

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Instituto de Economia – IE
Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED

**A AVALIAÇÃO OPERACIONAL DA ATIVIDADE DISCIPLINAR DE NATUREZA
REPRESSIVA EXECUTADA POR CORREGEDORIAS-SECCIONAIS**

Daniele Michel Soares Neves

RIO DE JANEIRO
2016

DANIELE MICHEL SOARES NEVES

**A AVALIAÇÃO OPERACIONAL DA ATIVIDADE DISCIPLINAR DE NATUREZA
REPRESSIVA EXECUTADA POR CORREGEDORIAS-SECCIONAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

RIO DE JANEIRO

2016

C518 Neves, Daniele Michel Soares.
A avaliação operacional da atividade disciplinar de natureza repressiva executada por corregedorias-seccionais. / Daniele Michel Soares Neves. – 2016. 272 f. ; 31 cm.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

Referências: f. 222 – 237.

1. Responsabilidade do governo. 2. Corrupção. 3. Administração da justiça.
I. Pessanha, Charles Freitas, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 342.088

DANIELE MICHEL SOARES NEVES

**A AVALIAÇÃO OPERACIONAL DA ATIVIDADE DISCIPLINAR DE NATUREZA
REPRESSIVA EXECUTADA POR CORREGEDORIAS-SECCIONAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 13 de maio de 2016.



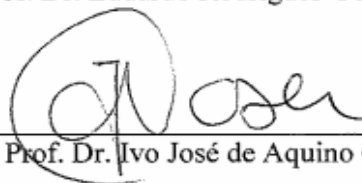
Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha – PPED/IE/UFRJ
(Orientador)



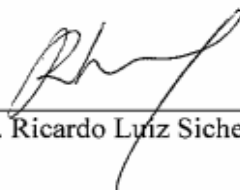
Prof. Dra. Maria Tereza Leopardi de Mello – PPED/IE/UFRJ



Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes – PPED/IE/UFRJ



Prof. Dr. Ivo José de Aquino Coser – IFCS/UFRJ



Prof. Dr. Ricardo Luiz Sichel – INPI

DEDICATÓRIA

Ao meu filho Marcio Takeshi, razão de toda a minha existência,
Aos meus pais João Luiz e Mariana, exemplos de coragem, força e fé,
Ao meu irmão Daniel, companheiro de todas as horas, e
À minha Tia Bete, madrinha das causas impossíveis.

AGRADECIMENTOS

Percebi, desde o início, ao longo destes dez anos atuando como servidora na Administração Pública Federal, que todos os conhecimentos adquiridos em minha graduação em Direito não seriam suficientes para compreender, em todas as suas nuances, as instituições públicas, suas estruturas, formas de atuação e impacto nas relações sociais e no Estado Democrático de Direito. Nessa jornada, busquei complementar minha formação inicial com novas visões e perspectivas através do Mestrado Acadêmico em Administração Pública pela EBAPE/FGV e, em 2014, iniciei o doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ, na área de concentração: Governança e Políticas Públicas.

Ao concluir esta tese, gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha e demais integrantes do Corpo Docente do PPED/IE/UFRJ, pelo ensinamentos transmitidos, originários de múltiplas áreas do conhecimento, que melhor me fizeram entender a atividade estatal. Adicionalmente, também gostaria de agradecer ao meu orientador por toda a gentileza, carinho, apoio, incentivo, encorajamento e atenção incondicional dispensados.

Não posso deixar de ressaltar a sempre gentil colaboração da equipe administrativa do PPED/IE/UFRJ em informar sobre os assuntos e procedimentos pertinentes ao Programa e, também, meus colegas discentes, que sempre enriqueceram as discussões ao longo de todas as disciplinas. Em especial, gostaria de agradecer a minha querida colega Adriana Oliveira Andrade, com a qual compartilhei tantos problemas e intranquilidades ao longo do programa, recebendo sempre uma carinho incomensurável.

Esta pesquisa não seria possível sem a colaboração da Controladoria-Geral da União (CGU), mediante o fornecimento das informações necessárias para o deslize das questões propostas. Na verdade, através do incremento de uma nova cultura de transparência na administração pública brasileira, através da Lei de Acesso à Informação (LAI), há de se reconhecer a contribuição dessa Instituição em assegurar dados e informações a um número ilimitado de pesquisas que podem, futuramente, contribuir para o aprimoramento da gestão

pública e do controle social no país. Também, agradeço aos entrevistados, pela disponibilização de seu tempo e sinceridade de suas respostas.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer aos servidores públicos Alessandra Bormann Valladão Noronha, Archimedes Grangeiro Furtado, Fábio Antônio Robbe Mathias, Leoberto Balbinot, Lígia Maria Miranda Ferreira, Luiz Eduardo Cabral Von Dannecker, Maria Helena de Oliveira Nunes, Ronney Adriano Ribeiro e Silvia Souza de Oliveira que, além de parceiros no enfrentamento de todos os sucessos, desafios e dificuldades inerentes à atividade correcional e ao serviço público nos últimos quatro anos, se tornaram pessoas muito importantes na minha vida, para sempre merecedores de minha irrestrita admiração, respeito e carinho.

EPÍGRAFE

“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.”

***Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder
Executivo Federal.***

Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994

RESUMO

O objetivo geral desta tese é explorar as normas e procedimentos aplicáveis à execução da atividade disciplinar de natureza repressiva realizada pelos entes que integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCOR, criado pelo Decreto nº 5.480, de 20 de junho de 2005, responsáveis pela prevenção e combate à corrupção, em especial, pela responsabilização administrativa de servidores públicos federais, bem como identificar os conceitos potencialmente geradores de indicadores de desempenho tangíveis, de fácil compreensão, observáveis e comparáveis, aptos a definir os níveis de efetividade, economicidade, eficiência e eficácia esperados dos processos utilizados por estes entes visando a consecussão de seus objetivos.

A pesquisa exploratória discorreu sobre o cenário histórico e atual da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, indicando não só as estruturas que compõem o SisCOR, mas também suas atividades, recursos humanos e orçamentários disponíveis, ações e programas, qualificando os dispositivos legais e procedimentos disciplinares existentes, confirmando a utilização dos conceitos relativos ao juízo de admissibilidade, prescrição, anulação administrativa e reintegrações pelo Poder Judiciário como relevantes para a criação de possíveis indicadores de desempenho operacionais relativos aos procedimentos disciplinares utilizados pelos integrantes do SisCOR, exclusivamente na apuração da responsabilidade administrativa aplicável aos agentes públicos regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal que possuem sua atividade disciplinar estruturada sob a forma de Corregedoria-Seccional.

Contudo, a preocupante insuficiência de recursos financeiros e humanos identificada nos integrantes do SisCOR pode comprometer a sua capacidade operacional, gerando impactos na independência e autonomia exigidas para a execução de suas atividades.

Palavras chave: Agência Anticorrupção. Controle. Responsabilização Administrativa.

ABSTRACT

The overall objective of this thesis is to explore the standards and procedures for the implementation of disciplinary activity of repressive nature held by the entities that make up the Federal Internal Affairs System – SisCOR, created by Decree n° 5.482 of June, 20th, 2005, responsible for preventing and combating corruption, in particular, the administrative accountability of federal civil servants, as well as identifying potentially elements of tangible, observable and comparable performance indicators, easy to understand and able to set levels of effectiveness, economic viability, efficiency and expected efficiency of the processes used by these entities in achieving their goals.

This exploratory research discusses the history and current situation of public resources management policy and the fight against corruption and impunity, indicating not only the structures that make up the SisCOR but also its activities, human and budgetary resources, actions and programs, qualifying the legal provisions and existing disciplinary procedures confirming the use of elements concerning the admissibility of judgment, prescription, administrative revocation and reintegration by the judiciary as relevant to the creation of potential performance indicators relating to disciplinary procedures used by members of SisCOR, exclusively in the calculation of administrative responsibility applicable to public officials governed by Law n° 8.112 of December, 11th, 1990, in organs or agencies of the Federal Public Administration that have disciplinary activity structured in the form of internal affairs-Sectional.

However, the worrying lack of financial and human resources identified in SisCOR members may compromise its operational capacity, generating impact on the independence and autonomy required for the implementation of its activities.

Keywords: Anti-Corruption Agency. Control. Administrative Accountability.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: CPI <i>versus</i> Pagamento Reportado de Propinas _____	37
TABELA 02: CPI <i>versus</i> Produtividade _____	38
TABELA 03: CPI <i>versus</i> Fluxo de Capital _____	38
TABELA 04: CPI sobre PIB <i>per capita</i> _____	52
TABELA 05: Custo Médio Anual da Corrupção _____	53
TABELA 06: Análise de TCE'S _____	53
TABELA 07: Fatos Geradores de TCE _____	54
TABELA 08: Panorama de Multas Administrativas (2008-2010) _____	55
TABELA 09: Tabela de Remuneração da Carreira de Gestão _____	80
TABELA 10: Execução Orçamentária CGU (2013/2014/2015) _____	83
TABELA 11: Quantidade de Servidores Públicos do PEF _____	86
TABELA 12: Penalidades Expulsivas Aplicadas _____	87
TABELA 13: Penalidades Expulsivas Aplicadas por Ministério _____	88
TABELA 14: Penalidades Expulsivas por Fundamentação _____	88
TABELA 15: Estimativa de Custo de PAD _____	115
TABELA 16: Reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário (2004-2008) _____	121
TABELA 17: Resumo das Ações de Reintegração (1993-2005) _____	122
TABELA 18: Execução orçamentária CGU _____	141
TABELA 19: Quantidade Total de PAD'S instaurados no PEF _____	142
TABELA 20: Taxa de Apenação em Processos Contraditórios no PEF _____	168
TABELA 21: Tempo Médio de duração de PAD no PEF _____	173
TABELA 22: Quantidade de Registros de Prescrição no PEF _____	174
TABELA 23: Quantidade de Reintegrações pelo Poder Judiciário no PEF _____	182
TABELA 24: Registros de Penalidade Expulsiva no Sistema CGU-PAD (2011) _____	192
TABELA 25: Registros de Penalidade Expulsiva no Sistema CGU-PAD (2012) _____	193
TABELA 26: Sistema CGU-PAD e Processos Instaurados pela CGU _____	194
TABELA 27: Registro de Penalidade Expulsiva no Sistema CGU-PAD (2013-2014) _____	196

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Tipos de Infrações Administrativas _____	12
QUADRO 02: Tipologia Ideal das Agências Anticorrupção _____	64
QUADRO 03: Ações e Programas/CGU _____	79
QUADRO 04: Procedimentos Disciplinares _____	106
QUADRO 05: Ocorrências frequentes de anulação _____	118
QUADRO 06: Informações Gerais sobre os Entrevistados e suas Instituições _____	125

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01: Fluxograma Auditoria Operacional _____	20
FIGURA 02: Fluxograma PAD – Rito Ordinário _____	108
FIGURA 03: Fluxograma PAD – Rito Sumário – abandono de cargo/inassiduidade habitual	109
FIGURA 04: Fluxograma PAD – Rito Sumário – acumulação ilegal de cargos _____	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ABIN _____	Agência Brasileira de Inteligência
AGU _____	Advocacia-Geral da União
CCC _____	Comissão de Coordenação de Correição
CCCI _____	Comissão de Coordenação de Controle Interno
CPI _____	Índice de Percepção da Corrupção
CTPCC _____	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção
CGU _____	Controladoria-Geral da União
SISTEMA CGU-PAD _____	Sistema de Gestão de Procedimentos Administrativos
CORAS _____	Corregedoria-Adjunta da Área Social
COREC _____	Corregedoria-Adjunta da Área Econômica
CORIN _____	Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura
COREP _____	Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
CRG _____	Corregedoria-Geral da União
CSMAPA _____	Corregedoria-Setorial dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Pesca e Aquicultura
CSMC _____	Corregedoria-Adjunta do Ministério das Comunicações
CSMCID _____	Corregedoria-Adjunta do Ministério das Cidades
CSMDA _____	Corregedoria-Setorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário
CSMD/MCT _____	Corregedoria-Adjunta dos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia
CSMDIC/MTur _____	Corregedoria-Setorial dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Turismo
CSMDS _____	Corregedoria-Adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
CSME _____	Corregedoria-Adjunta do Ministério da Educação
CSMF _____	Corregedoria-Setorial do Ministério da Fazenda
CSMI _____	Corregedoria-Adjunta do Ministério da Integração Nacional
CSMinC/ME _____	Corregedoria-Adjunta dos Ministérios da Cultura e do Esporte
CSMJ _____	Corregedoria-Adjunta do Ministério da Justiça

CSMMA	Corregedoria-Adjunta do Ministério do Meio Ambiente
CSMME	Corregedoria-Adjunta do Ministério de Minas e Energia
CSMP	Corregedoria-Setorial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
CSMPS	Corregedoria-Adjunta do Ministério da Previdência Social
CSMRE	Corregedoria-Setorial do Ministério das Relações Exteriores
CSMS	Corregedoria-Adjunta do Ministério da Saúde
CSMT	Corregedoria-Adjunta do Ministério dos Transportes
CSMTE	Corregedoria-Adjunta do Ministério do Trabalho e Emprego
CPAD	Comissão de Processo Administrativo Disciplinar
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAPA	Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento
MC	Ministério das Comunicações
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação
MFAZ/MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MINC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MME	Ministério das Minas e Energia
MPOG/MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTFC	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODP	Observatório da Despesa Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Ouvidoria-Geral da União

ONU _____	Organização das Nações Unidas
PAD _____	Processo Administrativo Disciplinar
PEF _____	Poder Executivo Federal
SFC _____	Secretaria de Finanças e Controle
SIAFI _____	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV _____	Sistema de Gestão de Convênios de Repasse
SisCOR _____	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
SPCI _____	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STPC _____	Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção
TCE _____	Tomada de Contas Especial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
<hr/>	
1.1 A Política de Gestão de Recursos Públicos, Combate à Corrupção e à Impunidade _____	01
1.2 Objetivos _____	05
1.2.1 Objetivo Geral _____	05
1.2.2 Objetivos Intermediários _____	06
1.3 Suposições _____	07
1.4 Delimitação do Estudo _____	09
1.5 Relevância do Estudo _____	12
2 METODOLOGIA DE PESQUISA	17
<hr/>	
2.1 O Método _____	17
2.2 Tipo de Pesquisa _____	18
2.3 Seleção dos Sujeitos _____	21
2.4 Coleta de Dados _____	24
2.5 Tratamento dos Dados _____	27
2.6 Limitações do Método _____	29
3 O COMBATE À CORRUPÇÃO E À IMPUNIDADE	31
<hr/>	
3.1 A Corrupção _____	31
3.2 A Economia da Corrupção _____	33
3.3 Elementos Políticos, Sociológicos e Jurídicos Relevantes _____	46
3.4 Identificação dos Custos e Reparação de Danos _____	49
3.5 Boas Práticas no Combate à Corrupção _____	57
3.6 Modelos de Sistemas Disciplinares _____	65

4 SISTEMA DISCIPLINAR BRASILEIRO	68
<hr/>	
4.1 A Controladoria-Geral da União _____	68
4.1.1 Natureza e Competência _____	72
4.1.2 Ações e Programas _____	78
4.1.3 Recursos Humanos e Orçamentários _____	79
4.1.4 Cooperação e Experiência Internacional _____	83
4.2 O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal _____	85
4.2.1 Corregedoria-Geral da União _____	91
4.2.2 Corregedorias-Seccionais _____	97
4.2.3 Comissão de Coordenação de Correição _____	99
4.2.4 Lei Anticorrupção e Responsabilização de Empresas _____	100
4.3 Responsabilização Administrativa _____	102
4.3.1 Repressão e Prevenção _____	103
4.3.2 Procedimentos Disciplinares _____	106
4.3.2.1 Espécies _____	106
4.3.2.2 Formas de Comunicação de Ilícitos Administrativos _____	110
4.4 Elementos Conceituais da Avaliação de Desempenho da Atividade Disciplinar _____	111
4.4.1 Juízo de Admissibilidade _____	113
4.4.2 Celeridade Processual e Prescrição _____	116
4.4.3 Anulação _____	117
4.4.4 Reintegrações pelo Poder Judiciário _____	120
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	123
<hr/>	
5.1 Qualificação das Instituições e Sujeitos _____	124
5.1.1 Corregedorias-Seccionais _____	124
5.1.2 A CGU _____	140
5.2 Autonomia e Interação no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal _____	143
5.3 Prospecção e Intepretação de Elementos Conceituais para a Criação de Indicadores de Desempenho _____	160

5.3.1 Juízo de Admissibilidade _____	164
5.3.2 Celeridade Processual e Prescrição _____	169
5.3.3 Anulação _____	175
5.3.4 Reintegrações pelo Poder Judiciário _____	178
5.3.5 Outros Indicadores Existentes ou Sugeridos _____	183
5.4 O Sistema CGU-PAD _____	189
5.5 Observações Relevantes _____	198

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES	207
---------------------------------	------------

7 REFERÊNCIAS	222
----------------------	------------

APÊNDICES

Apêndice A – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido _____	238
Apêndice B – Questionário Controladoria–Geral da União (CGU) _____	239
Apêndice C – Roteiro das Entrevistas Semiestruturadas _____	241

ANEXOS

Anexo A – Transcrição dos Textos de Convenções Internacionais, Legislação, Manuais e Entrevistas Divulgadas na Mídia _____	244
Anexo B – Resposta a Pedido de Informação _____	269

1 INTRODUÇÃO

1.1 A Política de Gestão de Recursos Públicos, Combate à Corrupção e à Impunidade

De acordo com Amabile (2012, pg. 108), define-se a corrupção como o mau uso do poder sobre a esfera pública em benefício privado, abrangendo práticas já conhecidas e reprovadas pela população em geral, como “a propina, o suborno, a fraude, a apropriação indébita, o nepotismo, a extorsão, o tráfico de influência, a utilização de informação privilegiada para fins pessoais, a compra e venda de sentenças judiciais ou qualquer outra que distorça a relação entre público e privado, violando valores como a probidade, a moralidade e a justiça”. Neste sentido, a corrupção deve ser caracterizada como um fenômeno econômico, político e social sintomático de que as instituições designadas a governar as relações da sociedade política em que se inserem “não funcionam como deveriam e afeta, em graus de profundidade variados, todos os países do mundo”.

O reconhecimento da corrupção como um fenômeno transnacional, que impacta significativamente a sociedade, a economia e os valores da ética e da justiça, comprometendo o desenvolvimento sustentável do Estado de Direito e enfraquecendo as suas instituições encontra-se explícito na Convenção da ONU contra a Corrupção¹, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, na Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA², aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, e na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE³, ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000.

¹ Os trechos relevantes da Convenção da ONU contra a Corrupção encontram-se transcritos no Anexo A.

² Os trechos relevantes da Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA encontram-se transcritos no Anexo A.

³ Os trechos relevantes da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros e, Transações Comerciais Internacionais da OCDE encontram-se transcritos no Anexo A.

A ratificação de tais instrumentos pelo Governo Brasileiro implicou na adoção de um conjunto de mudanças institucionais na gestão pública nos últimos 15 (quinze) anos, mediante a criação de procedimentos e regras para o exercício das atividades de gerência, os papéis e o alcance dos burocratas nos processos decisórios das políticas públicas e os mecanismos de controle de gestão, tais como indicadores de resultados, responsabilização fiscal e práticas de transparência, bem como o aprimoramento e especialização da legislação já existente. Adicionalmente, tornaram-se prioritários na agenda política o combate à corrupção e promoção da transparência.

No entanto, de acordo com Filgueiras & Aranha (2011), permanece no Brasil a percepção de que tais mudanças não estariam sendo suficientes no combate à corrupção e à impunidade, em que a corrupção estaria culturalmente enraizada nas instituições públicas, sem a necessária responsabilização dos agentes públicos e privados perante a sociedade:

“No entanto, ao mesmo tempo em que experimenta mudanças importantes na gestão, o Brasil sofre da permanência da corrupção em uma espécie de agenda negativa da esfera pública. O Brasil vive, desde a democratização, uma sucessão de escândalos políticos que minam a legitimidade do Estado e criam um sentimento de impunidade que paira na sociedade brasileira. O resultado desse processo é uma visão comum do Estado como o espaço dos vícios, e da corrupção como prática corriqueira e recorrente na administração pública. Essa sucessão de escândalos políticos e a presença forte de um sentimento de impunidade fazem com que a corrupção reforce uma cultura pública atávica, em que a corrupção é um comportamento natural e necessário dos indivíduos quando estes conseguem auferir as benesses do Estado. [...] Apesar dos avanços na criação de informação e na adoção de políticas públicas, orçamentos e gastos mais transparentes, a corrupção permanece, sem que haja qualquer mudança no que diz respeito à responsabilização dos agentes públicos e privados perante a sociedade. No âmbito do projeto de reforma do Estado, o conceito de transparência surgiu como proposição universal, sem que se leve em conta realidades culturais, políticas e institucionais distintas.”

Segundo Carvalhosa (2015, pg.83-84), a corrupção sistêmica no Brasil teria se alastrado em todos os níveis de governo, com predominante participação das pessoas jurídicas que se relacionam com o Poder Público, se constituindo em uma crise moral do Estado, que importa no rompimento dos laços entre a cidadania e as autoridades:

“No Brasil a população considera que qualquer autoridade é corrupta e que todas as pessoas jurídicas que contratam com os governos nos três níveis federativos são integrantes desse concurso criminoso, seja pela prática da corrupção comissiva pura, seja quando se submete dócil e prazerosamente à corrupção comissiva omissiva. [...] O caráter patrimonialista dessas relações corruptivas é absolutamente sistêmico, recompondo-se e se aperfeiçoando independentemente da mudança dos partidos no poder, numa continuidade linear.”

O resultado do padrão de mudança institucional com base no reforço do controle burocrático no contexto das reformas administrativas – especialmente no que diz respeito aos processos de auditorias de contas – e aprimoramento dos instrumentos de transparência de contas e processos não teriam sido acompanhados de mudanças no controle judicial, tendo em vista códigos ultrapassados e a baixa efetividade das sanções administrativas e penais, tornando o resultado da corrupção e as mazelas administrativas do Brasil mais aparentes, impactando negativamente na opinião de cidadãos e servidores públicos sobre a sensação de impunidade e baixo apoio político ao Estado e suas instituições, em especial quanto a práticas de recebimento de propina e suborno.

Especialmente nos últimos 10 (dez) anos, houve a preocupação governamental em estabelecer e implantar uma política específica aplicável à gestão de recursos públicos, combate à corrupção e à impunidade no Governo Federal, com reflexos, inclusive, na condução das políticas públicas dos demais entes federativos. Isto por que, de acordo com Pereira (2002, pg. 15), o fortalecimento da democracia estaria relacionado não só à criação de mecanismos que garantam a transparência, mas também a moralidade pública:

“Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle direto e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem que ser enfrentada pelo Estado como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.”

É inequívoco que uma adequada execução das políticas públicas voltadas ao combate à corrupção e à impunidade gera reflexos positivos na credibilidade da gestão pública do Brasil perante outros Países e organismos internacionais, nos resultados derivados da aplicação de recursos e na ordem econômica. Ao tratar sobre estruturas de governança, Fiani (2011) ressalta a importância do recurso à autoridade e ao poder público “em situações de desenvolvimento econômico, quanto às incertezas e complexidades do meio, pressionando ainda mais a racionalidade limitada dos agentes”.

De acordo com Pereira (2002, pg. 10-11), a corrupção também “pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais”. Portanto, torna-se relevante expor não só os procedimentos brasileiros aplicáveis diretamente ao combate à corrupção e à impunidade, mas também medir e analisar a efetividade, eficiência, economicidade e eficácia destes processos, relacionando-os aos recursos públicos empregados, mediante uma avaliação operacional das instituições do Estado encarregadas da execução de atividades relacionadas à responsabilização administrativa de agentes públicos.

A incompetência de gestão, preocupação corporativista, incapacidade de resposta à sociedade, desperdício de recursos, formulação e/ou implementação de políticas públicas inadequadas e a corrupção têm sido alguns dos problemas frequentes na gestão pública (CUNHA, 2007). As recentes manifestações no País e o cenário político atual sustentam a relevância desta tese ante a insatisfação de diversos setores da sociedade com a qualidade dos serviços públicos prestados, o impacto negativo da corrupção na economia e a aparente impunidade na apuração de irregularidades praticadas por gestores públicos.

Segundo Trevisan *et alli* (2004), o papel do cidadão e das organizações não governamentais são importantes na *accountability* vertical, em atividades de apoio a programas destinados a melhorar os mecanismos de prevenção, fortalecimento do papel das organizações da sociedade no acompanhamento e controle da atuação do Estado e a sistematização do conhecimento a respeito da corrupção, através do acompanhamento e supervisão permanentes da conduta dos administradores públicos como forma de controle à corrupção:

“O combate à desonestidade nas administrações públicas deve estar constantemente na pauta das pessoas que se preocupam com o desenvolvimento social e sonham com um país melhor para seus filhos e netos. Os que compartilham da corrupção, ativa ou passivamente, e os que dela tiram algum tipo de proveito, devem ser responsabilizados não só em termos civis e criminais, mas também eticamente, pois os que a praticam de uma forma ou de outra fazem com que seja aceita como fato natural no dia-a-dia da vida pública e admitida como algo normal no cotidiano da sociedade.”

É necessário consignar que a corrupção também se insere nas falhas mais comuns de planejamento público, sendo primordial a existência de indicadores de desempenho que possam avaliar a eficácia, eficiência, economicidade e efetividade dos procedimentos empregados pelas instituições competentes na atividade disciplinar relacionada à execução da política pública voltada ao combate à corrupção e a impunidade, em especial quanto à apropriação indébita, extorsão ou recebimento de propina, hipóteses de valimento do cargo público para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da função pública (HOOD, 2000).

A própria Convenção da ONU contra a Corrupção sustenta o essencial monitoramento dessas atividades, já que a maior parte de suas recomendações não é auto-executável, requerendo não só a criação de um arcabouço normativo, mas também sua implementação efetiva, mediante a existência dos necessários recursos humanos e financeiros nas instituições responsáveis por administrar programas anticorrupção, e de variadas técnicas de monitoramento para avaliar seu custo e sua efetividade.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta tese é explorar as normas e procedimentos aplicáveis à execução da atividade disciplinar de natureza repressiva realizada pelos entes que integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCOR, criado pelo Decreto nº 5.480, de 20 de junho de 2005, responsáveis pela prevenção e combate à corrupção, em especial, pela responsabilização administrativa de servidores públicos federais, bem como identificar conceitos potencialmente

geradores de indicadores de desempenho tangíveis, de fácil compreensão, observáveis e comparáveis no tempo-espaço, aptos a definir os níveis de efetividade, economicidade, eficiência e eficácia esperados dos processos utilizados por estes entes visando a consecução de seus objetivos.

Para este fim, além da análise das normas e procedimentos, também foram inseridos nesta tese elementos relacionados a capacidade operacional das instituições, tais como interações intra-governamentais, recursos humanos e financeiros, onde o desenho dos indicadores estaria diretamente relacionado à avaliação operacional das políticas e programas concebidos no desempenho das organizações governamentais com fundamento em 03 (três) competências básicas: a) capacidade de planejamento estratégico e operacional para a consecução de suas ações; b) qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários e humanos; e c) capacidade de monitoramento e avaliação dos programas e ações (REZENDE & CUNHA, 2005).

1.2.2 Objetivos Intermediários

A consecução do objetivo geral proposto dependeu da compreensão ampla das instituições responsáveis diretamente pela atividade disciplinar da política de gestão de recursos públicos, combate à corrupção e à impunidade no Governo Federal considerando, ainda, que a percepção cultural sobre a corrupção torna difícil a aceitação de resultados positivos, sendo necessária a adoção de um modelo teórico multidisciplinar, envolvendo conceitos-chave extraídos da economia, direito, sociologia e ciência política.

