não valoriza a separação entre o público e o privado, bem como é leniente com comportamentos ímprobos no serviço público. Logo, apesar de os mecanismos de governança, institucionais e legais, terem avançado nos trinta anos que se seguiram à promulgação da atual Constituição, as medidas tomadas não foram capazes de penetrar as estruturas profundas, histórico-culturais, do fenômeno da corrupção brasileira.

Ainda não há bases seguras para que se corroborem essas hipóteses levantadas. Sendo de natureza exploratória, este estudo não permite conclusões cabais nem explicações científicas. O que se torna mais cristalino após o esforço realizado com a produção dos estudos contidos neste trabalho, porém, é que existe uma base formada – o SIRAP e os estudos de casos – para a realização de pesquisas mais aprofundadas, capazes de lançar mais luz sobre o fenômeno da crescente responsabilização dos agentes públicos no Brasil.

Vale lembrar alguns resultados das várias entrevistas realizadas na terceira parte deste estudo (abordagem qualitativa), que levantam hipóteses adicionais sobre o porquê

do aumento dos números de punições expulsivas e processos administrativos federais nos últimos anos. A seguir, estão elencadas sinopticamente as mencionadas hipóteses.

- A estruturação das corregedorias locais – processo orientado em grande medida pela CGU – aumentou e atualizou a capacidade de várias unidades da administração pública federal brasileira de investigar e responsabilizar agentes públicos. Estruturas e padrões foram montados nessas corregedorias para a realização de atividades de correição. Apesar disso, a eficácia de certos mecanismos – por exemplo, as comissões permanentes de PAD – foi questionada por vários agentes públicos entrevistados.
- A estruturação das corregedorias nos diferentes órgãos e entidades públicos – e, por extensão, de suas outras unidades de governança – parece não ter sido acompanhada no mesmo passo por um apoio ao pessoal “da ponta”, no sentido da adequação (*compliance*) de suas condutas. Alguns agentes públicos de órgãos específicos queixaram-se de falta de informação e de mecanismos de incentivo para o adequado cumprimento das normas, o que teria propiciado a abertura de muitos PADs, e o que poderia ter sido evitado se tivesse havido o devido apoio institucional aos agentes públicos.
- Há indícios de que o aumento dos processos administrativos teve repercussões negativas na vida dos agentes públicos responsabilizados, com possíveis consequências negativas para a produtividade e qualidade dos serviços públicos oferecidos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 32).

BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 49-55, 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.

_____. Decreto nº 84.555, de 12 de março de 1980. Dispõe sobre a publicação dos atos oficiais, regula as normas de editoração do Diário Oficial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mar. 1980. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84555-12-marco-1980-434228-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 abr. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>.

_____. Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8730.htm>.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm>.

_____. Lei nº 9.504, de 30 setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>.

_____. Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000. Código de Conduta da Alta Administração Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>.

_____. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das medidas provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 maio 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>>.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>.

CUNHA, A. dos S. **Custo e tempo do processo administrativo disciplinar promovido pela Advocacia-Geral da União**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica).

DAMATTA, R. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1989.

DELFIN, R. B. Percepção da corrupção aumenta, e Brasil tem pior nota em ranking desde 2012. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/percepcao-da-corrupcao-aumenta-e-brasil-tem-pior-nota-em-ranking-desde-2012.shtml>>. Acesso em: 2 out. 2019.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 83-89, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional n. 19**. Brasília: Ipea, dez. 2018.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Tradução de George Sarmento. Maceió: Editora UFAL, 2012.

MARQUES, E. C. L. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. *In*: MENICUCCI, T. M. G.; GONTIJO, J. G. L. (Org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. p. 71-100.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. **Revista do Servidor Público**, v. 69, p. 181-209, dez. 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 25-32, 2018.

PRATS, J. Ética para el buen oficio político. **Revista Gobernanza**, n. 30, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.aigob.org/etica-para-el-buen-oficio-politico/>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>>.

SILVA, G. P. da. **Desenho de pesquisa**. Brasília: Enap, 2018.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, V. F. C. **Jean-Jacques Rousseau e os perigos da corrupção política na República**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-maio-2017.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

CARVALHO, J. M. de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. *In*: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 237-242.

DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 4, p. 1-13, 2008.

GOMES, M. M. V. de C. O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da administração pública federal. **Revista da CGU**, v. 6, jul. 2011. Edição especial.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MORAIS, J. L. O. **Identificação de modelos e práticas de gestão da ética na administração pública federal brasileira (Executivo Federal)**. [s.l.]: ESAF, 2001.

NEVES, D. M. S. **A avaliação operacional da atividade disciplinar de natureza repressiva executada por corregedorias-seccionais**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmiento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

 **PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765



9 771415 476001