Portanto, inseriu-se como objetivos intermediários as seguintes questões de estudo:

- a) apresentar o cenário histórico e atual da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade no Brasil e no mundo;
- b) aprofundar e apresentar a revisão de literatura sobre as políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais ligadas à responsabilização administrativa da Administração Pública;

- c) estudar a dinâmica das interações realizadas entre os responsáveis pela apuração da responsabilidade administrativa e demais órgãos de controle;
- d) elaborar o panorama das atividades realizadas pela CGU e pelos integrantes do SisCOR, bem como dos recursos orçamentários e humanos disponibilizados pelo Governo Federal;
- e) avaliar os tipos de atuação e limites dos integrantes do SisCOR, bem como o seu impacto na execução de recursos públicos, sob exame plural, normativo e político; e
- f) identificar conceitos relevantes para a análise operacional dos processos relacionados à responsabilização administrativa.

1.3 Suposições

De acordo com North (1991), nenhum país consegue crescer de forma consistente, por um longo período de tempo, sem que antes desenvolva de forma sólida suas instituições, sendo o Estado responsável pelo *enforcement* (base legal, manutenção e formação de regras formais). Portanto, cabe a cada Estado o protagonismo no planejamento e na execução de políticas repressivas e preventivas aplicáveis à gestão eficiente de recursos públicos e ao combate à práticas corruptivas.

Nos últimos anos, seja pela adesão do Brasil a tratados e convenções internacionais ou por pressão de atores sociais e econômicos, houve a edição de um vasto conjunto de leis e regulamentos direcionados especificamente à política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, sendo indiscutível a inserção do tema na agenda mundial de discussões políticas e econômicas sobre o papel das estruturas institucionais do Estado em sua execução (SKOCPOL, 1985)⁴:

⁴ Tradução livre da Autora.

“This essay has ranged widely – although, inevitably, selectively, - over current research on states as actors and as institutional structures with effects in politics. Two alternative, though complementary, analytical strategies have been discussed for bringing the state back in to a prominent place in comparative and historical studies of social change, politics, and policy making. On the one hand, states may be viewed as organizations through which official collectivities may pursue distinctive goals, realizing them more or less effectively given the available state resources in relation to social settings. On the other hand, states may be viewed more macroscopically as configurations of organization and action that influence the meanings and methods of politics for all groups and classes in society.”

“Este ensaio tem variado amplamente – embora, inevitavelmente, seletivamente – sobre as pesquisas atuais sobre Estados como atores e como estruturas institucionais com efeitos na política. Duas alternativas, embora complementares, tratam de estratégias analíticas discutidas para trazer de volta para o Estado um papel proeminente em estudos comparativos e históricos sobre mudança social, política e no processo de formulação de políticas. Por um outro lado, os Estados podem ser vistos como organizações pelas quais as coletividades oficiais podem perseguir objetivos distintos, percebendo-os como mais ou menos efetivos pelos recursos disponíveis do Estado em relação ao contexto social. Por outro lado, Estados podem ser vistos mais macroscopicamente, como configurações de organizações e ação que influenciam os significados e os métodos da política para todos os grupos e classes em uma sociedade.”

A suposição geral sobre o tema é que a edição dessas leis e regulamentos, a adesão do Brasil aos tratados e convenções internacionais, bem como a consolidação da Controladoria-Geral da União -CGU⁵, através da Lei nº 10.683, 28 de maio de 2003, que cria o marco legal de centralização e supervisão das atividades relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção, à auditoria pública, à correição, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, tenham colaborado, de alguma forma, para o possível aprimoramento da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade no Brasil.

A mera edição de leis e regulamentos não garante que a execução de tal política esteja sendo realizada de forma eficaz, econômica, eficiente e efetiva. Os próprios tratados e convenções internacionais sobre o tema apontam para a necessária avaliação periódica dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotados, visando verificar sua adequabilidade, através de informações qualitativas e quantitativas, com monitoramento dos resultados obtidos para a proposição de ajustes, caso necessário. Torna-se imprescindível, portanto, para consolidar esta suposição geral sobre o tema, uma pesquisa exploratória sobre o

⁵ A publicação da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, alterou a nomenclatura da CGU para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). Contudo, de acordo com informações de própria *home page*, não houve qualquer alteração em suas funções, seguindo o MTFC como órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal, mantendo todas as atividades relativas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.
<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/05/ministerio-da-transparencia-fiscalizacao-e-controle-mantem-funcoes-da-antiga-cgu>. Data de acesso: 17 de maio de 2016.

cenário histórico e atual da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, com a identificação dos elementos relevantes para a avaliação operacional dos procedimentos e processos no âmbito da responsabilização administrativa, bem como a proposição de indicadores de desempenho aptos a definir os níveis de qualidade esperados das instituições competentes.

1.4 Delimitação do Estudo

Delimitar a pesquisa é estabelecer limites para a investigação em relação ao assunto, extensão e fatores (LAKATOS & MARCONI, 1982). A pluralidade de acepções, classificações, instituições estatais envolvidas e outros atores relacionados a *accountability* foi exposta por De Medeiros *et alli* (2013, pg. 770), na busca por revisão de literatura sobre o tema:

“.... o conceito de *accountability* no Brasil, apesar de muitas vezes já ser considerado de “domínio público”, ainda não está consolidado na literatura, o que aponta para a necessidade de novos estudos para uma fundamentação teórica mais consistente, abrangente e objetiva sobre o tema. Dado que muitas das classificações sobre as formas de *accountability* se mostraram diferentes apenas na nomenclatura, acredita-se que os estudos precisam avançar nesse sentido, de forma a apontar critérios que distingam melhor essas classificações.”

Em geral, a abordagem pluralista da avaliação busca identificar todos os atores envolvidos na realização da política e estabelecer relações entre eles no âmbito de um comitê de monitoramento, mediante análise do processo político-partidário, a definição de agenda, o processo de barganha política, o processo administrativo e as coalizões de *advocacy* (HILL, 1997). Contudo, esta tese limita-se à identificação de conceitos teóricos relevantes para a criação de possíveis indicadores de desempenho relativos aos procedimentos disciplinares utilizados pelos integrantes do SisCOR, responsáveis pelas atividades relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção, focada também na identificação e explicitação das instituições e estruturas administrativas da União Federal encarregadas da apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos, sendo excluídos os demais entes federativos (Estados, Municípios e DF) e atores de atuação política, social e internacional (WILLIAMSON, 1999).

Em razão dos diferentes vínculos jurídicos existentes entre os agentes públicos que compõem a Administração Pública Federal, esta tese aborda apenas aqueles regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, denominados comumente de “estatutários”, restando-se excluídos da pesquisa os servidores temporários, regidos pela Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, e os empregados públicos, que possuem procedimento disciplinar próprio regido pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. Adicionalmente, não foi objeto desta pesquisa a exploração, em profundidade, sobre a responsabilização administrativa de pessoa jurídica, na forma do art. 6º da Lei Anticorrupção ou, em todos os casos, procedimentos de natureza investigativa, de cunho não punitivo (sindicâncias e investigações preliminares).

Além das limitações acima indicadas, não está inclusa nesta pesquisa a análise de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal que não possuam sua atividade disciplinar estruturada sob a forma de Corregedoria-Seccional, já que a criação de unidade de correição autônoma tem sido incentivada pela CGU como melhor forma de desempenho de tal mister, de acordo com o Manual de Implantação de Corregedorias-Seccionais (CGU)⁶, já que melhor concentraria os recursos administrativos, a instauração, o acompanhamento e a orientação dos trabalhos das comissões de processos e procedimento disciplinares através de uma estrutura especializada.

Uma questão importante consiste na utilização exclusiva do Manual de Processo Administrativo Disciplinar⁷ editado pela CGU como fonte de informação sobre os conceitos relevantes em matéria jurídica e sua interpretação nessa seara, considerando sua regular adoção por todos os entes que integram o SisCOR, visando a padronização dos procedimentos para a condução de Processo Administrativo Disciplinar (PAD). É de se verificar, também, que em se tratando da responsabilização administrativa, há a necessidade de análise do arcabouço legal inserido na implantação e execução da política pública de gestão de recursos públicos e combate à corrupção e à impunidade, visando a harmonia entre o desenho de possíveis indicadores de desempenho e os conceitos jurídicos que os embasam, já que o Direito Administrativo tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo

⁶ Os trechos relevantes do Manual de Implantação de Corregedorias (CGU) encontram-se transcritos no Anexo A.

⁷ Os trechos relevantes do Manual de Processo Administrativo Disciplinar (CGU) encontram-se transcritos no Anexo A.

regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão da pena a ser aplicada. Pela mesma fundamentação, foram utilizadas as informações contidas na *homepage* da CGU em relação aos seus principais programas e ações⁸.

O indispensável enfoque amplo e multidisciplinar na análise de políticas públicas é destacado por Saravia (2006, pg. 21-38), ante a necessidade da construção de uma metodologia que efetivamente retrate a realidade estatal. Fica evidente que a visão tradicional, puramente baseada nas ciências jurídicas, estática, não está apta a interpretar as políticas públicas como um *continuum* articulado e dinâmico, estruturado em torno de fins previamente articulados a meios. Portanto, tendo em vista que as políticas públicas estão sempre em processo de adaptação, ajustes e avaliações, há a necessidade de um arcabouço jurídico minimamente flexível, que permita experimentações, revisões e a incorporação de aprendizados, além de assegurar a prestação de contas e o controle democrático, onde a coexistência entre as ciências jurídica, organizacional e comportamental se faz imprescindível.

Por fim, é importante ressaltar que a legislação em vigor indica apenas 03 (três) espécies de penalidades aplicáveis no campo da responsabilização administrativa aos servidores públicos federais: a) advertência; b) suspensão; e c) expulsão (demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo comissionado ou de função comissionada), previstas nos arts. 127, 129, 130, 132, 134, 135, 136 e 137 da Lei nº 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990⁹, cuja aplicação dependerá da natureza da infração cometida, conforme quadro abaixo:

⁸ www.cgu.gov.br.

⁹ Todos os dispositivos legais relacionados ao Direito Administrativo Disciplinar brasileiro encontram-se transcritos no Anexo A.

QUADRO 01: TIPOS DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Tipo de Infração	Espécie de Penalidade	Dispositivos legais aplicáveis
Leve	Advertência ou Suspensão	Deveres descritos no art. 116 da Lei nº 8.112/90 ou configuram as proibições descritas no art. 117, incisos I a VIII e XIX, da mesma Lei.
Média	Suspensão	Descritas no art. 117, incisos XVII e XVIII e no art. 130, §1º da Lei nº 8.112/90.
Grave	Expulsão	Descritas no art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da Lei nº 8.112/90, proibindo o servidor expulso de retornar ao serviço público federal pelo prazo de 05 (cinco) anos.
Gravíssima	Expulsão	Descritas no art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da Lei nº 8.112/90, proibindo o servidor expulso de retornar ao serviço público federal.

Fonte: Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Elaborado pela Autora. www.planalto.gov.br. Data de Acesso: 03 de agosto de 2015.

Considerando os princípios da dosimetria da pena e da proporcionalidade previstos no art. 128 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, bem como a existência de prazos prescricionais diferenciados para as 03 (três) espécies de infrações administrativas existentes, de acordo com o art. 142 do mesmo diploma legal, a identificação de conceitos teóricos geradores de possíveis indicadores de desempenho relativos aos procedimentos utilizados na atividade disciplinar repressiva contemplou apenas análise para uso em penalidades expulsivas, cuja aplicação independe da existência de qualquer circunstância atenuante nos autos, em virtude do julgamento objetivo imposto pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 para as penas capitais, mediante a utilização do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), cujos ritos são denominados Sumário e Ordinário, de acordo com as disposições contidas no Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU.

1.5 Relevância do Estudo

Segundo Evans (2008), apenas o engajamento independente, empreendedor, ágil e ativo das instituições públicas, com os recursos necessários, pode contribuir para o aumento de importância do papel do Estado no desenvolvimento do bem-estar (*bureaucratic capacity*) e, portanto, a mera reformulação de políticas existentes não consegue ultimar qualquer mudança para que o Estado cumpra o seu papel¹⁰:

¹⁰ Tradução livre da Autora.

“Abordagens institucionais sobre o desenvolvimento nos lembram que essas mudanças não podem ser conquistadas simplesmente pela reformulação de objetivos políticos. A transformação das instituições públicas é a única maneira de se produzir um Estado com a capacidade para chegar às exigências do século XXI. As capacidades burocrática e organizacional são cruciais porém, para entregar seus resultados, devem estar atreladas a novas capacidades políticas. As abordagens institucional e da capacidade convergem na centralização sobre instituições democráticas deliberativas para o desenvolvimento do sucesso. Para a abordagem da capacidade, instituições deliberativas e as conexões entre o Estado e a sociedade civil que ele representa são a única maneira de assegurar tanto o fluxo de informações necessário para guiar a alocação de recursos públicos, ou a contrapartida necessária para a efetiva entrega de serviços com capacidade expandida.”

É necessário consignar que a Constituição Federal, em seu art. 37, determina que todos os atos praticados pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeçam aos princípios estruturantes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Eventual colidência de princípios, de acordo com várias decisões do Superior Tribunal de Justiça (STF)¹¹, não implica na anulação ou afastamento de um destes, mas ao revés, que um deles será privilegiado em detrimento do outro, à luz das especificidades do caso concreto, mantendo-se, ambos, íntegros em sua validade. Portanto, o princípio da legalidade convive com os cânones da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência, impostas à Administração Pública pela Carta Magna.

“Institutional approaches to development remind us that these changes cannot be achieved simply by re-formulating policy goals. Transforming public institutions is the only way to produce a state with the capacity to meet 21st Century requirements. Bureaucratic and organizational capacity is crucial but in order to deliver they must be coupled with new political capacities. Institutional approaches and the capability approach convergence around the centrality of democratically deliberative institutions to developmental success. For the capability approach, deliberative institutions and the broad based connections between state and civil society that they entail are the only way to ensure either the flows of information necessary to guide the allocation of public resources or the “co-production” necessary for the effective delivery of capability expanding services.”

¹¹ Resp 950489/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data de Julgamento: 03/02/2011. Edcl no Ag 1242016/SP. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data de Julgamento: 21/09/2010.

AGrG Pet 7939/DF. Relator: Ministro Castro Meira. Órgão Julgador: Primeira Seção. Data de Julgamento: 23/06/2010.

Resp 857596/RN. Relator: Ministra Eliana Calmon. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data de Julgamento: 06/05/2008.

MC 13838/ES. Relatora: Denise Arruda. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data de Julgamento: 22/04/2008.

O correto desenho de mecanismos de avaliação de desempenho da Administração Pública e o estabelecimento de sistemas de mensuração institucionais são indispensáveis para prover o Estado e a sociedade das informações necessárias sobre a correta aplicação de recursos públicos, a eficiência, economicidade, efetividade e eficácia das políticas públicas em implementação e execução, sendo função central de qualquer tipo de processo de avaliação prover dados válidos e regulares (tempo-espaço), incluindo informações que possibilitem aos gestores antecipar futuras demandas e potenciais causas de resultados indesejados (HATRY, 1999).

De acordo com Arvidsson (1986), a avaliação de performance no campo da Administração Pública é necessária, difícil e pouco utilizada, prescindindo de enfoque multidimensional em sua avaliação, inclusive como instrumento indispensável a *accountability*¹²:

“Cidadãos e contribuintes requerem um exame adequado sobre os programas e políticas públicas, e que os políticos e servidores públicos prestem contas sobre estes. Esse argumento tem a muito avançado entre analistas e *experts* em orçamento, mas políticos e gerentes de programas e políticas públicas têm mostrado pouco interesse ou apresentado uma resposta negativa. Os políticos não desejam ser informados dos seus erros anteriores ou negligências de suas decisões. Eles desejam olhar à frente e se concentrar em suas atividades futuras, que podem receber atenção do público. Os gerentes estão acostumados a competir por recursos adicionais. Nessas circunstâncias, existe pouca motivação em analisar as atividades do passado ou do presente.”

A identificação de conceitos potencialmente geradores para a criação de indicadores de desempenho aptos a definir os níveis de efetividade, economicidade, eficiência e eficácia esperados dos procedimentos utilizados na atividade disciplinar repressiva realizada pelo Estado torna-se relevante para uma nova abordagem no estudo das instituições, seus arranjos e enfoque teórico sobre o controle hierárquico, indicando se Governo Federal brasileiro tem sido bem sucedido na implementação da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade (MOE, 1994).

¹² Tradução livre da Autora.

“Citizens and taxpayers require that public programs be properly examined and the politicians and public officials be held accountable. This argument has also long been advanced by analysts and budget experts, but politicians and managers of public programs have shown little interest or have responded negatively. Politicians do not wish to be informed of previous mistakes or inadvertencies in their decision. They want to look forward and concentrate on future activities which may receive support from the public. Managers have been used to competing for additional resources. Under such circumstances there is little motivation for scrutinizing past or present activities.”

Atualmente, a única fonte de informação governamental disponível através de transparência ativa sobre a atividade disciplinar executada pelo SisCOR é o relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal envolvidos com práticas ilícitas comprovadas¹³, de periodicidade mensal, e cujo conteúdo é restrito às números absolutos sobre demissões, destituições de cargos comissionados e cassações de aposentadorias por ano, mês, unidade da Federação e órgão, dentre outras classificações, por meio de tabelas de dados e gráficos ilustrativos. Contudo, é de conhecimento inequívoco que qualquer tipo de processo administrativo disciplinar de caráter punitivo tem por objetivo a obediência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, com a utilização de todos os meios de prova e recursos admitidos em Direito, conforme preceituam o art. 5º, inciso LV da Constituição Federal e o art. 153 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o que nos faz concluir que a indicação de qualquer quantidade de penalidades aplicadas ou de processos arquivados não permite valorar a eficiência, efetividade, economicidade e eficácia dos procedimentos e processos de natureza disciplinar, ou sequer permite uma análise mais singela quanto ao custo/benefício destes instrumentos.

Neste sentido dispõe o Parecer nº AGU GQ-98¹⁴, de 11 de março de 1996, sobre a necessária imparcialidade na apuração da responsabilização administrativa, aduzindo que repressivos disciplinares devem ser conduzidos com o objetivo exclusivo de precisar a verdade dos fatos, sem a preocupação de incriminar ou exculpar indevidamente o servidor público, “através de depoimentos, acareações, investigações e diligências, a fim de obter provas que demonstrem a inocência ou culpabilidade, podendo recorrer, se necessário, a técnicos e peritos”. Portanto, a penalização não pode se constituir, em nenhuma hipótese, no objetivo ou foco principal da atuação das instituições encarregadas da prevenção e combate à corrupção e à impunidade.

¹³ Disponível em www.cgu.gov.br.

¹⁴ De acordo com a Lei Orgânica da AGU (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993), os pareceres adotados pelo Advogado-Geral da União, aprovados pelo Presidente da República e publicados juntamente com o despacho presidencial, vinculam a Administração Pública Federal. O parecer aprovado pelo Presidente da República, mas não publicado, pode ser tomado como referência a partir do momento de sua ciência.

O Supremo Tribunal Federal (STF) também já se manifestou sobre a natureza dos procedimentos disciplinares de natureza repressiva, reafirmando que o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica em punições disciplinares ou de restrição de direitos exige a fiel observância do princípio constitucional do devido processo legal, inclusive em se tratando da responsabilização administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo¹⁵.

Pessanha (2009, pg. 243-257) chama a atenção para o fato de que a ineficácia e a inexperiência do Poder Legislativo na fiscalização dos gastos públicos justificaram a criação de órgãos específicos para colaborar no controle externo da administração pública, voltadas para a *accountability* horizontal e a realização de ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até ao *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou órgãos do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Tais instituições de controle teriam assumido historicamente duas formas distintas (tribunal de contas e a auditoria geral) onde suas atribuições, bem como sua posição na estrutura governamental e desenho institucional, variaram ao longo do tempo:

“A natureza do controle exercido por essas instituições evoluiu da simples verificação de procedimentos para a avaliação de desempenho das pessoas e instituições auditadas. [...] Além da conformidade fiscal (*fiscal regularity*), no sentido da responsabilidade pela gestão propriamente jurídico-administrativa dos insumos, Michael Power (1999:49-50) refere-se — para definir os critérios de auditoria — à regra dos três Es: economia, como a responsabilidade de assegurar as melhores condições possíveis sob as quais os recursos são obtidos; eficiência, como a responsabilidade de assegurar a utilização máxima dos recursos para poder atingir um determinado nível de resultado ou serviço; e efetividade, como a responsabilidade de assegurar que os resultados estejam de acordo com “as metas originais, definidas nos programas”.”

A relevância desta tese ampara-se na falta de uma cultura de controle no país e na inexistência de estudos específicos sobre correição, atividade diretamente responsável pelo *enforcement* necessário às instituições que executam a política pública de gestão de recursos públicos, combate à corrupção e à impunidade no Brasil.

¹⁵ Agravo de Instrumento nº 241.201. Relator: Ministro Celso de Mello, julgamento em 27.08.2002, DJ 20.09.2002.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

2.1 O Método

O estudo das políticas públicas perpassa pelas ações de governo, que necessitam não só de análise do processo decisório, mas também das variáveis que compõem o processo de formulação, implementação, execução e monitoramento das políticas públicas, o que geralmente determina a utilização de métodos qualitativos para lidar com as questões de impacto (HILL, 1997)¹⁶:

“Processos relacionados à políticas públicas têm provável uso de estudo de casos, com a utilização de métodos qualitativos. Quando métodos quantitativos são utilizados, são provavelmente relacionados ao seu impacto, onde as deduções podem retornar ao processo. Talvez o ideal seja uma combinação de observação qualitativa do processo, com trabalho quantitativo em relação ao impacto.”

A avaliação de programas é um dos principais terrenos da pesquisa qualitativa, e os pesquisadores qualitativos podem influenciar as políticas sociais em importantes aspectos (DENZIN & LINCOLN, 2006). Métodos qualitativos são usualmente empregados na análise de fenômenos que estão presentes no mundo da vida, onde as situações, contradições e paradoxos dele decorrentes, bem como seus valores e práticas devem ser descritos na visão de seus próprios sujeitos, sendo indispensáveis em estudos exploratórios, quando não existem muitos estudos sobre o tópico ou sobre a população envolvida (CRESWELL, 2007).

Considerando que não existiam, *a priori*, dados ou literatura específicos relacionados à correição ou à execução da atividade disciplinar de natureza repressiva realizada pelos entes que integram o SisCOR, responsáveis pela prevenção e combate à corrupção, em especial, pela responsabilização administrativa de servidores públicos federais, verificou-se imprescindível a adoção de um modelo de pesquisa qualitativo, eminentemente exploratório e descritivo, onde a

¹⁶ Tradução livre da Autora.

“Policy process are likely to be case studies, using qualitative methods. Where quantitative methods are used, they likely to deal with impact, from which deductions can be made back to process. Perhaps the ideal here is some combination qualitative observation of process with quantitative work on impact.”

indicação e valoração das normas e procedimentos relacionados ao objeto da pesquisa, suas contradições, paradoxos e práticas, fossem realizadas por seus executores.

2.2 Tipo de Pesquisa

A presente pesquisa qualitativa utilizou a análise de conteúdo, que visa identificar o que está sendo dito sobre determinado tema, mediante a extração de estruturas traduzíveis em modelos empíricos onde a descrição analítica funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, visando inferir conhecimentos relativos ao objeto de estudo (BARDIN, 2004).

A análise de conteúdo se presta tanto para fins exploratórios quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições preestabelecidas, devendo-se tomar cuidado ao se deter apenas nas frequências, para não perder o que é ausente ou raro, porém relevante para a análise do estudo (VERGARA, 2009). Para este fim, foram definidas grades de análise abertas, considerando o referencial proposto e o caráter exploratório da pesquisa, o que possibilitou a inclusão de novas categorias ao longo da coleta de dados.

Existiu a necessidade de estabelecimento de um critério de corte de ordem semântica que, na presente pesquisa, está relacionado à autonomia na execução da atividade disciplinar em suas diversas nuances, o que possibilitou a compreensão de significados e a leitura crítica das informações obtidas nas entrevistas e as demais fontes de informação utilizadas (BARDIN, 2004):

“Isto serve de crítica a disciplinas cujo caráter científico e rigoroso é mais evidente. De facto, o critério de recorte na análise de conteúdo é sempre de ordem semântica, se bem que, por vezes, exista uma correspondência com unidades formais (exemplos: palavra e palavra-tema; frase e unidade significante). (...) Todas as palavras do texto podem ser levadas em consideração, ou podem-se reter unicamente as palavras-chave ou as palavras tema (*symbols* em inglês); (...) Na verdade, o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. O texto pode ser recortado em idéias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis.”

Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, que procura levantar características inéditas relacionadas aos elementos teóricos que poderiam ser aptos a avaliar a eficácia, eficiência, economicidade e efetividade dos procedimentos de natureza disciplinar realizados pelo SisCOR, possibilitando estabelecer prioridades para futuros estudos, tendo como objetivo o desenvolvimento de hipóteses e preposições que irão redundar em pesquisas complementares. Desta forma, ante o objeto de estudo apresentado, a pesquisa exploratória é a que mais se esforça em melhor definir novos conceitos, apontando também para a melhor maneira de medi-los, já que a realização de uma análise dirigida e interpretativa gera o risco de perda de elementos relevantes (PINSONNEAULT & KRAEMER, 1993).

As definições quanto aos conceitos de eficiência, efetividade, eficácia e economicidade utilizadas nesta tese foram extraídas do Glossário de Termos de Controle Externo, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁷, que caracteriza a atividade de controle como um conjunto de políticas e procedimentos adotados para atuar sobre riscos, de maneira a contribuir para que os objetivos de uma organização sejam alcançados dentro de padrões estabelecidos. Defini-se como economicidade a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”. Já a efetividade seria a “relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados)”, onde poder-se-ia determinar uma ligação entre a ocorrência de mudanças na população-alvo e às ações do programa avaliado, a médio e longo prazo.

O grau de grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo e a capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, independentemente dos custos implicados, seria caracterizado como eficácia. Por fim, a eficiência seria “a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”, podendo ser examinada sobre: a) a minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade

¹⁷ Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/home.htm>.

de produto; ou b) a otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.

A avaliação de programas de governo já utiliza como instrumento as auditorias operacionais, que objetivam examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. De acordo com o TCU, as auditorias operacionais possuiriam características próprias que as distinguiriam das auditorias tradicionais, já que seriam mais flexíveis na escolha de tema, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria, empregando ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas de conhecimento, em especial das ciências sociais, onde a análise de seus achados seriam mais analíticos argumentativos¹⁸, conforme figura abaixo:

FIGURA 01: FLUXOGRAMA AUDITORIA OPERACIONAL



Fonte: TCU. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/avaliacao-de-programas-de-governo/>. Data de acesso: 01 de fevereiro de 2016.

Quanto aos meios, além da pesquisa bibliográfica e da prospecção de informações em veículos de transparência ativa do Governo Federal¹⁹, a presente tese utilizou questionário estruturado para coleta de dados junto a CGU²⁰ e entrevistas semi-estruturadas, realizadas junto a

¹⁸ Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/avaliacao-de-programas-de-governo/>.

¹⁹ As consultas foram realizadas junto as seguintes *home page*: www.cgu.gov.br, www.portaldatransparencia.gov.br e <https://bvc.cgu.gov.br/>.

²⁰ Modelo apresentado em sua íntegra no Apêndice B.

servidores ocupantes de cargos públicos que exercem suas atribuições em unidades integrantes do SisCOR, cujo roteiro foi elaborado de modo a possibilitar a inclusão de novas categorias ou solicitar informações adicionais ao longo da pesquisa²¹. Vergara (2008) discorre sobre a utilidade das entrevistas quando da adoção da análise de conteúdo:

“Entrevistas são úteis quando o método escolhido pelo pesquisador é a análise de conteúdo, a análise do discurso, a etnografia, histórias de vida, historiografia ou qualquer outro alimentado pela fenomenologia, o método raiz, ou pela dialética, por exemplo. Como mencionado, elas têm utilidade quando se busca captar o dito e o não dito, os significados, os sentimentos, a realidade experimentada pelo entrevistado, as reações, os gestos, o tom e o ritmo da voz, hesitações, assertividades, enfim, a subjetividade inerente a todo ser humano.”

2.3 Seleção dos Sujeitos

Segundo Gaskell (2002), a elaboração de um tópico guia, planejado para conter os fins e objetivos da pesquisa e combinado com uma leitura crítica da literatura apropriada, é fundamental quando da realização de entrevistas, já que seu emprego tem por finalidade mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes. É evidente, portanto, que a entrevista qualitativa é a forma mais adequada para coletar os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre atores sociais e sua situação. Mais ainda, na pesquisa qualitativa, a seleção dos entrevistados não pode seguir o mesmo procedimento da pesquisa quantitativa, devendo levar em conta como este meio social pode ser segmentado em relação ao tema.

Isto por que o ponto chave da utilização das entrevistas qualitativas é explorar um espectro de opiniões sobre determinado tema, devendo o pesquisador selecionar necessariamente um número pequeno de entrevistados utilizando sua imaginação social científica. Outro ponto relevante consiste na quantidade de entrevistas que deverão ser realizadas. Considerando a existência de um número limitado de interpelações, ou versões, da realidade, haveria um limite máximo ao número de entrevistas individuais entre 15 (quinze) a 25 (vinte e cinco) participantes (GASKELL, 2002):

²¹ Modelo apresentado em sua íntegra no Apêndice C.

“Neste ponto representações de um tema de interesse comum, ou de pessoas em um meio social específico são, em parte, compartilhadas. Isto pode ser visto em uma série de entrevistas. As primeiras são cheias de surpresas. As diferenças entre as narrativas são chocantes e, às vezes, ficamos imaginando se há ali algumas semelhanças. Contudo, temas comuns começam a aparecer, e progressivamente sente-se uma confiança crescente na compreensão emergente do fenômeno. A certa altura, o pesquisador se dá conta que não aparecerão novas surpresas ou percepções.”

Nesta mesma linha, Vergara (2008) sugere um limite máximo de 25 (vinte e cinco) entrevistas individuais. Contudo, tal quantidade dependeria do problema de investigação, da metodologia escolhida e da representatividade dos entrevistados, sendo recomendado que o número das entrevistas deveria prosseguir enquanto estiverem aparecendo “informações originais ou que possam indicar novos olhares à pesquisa e deve cessar quando as informações se tornam redundantes, conformando um ponto de saturação”.

Uma vantagem que pode ser indicada na realização desta pesquisa é a ocupação do cargo de Corregedor²² por parte da entrevistadora, além de seu cargo efetivo na Administração Pública Federal, já que esta compreende plenamente a “linguagem local”, o que impediu a interpretação equivocada de termos comuns que poderiam ser completamente diferentes. Também, este fato ajudou na capacidade de detecção, quando o entrevistado omitiu, por diversas razões, detalhes importantes, o que poderia levar o pesquisador a fazer falsas inferências a respeito de situações ou acontecimentos.

A escolha por entrevistas individuais foi tomada com a justificativa de que as entrevistas em grupo geralmente fornecem critérios sobre o consenso emergente e a maneira como as pessoas lidam com as divergências, o que seria incompatível com o objetivo da presente pesquisa, que é a exploração em profundidade. As entrevistas individuais semi-estruturadas, realizadas de forma presencial, são imprescindíveis em uma pesquisa exploratória já que buscam captar o dito e o não dito, os significados, a realidade experimentada pelo entrevistado. Embora sejam focalizadas, permitiram inclusões, exclusões, mudanças em geral nas perguntas, *insights*, explicações ao entrevistado quanto a alguma ou outra palavra. Deve-se indicar, também, a

²² Cargo de Direcionamento e Assessoramento Superior (DAS 101.4).

dificuldade de recrutamento dos entrevistados em grupos em razão da localização de Corregedorias-Seccionais em vários Estados da Federação (GASKELL, 2002).

A seleção dos órgãos da Administração Pública Federal teve amostra definida por tipicidade, construída em elementos representativos da população-alvo, contemplando os integrantes do SisCOR: a) a CGU (Órgão Central do Sistema); b) as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais, que integram a estrutura da CGU e a ela estão vinculadas; e c) as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais.

A seleção de sujeitos desta pesquisa concentrou-se apenas indivíduos com vínculo jurídico estabelecido na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sejam efetivos ou ocupantes de cargos comissionados, lotados nas unidades integrantes do SisCOR, nos níveis de direção, assessoramento superior e operacional. As questões abordadas nas entrevistas semi-estruturadas foram praticamente idênticas para todos os integrantes do SisCOR, visando identificar eventual dissonância cognitiva e congruência de percepções.

O roteiro das entrevistas compreendeu questões que se relacionam não só com a qualificação e experiência profissional dos entrevistados, mas também elementos relacionados à supervisão hierárquica, participação em processo decisório e circulação de informações, recursos humanos e orçamentários, visando identificar os aspectos mais relevantes dos procedimentos e processos da atividade disciplinar e o seu desenho métrico.

A coleta de dados relativa às entrevistas semi-estruturadas foi realizada diretamente junto aos pesquisados, compreendendo informações quanto ao nível de liberdade e participação, ambiente de trabalho e efetividade, bem como interpretações dos diversos participantes do processo, impressões pessoais, com pontos positivos e negativos, visando identificar fatores mais relevantes. Para assegurar a confiabilidade das informações prestadas, todos os entrevistados foram informados de que sua participação não era obrigatória e que poderiam desistir e retirar a qualquer momento o seu consentimento. Além disso, através de termo de consentimento livre e

esclarecido²³ contendo informações para contato com a entrevistadora, foi-lhes assegurado que todos os dados seriam divulgados de forma a não identificar os cargos e as instituições públicas de sua lotação.

A confidencialidade e sigilo, bem como a privacidade dos locais da entrevista, foram fatores relevantes para coibir a manipulação de resultados. O roteiro das entrevistas possibilitou uma riqueza informações ante a possibilidade de que a entrevistadora formulasse questionamentos adicionais de cunho explicativo ou descritivo, sem que isso se constituísse em interferência nas respostas dos entrevistados.

Como vantagem da entrevista, Lakatos e Marconi (1982) apontam sua flexibilidade, já que o entrevistador pode repetir ou esclarecer perguntas, formulá-las de maneira diferente, especificar significados, como garantia de estar sendo bem compreendido. Houve maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas, reações, gestos, além da obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que foram relevantes e significativos, geradores de informações mais precisas e identificação imediata das discordâncias.

Outro aspecto relevante é que muitos entrevistados manifestaram maior aproximação com a entrevistadora em razão de sua condição como servidora pública federal, como se a considerassem parte do grupo, conhecedora dos problemas comuns a todos os órgãos. Em muitas entrevistas, ao descrever fenômenos, pode ser observado o estabelecimento de um grau de confiança que possibilitou a obtenção de diversos elementos para uma profunda análise das instituições públicas pesquisadas. Houve ampla disponibilidade de tempo e de fala por parte dos entrevistados, o que possibilitou a obtenção de respostas confiáveis.

2.4 Coleta de Dados

Diante dos objetivos apresentados, é importante assinalar que a CGU indica possuir base de dados robusta sobre os PAD's instaurados no âmbito da Administração Pública Federal, obtida através do Sistema CGU-PAD. Tal base de dados não contemplaria somente a qualificação de

²³ Modelo contido no Apêndice A.

agentes envolvidos e as penalidades eventualmente aplicadas, mas um resumo pormenorizado de todos os atos realizados pelas CPAD's. O Sistema se caracteriza como um *software*, que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal, se constituindo em uma importante ferramenta da CGU na gestão dos procedimentos disciplinares, ao tecnicamente propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos; construção de mapas de risco e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves²⁴.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Portaria CGU nº 1.613, de 26 de julho de 2012, garantem a qualquer cidadão o acesso às informações de atividade correcional após a conclusão dos respectivos procedimentos investigativos ou acusatórios, mantendo-se somente acesso restrito às informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como informações e documentos caracterizados em normativos específicos como de natureza sigilosa, tais como sigilo fiscal, patrimonial ou bancário. Neste sentido, parcela significativa dos itens contidos no questionário direcionado à CGU, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (*e-SIC*) relaciona-se a possível extração de dados junto a esse Sistema, visando confirmar se este se consistiria em uma base de dados confiável para avaliar o desempenho das instituições públicas em geral quanto aos procedimentos disciplinares (quantidade de processos instaurados, fases e julgamento)²⁵. Além dessa base de dados, a pesquisa também utilizou a listagem de Corregedorias-Seccionais presente na *homepage* da CGU²⁶ visando a seleção das instituições que deveriam ser contactadas para a realização das entrevistas semi-estruturadas.

²⁴ Informação divulgada pela própria CGU em www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad.

²⁵ O encaminhamento do questionário junto à CGU foi realizado através do site www.acessoainformacao.gov.br, Pedido de Informação sob protocolo de nº 00075.001030/2015-54 em 26/10/2015. A resposta foi encaminhada em 16 de novembro de 2015, contendo 4 anexos, cuja parcela significativa das informações encontram-se no Anexo B.

²⁶ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/arquivos>.

Portanto, a presente pesquisa contempla múltiplas fontes de evidência além da pesquisa bibliográfica. Em primeiro lugar, tem-se o componente documental, realizado através da coleta de dados do SisCOR junto à CGU, relativos aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro) quanto ao: a) número de PAD's instaurados; b) quantidade de apenações X processos instaurados; c) ocorrência de registro da prescrição punitiva para penalidades expulsivas; d) reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário; f) recursos humanos e financeiros; e g) processos de avaliação institucional. Em segundo lugar, a contribuição das entrevistas individuais semi-estruturadas para interpretação de tais dados. A listagem de Corregedorias-Seccionais apresenta **41** (quarenta e uma) instituições com a seguinte localização: **31** (trinta e uma) na cidade de Brasília/DF, **06** (seis) na cidade do Rio de Janeiro/RJ, **02** (duas) na cidade de Manaus/AM, **01** (uma) na cidade de Maceió/AL e **01** (uma) na cidade de Salvador/BA. Em atenção a natureza jurídica dessas instituições, **10** (dez) delas pertenciam a Administração Pública Direta (vinculadas diretamente à Presidência da República ou a Ministérios), denominadas de Corregedorias-Setoriais, e **27** (vinte e sete) pertenciam a Administração Pública indireta (autarquias e fundações públicas, regida por normas de direito público e pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990). As demais instituições se tratavam de corregedorias-seccionais localizadas em empresas públicas, regidas por normas de direito privado e, portanto, excluídas da análise desta tese.

A solicitação de dados a partir do exercício de 2013 foi determinada levando-se em consideração que a organização das atividades de correição, sob a forma de um sistema, foi determinada pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, posteriormente regulamentado pela Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006 e, portanto, as informações relativas aos últimos exercícios estariam mais aptas a representar, de forma fidedigna e madura, as atividades e resultados do SisCOR.

Neste sentido, as informações provenientes da CGU contemplaram **04** (quatro) arquivos em formato PDF incluindo, além da resposta aos quesitos²⁷, a íntegra das Notas Técnicas nº 1.642/2013 e nº 1.017/2015, que analisam o grau de utilização do Sistema CGU-PAD nas diferentes Pastas Ministeriais, além de **05** (cinco) tabelas relacionadas especificamente a quantidade de registros de prescrições, reintegrações pelo Poder Judiciário, processos punitivos

²⁷ Íntegra deste documento inserido no Anexo B.

intaurados, apenações e tempo médio de duração de procedimentos. No tocante às entrevistas semi-estruturadas, foram entrevistados **16** (dezesseis) servidores públicos, em **07** instituições do Governo Federal, tendo-se obtido aproximadamente **388** (trezentos e oitenta e oito) minutos de gravação. Todas as informações obtidas na coleta de dados serão tratadas pormenorizadamente no Capítulo 5 desta tese.

2.5 Tratamento dos Dados

Os dados foram tratados de forma não estatística, mediante a leitura crítica e análise de conteúdo. Nas entrevistas semi-estruturadas foram identificados os elementos de relevância, a presença ou ausência de termos. A investigação contemplou diversas variáveis de interesse, como a análise das relações de poder e hierarquia entre os integrantes do SisCOR, os recursos humanos e orçamentários envolvidos na atividade disciplinar, além da identificação dos conceitos teóricos relevantes para a definição dos níveis esperados de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade dos procedimentos correccionais desenvolvidos.

A utilização da análise qualitativa não implicou em total rejeição a qualquer forma de quantificação, eis que somente os índices não são retidos de maneira não seqüencial, mediante análise transversal, onde não há ênfase no vocabulário, mas aos sistemas de relações, aos esquemas diretores, às regras de encadeamento, etc, revelando a disparidade dos fenômenos e as relações ilegíveis ou diluídas que verificam alguma ordem escondida (BARDIN, 2004).

A utilização de categorias (seja com base em modelos referenciais consagrados ou estabelecimento de categorias alternativas pós-estabelecidas) na pesquisa qualitativa é importante, já que esta considera seus objetos de estudo como multifacetados, em processo contínuo de transformação e inseridos em um contexto cultural, produzindo conhecimento essencialmente interpretativo, partindo da suposição de que a realidade de cada organização é um fenômeno social construído pelos participantes em suas vidas, sendo a tarefa do pesquisador “traduzir o que foi apreendido: descrever e interpretar como as pessoas atribuem sentido e agem em seus mundos de trabalho” (ZANELLI, 2002).

Visando coibir a retirada de elementos de reflexão relevantes, não foi utilizado nenhum *software* para identificação da frequência de apresentação de termos pré-definidos. Todas as entrevistas foram gravadas em formato *mp3* e transcritas *ipsis verbis* em arquivos *word*. Para assegurar o sigilo sobre o conteúdo das entrevistas, os servidores não foram identificados nominalmente nas gravações. Após cada gravação, era atribuída uma numeração específica identificando o entrevistado e sua instituição.

A análise da transcrição das entrevistas semi-estruturas possibilitou a definição das seguintes Grades de Análise:

- a) Qualificação das Instituições e dos Sujeitos: análise da formação profissional, tempo de serviço na Administração Pública Federal e em atividade disciplinar, recursos humanos e financeiros da instituição, políticas de desenvolvimento e treinamento de recursos humanos na área disciplinar e mapeamento das competências exigidas dos servidores públicos para o exercício de atividade disciplinar;
- b) Autonomia e interação no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal: análise crítica das normas e procedimentos aplicáveis ao SisCOR, interação entre seus integrantes, existência de indicadores de desempenho institucionalizados e relacionamento entre as responsabilizações cíveis e penais e a população em geral;
- c) Prospecção e interpretação de elementos teóricos para a criação de indicadores de desempenho: juízo de admissibilidade, prescrição, anulações e reitegrações pelo Poder Judiciário e outros citados pelos entrevistados;
- d) O Sistema CGU-PAD: grau de confiabilidade da base de dados e funcionalidades existentes no Sistema; e
- e) Observações relevantes: itens não especificamente indicados no roteiro de entrevistas semi-estruturadas, porém relevantes para a completude da pesquisa exploratória.

Portanto, a estrutura desta tese é composta de 03 (três) partes distintas. A primeira parte, exposta em seus Capítulos 3 e 4, apresenta o resultado da pesquisa bibliográfica sobre a corrupção, bem como às práticas e procedimentos associados às políticas públicas mundialmente adotadas em seu combate e pesquisas empíricas existentes sobre o tema em múltiplas áreas de conhecimento (economia, direito, ciência política e sociologia). Adicionalmente, são

apresentadas as informações obtidas por uso da transparência ativa em diversos veículos governamentais, visando ilustrar os principais conceitos, ações e a posição oficial do Governo Federal brasileiro sobre o tema.

No Capítulo 5, é realizada a apresentação dos resultados obtidos na coleta de dados perante a CGU e nas entrevistas semi-estruturadas realizadas, contrapondo-as ao referencial teórico exposto nos capítulos anteriores, visando identificar a existência de pontos de aproximação ou contradições. No Capítulo 6 serão apresentadas as conclusões finais desta tese e as sugestões para pesquisas futuras.

2.6 Limitações do Método

Uma das principais limitações do método utilizado é que os resultados da pesquisa não são generalizáveis estatisticamente, uma vez que trabalha com amostras intencionais, sem uso de formas aleatórias de seleção. Hill (1997) indica como uma possível limitação na análise de políticas públicas a argüição de sigilo pelas instituições do Estado, dificultando o acesso à dados relevantes²⁸:

“O sigilo oficial é abertamente utilizado como uma justificativa para a restrição de acesso à situações ou dados necessários para avaliar os processos relacionados à políticas públicas. Muitos desses casos são mantidos em sigilo sem sequer qualquer tentativa para justificar tal ato.”

Neste sentido, ao longo de toda a pesquisa, somente o Item de nº 11, contido no questionário encaminhado à CGU²⁹, foi objeto de argüição de sigilo o que, entretanto, não prejudicou a validação dos resultados obtidos:

²⁸ Tradução livre da Autora.

“Official secrecy is openly used as a justification for restricting access to situations or data necessary to evaluate policy processes. Very much more is just kept secret without any attempt to offer a justification for doing so.”

²⁹ Os resultados obtidos junto à CGU foram compilados, em sua quase totalidade, no Anexo B.

“11) Qual o critério utilizado pela CRG para escolha das Corregedorias-Seccionais que serão objeto de inspeção?”

O item 11 não pode ser respondido em razão de se tratar de informação de acesso restrito nos termos do inciso V, do artigo 4º, da Portaria CGU 1.613/2012.

‘Art. 4º A CGU manterá, independentemente de classificação, acesso restrito em relação às informações e documentos, sob seu controle e posse, mantidas em qualquer suporte, relacionadas a:

V – papéis de trabalho e procedimentos relativos a ações de controle e de inspeção correcional ou de qualquer espécie de ação investigativa, nos termos do §3º do art. 26 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001;’”

Também, exige-se um pesquisador bem treinado e experiente para a condução das entrevistas e formulação de boas questões, além de distanciamento de suas ideologias e opiniões próprias, com habilidade e flexibilidade para identificar possível parcialidade, má lembrança ou articulação pobre nos relatos. Segundo Yin (1989), “o pesquisador deve ter noção clara dos assuntos em estudo, mesmo no modo exploratório, e ser imparcial sobre as noções preconcebidas, incluindo as derivadas da teoria”. Lakatos & Marconi (1982) também apresentam outras limitações das entrevistas que podem prejudicar os resultados da pesquisa, como a confusão entre afirmações e fatos, a parcialidade dos entrevistados, parcialidade inconsciente do entrevistador e a falta de imaginação. A imaginação, a intuição e a criatividade podem auxiliar o pesquisador, quando bem treinado, propiciando a descoberta de dados significativos.

Outra limitação do método de análise de conteúdo é a perda de informações relativas a informações ausentes ou raras nas entrevistas quando do estabelecimento das categorias. Tendo em vista que estas informações são relevantes principalmente em se tratando de uma pesquisa exploratória, foi adotada uma grade aberta e flexível, onde a identificação das categorias de análise foi estabelecida ao longo da coleta de dados.

Por oportuno, deve-se aduzir a extrema heterogeneidade entre os integrantes do SisCOR, já que cada instituição apresenta porte, total geral de servidores ativos, orçamento, tempo de existência, tempo de criação de suas corregedorias, experiência de servidores públicos na área disciplinar, etc, altamente variada, o que também pode prejudicar a generalização dos resultados obtidos nesta tese.

3 O COMBATE À CORRUPÇÃO E À IMPUNIDADE

Este capítulo tem por escopo apresentar o resultado da pesquisa bibliográfica sobre o corrupção, não se atendo a nenhum campo de conhecimento específico, preocupando-se tão somente em buscar os autores mais citados sobre o tema quanto a sua conceituação, as metodologias utilizadas e pesquisas existentes sobre suas causas e consequências, práticas e procedimentos mundialmente associados às políticas públicas de combate à corrupção e à impunidade, identificação e formas de medição de potenciais prejuízos e reparação de danos, bem como elementos avaliativos da atuação estatal e sanções de caráter punitivo. Os resultados acabaram por demonstrar que a corrupção tem sido objeto de análise precipuamente nas áreas de economia, direito, ciência política e sociologia.

3.1 A Corrupção

Hodgson & Jiang (2007, pg. 1048) refutam a definição mais comum da corrupção, o mau uso do poder sobre a esfera pública em benefício privado, já que o fenômeno também estaria presente no setor público e, em alguns casos excepcionais, não seria apenas para benefício privado. Outro problema seria reduzir a corrupção a um quadro meramente utilitarista, de questões éticas à questões de utilitarismo individual. Na verdade, a corrupção organizacional deveria ser identificada como um conluio para violar regras normativas estabelecidas, incorrendo em custos sociais irreduzíveis, já que corroiria a própria estrutura dos direitos de propriedade³⁰, diminuindo os níveis de confiança nas transações públicas e privadas, onde as pesquisas empíricas e o desenvolvimento de políticas para conter e reverter sua propagação devem estar baseadas em uma definição mais cuidadosa de sua natureza e uma compreensão mais adequada dos danos que pode infligir à atividade econômica.

³⁰ Sobre a definição de direitos de propriedade em Hodgson & Jiang (2007): “Individual property is not simply a relation between an individual and an object. It requires some kind of customary and legal apparatus of recognition, adjudication and enforcement. Similar considerations apply to the market: rather than the mere ether of individual interaction, markets are social institutions. Most of them are structured in part by statutory rules (Lowry 1976; Hodgson 1988; Fligstein 2001; McMillan 2002; Chang 2002).”

Embora as pesquisas sobre o tema não apontem explicitamente o período de seu surgimento, existe um consenso geral de que a corrupção não se trata de um fenômeno recente. Historicamente, observa-se sua inserção como conduta ilícita e antijurídica individual, passível de sanção punitiva, em diversos países. Contudo, nos últimos 30 (trinta) anos, tem-se reconhecido a corrupção como uma prática muito mais abrangente, que ultrapassa a esfera individual, capaz de causar enormes danos à democracia, à economia e às instituições do Estado. A necessidade de combate mais efetivo às práticas corruptivas foi reforçada a partir da década de 90, tendo como um de seus instrumentos a Convenção da OCDE sobre o combate da corrupção de funcionários estrangeiros em transações internacionais. A OCDE (2000) sustenta que o propósito geral de tal instrumento seria prevenir o recebimento de propina em transações comerciais internacionais, estabelecendo que os países deveriam criar legislação criminal específica para tal conduta, com sanções e meios de detecção adequados. Há recomendações para adoção de medidas preventivas, como a transparência e a cooperação internacional, reconhecendo que apenas a criminalização da conduta não seria suficiente para solucionar a ocorrência da corrupção. Neste instrumento, é reconhecido o alto custo social, político e econômico da corrupção, o qual nenhum país poderia suportar, já que corroi a confiança da população nas instituições políticas, distorce a alocação de recursos, aumenta o gasto público e reduz a competição de mercado, tendo impactos devastadores no investimento, crescimento e desenvolvimento dos Estados, privando a população geralmente mais carente de acesso aos serviços básicos mais vitais.

Adserà *et alli* (2000, pg. 41-43) expõem a ligação formal e empírica entre os mecanismos da *accountability* política, que estão por trás dos diferentes níveis de corrupção, e da efetiva governança pública entre nações, pugnando que instituições bem desenhadas, responsáveis por aumentar o fluxo de informações e a competitividade, podem ser determinantes para a concreta *accountability* política, reduzindo o espaço para a ocorrência de práticas corruptivas.

O enfraquecimento do sistema republicano representativo, do desenvolvimento econômico e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da justiça social também são apontados por Carvalhosa (2015, pg. 97-98) como efeitos da corrupção, prática de devastadoras

dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais que geram a perda da coesão social e reflexos nas condutas dos servidores públicos:

“Como resultado dessa prática criminosa endêmica, enfraquece-se o sistema republicano representativo, o desenvolvimento econômico e os fundamentos do Estado Democrático de Direito e da justiça social. A corrupção da qual o elemento fundamental é a pessoa jurídica corrupta, toca perversamente toda a coletividade e devasta a formação e a preservação da cidadania. O sentido da honra é abandonado, na medida em que os governantes todos são presumivelmente corruptos. Falta o modelo de governo honrado, em que seus agentes, pilhados em atos de corrupção, seriam execrados pelos seus superiores e subordinados. Pelo contrário, são sempre acobertados.

Daí decorre uma nação sem modelo de conduta honrada de seus governantes, o que forma uma sociedade sem referências principiológicas. O desestímulo domina o exercício das funções dos servidores públicos, que não se sentem responsáveis perante a coletividade que atuam.”

Verifica-se, portanto, que estão intrinsecamente relacionados à corrupção aspectos muito mais abrangentes daqueles indicados na ordem jurídica: a) elementos políticos, sociais e econômicos que afetam a democracia; b) instituições e mecanismos de *accountability*; e c) o desenvolvimento econômico dos Estados e a prestação de serviços públicos.

3.2 A Economia da Corrupção

Embora a corrupção seja reconhecidamente um grande fenômeno social e econômico, Ades & Di Tella (1996, pg. 06-10) apontam que uma larga parcela dos economistas tem permanecido relutante em entrar no debate sobre respostas políticas, uma arena dominada por empresários, advogados e juízes. A principal razão dessa timidez seria uma falta de disciplina empírica que permite o estudo da economia da corrupção sobreviver em um estado de liberdade metodológica, onde a única restrição na produção de teorias conflitantes seria a mente fértil dos pesquisadores envolvidos. Agora, entretanto, dados sistemáticos sobre a corrupção estariam sendo disponibilizados e testes empíricos passaram a emergir, existindo tentativas de utilização de dados como o número de condenações ou o número de casos reportados, estes insuficientes já que não capturam a quantidade real de casos. Outra linha de pesquisa tem feito uso de dados subjetivos, disponíveis de forma agregada para bancos, investidores ou firmas multinacionais,

fornecidos comercialmente, como o *Business International (BI)* e o *World Competitiveness Report (WCR)*.

De acordo com Gico Jr. (2012), a relação entre a economia e o direito foi construída partindo-se da premissa de que as pessoas reagiriam a incentivos, demonstrando, à guisa ilustrativa, um paralelo entre vários conceitos, tal como as sanções, que funcionam da mesma maneira que os preços. Dessa forma, há uma relação entre o ordenamento jurídico e a economia, já que a Análise Econômica do Direito seria “a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico”.

A questão dos incentivos também foi objeto de apontamento por Becker (1968, pg. 02-09), ao discorrer sobre a análise econômica do crime, onde a penalidade ou sanção seria o equivalente a um “preço” que alguém se dispõe a pagar para o cometimento de uma atividade ilícita e, portanto, o sistema penal deveria prover um conjunto de mecanismos que, de maneira análoga a quaisquer outras atividades de natureza econômica, considerando a importância de cada um dos bens jurídicos reconhecidos por uma sociedade, fixe “preços” que venham a inibir as atividades economicamente ineficientes, visando coibir a ocorrência de infrações.

A teoria básica sobre a análise econômica da corrupção foi inicialmente desenhada sobre a *principal-agent theory*, onde o principal seria definido como sendo o nível superior do governo, e o agente, um funcionário designado para a realização de uma tarefa específica (GOUDIE & STASAVAGE, 1997, pg. 10-49). Neste contexto, segundo Klitgaard (1988), haveria 03 (três) dimensões da estrutura institucional que seriam críticas em relação às oportunidades para a corrupção: a) o monopólio de poder pelos agentes do Estado, b) o nível de discricionariedade em que estes agentes operam; e c) a existência ou não de sistemas de *accountability* e transparência nas instituições.

A perspectiva dos incentivos foi indicada pelo Governo Federal (BRASIL, 2002) como uma metodologia que possibilita a hierarquização dos órgãos públicos de acordo com o grau de exposição ao risco de desvios éticos. Nesse contexto, quanto maior o poder do organismo governamental, maior seria a possibilidade de risco da ocorrência de relacionamentos ilegítimos entre agentes público e o setor privado, onde o desvio ético pode ser motivado pela “pressão” ou pela “tentação”:

“No primeiro caso, o servidor sucumbe a ordens ilegais ou ilegítimas de seus superiores ou a pedidos de agentes privados poderosos. Ele age assim com vistas a preservar-se no cargo que ocupa. Abstraindo-se das questões relacionadas ao status do cargo ou ao grau de engajamento político-partidário do servidor, ele busca manter seu salário ou suas gratificações extras. Trata-se, portanto, de uma postura “passiva”, na qual o servidor apenas mantém as vantagens do cargo, nada ganhando extraordinariamente pela conduta ilícita ou ilegítima.

Deixando de lado as eventuais repercussões administrativas e criminais, em termos estritamente monetários, o servidor será tão mais suscetível à “pressão” quanto maior a perda potencial de rendimentos no caso de ser destituído do cargo. Assim, ele compara a renda que auferirá pelo tempo que espera manter-se no cargo, ponderada pela chance de ser efetivamente demitido, e compara essa expectativa de rendimentos com a renda que auferiria fora do cargo que exerce.”

O que se denominou como “tentação” é a busca do servidor público por um “extra” aos seus rendimentos, onde quanto maior a probabilidade de punição, menor a rentabilidade esperada pela aceitação do suborno, razão pela qual torna-se importante que cada órgão possua código de conduta e corregedoria próprios, procedimentos operacionais e preventivos registrados, realizando campanhas ou cursos voltados à prevenção de condutas anti-éticas e sanções.

Alguns autores descreveram a corrupção como um facilitador da atividade econômica, à exemplo de Leff (1964), sustentando que a corrupção, sob a forma de propina, em muito países em desenvolvimento com imposição de controle burocrático e regulação econômica excessivas, geradores de incerteza no mercado, seria um mecanismo que permite aos burocratas transitar através dessas regulações e minimizar a incerteza, onde, em alguns casos, a corrupção poderia servir como uma espécie de “leilão”, onde as empresas mais eficientes poderiam pagar maiores propinas e conseguir os benefícios do Estado. O fato de o pagamento da propina ser direcionado a

um burocrata ao invés do governo não teria nenhuma implicação econômica negativa, mas se consubstanciaria em melhor alocação dos recursos, já que a firma com o menor custo venceria, o que não seria possível sem esse mecanismo, que também aceleraria o ritmo das atividades estatais. Nesta mesma interpretação, Huntington (1968) sustenta que a corrupção teria efeitos muito menos nocivos à eficiência da atividade econômica quando da existência de uma estrutura estatal burocrática rígida e centralizada.

Tal entendimento não seria válido, todavia, em um ambiente de corrupção sistêmica, que distorce os incentivos, destrói as instituições e redistribui a riqueza e o poder de forma injusta, onde o desenvolvimento econômico e político do Estado é paralisado. Mesmo Huntington reconhece que uma sociedade onde a corrupção generalizada provavelmente não obterá nenhum benefício diante da redução da sanção social, onde empresas honestas encontrariam dificuldade cada vez maior em agir honestamente, ante a perda de relevância da boa reputação (KLITGAARD, 2000).

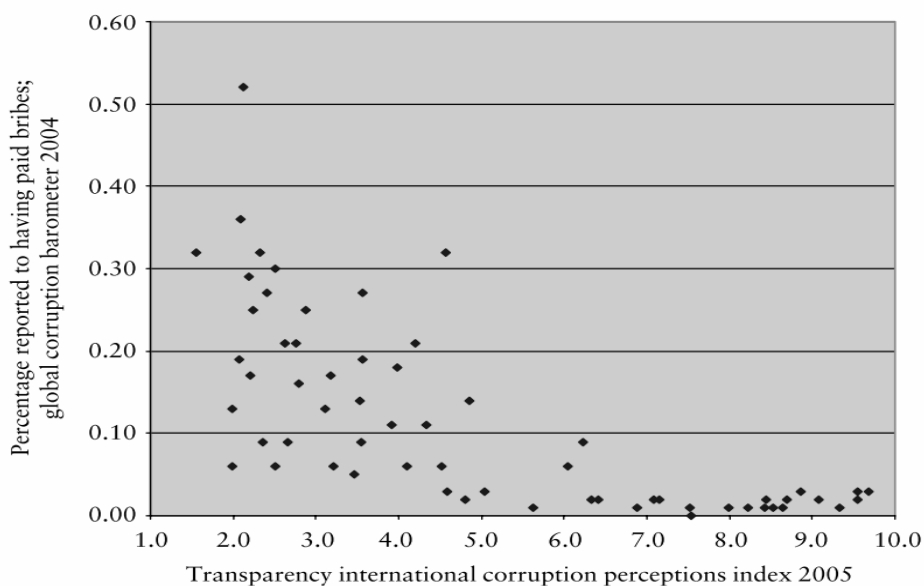
Atualmente, para a maior parte dos economistas, são inequívocos os efeitos nocivos da corrupção na redução da eficiência, produtividade e do crescimento econômico. Bardhan (1997, pg. 1320-1346) relata, inclusive, efeitos sobre o investimento, onde o pagamento de propinas pode reduzir o interesse de potenciais investidores, sendo imperioso a institucionalização de mecanismos de *accountability* nos vários níveis de governo como parte da agenda para qualquer política de reforma significativa.

De acordo com Shleifer (1993, pg. 599-617), a estrutura das instituições do governo e o processo político são importantes determinantes do nível de corrupção, onde governos denominados “fracos”, assim considerados aqueles em que não há controle sobre suas agências, experimentam altos níveis de corrupção. Também, a corrupção seria especialmente mais alta e custosa do que a taxa em países menos desenvolvidos em razão de sua ilegalidade, onde somente a competição política e econômica poderiam reduzir o nível de corrupção e seus efeitos adversos.

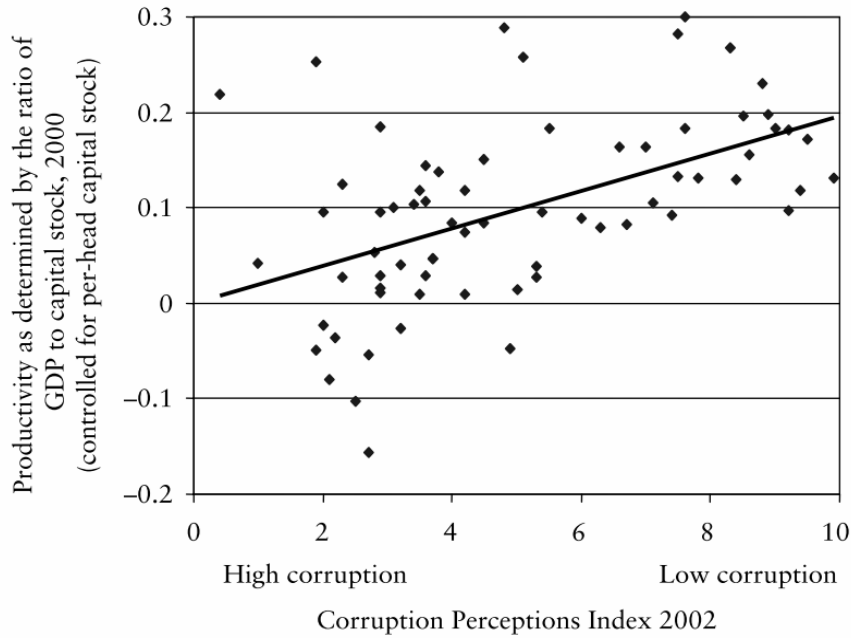
No campo da economia da corrupção, Goudie & Stasavage (1997, pg. 10-49) indicam uma série de literaturas empíricas baseadas em estudos descritivos, além daqueles que analisam a corrupção com o auxílio de regressão *cross-country* e índices publicados por organizações que efetuam análise de risco. O próximo passo lógico dessas pesquisas seria detalhar como a corrupção realmente funciona para teste em hipóteses específicas, seja considerando um país como um todo, ou investigando a corrupção individualmente, dentro de uma determinada instituição.

O crescimento de trabalhos empíricos sobre as causas e conseqüências da corrupção em diversos países também é analisado por Lambsdorff (2006, pg. 02-10), indicando que os dados sobre a corrupção geralmente são baseados em índices de perspectivas subjetivas e expertise, pressupondo os trabalhos empíricos que utilizam estes índices sua relação com os níveis reais de corrupção. Os índices mais utilizados nestes estudos baseados na percepção são elaborados pela Transparência Internacional (CPI), pelo *Institute for Management Development* (IMD), pelo *World Economic Forum* (WEF) e pelo Banco Mundial, existindo um esforço na utilização de dados mais objetivos para o avanço do estudo da corrupção. A maior parte dos estudos existentes contrapõe temas relevantes da economia (produtividade, PIB, qualidade dos serviços públicos, investimentos, etc) a estes índices de percepção, conforme exemplos abaixo:

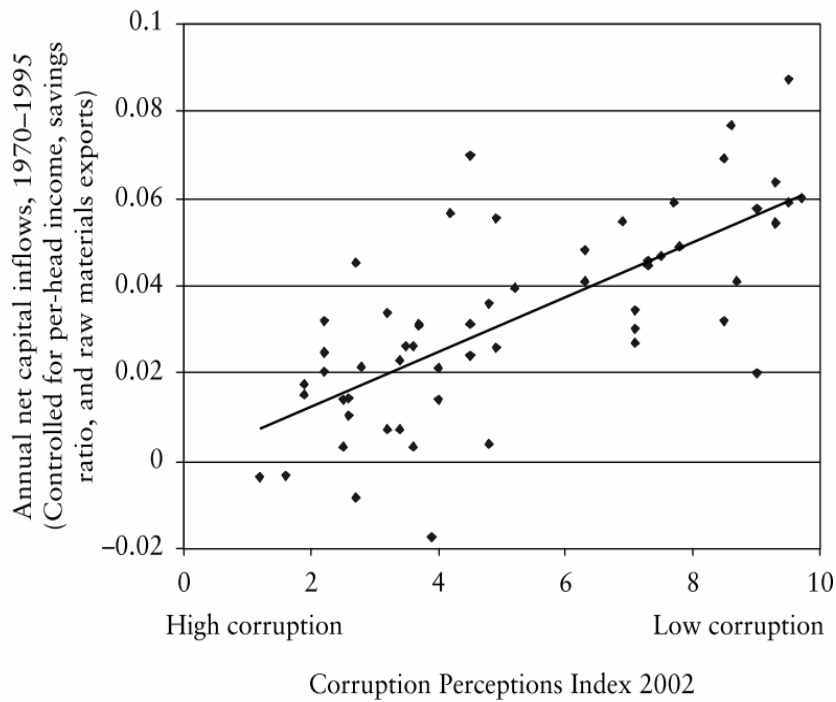
TABELA 01: CPI versus PAGAMENTO REPORTADO DE PROPINAS



Fonte: LAMBSDORFF (2006).

TABELA 02: CPI *versus* PRODUTIVIDADE

Fonte: LAMBSDORFF (2006)

TABELA 03: CPI *versus* FLUXO DE CAPITAL

Fonte: LAMBSDORFF (2006).

Além da utilização de índices elaborados com base na percepção, a dificuldade das pesquisas sobre a corrupção relaciona-se também com o nexo de causalidade, ou seja, muitas de suas causas também são, aparentemente, conseqüências, tais como o tamanho do setor público, a qualidade da regulação, o nível de competição econômica, a estrutura do governo, a quantidade de descentralização, o impacto da cultura, valores e gênero, e outras variantes, como a geografia e a história.

Neste contexto, pode-se citar Elliot (1997) onde, em uma amostra de 83 (oitenta e três) países, foi apontando que o tamanho do orçamento do governo relacionado ao PIB diminui quando os níveis de percepção de corrupção aumentam. Outros estudos sugerem a privatização como um meio de reduzir a corrupção e aumentar a eficiência ao mesmo tempo. Entretanto, segundo Lambsdorff (2006, pg. 02-10), embora a privatização tenha claramente vantagens econômicas, seu impacto na corrupção não é claro, pois ela poderia migrar para o setor privado já que muitas economias em transição teriam experimentado massiva corrupção em seus programas de privatização, o que mostra que diminuir o setor público não ajudaria a reduzir a corrupção, pelo menos não durante o período de transição, onde as influências políticas e governamentais indevidas poderiam continuar.

Outras pesquisas associam a qualidade da regulação como potencial causa de corrupção, onde políticas públicas mal desenhadas criariam incentivos de corrupção para os *policy makers*, burocratas e público em geral, não sendo um problema o tamanho do governo, mas sim os detalhes do programa e sua administração, devendo-se evitar regras complicadas e difíceis de administrar, desenhando-se incentivos individuais para promover a honestidade no processo de decisão. Neste sentido, Broadman & Recanatini (1999) analisaram economias em transição na Europa e Ásia Central, indicando que barreiras maiores de entrada no mercado levariam a maior corrupção.

Lambsdorff (2006, pg. 02-10) aponta a relação inversa entre competição e corrupção em alguns estudos, incluindo sua negativa correlação com diferentes indicadores da economia de livre mercado, tais como a dominância, efetividade de leis *anti-trust* e a integração de um país a econômica global. Contudo, nem todos os aspetos do livre mercado apresentariam correlação

negativa em aumentar os níveis de corrupção, já que algumas regulações podem aumentar os custos de transação em virtude da própria corrupção (GRAEFF & MEHLKOP, 2003)³¹:

“Na avaliação da segurança jurídica dos direitos de propriedade privada, a viabilidade dos contratos e o Estado de Direito são circunstâncias que reduzem a corrupção, particularmente nos países ricos. Curiosamente, a liberdade dos cidadãos em possuir contas bancárias em moeda estrangeira no mercado interno e no exterior estão relacionados ao aumento da corrupção, pelo menos em países pobres.”

Os elementos relevantes da economia não são os únicos a serem contrapostos com índices de percepção da corrupção. Também existem estudos sobre a relação entre a democracia, sistema eleitoral e corrupção, onde alguns resultados empíricos mostrariam que o parlamentarismo estaria relacionado à níveis mais baixos de corrupção, enquanto sistema com presidentes poderosos seriam percebidos como mais corruptos. Tais resultados são controversos entre os cientistas políticos, já que isso dependeria muito da qualidade dos partidos políticos e sua dedicação aos interesses nacionais. Assim, o presidencialismo poderia não ser a causa dos altos níveis de corrupção (LAMBSDORFF, 2006, pg.14)³²:

“Estudos demonstram que a democracia reduz a corrupção, mas não imediatamente. Tais melhorias não resultam de um tipo de democracia “morna” ou de uma democracia com participação eleitoral. Antes da transformação de sistemas autoritários em “semi” democracias, vale a pena considerar se algum tipo particular de sistema autoritário estabelecido tenha métodos peculiares de valorizar a integridade e, se o possuir, como estes métodos podem estar sob perigo durante a transição. (...) No geral, a competição por posições políticas pode ajudar a evitar um comportamento utilitarista porém, muito mais do que eleições gerais,

³¹ Tradução livre da Autora.

“An assessment of the legal security of private ownership rights, the viability of contracts, and the rule of law are found to lower corruption, particularly in rich countries. Interestingly, the freedom of citizens to own foreign currency bank accounts domestically and abroad found to increase corruption, at least in the poorer countries.”

³² Tradução livre da Autora.

“Studies show that democracy reduces corruption, but not immediately. These improvements do not result from a lukewarm type of democracy or from democracy with electoral participation. Before transforming authoritarian systems into half-hearted democracies, it is worth while considering whether any particular authoritarian system established peculiar methods of honoring integrity and, if so, how these might be endangered during transition. [] Overall, competition for political positions can help avoid self-seeking, but more than just general elections are required to effectively reduce levels of corruption, Guaranteein fairness and honesty during the electoral process in on crucial prerequisite for electoral competition to limit corruption, but this is precisely what may be short supply. The precise technicalities of the voting system appear to have a complex impact on levels of corruption, but the pros and cons of alternative voting systems may be worthwhile to consider in the context of an individual country’s reform strategy.”

é necessário efetivamente reduzir os níveis de corrupção; garantir a honestidade e justiça durante o processo eleitoral é um pré-requisito essencial para que a competição eleitoral imponha limites à corrupção, porém isto é precisamente o que o limita. Os aspectos técnicos do sistema de cotas aparentemente possuem um impacto complexo sobre os níveis de corrupção, porém os prós e contras de sistemas alternativos de votação podem ser úteis considerando o contexto individual de uma estratégia de reforma do Estado.”

Outros estudos relacionam a corrupção com a descentralização governamental, causas culturais, aceitação da hierarquia, religião predominante, herança colonial e, até mesmo, com a distância do país da linha do Equador (GUERRING & THACKER, 2005), porém tais correlações também sofreriam de limitação pelo problema da causalidade.

Os desafios do uso de métodos estatísticos para descrever e quantificar a corrupção são reconhecidos pela ONU (2009), já que dados provenientes de casos reportados geralmente não refletem a real extensão da corrupção e, portanto, um número de abordagens têm sido desenvolvidas, visando encorajar o desenvolvimento e implementação de medidas anti-corrupção. Como exemplo destes métodos, têm sido utilizados indicadores compostos e pareceres de *experts*, principalmente na fase inicial das pesquisas, onde existe a necessidade *a priori* do estabelecimento de base teórica. Contudo, em estágios posteriores, na medida em que a consciência sobre a corrupção cresce, há a maior demanda por indicadores mais objetivos e relevantes. Neste contexto, embora a corrupção seja crime na maioria das jurisdições, medir apenas os casos oficialmente reportados não se consistiria na melhor metodologia considerando que, em comparação com outras ofensas, vítimas da corrupção seriam menos propensas a reportar o fato por medo ou relutância para lutar contra uma prática estabelecida, além de que existiriam limites indefinidos e dúbios na definição do que seria ou não um comportamento ilícito.

O envolvimento das agências governamentais na produção de estatísticas e evidências baseadas em sólidas e transparentes metodologias sobre a corrupção deve ser encorajado, sendo que o status de sua independência pela população, real ou percebida, possui impacto na aceitação dos resultados das pesquisas realizadas com base na medição e descrição objetivas da corrupção, ao invés da percepção, mediante a adoção de metodologias padronizadas que permitam

comparação internacional, apesar das limitações em relação ao escopo dos tipos de corrupção e altos custos da pesquisa (ONU, 2009).

Apesar dos inúmeros estudos relacionando a corrupção a diversas variáveis de interesse, a crítica comum a tais experimentos seria a impossibilidade de correlação entre a causa e o efeito. Lambsdorff (2006, pg.14) informa que, em se tratando da corrupção, muitas causas também podem ser sua possível consequência já que a corrupção, em geral, ajuda a desigualdade, tem impacto na produção e no investimento, e provoca distorções nos setores público e privado.

Shadish *et alli* (2002), ao definir a inferência causal e as relações de correlação, apresenta a análise clássica do filósofo John Stuart Mill, indicando que a inferência causal existe apenas se: a) a causa precede o efeito; b) se a causa é relacionada ao efeito; e c) se não existe nenhuma alternativa explicativa plausível para a ocorrência do efeito a não ser a causa indicada. A máxima em pesquisas poderia ser definida na expressão “correlação não prova causalidade” pois não se conseguiria saber qual variável viria primeiro ou se alguma explicação alternativa para o efeito presumido existe. Gupta *et alli* (2002) investigaram o impacto da corrupção na desigualdade de renda, medida pelo coeficiente GINI, encontrando significativa correlação entre estas duas variáveis em um estudo comparativo entre 37 (trinta e sete) países, levando em consideração outras variáveis exógenas. Ao considerar o PIB *per capita*, o impacto representou significância no valor de 10% (dez por cento). Ao final, restou clara a correlação entre a corrupção e diversas outras variáveis, como a desigualdade na educação e na distribuição de terras, sem que se consiga visualizar, inequivocamente, a relação de causalidade.

Outros estudos mostram uma possível causalidade reversa, como na análise da corrupção como causa de retardo do sistema econômico ao diminuir a produtividade dos recursos e, como consequência, o PIB e a taxa de crescimento da economia. Neste caso, não existiria dúvida sobre a forte correlação, mas a causalidade andaria nos dois sentidos pois, por exemplo, países pobres possuem menos recursos para combater a corrupção e tradicionalmente apresentam uma alocação distorcida destes recursos. Nestes países, também é freqüente encontrar agentes públicos mais propensos a preferir projetos que promovam a possibilidade de recebimento de vantagens indevidas e problemas na qualidade da prestação dos serviços públicos, onde projetos são

executados com maior possibilidade de ocultação de ilícitos, existindo grande limitação de dados sobre a corrupção para comprovar um estudo serial (LAMBSDORFF, 2006, pg. 01-14).

A ligação de países com altos níveis de percepção da corrupção associados à governos com serviços ineficientes e com pouca qualidade (GUPTA *et alli*, 2001), menor qualidade ambiental (ESTY & PORTER, 2002) e outras possíveis causas também foram objeto de pesquisas comparativas, apresentando um amplo espectro de possíveis causas e conseqüências da corrupção que, além do problema da causalidade, não possibilitam confrontar a complexa realidade destes países individualmente em termos das suas estruturas institucionais do Estado e da sociedade. Belasen & Peyton (2011, pg. 16-17), ao tentar medir o impacto da percepção da corrupção sobre o desenvolvimento através de um estudo comparativo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, utilizando o *index TI* informou que, dentre outras variáveis, a riqueza nacional, a inflação, a liberdade de imprensa, a produção de óleo, a localização geográfica e a forma de colonização seriam importantes determinantes da percepção da corrupção, em diferentes magnitudes e fatores.

Buscaglia & Dakolias (1999, pg. 01-13) apontam que a ineficiência e a corrupção sistemática, esta última produto de instituições fracas e da natureza humana, seriam as causas da deterioração de serviços oferecidos ao público pelas agências governamentais em muitos países, impossibilitando a remodelação do Estado e prolongando seus altos custos econômicos e sociais; portanto, seu combate deveria ser o tema central do processo de revigoração das instituições. O modelo econômico da corrupção deveria estar apto para detectar as fontes de incentivos à essa conduta, considerando a concentração de poder nas mãos dos agentes públicos, procedimentos para assegurar a transparência, efetividade do sistema jurisdicional e identificação de monopólios estatais.

As instituições do Estado também foram objeto de diversas análises, onde houve uma caracterização entre Estados “fortes” e “fracos”. Nessa acepção, Estados denominados “fortes” apresentariam um inquestionável controle territorial, alta qualidade de segurança contra a violência política e criminal, oferta de bens políticos aos seus cidadãos, liberdades civis e ambiente propício ao crescimento econômico, tendo excelente performance em indicadores como

o PIB *per capita*, o *UNDP Human Development Index*, o *Corruption Perception Index (TI)* e o *Freedom House's Freedom of the World Report (Freedom House)*. Estados denominados “fracos” possuiriam restrições geográficas e econômicas, antagonismos internos, falhas de gestão, ganância, nepotismo, ataques externos e tensões físicas, com taxas de criminalidade urbanas geralmente elevadas e crescentes (ROTBERG, 2003, pg. 02-05).

No campo dos estudos sobre as potenciais consequências da corrupção, Mauro (1995, pg. 281-705) investigou o seu impacto no investimento, em uma amostra de 67 (sessenta e sete) países, selecionados através do index de percepção da *Business International (BI)*, uma firma privada usualmente utilizada para análise de risco por bancos, empresas multinacionais e outros investidores. Seus achados encontraram um impacto negativo da corrupção na relação entre investimento sob PIB. Segundo Lambsdorff (2006, pg. 01-14), o impacto negativo da corrupção também foi encontrado em relação aos investimentos diretos internacionais e fluxo de capitais (*apud WEI*, 2000), redução do PIB *per capita* (*apud HUSTED*, 1999), recrutamento meritório e salários de agentes públicos (*apud EVANS & RAUCH*, 2000), independência do judiciário (*apud DI TELLA*, 1996) e eficiência do Poder Judiciário (*apud MAURO*, 1995), embora a simples regressão não indique a relação de causalidade, apenas alguma correlação.

A influência da corrupção na riqueza de um país, sob a assunção de que o nível de desenvolvimento institucional possui um efeito adverso em fatores como produtividade e produção, que reduzem a renda *per capita*, o nível de riqueza e desenvolvimento econômico dependem, de acordo com Silva *et alli* (2001, pg. 18-19), da poupança interna, do progresso tecnológico e educacional, onde a corrupção seria um “custo” adicional que comprometeria a efetividade do investimento. Com base em uma amostra de 81 (oitenta e um) países, sua conclusão foi de que a a corrupção afetaria negativamente a riqueza de uma nação em reduzir a produtividade do capital e e sua efetividade. Em particular, no caso do Brasil, o desperdício seria ainda mais flagrante, já que o país estaria abaixo na média geral da percepção da corrupção nos países selecionados onde, com a utilização do mesmo modelo estatístico, se o país tivesse um índice de percepção próximo da Dinamarca, haveria um crescimento econômico de 43% (quarenta e três por cento), fruto do aumento da renda *per capita*.

A utilização de índices de percepção como base inicial de seleção de países para estudos *cross-section*, embora considerada como uma importante medida do sentimento da população em relação ao sistema político e seus líderes, e extremamente útil em pesquisas empíricas sobre democracia, liberdade de imprensa e estabilidade governamental, tem sido criticada por penalizar países de grande extensão e excluir da análise características individuais, como educação e idade (DONCHEV, 2006, pg. 03)³³:

“Além disso, os índices de percepção são influenciados por números absolutos (em oposição aos relativos) de níveis de corrupção, o que tende a penalizar países grandes, e eles exibem uma reduzida sensibilidade tanto para números absolutos quanto relativos de corrupção, indicando que eles podem melhor capturar as diferenças entre os países com baixos níveis de corrupção do que entre os altamente corruptos. Características individuais como a educação, idade ou vínculo empregatício, e as características empresariais, como o número de competidores existentes, também influenciam a percepção quanto aos níveis de corrupção, tornando-o uma constante. No geral, os resultados sugerem que utilizar índices de percepção da corrupção como medida da própria corrupção pode ser mais problemática que a sugerida pela literatura existente. Em primeiro lugar, os índices de percepção da corrupção podem ter que ser reavaliados como medida de percepção, mas não necessariamente da própria corrupção.”

Outras críticas sobre a utilização de índices de percepção da corrupção e da transparência como o TI é realizada por Abramo (2005, pg. 40), já que este permitiria inclinações ideológicas, além de sua imprecisão estatística, dada por uma escala de 0 a 10 com intervalos de confiança que podem chegar a 2 e seu escalonamento em um ranking, não oferecendo uma compreensão mais ampla a respeito dos sistemas de integridade dos diferentes países e “uma comparação entre eles, nem mesmo de boas experiências de controle da corrupção”.

³³ Tradução livre da Autora.

“In addition, perception indices are influenced by absolute (as opposed to relative) levels of corruption, which tends to penalize large countries, and they exhibit diminishing sensitivity to both absolute and relative corruption, indicating that they may better capture differences among countries with low levels of corruption than among highly corrupt ones. Individual characteristics such as education, age, or employment status, and firm-level characteristics such as the number of competitors are also found to influence corruption perceptions holding experience constant. Overall, the results imply that using corruption perception indices as a measure of corruption experience may be more problematic than suggested by the existing literature. First, corruption perception indices might have to be reevaluated as measuring corruption perceptions, but not necessarily corruption experience.”

Speck *at alli* (2000, pg. 22-23) dicorrem sobre a subjetividade e limites da percepção para estudo da corrupção pois, embora introduza dados empíricos e chame a atenção para o assunto na agenda política, estimulando o debate sobre o tema, não considera os valores internos e externos dos especialistas consultados, suas experiências próprias e relatos de terceiros, bem como informações extraídas de meios de comunicação que afetam, de forma difusa e desigual, a percepção, modificando-a no decorrer do tempo. O futuro das pesquisas empíricas sobre a corrupção estaria na busca de ferramentas para a intervenção e reforma, onde antigas avaliações positivas seriam “substituídas pela percepção de que a corrupção tem altos custos econômicos, sociais e políticos, gerando propostas para corrigir as distorções no funcionamento das instituições e combater as causas sistêmicas da corrupção”.

Lambsdorff (1999) indica que, apesar da dificuldade em estabelecer a relação causa e consequência, estudos empíricos existentes correlacionam a corrupção à distorções políticas, desigualdade de renda e falta de concorrência, sendo importante consignar que determinantes culturais podem conduzir à corrupção e as variáveis em questão ao mesmo tempo. Tais resultados empíricos seriam úteis na identificação de áreas mais propensas à corrupção ou indicam sua potencial existência.

3.3 Elementos Políticos, Sociológicos e Jurídicos Relevantes

Em uma análise política sobre os mecanismos de vigilância, controle e sanção, Rosanvallon (2007, pg. 49) discorre sobre a erosão da confiança dos cidadãos em relação aos seus dirigentes e nas instituições públicas nos últimos 20 anos, definindo como “contrademocracia” um conjunto de práticas de controle, de obstrução e de sancionamento pelo qual a sociedade exerceria seu poder de correção e de sanção, já que o direito a voto seria insuficiente para conter a acumulação de poder de governantes e assegurar a conexão entre os representantes e seus compromissos. Contudo, atribuir valor excessivo ou exclusivo a tais práticas poderia representar um aumento da distância na relação entre a sociedade civil e as instituições, onde seriam favorecidos discursos populistas que facilitariam a fragmentação da própria sociedade.

De acordo com Filgueiras (2009, pg. 388), não haveria no âmbito do política, da economia, da sociedade e da cultura brasileira uma teoria abrangente sobre a corrupção, apenas estudos recentes, realizados a partir de abordagens comparativas e institucionalistas, sem a pretensão de uma teoria geral, de cunho interpretativo. A abordagem funcionalista teria surgido nos Estados Unidos, direcionada ao tema desenvolvimento político e econômico:

“O fato é que diferentes projetos de interpretação do Brasil tomam a corrupção como algo inerente à cultura da personalidade e a diferença entre indivíduo e pessoa e a afirmação de uma cultura da personalidade no Brasil ocorre pela incorporação da sociologia weberiana para interpretar. Do ponto de vista interpretativo, essa cultura delimita um caráter sempre voltado para os vícios e as imoralidades cometidas pelo brasileiro, sem se atentar, contudo, para os processos mais amplos de configuração de uma sociologia política da corrupção no Brasil.”

Nessa inicial abordagem funcionalista, a corrupção seria “típica de sociedades subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização política”, tendo como elementos relevantes de análise os custos e os benefícios da corrupção. A abordagem puramente econômica exclui da análise os processos sociais que levam em consideração valores e normas que, além do institucional e do formal, consideram aspectos informais, culturais e sociológicos. No Brasil, a democracia ainda seria carente de efetivação de princípios e valores fundamentais que seriam o alicerce de uma cultura política democrática, tendo como elemento central o cidadão, e não apenas uma mudança nas instituições do Estado, com o reforço da transparência, da *accountability* e da participação (FILGUEIRAS, 2009, pg. 394).

Sustenta Melgar *et alli* (2010, pg. 183-198) que as características da população e do país, e suas variáveis sócio-demográficas, são importantes elementos na percepção da corrupção, onde o nível de educação é relevante na determinação dos níveis de corrupção percebidos em razão do acesso à informação e da sua capacidade de processamento. Adicionalmente, o grau de religiosidade também influenciaria na percepção da corrupção. As ações políticas, relacionadas à equidade, à justiça e às relações entre poder e riqueza, mesmo em sociedades onde as concepções sociais e legais sobre a corrupção restam-se estabelecidas, são imprescindíveis para determinar as relações entre o público e o privado, o papel das instituições, as relações entre o Estado e a

sociedade, a distinção entre direitos coletivos e individuais, os conflitos entre mercado e burocracia e o processo de alocação de recursos (JOHNSTON, 1996, pg. 321-333).

O papel do sistema legal no combate a corrupção endêmica é crucial, devendo compreender uma visão ideológica muito além da punição por condutas individuais, exigindo amplas reformas na legislação empresarial e práticas associadas, cultura profissional e organizacional, ética e educação, *accountability* pública e política financeira. A América Latina seria atualmente um grande “campo de batalhas” onde existe uma disputa ideológica, em que muitos ainda não se conscientizaram dos efeitos nocivos da corrupção, na forma de preços mais elevados para importações, maus investimentos, baixa produtividade e qualidade dos serviços, violações à direitos humanos básicos, discriminação, instabilidade, violência, etc. (CAIDEN, 2003, pg. 28-31).

La Porta (1997, pg. 1131-1150) expõe a relação entre o ordenamento jurídico (leis e *enforcement*) e o tamanho e extensão do mercado de capital, onde um bom sistema de proteção legal protegeria os potenciais investidores contra a expropriação, atraindo mais investimentos. Tal assertiva foi formulada através de uma comparação entre 49 (quarenta e nove) países em função da origem de suas leis, a qualidade das medidas legais de proteção ao investidor, do *enforcement* e o tamanho do mercado de capitais.

Outros elementos não relacionados diretamente à atividade econômica também foram considerados relevantes em pesquisas. TREISMAN (2000, pg. 399-457), através da análise de dados obtidos do index de percepção sobre a corrupção (*TI e BI*), com uso de regressão múltipla, demonstra correlação da corrupção em relação a itens como religião predominantemente protestante, utilização da *comon law*, federalismo e democracia, esta última apenas significativa em países com longa tradição³⁴.

³⁴ Tradução livre da Autora.

“The fact that a country is democratic today makes just about no difference to how corrupt it is perceived to be. What matters is whether or not it has been democratic for decades. The regression estimates suggest a painfully slow process by which democracy undermines the foundations of corruption.”

“O fato de um país ser uma democracia hoje não faz nenhuma diferença em o quanto corrupto ele é percebido. O que importa é se ele é (ou não é) democrático por décadas. As estimativas de regressão sugerem um processo dolorosamente lento pelo qual a democracia mina as bases da corrupção.”

A potencial relação de causalidade entre cultura política, corrupção e desempenho de instituições governamentais também foi objeto de pesquisa. Através de métodos quantitativos com uma série de modelos multivariados, Powell & Gonzalez (2003) tentaram medir o efeito de fatores culturais (tradição religiosa, confiança interpessoal e obediência às leis) sobre o nível de corrupção em vários países, com utilização do index de percepção da corrupção (TI), chegando a conclusão de que, embora o nível de corrupção em um determinado país seja essencialmente em função do tipo de regime político e do nível de desenvolvimento econômico, algumas características culturais agregariam poder explicativo aos modelos, contextualizando as interpretações macroeconômicas e macropolíticas da corrupção, embora abordagens culturalistas sobre o desenvolvimento econômico encontrem alguma resistência.

3.4 Identificação dos Custos e Reparação de Danos

A discussão sobre o que determina a quantidade, o tipo de recursos e as punições para assegurar a capacidade de *enforcement*, bem como as diferentes formas de legislação, tem sido objeto de análise no campo da pretensão punitiva do Estado. Becker (1974, pg. 14-18) discorre sobre a aplicabilidade da adoção de um modelo econômico que enriqueceria a análise das condutas ilegais, pois a alocação de recursos seria o objeto da economia, exemplificando, portanto, algumas punições, como o aprisionamento, como sendo de natureza não-monetária e custosa tanto a sociedade quanto ao infratores. Em geral, os custos do *enforcement* se relacionariam com a investigação, prossecução, natureza da punição e resposta dos ofensores a mudanças na legislação, calculados sobre a medida de valor de cada bem social a que se pretende proteger, sobre os critérios de vingança, dissuasão, compensação e reabilitação.

Em se tratando da corrupção, além das dificuldades já indicadas em medi-la diretamente, bem como estabelecer uma relação entre suas causas e consequências, tem-se verificado que a maior parte dos estudos limita-se a proposta de medir, por estimativa, seu possível impacto em

diferentes variáveis de interesse, sendo raros estudos que indicam algum quantitativo numérico de reparação de danos decorrentes de tal prática (ABRAMO, 2005, pg. 03).

Dreher & Herzfeld (2005, pg. 13) apontam que a corrupção afeta negativamente o crescimento econômico, o nível do PIB *per capita*, o investimento, o comércio internacional e a estabilidade de preços. Sua análise tenta demonstrar o cálculo do efeito total da corrupção, informando que um aumento de 1 (um) ponto no index de percepção da corrupção (ICRG), reduziria o crescimento do PIB em 0,13% e do PIB/*per capita* em U\$\$ 425,00. O estudo utilizou regressões *cross-section*, mediante a combinação de efeitos diretos e os mais importantes efeitos indiretos reportados, estimando os custos gerais em ser mais corrupto que a média geral entre 71 (setenta e um) países. Kaufmann *et alli* (2005, pg. 41-43) informam que a corrupção pode ser medida de muitas maneiras, e suas variadas formas podem servir a vários propósitos, seja através de mecanismos como a percepção de atores relevantes, mas também através das características institucionais dos países ou de auditorias cuidadosas em projetos específicos.

Outras metodologias de cálculo incluem medir a corrupção considerando a extensão na qual as empresas caracterizam a corrupção problemática para os negócios, a frequência do pagamento de propinas e o seu valor, bem como o impacto de práticas corruptivas na captura, como demonstram Anderson & Gray (2006, pg. 01-05), ao examinar padrões e tendências da corrupção em interações governo-mercado na Europa e Ásia Central, no período de 2002-2005.

Ao examinar a extensão e o impacto da corrupção na infraestrutura de países em desenvolvimento, Kenny (2006, pg. 04-23) aponta considerável evidência de que a maioria das medidas de percepção são muito fracas em calcular sua real extensão já que consideram, em muitos casos, apenas o valor de propinas. Estimativas superficiais sugerem que os custos financeiros da corrupção nos investimentos e manutenção de infraestrutura em países em desenvolvimento seriam na ordem de U\$\$ 18 bn (dezoito bilhões de dólares) por ano, onde evidências apontam uma sistemática prática de pagamento de propinas para “ganhar” contratos e licenças ou, até mesmo, modificar práticas políticas e regulatórias. Contudo tais medidas seriam

insuficientes, pois não consideram a incompetência, ineficiência ou questões afetas à governança³⁵:

“Tal abordagem de medição envolveria erros comissivos e omissivos. O projeto “errado” pode ser selecionado em razão de interesse político, sem ganho privado. Construções e manutenções precárias podem ser o resultado da incompetência e da ineficiência, como também da corrupção. Mas o projeto ainda permanece como “errado” por qualquer uma das razões pelas quais ele foi selecionado. A precariedade das construções e das manutenções permanece como um atraso significativo na performance desenvolvimentista, qualquer que seja a sua causa. E tal como sugerido, pelas altas correlações que os índices de percepção da corrupção e governança possuem, desembaraçar os diferentes tipos de falhas de governança pode ser muito difícil, e muito possivelmente um fracasso, apesar dos esforços. Como resultado, os erros comissivos são comparativamente menores como indicadores de habilidade aptos a medir o impacto global do desenvolvimento.”

No Brasil, as perdas econômicas e sociais relacionadas à corrupção foram estimadas pela FIESP (2010, pg. 27-30) com base em um nível de corrupção percebida no país em uma cesta de países selecionados. Neste contexto, se o Brasil possuísse um nível de percepção da corrupção igual a média desses países (7,45), o produto *per capita* do país passaria de US\$ 7.954 a US\$ 9.184, ou seja, um aumento de 15,5% na média do período 1990-2008 (equivalente a 1,36% ao ano), o que corresponderia a um custo médio anual da corrupção estimado em R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do PIB (valores de 2008). Se o controle da corrupção fosse ainda mais rigoroso, “estima-se que todos os recursos liberados da corrupção para as atividades produtivas (isto é, o custo médio anual da corrupção) chegue a R\$ 69,1 bilhões (valores de 2008), correspondentes 2,3% do PIB”. No entanto, este valor corresponderia a um referencial teórico em que se considera um nível de percepção da corrupção tendendo a zero, condição que não foi observada por nenhum país até então:

³⁵ Tradução livre da Autora.

“Such a measurement approach would involve errors of commission and omission. The ‘wrong’ project can be selected on the grounds of political interest absent private gain. Poor construction and maintenance can be the result of incompetence and inefficiency as well as corruption. But the project still remains the ‘wrong’ project, for whatever reason it was selected. Poor construction and maintenance remains a significant drag on development performance whatever its cause. And as suggested by the very high correlations between the perception-driven measures of corruption and governance that we have, disentangling different types of governance failure will be a very difficult, and quite possibly mistaken, exercise regardless. As a result, the errors of commission are comparatively minor in terms of the indicators’ abilities to measure overall development impact.”

“No entanto, um CPI igual a 10 representa um referencial teórico, equivalente a um nível de corrupção percebida tendendo a zero no país. Trata-se de um cenário hipotético, já que nenhum país obteve esse resultado até então. Por isso, o resultado do custo da corrupção de 2,3% do PIB (correspondente a um CPI de 10) pode ser interpretado como um ótimo teórico. Conseqüentemente, para estimarmos as perdas econômicas e sociais do Brasil com a corrupção, consideramos o resultado que avalia o custo médio anual da corrupção caso o Brasil possuísse um índice igual à média dos países selecionados, isto, é caso o Brasil possuísse um CPI de 7,45. De acordo com o resultado da seção anterior, se o CPI do Brasil for de 7,45, estima-se um custo médio anual da corrupção de 1,38% do PIB.”

Ainda de acordo com FIESP (2010, pg. 27-30), um custo médio anual estimado da corrupção de 1,38% do PIB representa 60,2% dos investimentos (FBCF) públicos realizados em 2008 (excluindo os investimentos em estatais federais) e 7,4% dos investimentos (FBCF) totais, de acordo com as tabelas abaixo, que representariam o custo da corrupção nas contas brasileiras:

TABELA 04: CPI SOBRE PIB PER CAPITA

	CPI médio	PIB per capita (US\$) médio, 1990-2008		
Brasil	3,65	7.953,7		
País	CPI médio	PIB per capita do Brasil caso CPI Brasil = CPI país selecionado		
		Estimativa (US\$)	Diferença (US\$)	Diferença (%)
Coreia do Sul	4,61	8.260,6	306,8	3,9
Costa Rica	4,96	8.368,6	414,9	5,2
Japão	6,94	9.010,6	1.056,9	13,3
Chile	7,13	9.074,8	1.121,1	14,1
Espanha	6,35	8.816,8	863,0	10,9
Irlanda	7,72	9.279,5	1.325,8	16,7
EUA	7,54	9.215,3	1.261,6	15,9
Alemanha	7,91	9.344,3	1.390,6	17,5
Austrália	8,68	9.616,3	1.662,6	20,9
Canadá	8,85	9.676,9	1.723,2	21,7
Cingapura	9,18	9.799,1	1.845,4	23,2
Finlândia	9,50	9.917,8	1.964,0	24,7
Média	7,45	9.184,2	1.230,5	15,5
CPI	10,00	10.103,5	2.149,8	27,0

Nota: PIB per capita expresso em dólares constantes de 2005, em paridade do poder de compra (PPC). Elaboração: Decomtec/FIESP.

Fonte: FIESP (2010).

TABELA 05: CUSTO MÉDIO ANUAL DA CORRUPÇÃO

	Parcela do Custo da Corrupção nas Contas Brasileiras
Investimento (FBCF) Total	7,40%
Investimento (FBCF) Público ¹	60,21%
Consumo Final Famílias	2,29%
Consumo Final do Setor Público	7,06%
Gasto Público em Educação ^{2*}	27,08%
Gasto em P&D (Público e Privado) ^{3**}	127,09%
Gasto Público em Saúde ^{4*}	38,91%
Gasto Público em Segurança ^{5**}	105,00%

Fonte: FIESP (2010).

De acordo com a CGU, não existem estimativas de recuperação de valores decorrentes da indicação de potencial dano ao erário em procedimentos disciplinares no Brasil, o que inviabiliza uma análise de custo-benefício completa sobre o tema³⁶. Contudo, encontra-se disponível em sua *home page* os resultados de auditorias realizadas pela SFC em processos de Tomada de Contas Especial (TCE), instrumento do Governo Federal utilizado para a promoção do ressarcimento de danos e prejuízos ao erário depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. De acordo com a CGU, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2002 a 31 de março de 2016, foram efetuadas **25.462** (vinte e cinco mil quatrocentas e sessenta e duas) análises, encaminhadas ao TCU para julgamento, com retorno potencial aos cofres do tesouro Nacional superior a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais):

TABELA 06: ANÁLISES DE TCE'S

Exercícios	Análises de TCEs Efetuadas	Diligenciadas ao Órgão de Origem	Certificadas ao TCU	Retorno Potencial R\$
2002 - 2009	13.409	2.922	10.487	4.249.716.084,03
2010	1.481	375	1.106	1.685.274.158,37
2011	1.149	405	744	1.783.167.841,61
2012	1.688	414	1.274	1.453.300.009,34
2013	2.127	204	1.923	2.520.489.158,45
2014	2.500	178	2.322	1.381.037.790,38
2015	2.634	197	2.437	2.795.723.054,33
2016*	474	65	409	735.130.513,17
TOTAL	25.462	4.760	20.702	16.604.040.419,38

*Atualizado até 31/03/2016

Fonte: CGU. Disponível em www.cgu.gov.br. Data de acesso: 17 de maio de 2016.

³⁶ Informação disponível no Anexo B.

A principal distinção entre a TCE e procedimentos disciplinares diz respeito a sua natureza; enquanto a TCE objetiva o resguardo da integridade dos recursos públicos, os procedimentos disciplinares destinam-se ao fiel acatamento das normas administrativas de conduta dos agentes públicos. Quanto aos efeitos patrimoniais, tem-se que, nos procedimentos disciplinares, a eventual e acessória decisão de recompor o Erário por prejuízos que lhe foram causados deve necessariamente se subordinar à discussão e acordo formal no âmbito administrativo para ter eficácia no juízo comum, inclusive quanto à origem do débito. Já na TCE, a decisão do Tribunal de Contas da União referente à imputação de débito ou multa terá força de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição Federal. Apesar das diferenças indicadas, os dois institutos guardam correspondências entre si já que pode ser instaurado apenas um desses processos ou os dois em decorrência de um mesmo fato, onde elementos de um ou mais processos podem subsidiar a instrução de outro, conforme fatos motivadores abaixo listados³⁷:

TABELA 07: FATOS GERADORES DE TCE

Motivo	2002-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Total
Omissão no dever de prestar contas	4.054	245	102	131	422	355	221	5.530
Irregularidades na aplicação dos recursos	2.288	243	204	429	660	963	908	5.695
Não cumprimento do objeto conveniado	1.485	235	211	326	377	361	264	3.259
Prejuízos causados por servidor ou empregado público	827	109	45	104	59	98	35	1.277
Não aprovação da prestação de contas	1.161	54	54	103	145	335	148	2.000
Irregularidade praticada por bolsista ou pesquisador	380	111	4	6	19	74	19	613
Irregularidade na cobrança de procedimentos do SUS	266	72	106	77	117	72	32	742
Outros	26	37	18	98	124	64	51	418
TOTAL	10.487	1.106	744	1.274	1.923	2.322	1.678	19.534

*Atualizado até 31/08/2015

Fonte: CGU. Disponível em www.cgu.gov.br. Data de acesso: 02 de novembro de 2015.

Sobre a responsabilização no âmbito do TCU, o Manual de PAD da CGU ressalta a separação da instância administrativa no campo de atuação desse Tribunal e a responsabilização administrativa disciplinar de servidores públicos, já que a decisão de regularidade de contas não se constitui em óbice à responsabilização disciplinar do gestor e, dessa mesma forma, eventual julgamento do TCU pela irregularidade das contas não necessariamente impõe a

³⁷ Orientações obtidas do Manual de TCE editado pela CGU. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/manual>.

responsabilização disciplinar, conforme Parecer GQ-55 da AGU, de 30 de janeiro de 1995, vinculante³⁸.

Além do baixo percentual de recuperação de valores decorrentes da indicação de potencial dano ao erário, existe a incapacidade do Governo Federal em realizar a arrecadação das multas aplicadas por suas instituições. Neste sentido, o TCU realizou um levantamento para analisar a arrecadação de multas administrativas aplicadas por 17 (dezessete) órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização entre 2008 e 2010 concluindo que, embora os montantes totais das multas aplicadas sejam significativos, os dados relativos aos valores efetivamente pagos seriam preocupantes, já que de cada R\$ 100,00 (cem reais) em multas aplicadas, seriam arrecadados apenas R\$ 4,70 (quatro reais e setenta centavos), conforme tabela abaixo:

TABELA 08: PANORAMA DE MULTAS ADMINISTRATIVAS (2008-2010)

Instituição	Quantidade de Multas	Montante Aplicado R\$	Montante Arrecadado R\$
INMETRO	226.115	380.814,98	335.870,89
ANATEL	15.582	5.848.938,85	250.610,68
CADE	73	2.813.057,34	134.004,21
ANEEL	926	909.963,03	101.668,34
ANP	19.255	502.753,30	78.553,91
BACEN	155.834	770.480,50	57.446,95
IBAMA	71.303	10.507.933,26	36.703,04
ANVISA	7.316	68.090,70	28.248,23
ANAC	8.385	65.930,10	26.471,68
SUSEP	2.079	59.709,82	25.160,75
ANS	10.585	886.826,06	21.714,91
TCU	7.358	112.680,39	9.364,71
CVM	4.079	998.418,88	8.885,90
ANTT	203.079	90.719,63	8.282,05
ANTAQ	51	1.469,91	799,61
ANCINE	788	12.713,43	171,54
ANA	22	26,94	25,29
Acumulado	734.830	24.030.527,13	1.123.982,70

Fonte: http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/fichas/Ficha%203.2_cor.pdf. Data de Acesso: 01 de março de 2016.

³⁸ Parecer GQ-55 da AGU, de 30 de janeiro de 1995, vinculante: [...] 29. A decisão do TCU, adotada em vista de sua função institucional, repercute na ação disciplinar dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública na hipótese em que venha negar especialmente a existência do fato ou a autoria. 30. O julgamento da regularidade das contas, por si só, não indica a falta de tipificação de infração administrativa [...].

A dificuldade de análises baseadas em um modelo de custo/benefício em relação às políticas públicas de combate à corrupção também perpassa pela dificuldade de estipulação do potencial dano já que, de acordo com Carvalhosa (2015, pg. 84-85), os danos decorrentes de práticas corruptivas não são apenas o aspecto simétrico dos benefícios auferidos pelos servidores ou por entes privados, possuindo reflexos diretos e indiretos sofridos pelo Estado, bem como impacto no comportamento dos agentes públicos e no desperdício de recursos:

“Nesse ambiente, o agente público passa a gerir a coisa pública apenas voltado à perpetração e à continuidade dos delitos de corrupção que a mesma proporciona. O interesse público é inteiramente relegado. Aquilo que na gestão pública não se enquadra no universo corrompível não interessa. E, em consequência, os setores públicos envolvidos são inteiramente deturpados em razão da prática corruptiva.

Daí o absoluto desperdício de meios que caracterizam a administração pública no Brasil, incompatível com os largos recursos orçamentários alocados para prestação dos serviços à coletividade e respectiva infraestrutura. Assim, não apenas os curtos públicos são criminosamente desviados ou mal alocados, mas também desperdiçados pela desmotivação dos agentes públicos corruptos em alocá-los convenientemente. Por sua vez, a desmotivação dos demais agentes públicos que não pertencem ao submundo da corrupção é fruto desse modelo de Estado dominado pelos negócios escusos dos quais participam pessoas jurídicas que têm interesses relacionados com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A massa dos servidores não envolvidos com o mundo da corrupção não se sente comprometida com o exercício de suas funções em favor da coletividade. Tem com o exercício de suas atribuições uma atitude perversa, buscando apenas interesses corporativos. A prestação de serviços públicos que lhes cabe é desmotivada.”

Carvalhosa (2015, pg. 411-412) também indica que existe um efeito negativo da corrupção em relação a extensão do dano ao bem jurídico que degrada, sobretudo pelo efeito moral da conduta corruptiva que afeta o Estado, enquanto irradiador de valores de convívio social e, portanto, a dimensão do efeito negativo da corrupção no caso concreto deveria atender a dois critérios: (i) a extensão sistêmica da conduta corruptiva praticada pela pessoa jurídica e (ii) o nível hierárquico dos agentes públicos envolvidos, sendo possível, inclusive, a existência de danos morais causados ao Estado:

“Muito se estudou no Direito brasileiro sobre o dano moral causado à pessoa jurídica.

Não se discute, pois, a admissibilidade do dano moral sofrido pela pessoa jurídica e seu ressarcimento judicial. Trata-se de matéria consagrada pela Jurisprudência e pela Doutrina.

O que se deve indagar é se o Estado, como um ser político-administrativo, pode ser ressarcido por dano moral, tal como são as pessoas jurídicas de Direito Privado.

O princípio da moralidade previsto no art. 37 da CF seria afetado no concurso corruptivo, logo o Estado seria atingido em sua honra subjetiva, muito além do dano causado aos cofres públicos.”

3.5 Boas Práticas no Combate à Corrupção

O aumento da *accountability*, o alto grau de transparência e o regular monitoramento da atividade estatal visando demonstrar progressos e possibilitar incentivos, bem como a eficácia dos sistemas jurídicos, efetivamente contribuem para o combate à corrupção (PICCI, 2005, pg. 02-15). Kaufmann *et alli* (2005, pg. 41-43) indicam seis dimensões de indicadores que contribuem para o aumento da governança e consequente desenvolvimento econômico, apresentando significância estatística em incentivar e fortalecer as instituições (voz e *accountability*; estabilidade política e violência; efetividade governamental, quantidade da regulação; *rule of law* e controle da corrupção). Através de algumas centenas de variáveis individuais para medir a percepção de governança, retiradas de 37 (trinta e sete) base de dados construídas em 31 (trinta e uma) diferentes organizações, envolvendo 209 (duzentos e nove) países no período de 1996 até 2004, verificou-se que houve o aprimoramento da qualidade da governança em poucos países no mundo.

Araújo & Mello (2015, pg. 02) indicam que a transparência e *accountability* seriam elementos essenciais da democracia que se reforçariam mutuamente, já que eventual avaliação da qualidade da democracia dependeria de “cidadãos bem informados que participem efetivamente da vida pública, assim como a efetiva ampliação do direito de acesso à informação pública”.

Já Carvalhosa (2015, pg. 104) indica que, justamente em razão dos enormes danos que a rede multinacional de corrupção causa à ordem política mundial, e seus efeitos devastadores na gestão pública, onde gastos são exponencialmente aumentados e desperdiçados pela deficiente, retardada e inconclusiva feitura de obras e de prestações de serviços públicos, sempre de péssima

qualidade, em todos os setores essenciais, desviadas das prioridades de atendimento ao bem público, houve a formação de consenso nos fóruns internacionais sobre a necessidade de implementação de políticas específicas de combate à práticas corruptivas:

“Diante dessa realidade, formou-se o consenso nos fóruns internacionais de que a corrupção é a responsável pela ausência de desenvolvimento social dos países emergentes e periféricos com as consequências evidentes da fome e das doenças na maioria deles; no atraso social e político que daí decorre mediante o domínio de gangues políticas, mesmo institucionalizadas, como é o caso brasileiro, que dominam os Estados e os governos desses países, que representam três quartos da população mundial. Ademais, a manipulação dessas populações pelos seus “governos” endemicamente corruptos cria uma instabilidade e insegurança em todo o mundo, refletindo nos países desenvolvidos.”

A Convenção da ONU de Combate a Corrupção³⁹, cujo objetivo principal é promover e reforçar medidas para prevenir e combater a corrupção de forma mais eficiente e efetiva, sustenta a importância de criação de um código de conduta para agentes públicos, bem como a existência de medidas e sistemas que facilitem as denúncias de atos de corrupção praticados por servidores públicos às autoridades competentes. Adicionalmente, sugere-se a existência de normas compelindo os agentes públicos a declarar eventuais atividades privadas, investimentos, patrimônio, presentes e benefícios recebidos que possam originar conflito de interesses. A recomendação de medidas disciplinares e o consequente estabelecimento de sanções de acordo com a gravidade da ofensa em face de agentes públicos que violem a legislação e/ou códigos de conduta também foi expressamente recomendado na Convenção, desde que atendidos os princípios do devido processo legal e da presunção de inocência.

De acordo com Lambsdorff (2007, pg. 225-135), a corrupção e suas consequências econômicas e sociais desastrosas é eliminada por lutas em diferentes campos de batalhas (redução de governo, descentralização do processo de decisão governamental, privatização, formato da competição, etc). Seu combate seria um novo desafio, onde a mão invisível da competição traria bons mercados, e não a boa governança. Embora o estabelecimento de sanções seja

³⁹ Todos os relatórios e manuais de boas práticas da ONU foram extraídos de seu sítio oficial www.un.org. encontram-se indicados no Capítulo 7.

tradicionalmente assumido como um mecanismo válido para deter práticas corruptivas, ainda não existem evidências que comprovariam tais teorias⁴⁰:

“Sendo poucas as evidências empíricas e experiências profundas, não há claramente nenhuma teoria disponível que nos permita colocar as várias abordagens para a reforma em uma perspectiva comparativa. Como os burocratas devem ser punidos? Como devem ser reformados os procedimentos administrativos? Até que ponto devem os parlamentares serem responsabilizados pelo público? Qual pedaço de informação deve ser disponibilizada ao público? A transparência é sempre útil? É possível recompensar a honestidade? Pode a corrupção ser efetivamente combatida através do foco em questões técnicas e organizacionais? Qual o papel que deve ser atribuído à sociedade civil? Até que ponto nós podemos esperar que os burocratas sigam seu limitado interesse próprio em oposição às considerações de natureza ética? Quanto de nossos recursos devem ser gastos em melhorar o sistema judicial? Como devemos lidar com os delatores?”

Prossegue Lambsdorff (2007, pg. 225-235) indicando que a mera repressão, através de penalidades draconianas ou maior possibilidade de detectar maus feitos, embora tenha seus méritos, é duvidosa como um princípio para as relações futuras. Em uma nova visão, o combate à corrupção implicaria em torná-la o mais árdua possível, através do aumento dos custos de transação envolvidos nessa prática, e de um novo pensamento sobre economia institucional, pela análise dos determinantes microeconômicos das transações, incluindo os custos de procura de participantes, determinação das condições contratuais e de *enforcement* dos termos pactuados, já que tais custos seriam diferentes daqueles realizados conforme a legislação ante a necessidade de camuflagem e o fato de que os participantes dessas transações acabam por possuir informações potenciamente danosas uns sobre os outros. A teoria do *invisible foot* leva em consideração que a incerteza poderia frear o impulso de servidores públicos e de agentes privados a aderir à práticas corruptivas, devendo-se encorajar a traição entre seus participantes, desestabilizar ajustes corruptos e encontrar maneiras mais claras de regular o conflito de interesses. Como ferramenta

⁴⁰ Tradução livre da Autora.

“*Being short of empirical evidence and profound experience, there is clearly no theory available that allows us to put the various approaches for reform into comparative perspective. How should bureaucrats be punished? How should administrative procedures be reformed? How far should parliamentarians be held accountable to the public? What piece of information should be made publicly available? Is transparency always helpful? Is it possible to reward honesty? Can corruption be effectively fought by focusing on technical and organizational issues? What role should be assigned to civil society? How far can we expect bureaucrats to follow their narrow self-interest as opposed to ethical considerations? How much of our resources should we spend for improving the judiciary? How should we deal with whistle-blowers?*”

básica para tal proposição pode ser indicada a institucionalização da delação premiada (*whistleblower*).

Contudo, diversos documentos produzidos pela ONU, OCDE e do Banco Mundial⁴¹ indicam como recomendação-chave no combate à corrupção o fortalecimento da independência do Poder Judiciário e das agências anticorrupção, com o estabelecimento de recursos financeiros suficientes e quadro de pessoal treinado e especializado, com salários competitivos no mercado e mecanismos de progressão e promoção, selecionado com base em suas habilidades e talentos, ao invés de origem, conexão familiar, influência política ou outras qualidades não relacionadas. Além da independência, a transparência e a inexistência de pressões políticas também seriam imprescindíveis para o efetivo e eficaz exercício do *enforcement*.

Outro ponto relevante consiste na política de recompensa, direcionada pela comunidade econômica mundial à países que tenham foco em um “melhor desempenho”. Mathisen (2007, pg. 02) discorre que negligenciar o problema da corrupção tem sido uma estratégia perigosa já que permite às elites corruptas infiltrar-se na política e criar esquemas predatórios, de acordo com evidências originárias da Bósnia, Nicarágua e Moçambique. Nos últimos anos, houve um engajamento da comunidade econômica internacional sobre o tema, por razões que também incluem a segurança e a agenda anti-terrorismo, com o reconhecimento de que a corrupção seria um sério obstáculo para resultados positivos de desenvolvimento. Dentro de tal entendimento, as intervenções com uso de recursos financeiros seriam mais eficazes em países com desenvolvimento insatisfatório, desde que exista um ambiente institucional e político relativamente forte, já que o foco e resultado seriam tornar a corrupção um ato de alto risco e de pouca rentatividade, diretamente relacionada a probabilidade de que agentes públicos sejam detectados e processados. Contudo, tal método não seria suficiente em países com instituições mais frágeis, já que requer a construção de um setor público eficaz, meritocrático, transparente e participativo.

⁴¹ Todos os documentos extraídos dos sítios oficiais www.un.org, www.oecd.org e www.worldbank.org encontram-se indicados no Capítulo 7.

A importância da qualidade da governança no combate à corrupção também é reforçada por Huther & Shah (2000, pg. 12-13), que diferenciam medidas específicas em razão do binômio corrupção/governança. Assim, em países onde a corrupção é alta e a governança ineficiente, as prioridades e esforços anticorrupção deveriam ser focadas em estabelecer a *rule of law* e fortalecer as instituições de participação e *accountability*, além da limitação da intervenção estatal. Já em países com moderada corrupção e qualidade da governança, as prioridades seriam a descentralização e reformas econômicas, o gerenciamento orientado à resultados e a introdução de incentivos para a competição na prestação de serviços públicos. Por fim, em países com pouca corrupção e forte governança, as prioridades estariam relacionadas ao fortalecimento das agências anticorrupção e da gestão financeira, além do aumento da conscientização pública e privada. A crescente preocupação e interesse político nacional e mundial sobre o controle da corrupção e a boa governança sustentariam a abordagem programática das políticas de ajuda financeira, embora ainda necessitem de maior base conceitual e testes empíricos. A prática de sancionar governos corruptos em países pobres, mediante a retirada de auxílios, ou gratificar países com bom desempenho em governança, seria legítima e baseada no conceito da alocação eficiente de recursos (SPECK, 2005, pg. 15-19).

Sullivan (2006, pg. 03-12) entende que encorajar a alta qualidade de práticas da governança corporativa e desencorajar a corrupção seriam os pilares da eficiente formulação de políticas estratégicas de combate à práticas corruptivas, considerando a corrupção como um sintoma de vários problemas, tais como a fraca regulação e *enforcement*, existências de barreiras comerciais, ineficiência governamental e o excesso de poder discricionário nas mãos de agentes públicos. Como a corrupção se trataria de um problema institucional, moral e social, impõe-se a reforma das instituições para tornar o país mais eficiente, identificando aquelas que são a chave de cada problema e priorizando processos de reforma, onde o setor privado também necessita criar incentivos para tornar a sociedade mais transparente⁴²:

⁴² Tradução livre da Autora.

“As corruption is a problem of the private and public sectors, both sectors should implement anti-corruption measures. Simply blaming corruption on the other party, as is often done, does not solve the problem. Also, anti-corruption measures should not be focused on weeding out single corrupt individuals. Such measures merely deal with the symptoms of a larger problem. Instead, anti-corruption initiatives should address the root sources of corruption—inefficient institutions. Building a system of strong, balanced institutions reduces corruption by creating a set of reliable incentive structures, where compliance is not costly and corrupt behavior is monitored and punished.”

“Como a corrupção é um problema dos setores público e privado, os dois setores devem implementar medidas anticorrupção. Simplesmente culpar o outro setor pela corrupção, como usualmente é feito, não resolve o problema. Também, medidas anticorrupção não devem ser focadas em ceifar indivíduos corruptos. Tais medidas meramente lidam com o sintoma de uma causa maior. Ao contrário, as iniciativas anticorrupção devem ser endereçadas às raízes das causas da corrupção — instituições ineficientes. A construção de um sistema forte e balanceado de instituições reduzem a corrupção por criar um conjunto crível de estruturas de incentivo, onde seu cumprimento não é caro e o comportamento corrupto é monitorado e punido.”

O combate à corrupção e seu reconhecimento como uma questão de interesse público autêntico e permanente, e não apenas um item de programa de governo, é defendido por Pereira (2002, pg. 14-18), destacando como estratégia de controle da corrupção no Brasil, a transparência, que exige a criação de instituições específicas de controle, direito e garantia do bem público visto que a corrupção se trata de um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. Por se relacionar a um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro, existe ainda a necessidade de ações complexas na administração pública para debilitar instituições corruptas, criar riscos e estabelecer sanções mais graves. A criação da CGU é citada como um instrumento positivo visando dar celeridade aos processos administrativos de apuração de irregularidades em um contexto de graves denúncias da existência de corrupção dentro do governo federal, sendo necessário aprofundar seu perfil como uma agência anticorrupção especializada, à exemplo da Austrália, Chile, Malásia, Cingapura e Taiwan, onde tais órgãos são independentes, mantidos com recursos públicos e não sujeitos à influência política, com articulação junto à polícia e o Judiciário, liberdade para monitorar a vida dos participantes das relações decorrentes da gestão pública, detectar sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o patrimônio, congelar o patrimônio das pessoas suspeitas e daquelas que estão sendo investigadas, bem como oferecer proteção às testemunhas (PEREIRA, 2002, pg. 14-18).

A criação de agências anticorrupção também é considerada pela Convenção da ONU de Combate à Corrupção⁴³ parte importante de uma estratégia de combate à corrupção e à impunidade. Como vantagens, são citadas sua maior especialização e expertise, a possibilidade de estabelecimento de um alto grau de autonomia para afastá-la da própria corrupção e outras influências, a tomada de providências e ações mais rápidas. Como desvantagens, são indicados os maiores custos administrativos envolvidos em sua implantação, o isolamento e a rivalidade entre instituições. Do ponto de vista político, a criação de uma agência anticorrupção especializada também apresenta um sinal de comprometimento do governo quanto a importância do tema. Contudo, deve-se assegurar que a agência anticorrupção especializada seja independente, com o necessário grau de autonomia decorrente de leis, estatutos ou, até mesmo, de reformas constitucionais. A independência também é originada pela estabilidade dos servidores, existência de recursos financeiros, transparência de suas ações, poderes ampliados de investigação e imunidade cível no exercício de suas funções. O fortalecimento dessas instituições depende diretamente de sua autonomia e independência, onde apenas a sua mera criação, em países com alto nível de corrupção no setor público, resultou em ineficácia (SHAH & SCHATER, 2004).

Todo o referencial teórico exposto neste subitem e a Declaração de Lima sobre diretrizes para preceitos de auditoria⁴⁴, cujo principal objetivo é exigir uma auditoria governamental independente no contexto individual de cada país, bem como as considerações expressas nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)⁴⁵, que abrangem os princípios basilares e os pré-requisitos para o adequado funcionamento dos Tribunais de Contas, relacionados a independência, transparência e *accountability*, ética e controle de qualidade, nos permitem indicar uma tipologia ideal para as agências anticorrupção, conforme quadro abaixo:

⁴³ Os trechos relevantes da Convenção da ONU de Combate à Corrupção encontra-se transcritos no Anexo A.

⁴⁴ Disponível em: www.tcu.gov.br. Data de acesso: 01 de março de 2016.

⁴⁵ Disponível em www.tcu.gov.br. Data de acesso: 01 de março de 2016.

QUADRO 02: TIPOLOGIA IDEAL DAS AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO

Independência	<ul style="list-style-type: none"> a) Existência de dispositivos legais que garantam a sua efetiva independência, de seus diretores e de seus servidores, incluindo a estabilidade no cargo e a imunidade legal no exercício normal de suas funções; b) Existência de medidas pertinentes no caso de quaisquer questões que possam afetar ou que afetaram sua independência; c) Instituição de mecanismos de prevenção ao conflito de interesses; e d) Cooperação interinstitucional, sem prejuízo da independência e da autonomia.
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> a) Exercício de suas atividades de forma autônoma e independente, livre de interferência política, financeira, administrativa ou de quaisquer outras; b) Autonomia para estabelecer seus próprios serviços, métodos, organização, orçamento, estrutura e funcionamento; c) Existência de dispositivos legais que definam critérios legais objetivos e impessoais para o recrutamento, nomeação, remoção, avaliação e promoção; e d) Autonomia financeira e gerencial/administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequados para desempenhar suas tarefas.
Poderes de Investigação	<ul style="list-style-type: none"> a) Acesso irrestrito à informações; e b) Utilização de mecanismos eficazes de monitoramento às determinações e recomendações.
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> a) Direito e obrigação de informar sobre seu trabalho; e b) Liberdade de decidir o conteúdo e o momento oportuno de publicação e divulgação de suas atividades.

Fonte: Elaborado pela Autora a partir do referencial teórico da pesquisa. Data: 01 de março de 2016.

Adicionalmente, existe um investimento na institucionalização de um regime de conformidade que, segundo Carvalhosa (2015, pg. 332), consistiria na criação de uma “cultura ética da pessoa jurídica” nas suas relações nas esferas interna, privada e pública, por meio de uma série de regras que, embora não tenham diretamente caráter coercitivo, induzem e constroem as pessoas jurídicas a adotar o regime de conformidade organizado pelo próprio Estado, estabelecendo uma verdadeira jurisdição administrativa da CGU sobre as pessoas jurídicas que aderirem, com fiscalização permanente de suas atividades:

“Aqui se encontra um divisor de águas: a pessoa jurídica tem uma cultura corruptiva ou, pelo contrário, criou uma cultura ética nas suas relações nas esferas interna, privada e pública. No primeiro caso, (cultura corruptiva), será evidente que a corrupção interna, a privada e a pública serão, não apenas toleradas, como incentivadas, com tendência óbvia de nunca serem reveladas, apuradas e denunciadas. Na segunda hipótese – pessoa jurídica com cultura anti-corruptiva – o regime de conformidade (*compliance*) tende a operar de maneira eficaz, daí resultando uma contínua melhoria nas suas relações internas, privadas e públicas. Há aqui um fenômeno jurídico muito interessante e importante. O Poder Público, face à cultura corruptiva que prevalece em determinadas pessoas jurídicas e que afetam gravemente as relações no mercado e com o Estado, vem se posicionando no sentido de institucionalizar o regime de conformidade (*compliance*).”

3.6 Modelos de Sistemas Disciplinares

De acordo com Carvalho (2011, pg. 57), o princípio constitucional da estabilidade do servidor público e o surgimento de cargos efetivos decorrem da necessária continuidade e regularidade da prestação dos serviços, de forma impessoal e eficiente, através das vicissitudes partidárias e mudanças governamentais. Tal estabilidade tem por consequência a própria existência da garantia do processo administrativo disciplinar contra a perda do cargo público⁴⁶:

“Dentro dessa garantia de permanência no serviço público, empenhada em favor dos servidores estáveis titulares de cargos públicos, surge o instituto do *processo administrativo disciplinar*, que protege o agente estatal da arbitrária perda do posto público, permanentemente ocupado, por meio de simples decisão discricionária do Estado, de sorte que, além de resguardar os interesses pessoais dos funcionários, a referida garantia processual também se presta como um instrumento assecuratório da isenção e independência dos agentes públicos em sua atuação funcional, o que termina por atender a uma aspiração da coletividade quanto ao desenvolvimento desempenho das funções públicas, acima das conveniências políticas temporárias, em salvaguarda do interesse público.”

Existem 03 (três) tipos de sistemas disciplinares mundialmente conhecidos. O primeiro sistema, denominado de “Chefe-Hierárquico”, adotado na Argentina, consubstancia-se na condução do processo disciplinar pela autoridade administrativa com ascendência sobre os servidores acusados. Tal condução não se limita apenas à coleta de provas, mas também envolve o julgamento e a aplicação de sanções. Um dos problemas associados a este modelo diz respeito ao exercício simultâneo das funções de acusador e julgador por uma única autoridade. Um segundo modelo, denominado de “Semi-Jurisdicionado”, tem a participação adicional de uma comissão processante, cuja função seria auxiliar o chefe-hierárquico na condução processual.

O terceiro e último sistema, adotado no Brasil e na Alemanha, denomina-se “Jurisdicionado”, onde o exercício do poder disciplinar é atribuído a uma estrutura formal semelhante à de um processo judicial, pressupondo a existência de uma instância superior julgadora independente que, em alguns países, é presidida por um juiz ou juízes de direito, onde a

⁴⁶ Constituições brasileiras de 1934 (art. 169), de 1946 (art. 189, II), de 1967 (arts. 99, caput e 103, II), e na vigente Carta Magna de 1988 (art. 41, caput, e parágrafo primeiro, II, com redação determinada pela Emenda Constitucional n 19/1998).

acusação seria formalizada por um representante do Ministério Público, havendo a possibilidade de cabimento de recurso para tribunais de segunda instância das decisões proferidas. O sistema brasileiro seria considerado o mais avançado por “possuir colegiado independente e imparcial para realizar a coleta de provas e a formalização de peça acusatória, com vistas ao posterior julgamento pela autoridade superior” garantindo, portanto, o atendimento aos princípios da presunção de inocência, ampla defesa e contraditório, onde a comissão processante auxilia a autoridade julgadora na tomada de decisão. No caso específico da Alemanha, as punições disciplinares são infligidas por Câmaras de Disciplina da Justiça Administrativa Disciplinar, composta por sete membros (três juízes togados e quatro funcionários administrativos), com a participação do Ministério Público (CARVALHO, 2011, pg. 295-230).

Embora exista uma tendência mundial de judicialização do processamento de infrações disciplinares, como no caso francês e alemão, o modelo de responsabilização administrativa não-jurisdicionalizada não é adotado somente no Brasil e em alguns países da América do Sul. Carneiro (2011) indica similaridades entre o processo de responsabilização europeu, previsto no Regulamento/CEE/Euratom/CECA n° 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, e a estrutura vigente na Administração Pública Federal brasileira:

“Sabe-se que o regime disciplinar dos funcionários a serviço da União Européia é, atualmente, regulamentado pelo Título VI e pelo Anexo IX do Estatuto. O órgão primordialmente competente para fazê-lo é o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), sem prejuízo da competência da autoridade que nomeou o funcionário, por meio do SAD (Serviço de Averiguação e Disciplina) (Anexo IX do Estatuto: art. 1°), ambos órgãos profissionais na investigação disciplinar e permanentes. A estrutura é semelhante à vigente na Administração Pública Federal, na qual a Controladoria-Geral da União tem competência para instaurar processos disciplinares contra quase todos os servidores públicos do Executivo Federal, sem prejuízo do poder hierárquico ligado à chefia – ligado ao poder hierárquico (Lei n° 10.683/06: art. 18 e Lei n° 8.112/90: art. 143). No quesito profissionalização, o processo disciplinar da União Européia aparta-se um pouco do brasileiro, por que, neste, a grande maioria dos processos disciplinares é levada a cabo por servidores leigos, enquanto lá as averiguações ficam a cargo do OLAF ou do SAD.”

O procedimento disciplinar previsto na Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990,⁴⁷ é o instrumento do qual se dispõe o Estado brasileiro no controle da ilegalidade de ações praticadas por agentes públicos nas instituições, envolvendo a redução do sistema de incentivos para o comportamento *rent-seeking* (AVRITZER & FILGUEIRAS, 2011), relacionando-se ao regime democrático na medida em que propicia o devido processo legal ao agente público.

⁴⁷ Trechos relevantes da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, encontram-se transcritos no Anexo A.

4 SISTEMA DISCIPLINAR BRASILEIRO

Neste capítulo serão apresentadas todas as informações obtidas por uso da transparência ativa em diversos veículos governamentais, visando ilustrar os principais conceitos, ações, programas e a posição oficial do Governo Federal brasileiro sobre o tema, bem como as instituições encarregadas legalmente pelo planejamento e execução da atividade disciplinar repressiva realizada pelo Estado, indicando as regras formais passíveis de sanção por seu inadimplemento e sua capacidade de *enforcement*, baseada em concepções racionais que indicam os valores compartilhados pelos principais atores do campo, os recursos de que dispõem e as relações entre as instituições e seu ambiente, para melhor compreensão da pesquisa.

4.1 A Controladoria-Geral da União⁴⁸

As organizações, bem como suas estruturas, quadros e cultura, desempenham um papel-chave em qualquer tipo de política pública, já que a elas caberá a responsabilidade por variadas tomadas de decisão desde o nascedouro da política, englobando sua efetiva execução e monitoramento, tornando-se imprescindível entender a forma como operam no contexto teórico e em condições reais (SARAVIA, 2006, pg. 21-38):

“Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse.”

⁴⁸ A publicação da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, alterou a nomenclatura da CGU para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). Contudo, de acordo com informações de própria *home page*, não houve qualquer alteração em suas funções, seguindo o MTFC como órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal, mantendo todas as atividades relativas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/05/ministerio-da-transparencia-fiscalizacao-e-controle-mantem-funcoes-da-antiga-cgu>. Data de acesso: 17 de maio de 2016.

Encontra-se consolidada em diversos campos do conhecimento a tese de que instituições nacionais, criadas especificamente para lutar contra a corrupção, desde que sejam dotadas de independência, autonomia, pessoal qualificado e afastada de vieses políticos, seriam cruciais para restringir os efeitos da corrupção sistêmica (POPE & FRANK, 2000, pg. 06-09).

Até o advento do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Civis da União, a atividade disciplinar brasileira consistia em um conjunto de leis e decretos-lei contemplando condutas específicas vedadas aos servidores públicos, sem a indicação de um processo administrativo próprio ou a atribuição de competência específica a qualquer instituição da Administração Pública Federal para implementação ou execução dessas atividades. Tal legislação surgiu durante o que se denomina “Estado Novo”, uma das fases do governo de Getúlio Vargas, atribuindo aos ocupantes de cargos públicos deveres, proibições, penalidades e um processo administrativo disciplinar próprio para a apuração de irregularidades no serviço público, a ser executado de forma descentralizada no âmbito de cada ente da Administração Pública Federal, de acordo com os seus arts. 217 e 218.

Posteriormente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 41, §1º, inciso I, consolidou a possibilidade de perda do cargo de servidores públicos mediante processo administrativo disciplinar em que lhe seja assegurada a ampla defesa. Novo regime jurídico único aplicável aos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas foi determinado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, indicando 02 (dois) instrumentos para apuração de ilícitos de natureza administrativa: a sindicância acusatória e processo administrativo disciplinar. Contudo, a competência para apuração e julgamento continuou de titularidade de cada autoridade do órgão ou entidade em que tivesse ocorrido a conduta ilícita, inexistindo no Governo Federal uma instituição específica para supervisionar e controlar tais atividades.

A Lei n 10.683, de 28 de maio de 2003, marco legal de criação da CGU, incorporou novas atribuições a então Corregedoria-Geral da União (instituída em 2001), que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público considerando, ainda, que antes do advento de sua criação, as

atividades de controle interno e de ouvidoria já eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), respectivamente, vinculadas ao Ministério da Fazenda (MFAZ) e ao Ministério da Justiça (MJ), de acordo com informações disponibilizadas pela própria CGU. Com o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, houve a inclusão da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) em sua estrutura finalística.

A criação da CGU criou o marco legal de centralização e supervisão das atividades relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção, à auditoria pública, à correição, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, dotada de efetivo poder coercitivo (NORTH, 1991)⁴⁹:

“As instituições são constrições humanas criadas para estruturar a interação política, econômica e social. Elas constistem em constrições informais (sanções, tabus, costumes, tradição e códigos de conduta), e formais (constituições, leis, direitos de propriedade).

[...]

Note-se que a evolução institucional implicou não apenas nas organizações de voluntários, que expandiu o comércio e tornou o câmbio mais produtivo, mas também no desenvolvimento do Estado para assumir a proteção e a aplicação dos direitos de propriedade como um intercâmbio impessoal, tornando a execução dos contratos cada vez mais cara para aquelas organizações de voluntários que não possuem poder coercitivo.”

Vinculada diretamente à Presidência da República, a CGU, como típica agência anticorrupção, tem sua atuação também inserida em atividades de articulação, integração e formulação de estratégias entre os demais entes da Administração Pública, sociedade civil e organismos internacionais, englobando desde ações preventivas de orientação aos gestores públicos, voltadas aos ditames da transparência e controle social, incluindo medidas repressivas

⁴⁹ Tradução livre da Autora.

“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights).

[...]

Note that the institutional evolution entailed not only voluntary organizations that expanded trade and made exchange more productive, but also the development of the state to take over protection and enforcement of property rights as impersonal exchange made contract enforcement increasingly costly for voluntary organizations which lacked effective coercive power.”

aplicáveis aos servidores públicos quando do cometimento de infrações administrativas no exercício de suas funções, com carreira própria de pessoal. Tais competências exigem que a instituição seja dotada de autonomia, em um modelo semelhante à burocracia weberiana, para a consecução de seus objetivos e planos de ação (EVANS, 2004).

Este Órgão Central tem como seu titular o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, e organiza-se, administrativamente, em 4 (quatro) unidades específicas singulares que devem atuar de forma integrada, além do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), da Comissão de Coordenação de Correição (CCC) e da Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI):

- **Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)** – atua na verificação de programas de governo, visando comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão dos administradores públicos federais, além de exercer o controle das operações de crédito e atividades de apoio ao controle externo;
- **Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)** – atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado;
- **Corregedoria-Geral da União (CRG)** – responsável pelas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades; e
- **Ouvidoria-Geral da União (OGU)** – responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A criação da CGU promoveu impacto positivo na concepção de medidas preventivas visando à transparência e o controle social, eixos imprescindíveis à política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, ao centralizar toda a criação e supervisão de

programas e ações, inclusive a proposição de novas legislações sobre esses temas, se constituindo em uma maneira eficiente de organização da administração, desde que preservada sua necessária autonomia, já que é indiscutível o impacto das instituições na análise das políticas públicas e no fortalecimento do Estado, sendo a CGU instituição protagonista da *accountability* horizontal no Poder Executivo Federal (HILL, 1997).

4.1.1 Natureza e Competência

Nas modernas economias, segundo Brinkerhoff (2001), a máquina administrativa do Estado é extensa, dando aos governos poder significativo em intervir na vida das pessoas, sendo que a *accountability* seria um dos principais componentes da definição de governança democrática, junto com a transparência e a responsabilização. Neste sentido, a *accountability* pressupõe a existência e a aplicação de sanções por ações e comportamentos inapropriados (*enforcement/sanctions*), sem as quais há contribuição para uma cultura de impunidade. Ao definir a tipologia da *accountability*, devem ser identificados onde estão os atores que devem prestar contas e aqueles que devem cobrá-las em um sistema de governança, além da definição das relações entre eles, a saber: a) “*Within the State*”; e b) “*Outside State*” .

No primeiro caso, tem-se o que se denomina *accountability* horizontal, referindo-se as instituições do Estado que controlam abusos de outras agências públicas e de governo. Sua efetividade vem da autonomia e das ligações com outras instituições dentro do sistema de governo e atores fora do Estado (opinião pública e influência eleitoral). No segundo caso, há a *accountability* denominada de vertical, ultimada através dos cidadãos, meios de comunicação, organizações da sociedade civil e setor privado, que procuram articular demandas, investigar e denunciar maus feitos, reforçar padrões de conduta e comentar sobre os comportamentos e ações dos agentes públicos e agências.

Em se tratando da *accountability* horizontal, é imprescindível discorrer sobre como o poder e a autoridade são alocados e aplicados em uma variedade de esferas públicas e o que assegura que os agentes públicos usem seu poder e autoridade correta e responsavelmente, descrevendo os sistemas, procedimentos e mecanismos que imponham restrições a esse poder e

autoridade, bem como a criação de incentivos para condutas e ações apropriadas. A *accountability* é um dos principais componentes da definição de governança democrática, composta pela transparência (*answerability*), onde existe a obrigação de responder às questões relacionadas às decisões e/ou ações, e a responsabilização (*enforcement/sanctions*), que pressupõe a existência e aplicação de sanções por ações e comportamentos inapropriados, através de leis, estatutos, regulações e códigos de conduta, incluindo incentivos para premiar boa conduta e ação, detendo condutas inapropriadas sem necessariamente envolver a lei.

Ainda segundo Brinkerhoff (2001), a disponibilidade e a aplicação de sanções para atos ilegais ou condutas inapropriadas, desde que atreladas à transparência (*answerability*), se constituem em outro definidor da *accountability*. A transparência, sem qualquer imposição de sanção, enfraquece a *accountability*, já que a maioria das pessoas relaciona a imposição de sanções à existência de requisitos, padrões e penalidades constituídas por leis, estatutos e regulamentos. Portanto, as sanções estabelecidas no ordenamento jurídico são o ponto central para reforçar a *accountability* englobando, também, outros instrumentos sem status de lei, como códigos de conduta profissional ou incentivos para premiar bons comportamentos e ações, sem necessariamente envolver o *enforcement* legal⁵⁰:

“Uma categoria de tais incentivos diz respeito à utilização de mecanismos de mercado para a responsabilização por performance. Por exemplo, se clínicas de saúde pública são obrigadas a competir por clientes com base em informações publicamente disponíveis sobre qualidade e desempenho, a responsabilidade é imposta através da capacidade dos clientes em trocar uma clínica de baixa qualidade/performance para outra de alta qualidade/performance. A habilidade dos usuários de clínicas de saúde em responsabilizar tais clínicas se opera através do exercício da opção de saída, que cria incentivos para uma capacidade de resposta e melhora da qualidade dos serviços (veja, por exemplo, Paul, 1992). A reforma do setor de saúde em muitos países procura estabelecer esse tipo de incentivos.”

⁵⁰ Tradução livre da Autora.

“One category of such incentives relates to the use of market mechanisms for performance accountability. For example, if public health clinics are required to compete for clients on the basis of publicly available information on quality and performance, accountability is enforced through the ability of clients to switch from low quality/performing clinics to high quality/performing ones. The ability of health clinic users to hold clinics accountable by exercising their exit option creates incentives for responsiveness and service quality improvement (see, for example, Paul, 1992). Health sector reform in many countries seeks to establish these types of incentives.”

Adicionalmente, reforça-se que tanto a falta de *enforcement* (responsabilização) quanto o *enforcement* “seletivo” afetariam negativamente a *accountability*, já que diminuem a confiança dos cidadãos de que o governo seria capaz de responder às questões relacionadas às decisões e/ou ações, e a sua conseqüente responsabilização, contribuindo para a criação de uma cultura de impunidade que pode levar agentes públicos a se engajarem em práticas corruptivas, em especial quando o Poder Judiciário sofre influências políticas ou controle. Portanto, a existência de sanções e o seu efetivo *enforcement* estão intimamente conectados à governança democrática, onde a transparência e o respeito às leis são reforçados quando tais sanções são efetivamente aplicadas.

Não se pode perder de vista, ainda, a necessária existência de um sistema legal e institucional para o qual o cidadão possa recorrer visando o exercício da *accountability*. Para Brinkerhoff (2001), dentre as estratégias diretas para a promoção da *accountability* incluem-se o aumento da *answerability*, tornando as estruturas existentes mais funcionais, estabelecendo novas estruturas e fortalecendo a sociedade civil e, ainda, o aumento do *enforcement* através do incremento das agências chave de controle, revisão ou fortalecimento das regras e da regulação destas agências, criação ou fortalecimento das relações entre *stakeholders* e agências de controle e desenvolvimento de sanções positivas de *accountability*, sendo que tais estratégias envolveriam capacidade institucional e foco nos atores do setor público, cujas reformas são sempre conflituosas e políticas.

Já O’Donnell (1998) verifica que, embora os dois tipos de *accountability* citados tenham atores diferenciados, a qualidade da governança democrática depende da eficaz interação entre eles considerando a necessidade de existência de agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais, que devem possuir não apenas autoridade legal para assim procederem mas também, *de facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas.

Nessa mesma linha, Mainwaring & Welna (2003) reforçam a necessidade da imposição de sanções como elemento indissociável da *accountability*, já que esta “não implica apenas na *answerability*, mas também na obrigação legal de responder e no direito institucionalizado do

agente da *accountability* para impor sanções em agentes públicos”. A construção de ferramentas para uma *accountability* eficaz deveria se amparar na necessidade de fortalecimento da democracia, já que sua falta incentiva o mau governo e compromete a própria democracia. A grande tarefa seria melhorar a *accountability* e, simultaneamente, promover a eficácia do governo, onde a definição de *accountability* política pressupõe uma relação formalizada (a obrigação – direito de dar/pedir prestação de contas) e a existência de supervisão/sanção sobre funcionários públicos eleitos e não eleitos, por outros atores.

Prossegue Mainwaring & Welna (2003) apresentando a definição de *accountability intrastate*, relacionando-a às agências do Estado investidas com o poder de supervisionar e/ou sancionar funcionários públicos, onde a noção de *accountability* deve se estender além de questões sobre a legalidade, amparando-se em um conceito isomórfico que inclui, também, as escolhas políticas. A capacidade de impor sanções, ou pelo menos, de remeter o caso a outras autoridades (poder de sanção indireta) seria essencial para o conceito de *accountability*, onde o elemento chave é o fato de que um ator detenha o poder constitucional/legal de pedir contas e/ou impor sanções; a falta de *accountability* seria um produto da fraqueza das sanções, ou seja, a incapacidade do sistema judicial em punir ilegalidades praticadas por funcionários públicos.

O termo *accountability* já se encontra incorporado às instituições de controle brasileiras. De acordo com Glossário de Termos do Controle Externo editado pelo TCU⁵¹, define-se como *accountability* pública a obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenham confiado recursos públicos, incluídos os órgãos, as entidades e organizações de qualquer natureza, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Adicionalmente, também se insere neste conceito a obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada, de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.

⁵¹ Disponível em www.tcu.gov.br.

Da leitura do art. 1º, do Anexo I do Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, verifica-se a relação entre a CGU e a *accountability* horizontal, já que compete a CGU assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito do Poder Executivo Federal, relativas à defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência de gestão.

Neste sentido, conforme informações obtidas diretamente do portfólio da CGU, coube a CRG, uma de suas unidades específicas singulares, a “missão de promover a coordenação e harmonização de todas as ações relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades no âmbito do Poder Executivo Federal”, efetuada através de procedimentos correccionais de caráter investigativo ou acusatório. Verifica-se, portanto, que além da importância e do novo papel das instituições de auditoria do setor público na forma proposta por Power (1999, pg. 09-11), há a criação de unidades voltadas para outros temas também relevantes para a eficiente *accountability*, que ampliam o escopo da política de gestão de recursos públicos, combate à corrupção e à impunidade no Governo Federal.

A eficiência da *accountability* horizontal é influenciada pelo seu desenho institucional, sendo certo que a capacidade de *enforcement*, ou seja, suas atribuições e competências, alcances legais maiores ou menores e capacidade punitiva são fatores relevantes na definição do grau de autonomia e efetividade de seu desempenho (PESSANHA, 2007):

“A natureza dinâmica da administração pública demanda um processo de controle permanente, cotidiano, cujo alcance, como foi dito anteriormente, deve ser estendido aos funcionários ou agentes responsáveis por atividades públicas e pelo seu caráter não-partidário. A modalidade horizontal preenche esses requisitos por ser proativa: dispõe de uma instituição cujo desiderato é a fiscalização e controle, contínua: atua de forma permanente; preventiva: previne e pune ações ilegais; e imparcial: utiliza critérios legais não partidários.”

A recente Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016⁵², impõe aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, definindo a *accountability* como um conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações. Como princípio (art. 21, inciso VI), a *accountability* seria a obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos em assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação, de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

Dentre as principais medidas preventivas ultimadas pela CGU nos últimos anos, pode-se citar a criação do Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), tornando acessíveis aos cidadãos as informações sobre transferências de recursos para Estados, Municípios, pessoas jurídicas e físicas; gastos diretos em obras, serviços e compras do Governo Federal; gastos realizados com cartões corporativos; execução orçamentária/financeira; receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal; convênios registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e no Sistema de Gestão de Convênios de Repasse – SICONV do Governo Federal; lista de empresas sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública e cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal, visando aumentar a transparência da gestão pública e assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos.

Não se pode perder de vista, ainda, a LAI, que tornou a transparência regra geral dos dados governamentais, a criação do Observatório da Despesa Pública (ODP), cujo escopo está voltado à criação de metodologia científica para a produção de informações que visem subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio de monitoramento dos gastos públicos, e os compromissos internacionais firmados contra a corrupção (OEA, ONU, OCDE e *Open Government Partnership*). Pereira (2002, pg. 14-18) sustenta que a transparência seria uma variável de fundamental importância na análise da democracia, confiança no Estado, legitimidade

⁵² Publicada no DOU de 11 de maio de 2016, Seção 1, pg. 14.

do governo e moralidade pública, englobando questões que também se relacionam às sanções aplicáveis a agentes públicos e políticos:

“Nesse contexto, a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção se apresenta como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político. Assim, diante da aceitação que existe uma corrupção sistêmica no país, torna-se possível apresentar algumas questões analíticas-chaves: os resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no país? Como ocorrem as transações corruptas e como se mantêm em segredo? Como são administrados os bens e serviços obtidos de forma corrupta? Como ocorrem as associações dos agentes públicos e das pessoas ou grupos privados? Como chegam aos seus acordos implícitos e como fazem para cumpri-los? Como contratam pessoas e se mantêm a disciplina? Como se poderia criar um maior risco e estabelecer sanções mais graves?”

Portanto, a implementação de medidas preventivas visando à transparência e o controle social seriam inócuos sem que a política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade contemplasse uma face repressiva, realizada pela CRG, pois a noção de prestação de contas inclui não só a obrigação de políticos e funcionários de informar sobre suas decisões e justificativas ao público (*answerability*), mas também a capacidade de sancionar políticos e funcionários (SCHEDLER, 2004).

4.1.2 Ações e Programas

Em sua *homepage*⁵³ são listadas as principais ações realizadas pela CGU, como projetos e planos, além da lista dos principais programas do órgão, conforme tabela abaixo, dividida por área temática:

⁵³ www.cgu.gov.br.

QUADRO 03: AÇÕES E PROGRAMAS CGU

Área Temática	Programas
1) Atividade Disciplinar	a) Aplicação de penalidades expulsivas a servidores públicos do Poder Executivo Federal e supervisão da atividade disciplinar b) Capacitações c) Guia de Processo Administrativo Disciplinar d) Sistema CGU-PAD
2) Auditoria e Fiscalização	a) Ações Investigativas - Auditorias Especiais, Demandas Externas e Operações Especiais b) Auditorias Anuais de Contas c) Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos d) Avaliação da Execução de Programas de Governo e) Dinamização das Auditorias Internas f) Monitoramento dos Gastos com Pessoal g) Prestação de Contas do Presidente da República h) Programa Capacita i) Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos j) Relatório de Gestão Fiscal k) Tomada de Contas Especial
3) Controle Social	a) Concurso de Desenho e Redação b) Consocial c) Programa Olho Vivo no Dinheiro Público d) Programa Um por Todos e Todos por Um! - Pela Ética e Cidadania
4) Ética e Integridade	a) Cadastro Pró-Ética b) Conflito de Interesses c) Responsabilização da Pessoa Jurídica - Lei da Empresa Limpa
5) Ouvidoria	a) Denúncias b) Fale com a Ouvidoria c) Profoco - Política de Formação Continuada em Ouvidorias
6) Responsabilização de Empresas	a) Cadastros Nacionais de Empresas Inidôneas e Empresas Punidas b) Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados
7) Transparência Pública	a) Acesso à Informação b) Brasil Transparente e Governo Aberto c) Observatório da Despesa Pública d) Páginas de Transparência e) Portal da Transparência

Fonte: Elaborado pela Autora. www.cgu.gov.br. Data de Acesso:03 de agosto de 2015.

4.1.3 Recursos Humanos e Orçamentários

De acordo com Saravia (2006, pg. 21-38), considerando que as instituições desempenham um papel decisivo em toda a política pública, é indispensável a necessidade de análise de suas estruturas, corpo funcional, principais decisões e da cultura organizacional, como parte indissociável da análise de sua atuação. No Brasil, a partir do Estado Novo, houve tentativas de imprimir racionalidade ao serviço público e introduzir critérios de eficiência à administração governamental, à exemplo do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), constitucionalmente estabelecido na Carta de 1937 e criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de

julho de 1938, como órgão ligado à Presidência da República, onde lhe foram atribuídas importantes funções, como a de exercer controle centralizado sobre o funcionalismo, a de supervisionar compras de material e de dar assistência ao Presidente na revisão das propostas legislativas (VIANNA, 2001). Tal racionalidade teria como foco o estabelecimento de concursos para ingresso no setor público, planos de carreiras e regras formais de promoção baseadas no mérito, distinção entre as categorias de funcionário público e “extranumerário”, onde os funcionários públicos, concursados, reciclados e dotados de direitos privilegiados quanto a salários e aposentadorias, deveriam se constituir no padrão burocrático racional da administração permanente. Os cargos públicos da CGU estão inseridos no Grupo de Gestão Governamental (Carreiras de Finanças e Controle, criados pelo Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987).

Adicionalmente, consoante informações extraídas da última Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, confeccionada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)⁵⁴, verifica-se que neste mesmo grupo encontram-se as Carreiras de Comércio Exterior, Planejamento e Orçamento e Políticas Públicas e Gestão Governamental:

TABELA 09: TABELA DE REMUNERAÇÃO DA CARREIRA DE GESTÃO

Nível Superior		Posição: janeiro/2015	
CLASSE	PADRÃO	ATIVO	APOSENTADO
		SUBSÍDIO (em R\$)	SUBSÍDIO (em R\$)
		(*)	(**)
Especial	IV	21.391,10	21.391,10
	III	20.796,81	20.796,81
	II	20.429,09	20.429,09
	I	20.067,86	20.067,86
C	III	19.296,02	19.296,02
	II	18.917,67	18.917,67
	I	18.546,73	18.546,73
B	III	18.183,07	18.183,07
	II	17.483,72	17.483,72
	I	17.140,90	17.140,90
A	III	16.804,81	16.804,81
	II	16.475,30	16.475,30
	I	15.003,70	15.003,70

⁵⁴ Disponível em www.planejamento.gov.br.

Nível Intermediário

Posição: janeiro/2015

CLASSE	PADRÃO	ATIVO	APOSENTADO
		SUBSÍDIO (em R\$)	SUBSÍDIO (em R\$)
		(*)	(**)
Especial	IV	9.780,92	9.780,92
	III	9.331,00	9.331,00
	II	9.050,43	9.050,43
	I	8.778,31	8.778,31
C	III	8.242,54	8.242,54
	II	7.994,70	7.994,70
	I	7.754,32	7.754,32
B	III	7.062,13	7.062,13
	II	6.849,79	6.849,79
	I	6.643,82	6.643,82
A	III	6.050,76	6.050,76
	II	5.868,83	5.868,83
	I	5.692,36	5.692,36

Fonte: www.planejamento.gov.br. Data de acesso: 20 de março de 2015.

O processo orçamentário na destinação de recursos públicos e seu papel central nos processos decisórios do setor público deve ser objeto de análise, já que estabelecem a forma como os custos e benefícios devem ser temporariamente resolvidos e distribuídos, e apresentam o poder político e o processo de tomada de decisão central no setor público. Verdade seja, o orçamento é peça fundamental para qualquer organização e o setor público não é exceção, pois ele apresenta um panorama de futuro dos propósitos do governo, políticas públicas e valores, bem como estabelece legalmente um plano de operações em valores e por período específico de tempo (LEWIS & HILDRETH, 2010).

Ao longo de 2014, considerando que temas voltados para o combate à corrupção se tornaram foco da agenda política e social em razão da divulgação de potenciais danos ao erário e prática de crimes e ilícitos funcionais por servidores públicos em conluio com empresas privadas, a insuficiência dos recursos públicos destinados à implementação e execução da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade foi questionada pelo então Ministro de Estado de Controle Jorge Haje, em entrevista junto à diversos veículos de

comunicação de massa⁵⁵, em especial quanto a carência de servidores e restrições de natureza financeira e orçamentária.

Após a primeira entrevista, a CGU posicionou-se institucionalmente em sua *homepage*, através de Nota de Esclarecimento, informando que não teria havido redução global nas atividades da Controladoria, e sim reordenamento de prioridades, com o remanejamento dos recursos humanos disponíveis de alguns programas para outros, considerando as restrições de recursos que afetaram o governo federal como um todo em período mais recente; as novas atribuições acrescidas a CGU por três novas leis aprovadas – a LAI, a Lei sobre Conflito de Interesses e a Lei da Empresa Limpa; e a determinação do governo para que todas as denúncias envolvendo entes federais sejam apuradas, sendo que tal reordenamento não teria afetado de forma significativa a execução de suas atividades institucionais.

Contudo, é evidente que o contingenciamento orçamentário gera dificuldades para a eficiente gestão das políticas públicas em face do encurtamento do tempo em que se baseiam decisões que afetam a eficácia e a eficiência dessas políticas, tornando inócuo o planejamento estratégico concebido anteriormente e elevando as incertezas quanto à efetiva disponibilidade de recursos (CUNHA, 2007).

De acordo com a execução orçamentária realizada nos últimos 02 (dois) anos e até o mês de abril deste ano, impõe-se uma análise mais detalhada sobre o processo de elaboração do orçamento da CGU, eventual contingenciamento de recursos públicos a ela disponibilizados pelo Governo Federal e sua suficiência, levando-se em consideração o atendimento de suas ações e programas:

⁵⁵ A íntegra das entrevistas encontram-se transcritas no Anexo A.

TABELA 10: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CGU (2013/2014/2015)

Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2013 - Aplicações Diretas:		R\$ 1.468.062.531.859,46
Órgão Superior PRESIDENCIA DA REPUBLICA:		R\$ 8.378.657.203,37
Órgão/Entidade Vinculada CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO - CGU/PR:		R\$ 741.120.812,22
Código	Unidade Gestora	Total no Ano (R\$)
110176	COORD.-GERAL DE REC. LOGISTICOS/DGI/SE/CGU	5.307.001,02
110175	COORD.-GERAL DE RECURSOS HUMANOS/DGI/SE/CGU	665.542.579,25
170940	COORD.-GERAL DE PLANEJ. E ORCAMENTO/DGI/SE/CGU	70.011.678,85
110576	SPCI/ODP/RECURSOS EXTERNOS	259.553,10
Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2014 - Aplicações Diretas:		R\$ 1.860.959.485.949,63
Órgão Superior PRESIDENCIA DA REPUBLICA:		R\$ 8.875.697.277,74
Órgão/Entidade Vinculada CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO - CGU/PR:		R\$ 785.935.214,64
Código	Unidade Gestora	Total no Ano (R\$)
110176	COORD.-GERAL DE REC. LOGISTICOS/DGI/SE/CGU	4.204.941,97
110175	COORD.-GERAL DE RECURSOS HUMANOS/DGI/SE/CGU	733.891.376,90
170940	COORD.-GERAL DE PLANEJ. E ORCAMENTO/DGI/SE/CGU	44.967.348,60
110629	PROG.FORTAL.PREV.COMB.CORRUP.GEST.PUBL.BRASIL	2.356.112,74
110576	SPCI/ODP/RECURSOS EXTERNOS	515.434,43
Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2015 - Aplicações Diretas:		R\$ 493.862.438.772,33
Órgão Superior PRESIDENCIA DA REPUBLICA:		R\$ 2.102.205.561,08
Órgão/Entidade Vinculada CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO - CGU/PR:		R\$ 195.860.752,98
Código	Unidade Gestora	Total no Ano (R\$)
110176	COORD.-GERAL DE REC. LOGISTICOS/DGI/SE/CGU	826.043,73
110175	COORD.-GERAL DE RECURSOS HUMANOS/DGI/SE/CGU	185.510.499,62
170940	COORD.-GERAL DE PLANEJ. E ORCAMENTO/DGI/SE/CGU	8.392.629,85
110629	PROG.FORTAL.PREV.COMB.CORRUP.GEST.PUBL.BRASIL	1.090.763,62
110576	SPCI/ODP/RECURSOS EXTERNOS	40.816,16

Fonte: www.portaldatransparencia.gov.br. Data de acesso: 20 de maio de 2015.

4.1.4 Cooperação e Experiência Internacional

Segundo Campos (1990), a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. Considerando o papel crucial do Estado em produzir desenvolvimento bem-sucedido, e das instituições públicas competentes como o centro da matriz do desenvolvimento, as políticas de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade têm tido destaque internacionalmente (EVANS, 2010).

É necessário destacar a crescente importância dos organismos internacionais como atores da *accountability* a nível global, onde se discute, inclusive, temas afetos a sua autoridade e legitimação (GRANT & KEOHANE, 2005). Em sua *homepage*⁵⁶, a CGU informa sua presença constante em foros internacionais de discussão sobre temas como combate à corrupção, governança pública e promoção da transparência, como representante do Governo Brasileiro, reforçando como principais instrumentos sobre esses temas as Convenções: a) das Nações Unidas (ONU); b) da Organização dos Estados Americanos (OEA); e c) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A adesão do Governo brasileiro a tais convenções pressupõe não só a criação de um arcabouço legal apto a aderir aos padrões internacionais de combate à corrupção, mas também a manutenção de mecanismos de avaliação, cuja competência foi atribuída a STPC.

Neste sentido, de acordo com a CGU, o Brasil já teria regulamentado temas importantes, como o acesso à informação, conflito de interesses e responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção, pilares internacionalmente relevantes nas políticas de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, à exemplo da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que 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; a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção); o Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, a sindicância patrimonial; o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet; o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; o Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de

⁵⁶ www.cgu.gov.br.

Transparência Pública e Combate à Corrupção; o Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, etc⁵⁷.

4.2 O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

As atividades de correição do Poder Executivo Federal foram organizadas na forma de sistema, a fim de promover sua coordenação e harmonização, nos termos do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. De acordo com o supracitado decreto, o SisCOR compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da instauração e condução de procedimentos correicionais, utilizando como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar, sendo seus integrantes: a) a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema; b) as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais, que integram a estrutura da CGU e a ela estão vinculadas; c) as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais, sujeitas à orientação normativa do Órgão Central do Sistema e à supervisão técnica das respectivas unidades setoriais; e d) a Comissão de Coordenação de Correição.

É de se verificar que cabe à Secretaria de Controle Interno da Casa Civil da Presidência da República exercer as atribuições de unidade seccional de correição dos órgãos integrantes da Presidência da República e da Vice-Presidência da República, com exceção da CGU e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), considerando, ainda, que nos termos do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, a unidade de correição da Advocacia-Geral da União vincula-se apenas tecnicamente ao SisCOR. Cumpre notar as disposições do art. 4º do Decreto nº 5.480/2005, de 30 de junho de 2005, ao arrolar as competências da CGU, como Órgão Central do Sistema, indicando expressamente seu poder normativo e fiscalizador da atividade disciplinar desempenhada pelos demais integrantes do SisCOR. A estrutura regimental da CGU, aprovada pelo Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, em seus arts. 15 e 16, atribui a CRG e suas

⁵⁷ Disponíveis em sua íntegra em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao>.

Corregedorias-Adjuntas da Área Econômica, de Infraestrutura e Social a execução da atividade de natureza disciplinar por ela realizada.

De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, editado pelo MPOG, o Poder Executivo Federal abrange 39 (trinta e nove) Ministérios e Órgãos com status de Ministérios, além de entidades da administração indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), no total de servidores civis ativos na ordem de 1.060.462 (um milhão sessenta mil quatrocentos e sessenta e dois):

TABELA 11: QUANTIDADE DE SERVIDORES PÚBLICOS DO PEF

Poderes da União	Quantitativo de Serv. da União, segundo o grupo sit. de vínculo			Posição - Dez/2014
	Ativos	Aposentados	Inst. Pensão	Total
Executivo	1.060.462	536.839	402.479	1.999.780
Civil ¹	624.095	381.601	253.071	1.258.767
- Administração Direta ²	244.882	209.193	187.431	641.506
- Autarquias	287.792	129.334	47.019	464.145
- Fundações	91.421	43.074	18.621	153.116
Banco Central do Brasil	4.082	5.047	453	9.582
Empresas Públicas ³	39.177	-	-	39.177
Sociedades de Economia Mista ³	16.516	-	-	16.516
Militares	359.218	148.291	148.295	655.804
Ministério Público da União	17.374	1.900	660	19.934
Legislativo	24.902	7.498	2.668	35.068
Judiciário	110.458	22.053	6.328	138.839
Total	1.195.822	566.390	411.475	2.173.687
Transf. Intergovernamentais ⁴	-	1.882	680	2.562
Fundo Constitucional do Distrito Federal ⁵	93.946	39.741	9.395	143.082

Elaborado: CGING/DESIN/SEGEP/MP.

Fonte: www.planejamento.gov.br. Data de acesso: 29 de maio de 2015.

Um dos principais instrumentos de supervisão da CGU em relação às unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais, é o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD⁵⁸, *software* que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o SisCOR. O CGU-PAD é alimentado diretamente com informações pelas

⁵⁸ www.cgu.gov.br/cguPad.

unidades seccionais, sendo de uso obrigatório no Poder Executivo Federal para procedimentos disciplinares, nos termos da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. É acessado diretamente pela *internet*, cabendo a CGU determinar as regras de sua utilização, treinamentos e suporte técnico e, às unidades seccionais, a concessão de acesso (gerenciamento de senhas), definição de fluxogramas internos para cadastramento e consulta.

O relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da Administração Pública Federal revela um total acumulado de **5.699** (cinco mil seiscentos e noventa e nove) penalidades aplicadas entre 2003 e janeiro/2016, sendo que mais da metade destas se referem a atos relacionados à corrupção, tais como receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições; utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares; improbidade administrativa e lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional:

TABELA 12: PENALIDADES EXPULSIVAS APLICADAS

Punições	2003 a 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Demissão	2.567	442	421	431	421	447	33	4.762
Cassação de Aposentadoria	185	35	45	51	57	53	1	427
Destituição	250	56	39	49	69	41	6	510
TOTAL	3.002	533	505	531	547	541	40	5.699

Ano de 2016 atualizado até JANEIRO

Fonte: www.cgu.gov.br. Data de acesso: 01 de março de 2016.

TABELA 13: PENALIDADES EXPULSIVAS APLICADAS POR MINISTÉRIO

Pasta	2003 a 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Qtde. média servidores ativos*	Qtde. penas expulsivas desde 2003	Expulsos por mil servidores ativos**
MCID	2	0	2	1	1	0	5	465	11	19,347
MTPS	846	154	136	154	178	150	1	47.183	1619	16,383
MJ	390	127	108	115	66	84	1	32.193	891	15,562
MTUR	1	0	0	3	2	1	0	505	7	11,891
MT	45	16	6	12	22	5	2	6.254	108	10,073
MF	332	37	37	86	58	48	6	33.108	604	8,215
MMA	167	15	14	9	7	19	0	9.134	231	7,007
MDA	51	16	4	4	6	4	0	5.921	85	5,743
MINC	16	7	1	2	6	4	0	3.770	36	5,305
MDIC	32	1	3	1	5	0	2	3.265	44	3,676
MC	11	2	1	0	5	0	0	2.377	19	3,366
MME	37	2	2	3	1	4	0	3.882	49	3,091
PR	41	9	12	15	4	11	1	17.502	93	2,971
MAPA	87	11	8	2	7	5	0	11.482	120	2,874
MD	8	10	22	7	10	10	0	21.365	67	2,762
MS	335	53	70	24	58	48	14	99.727	602	2,677
MI	14	1	0	3	1	2	0	2.797	21	2,503
MPOG	81	14	7	12	12	11	0	27.906	137	2,007
MEC	498	56	72	76	98	130	8	261.689	938	1,681
MDS	0	0	0	0	0	1	0	868	1	1,152
MCTI	4	2	0	2	0	2	0	6.889	10	0,871
MRE	1	0	0	0	0	1	0	3.470	2	0,288
ME	3	0	0	0	0	0	0	432	3	0,000
MIRD	0	0	0	0	0	1	0	-	1	-
Total	3.002	533	505	531	547	541	40	602.185	5.699	4,48

Ano de 2016 atualizado até JANEIRO

* A média de servidores estatutários civis ativos por pasta ministerial foi obtida a partir do quantitativo de servidores ativos constantes do Boletim de Pessoal do MPOG; Tabela 2.4, considerando os últimos 5 anos

** Considerando os últimos 5 anos

Fonte: www.cgu.gov.br. Data de acesso: 01 de março de 2016.

TABELA 14: PENALIDADES EXPULSIVAS POR FUNDAMENTAÇÃO

Fundamento*	2003 a 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Ato Relacionado à Corrupção	2.025	361	315	380	363	332	24	3.800
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilicita de Cargos	665	107	154	98	126	138	11	1.299
Proceder de Forma Desidiosa	105	14	6	12	11	9	-	157
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	38	4	4	5	3	15	-	69
Outros	169	47	26	36	44	47	5	374
Total	3.002	533	505	531	547	541	40	5.699

Fonte: www.cgu.gov.br. Data de acesso: 01 de março de 2016. São consideradas penalidades fundamentadas em atos relacionados à corrupção aquelas efetivadas com base nos incisos LXI e IX, do artigo 43, da Lei nº 4878, de 03 de dezembro de 1965, nos incisos IX, XII, XIII e XVI do artigo 117, da Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, e incisos IV, X e XI, do artigo 132, da Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990. São consideradas como proceder de forma desidiosa as penalidades fundamentadas no inciso XV do artigo 117, da Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, que não tenham sido cumulativamente enquadradas como condutas dolosas.

Sobre a definição de atos relacionados à corrupção, o art. 43, incisos IX e IX da Lei 4878/65, de 03 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico dos policiais civis da União e do DF, aborda a cobrança de carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei, bem como o recebimento de propinas, comissões, presentes, vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e, sob qualquer pretexto, em razão das atribuições do cargo exercido pelo servidor. Os demais enquadramentos legais estão previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico aplicável aos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais.

Os incisos IX, XII, XIII e XVI do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, referem-se, respectivamente, ao valimento do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, ao recebimento de propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, a aceitação de comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro e a utilização de pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares. Sobre o valimento de cargo, dispõe o Manual de PAD editado pela CGU que tal proibição “busca punir as condutas dos servidores públicos que agem de forma contrária ao interesse público, valendo-se do seu cargo ou da sua condição de servidor público para atender interesse privado, em benefício próprio ou de terceiro”, sendo infração de caráter formal, exigindo conduta dolosa, não sendo necessário demonstrar o prejuízo da Administração ou o efetivo benefício do servidor, bastando que ele tenha praticado a irregularidade com este objetivo.

Já os incisos IV, X e XI do art. 132, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dizem respeito, respectivamente, aos atos de improbidade administrativa, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção. De acordo com as orientações do Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU, o legislador constituinte teria elegido “status de princípios constitucionais a moralidade e a probidade administrativa, ambas extraídas do art. 37 da Carta Magna”, importando o ato de improbidade administrativa em forma qualificada de ofesa ao princípio da moralidade. A definição dos atos que importam em improbidade administrativa foram inseridas na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), bem como suas repercussões na esfera cível, independentemente das searas penais e administrativas. Em síntese, a Lei de Improbidade Administrativa previu três

espécies de atos de improbidade: os que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Sobre a caracterização da corrupção, prevista no inciso XI do art. 132, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU informa que tal inciso repetiria a norma positivada pelo Código Penal (art. 317 – corrupção passiva), descrevendo genericamente a conduta indesejada. Sob o ponto de vista disciplinar, o termo designaria a conduta do servidor que se vale das prerrogativas inerentes à função pública para obter vantagens próprias ou de terceiros:

“Aqui é importante mencionar que para caracterização do ilícito funcional em tela é necessário que o servidor atue de forma ilegal ou indevida. Deste modo, acaso o servidor tenha recebido vantagem indevida para a prática de ato regular, o ilícito funcional será outro - [artigo 117, XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições].

Ante a generalidade da norma, considera-se que o dispositivo abarca não só o comportamento do servidor corrompido, mas também o daquele servidor que no exercício de suas atribuições tenta corromper outros servidores.”

Por fim, é importante consignar que o único enquadramento legal previsto na legislação para aplicação de penalidade expulsiva por conduta não dolosa seria a desídia, cuja infração disciplinar visa “proteger a eficiência do serviço público, punindo a conduta do servidor que age de forma desleixada, descuidada ou desatenta no desempenho de suas atribuições”, com resultados gravosos à atividade pública, de acordo com o Manual de PAD editado pela CGU:

“Desídia é negligência, incúria, falta de cuidado, desatenção, desleixo, desmazelo, desinteresse. É uma falta culposa e não dolosa. Negligência é falta de atenção no momento próprio. Se a desídia for efetivamente desejada, haverá dolo, e a falta deixa de ser desídia para ser improbidade. Em regra, a desídia é fruto da soma de vários atos sequenciais que denotam o perfil ou a intenção do faltoso, mas pode se configurar pela prática de um só ato, desde que grave. A desídia pode ocorrer no local de trabalho ou fora dele, mas sempre em função das atividades do faltoso.”

4.2.1 Corregedoria-Geral da União

Segundo Chandler (1997), a criação de novas formas e métodos de administração deve apontar urgentes necessidades e oportunidades sendo certo que, após a Primeira Guerra Mundial, houve o surgimento de uma estrutura descentralizada e multidivisional nas grandes empresas americanas. Considerando que a administração seria uma atividade que diverge daquelas regulamente executadas na áreas finalísticas das organizações, o escopo deveria ser mais abrangente do que a mera medição de eficiência, relacionando-se com a sobrevivência, em longo prazo, das organizações. O tipo de estrutura multidivisional (*M-form*) descentralizada se tornou predominante, sem que houvesse qualquer tipo de imitação, instituindo diferentes competências e níveis de autoridade. Neste modelo, cabe aos *entrepreneurs* a responsabilidade por coordenar, avaliar e planejar as atividades de longo prazo da organização, visando sua sobrevivência no tempo. Aos *managers*, caberia as atividades diárias e rotineiras relacionadas à execução da atividade fim da organização:

“..... normalmente, cada um esta e um diferente nível de autoridade. No topo está o escritório geral. Lá, executivos e especialistas coordenam, avaliam e planejam objetivos e políticas e alocam recursos para um número de divisões quase-autônomas e bastante auto-suficientes. Cada divisão manuseia uma linha maior de produtos ou é responsável pelas atividades da firma em uma ampla área geográfica. O escritório central de cada divisão, por sua vez, administra um número de departamentos. Cada um destes departamentos é responsável pela administração de uma função principal – manufatura, vendas, compra ou produção de matérias primas, engenharia, pesquisa, finanças, etc. Os departamentos, por sua vez, coordenam, avaliam e planejam para um número de “unidades de campo”. No nível mais baixo, cada unidade de campo é responsável por uma planta, escritório de vendas, escritório de compras, um laboratório de pesquisa, um escritório contábil ou financeiro, etc.”

Tal diferenciação de atividades criaria dois tipos de decisões distintas: a) estratégicas – ligadas ao longo prazo (principalmente escritório geral); e b) táticas - ligadas às atividades/operações cotidianas necessárias (levadas a cabo pelos níveis mais baixos). Portanto, a estrutura das organizações seguiria a estratégia determinada, e o mais complexo nível de estrutura seria o resultado de uma concatenação de várias estratégias básicas. Em outras palavras, a estratégia pode ser definida como a determinação de metas, objetivos e curso de ação a longo

prazo. Já a estrutura seria o *design* da organização, do qual o empreendimento é administrado, formal ou informalmente definido, inclusive quanto às linhas de autoridade e de comunicação entre escritórios e agentes, bem como a forma como as informações e dados fluiriam dessas linhas, para garantir a efetiva coordenação e planejamento.

As reflexões sobre estrutura e estratégia expõem temas relevantes para o campo das políticas públicas, tais como a coordenação, a hierarquia, os interesses, as relações de poder e os mecanismos relevantes para a eficiência no campo das instituições, bem como as convenções/mudanças institucionais. A CRG apresenta tipo de estrutura multidivisional (*M-form*) descentralizada, que institui diferentes competências e níveis de autoridade por área temática de governo, na forma de 03 (três) Corregedorias-Adjuntas, 20 (vinte) Corregedorias-Setoriais e 02 (duas) Coordenações (Responsabilização de Entes Privados e Monitoramento de Processos Disciplinares):

- Corregedoria-Adjunta da Área Econômica (COREC)
 - Corregedoria-Setorial dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Pesca e Aquicultura (CSMAPA/MPA)
 - Corregedoria-Setorial dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Turismo (CSMDIC/Mtur)
 - Corregedoria-Setorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CSMDA)
 - Corregedoria-Setorial do Ministério da Fazenda (CSMF)
 - Corregedoria-Setorial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CSMP)
 - Corregedoria-Setorial do Ministério das Relações Exteriores (CSMRE)
- Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura (CORIN)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério das Cidades (CSMCID)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério das Comunicações (CSMC)
 - Corregedoria-Adjunta dos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia (CSMD/MCT)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério do Meio Ambiente (CSMMA)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério de Minas e Energia (CSMME)

- Corregedoria-Adjunta do Ministério dos Transportes (CSMT)
- Corregedoria-Adjunta do Ministério da Integração Nacional (CSMI)
- Corregedoria-Adjunta da Área Social (CORAS)
 - Corregedoria-Adjunta dos Ministérios da Cultura e do Esporte (CSMinC/ME)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CSMDS)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério da Educação (CSME)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério da Justiça (CSMJ)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério da Previdência Social (CSMPS)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério da Saúde (CSMS)
 - Corregedoria-Adjunta do Ministério do Trabalho e Emprego (CSMTE)
- Coordenação de Responsabilização de Entes Privados (COREP)
- Coordenação de Monitoramento de Processos Disciplinares

Neste modelo, cabe a CGU, através da CRG e seus entes hierarquicamente subordinados, a responsabilidade por coordenar, avaliar e planejar todas as ações relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades no âmbito do Poder Executivo Federal. Às Corregedorias-Seccionais, estruturas localizadas externamente à estrutura hierárquica da CGU e vinculadas administrativamente outros órgãos da Administração Pública Federal, cabem as atividades diretas de prevenção e apuração de irregularidades praticadas por agentes públicos na sua esfera administrativa, sendo a criação de unidades seccionais estimulada pela CGU, dentre outros benefícios, em razão da centralização da atribuição correcional e das informações disciplinares em uma unidade especializada, facilitando o assessoramento à direção em matéria correcional e a comunicação com os órgãos de controle e da especialização de servidores com perfil para atuar em matéria correcional, de acordo com seu Manual de Implantação de Corregedorias (CGU).

Ainda de acordo com a CGU, a nomenclatura adotada pelo Decreto nº. 5.480, de 30 de junho de 2005, seria intuitiva e indicaria a função de cada uma das estruturas integrantes do SisCOR, com correta e inequívoca divisão de tarefas, complementares entre si. Nos termos das competências descritas na legislação relativa ao SisCOR e no art. 150 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, verifica-se a combinação entre modelos *top-down* e *bottom-up* na

implementação da atividade de natureza disciplinar por parte de seus integrantes que se apresenta como a melhor escolha (HILL, 1997).

Isto por que, apesar da CGU se constituir no Órgão Central do SisCOR, cabendo-lhe a orientação normativa e supervisão técnica das atividades, a independência e a imparcialidade das atividades das diversas Comissões de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) realizadas no âmbito das Corregedorias-Seccionais são garantias previstas na legislação em vigor. Tal peculiaridade minimiza problemas de implementação e a falta de cooperação ou cooperação imperfeita. Hill (1997) sustenta que o grande desafio seria homogeneizar o processo, não podendo haver ambigüidade na natureza das políticas públicas, impondo-se prevenção contra interferências externas e o controle sobre os atores responsáveis pela implementação.

O compromisso e a nova institucionalidade (recursos e estrutura) são aspectos importantes para traduzir as políticas públicas em ação. Portanto, a inclusão ativa das Corregedorias-Seccionais, que constituem o *pivot* do problema para o qual foi formulada uma política, passa pelas regras, procedimentos e estruturas associados a estas escolhas e chega aos instrumentos da política disponíveis e seus objetivos (HILL, 1997). Assim, para entender a relação entre política e ação, há que se afastar da perspectiva unitária de um processo que reflete apenas uma visão administrativa, normativa ou gerencial, para adotar um conceito que capta a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e organizações envolvidos com a transferência daquela política em ação (HILL, 1997).

Esta interação peculiar entre a CGU e as Corregedorias-Seccionais também afeta os mecanismos da racionalização organizacional. Dimaggio & Powell (1983) sustentam que, segundo Weber, a burocratização seria o resultado de três causas relacionadas à: a) competição entre empresas capitalistas no mercado; b) competição entre os Estados (o que aumentou a necessidade de maior controle dos governos sob suas equipes e cidadãos); e c) demandas burguesas por proteção igualitária perante a lei. Destas três causas, a mais importante seria a competição no mercado. Contudo, as causas da burocratização e da racionalização teriam mudado, sendo certo que a burocratização das corporações e do Estado já teria sido alcançada, e que estas organizações estariam se tornando cada vez mais homogêneas em termos de estrutura,

cultura e resultados. Contudo, tal mudança não teria sido orientada pela competição de mercado ou pela necessidade de maior eficiência, mas sim “como resultado de processos que tornaram as organizações mais similares, sem necessariamente as tornar mais eficientes”. Tal processo seria em grande medida afetado pelo Estado e pelas categorias profissionais, conforme a racionalização iniciada na segunda metade do século XX.

Em um mundo de organizações tão diferenciadas e diversas, onde estudos procuram explicar sua variação em termos de estrutura e comportamentos, verifica-se uma homogeneidade surpreendente quando o campo se torna bem estabelecido, como no caso da atividade disciplinar exercida pelos integrantes do SisCOR, já que este campo organizacional é composto por organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional. O valor dessa unidade de análise estaria no fato de que ela direciona nossa atenção não simplesmente para empresas concorrentes, mas para a totalidade de atores relevantes e, portanto, a idéia de campo abrangeria a importância não só da conectividade, mas também da equivalência estrutural.

Tal processo de definição ou “estruturação” institucional consistiria no aumento da amplitude de interação entre as organizações no campo, no surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos, no aumento da carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar e no desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum (DIMAGGIO & POWELL, 1983).

A idéia central é que, uma vez que diferentes organizações no mesmo ramo de negócios estejam estruturadas em um campo concreto, forças poderosas emergem, levando-as a se tornarem mais similares umas às outras. As organizações podem mudar metas ou desenvolver novas práticas, novas organizações podem entrar no campo mas, a longo prazo, os atores organizacionais que tomam decisões racionais constroem, em torno de si mesmos, um ambiente que restringe suas habilidades em continuar mudando nos anos seguintes, sendo certo que o conceito que melhor captaria esse processo de homogeneização seria o de isomorfismo, consubstanciado em um processo de restrição que forçaria uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.

Existem 3 (três) mecanismos de mudança, nem sempre empiricamente distintos, mas que tendem a derivar de condições diferentes e podem levar a resultados distintos (DIMAGGIO & POWELL, 1983):

- a) isomorfismo normativo: associado à profissionalização, assim definida como a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão.
- b) isomorfismo coercitivo: deriva das influências políticas e do problema da legitimidade; resulta de pressões formais e informais e das expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam, podendo ser uma resposta direta a ordens governamentais (ambiente legal comum que afeta diversos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações).
- c) isomorfismo mimético: resulta da resposta padronizada à incerteza, onde as organizações tomam outras do mesmo campo como modelo.

Diante da subordinação técnica e orientação normativa do Órgão Central, previstas na legislação em vigor, verifica-se a importância da análise sobre o isomorfismo possivelmente existente entre este Órgão Central e suas unidades setoriais e seccionais, estas últimas integradas administrativamente em outros órgãos da Administração Pública Federal. Isto por que tais unidades estão sujeitas ao isomorfismo coercitivo, na medida em que sua atuação e relações entre as diversas unidades são estabelecidas através da legislação, criando um ambiente legal comum que afetaria o seu comportamento e estrutura. Por outro lado, não se pode descartar a existência das outras formas de isomorfismo propostas por Dimaggio & Powell (1983), já que os agentes públicos que atuam em repressivos disciplinares são submetidos à capacitação pelo próprio Órgão Central, que define as condições e os métodos de trabalho, estabelece a base cognitiva e a legitimação para a autonomia e independência das CPAD's e, em última análise, é utilizado como parâmetro de excelência pelas Corregedorias-Seccionais.

4.2.2 Corregedorias-Seccionais

As Corregedorias Seccionais são unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios e de suas entidades vinculadas. São subordinadas às autoridades dos respectivos órgãos no desempenho de suas funções, ficando sujeitas à orientação normativa da CGU e à supervisão técnica das respectivas Corregedorias Setoriais, conforme competências definidas no art. 5º do Decreto n.º 5.480, de 30 de junho de 2005.

Segundo Meier & Hill (2007), é necessária hierarquia e expertise na implementação e execução de políticas públicas e *accountability*, onde a principal vantagem da adoção da estrutura burocrática seria no armazenamento de conhecimentos, em razão do princípio da especialização⁵⁹:

“A política pública continuará a exigir perícia. Enquanto a habilidade em contratar é disponível amplamente em muitas democracias ocidentais, o conhecimento do que contratar necessita residir no governo permanente. Além disso, nem toda a habilidade é de natureza técnica, uma parte é de natureza administrativa, relacionada à problemas de implantação e de como eles podem ser contornados. As burocracias são excepcionalmente boas em armazenar habilidades desde que elas sejam construídas sobre o princípio da especialização.

[...]

A preocupação com a *accountability* também irá favorecer a continuidade da burocracia. A solução mais fácil para os problemas da *accountability* é estabelecer a hierarquia, estabelecer que A é responsável por B para a tarefa C. Apesar de longas cadeias de *accountability* resultarem em alguma derrapagem entre o topo e sua base, essas cadeias hierárquicas permanecem como a melhor maneira de fixar a *accountability* em um sistema.”

⁵⁹ Tradução livre da Autora.

“Public policy will continue to demand expertise. While the ability to contract for expertise is widely available in many western democracies, the knowledge of what to contract for needs to reside in the permanent government. In addition, not all expertise is technical, some of it is administrative, related to the problems of implementation and how they can be circumvented. Bureaucracies are exceptionally good at storing expertise since they are built around the principle of specialization.

[...]

Accountability concerns will also favor the continuation of bureaucracy. The easiest solution to problems of accountability is hierarchy, establishing that A is to be accountable to B for task C. Although long chains of accountability result in some slippage between the top and the bottom, such hierarchical chains remain the best way to fix accountability in a system.”

Em sua principal área de atuação, as Corregedorias-Seccionais exercem não só o papel de instauradores de repressivos disciplinares, mas também supervisionam a execução dos processos e procedimentos correccionais em curso no órgão ou entidade de que faça parte. A criação de Corregedorias-Seccionais, diante de suas peculiaridades e importância, também veio acompanhada de requisitos para a investidura de seu titular, cuja nomeação deve ser precedida de análise prévia da CRG, geralmente com mandato fixo de 02 (dois) anos, exigindo requisitos objetivos diferenciados dos demais cargos *ad nutum*, além de perfil técnico e gerencial, ante a necessidade de que o exercício de suas atribuições fosse realizado com competência e imparcialidade:

- a) Os cargos são privativos de servidores públicos efetivos;
- b) Os servidores devem possuir nível de escolaridade superior; e
- c) Os servidores, preferencialmente, serão graduados em Direito ou integrantes da carreira de Finanças e Controle.

A importância e o estímulo à criação de Corregedorias-Seccionais se justificou ante aos dados divulgados pela própria CGU, em seu portfólio, concernentes ao período compreendido entre 2003 e 2011. Neste sentido, foram instaurados no SisCOR, **47.080** (quarenta e sete mil e oitenta) Processos Administrativos Disciplinares (PAD's), sendo que apenas **563** (quinhentos e sessenta e três) diretamente pela CGU. Adicionalmente, tais PAD's resultaram, para o mesmo período, **3.533** (três mil quinhentos e trinta e três) penalidades expulsivas a servidores públicos federais, dado considerado por muitos como relevante no combate à impunidade. Torna-se evidente, portanto, que as Corregedorias-Seccionais são a base principal do SisCOR, sendo certo que a avaliação da atividade disciplinar depende da interação e análise de processos intra-organizacionais e da dinâmica inter-organizacional entre as diferentes instituições e organizações a nível local (HILL, 1997)⁶⁰:

⁶⁰ Tradução livre da Autora.

“The examination of the implementation process must be concerned with the nature of policy, the inter-and intra-organisational context within which it is implemented, and the external world on which it is expected to impact. [...] The policy process and particularly those aspects of it that are described as implementation, generally occurs in a complex organisational context. [...] This organisational complexity must be seen as often involving a dual form – complexity within each single organisation, and in many cases further complexity because two or more organizations are required to interact with each other.”

“O exame do processo de implementação deve se preocupar com a natureza política, o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual ele é implementado, e o mundo externo sobre o qual se espera o seu impacto. [...] O processo das políticas, e particularmente aqueles aspectos que são descritos como implementação, geralmente ocorrem em um complexo contexto organizacional. [...] Essa complexidade organizacional frequentemente deve ser vista em uma forma dual – complexidade dentro de cada organização e, em muitos casos, complexidade porque duas ou mais organizações devem interagir umas com as outras.”

4.2.3 Comissão de Coordenação de Correição

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, a Comissão de Coordenação de Correição (CCC) integra o SisCOR como instância colegiada com funções consultivas, objetivando fomentar a integração e uniformizar entendimentos dos órgãos e unidades que integram o Sistema de Correição, sendo composta pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, que a presidirá; pelo Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União; pelo Corregedor-Geral e pelos Corregedores-Gerais Adjuntos do Órgão Central do Sistema; por três titulares das unidades setoriais; e por três titulares das unidades seccionais.

As competências da Comissão de Coordenação de Correição estão definidas no art. 6º do referido diploma legal, cabendo-lhe: a) realizar estudos e propor medidas que visem à promoção da integração operacional do Sistema de Correição, para atuação de forma harmônica, cooperativa, ágil e livre de vícios burocráticos e obstáculos operacionais; b) sugerir procedimentos para promover a integração com outros órgãos de fiscalização e auditoria; c) propor metodologias para uniformização e aperfeiçoamento de procedimentos relativos às atividades do Sistema de Correição; e d) realizar análise e estudo de casos propostos pelo titular do Órgão Central do Sistema, com vistas à solução de problemas relacionados à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

4.2.4 Lei anticorrupção e responsabilização de Empresas

De acordo com Deaking *et alli* (2013), o institucionalismo legal tem importância nos debates sobre os efeitos nocivos da corrupção e da impunidade no contexto da burocracia e subdesenvolvimento, que corroem o sistema legal a favor dos interesses da elite e do nepotismo, inibem a competição, diminui investimentos, minam a atuação efetiva do Estado e promovem a instabilidade política, tendo efeitos negativos na performance econômica⁶¹:

“A lei é uma expressão do poder do Estado. Um estatuto em um efetivo sistema legal exerce força normativa, mesmo quando não é imediatamente aplicado ou seguido. [...] Mesmo se a lei é sistematicamente violada ou ignorada, tem como resultado o papel do sistema legal como um modelo efetivo de ordem social (veja nossa discussão abaixo sobre corrupção), a existência de uma lei formal ainda tem alguma significância institucional e econômica.”

Os problemas relativos ao *enforcement* e o monopólio da força pelo Estado são relevantes no sucesso do capitalismo, tendo um alto custo social e efeitos na ordem econômica, sendo a corrupção uma medida do alcance do ordenamento jurídico em uma sociedade ou sua rejeição, impondo-se sistemas legais e jurídicos eficazes prioritários no desenvolvimento econômico (DEAKING *et alli*, 2013).

Em 1º agosto de 2013, foi sancionada a Lei nº 12.846, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica por atos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Nos termos do Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, coube à Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP), ente integrante da CGU, a responsabilidade pela condução, instauração ou recomendação de instauração de processos administrativos que tenham por objeto a apuração de responsabilidade de entes privados decorrente de sua relação com a administração pública,

⁶¹ Tradução livre da Autora.

“Law is an expression of state power. A statute in an effective legal system exerts normative force even when it is not immediately applied or followed. [...] Even if a law is systematically violated or evaded, with the result that the role of the legal system as an effective mode of social ordering is called into question (see below our discussion of corruption), the existence of a formal law still has some institutional and hence economic significance.”

sobretudo aqueles nos quais estejam em causa atos ilícitos previstos nas normas de licitações e contratos e na Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção.

De acordo com Carvalhosa (2015, pg. 75), caberia às corregedorias e controladorias a competência julgadora exclusiva para atuação nesses casos, na medida em que “pela sua natureza e funções, devem estar apartadas das autoridades políticas e, portanto, da influência destas”. Adicionalmente, de acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU, até o advento da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), existia um verdadeiro vácuo no ordenamento brasileiro com relação à responsabilização de empresas pela prática de atos corruptores, uma vez que o crime de corrupção, tanto na modalidade ativa como na passiva, atingia tão somente a conduta de pessoas naturais (pessoas físicas). Hoje, existe no ordenamento jurídico um processo administrativo sancionador denominado PAR (Processo Administrativo de Responsabilização), com rito específico para tratar desse tipo de responsabilização:

“Ao elencar o rol de atos lesivos à Administração Pública, foram contemplados tanto ilícitos diretamente relacionados ao desenvolvimento de licitações e contratos administrativos, quanto ilícitos relacionados à prática de atos de corrupção em sentido amplo, para além, portanto, do estrito âmbito das licitações públicas e contratos administrativos. Buscou-se um enfrentamento mais global à problemática da corrupção, dando-se maior ênfase à responsabilização não-criminal (administrativa e civil) da pessoa jurídica corruptor.

Na esfera administrativa, restou consignado que a responsabilização da pessoa jurídica infratora seria verificada no bojo de um processo administrativo de cunho sancionador, denominado de “Processo Administrativo de Responsabilização – PAR”. Por meio do Capítulo IV da Lei nº 12.846/13, foram estabelecidas regras específicas que conformam todo o desenvolvimento do rito processual, desde a instauração do processo, com a definição da autoridade instauradora, passando pela fase de instrução, com a designação da comissão processante e exercício do direito de defesa, chegando à fase de deslinde do feito, julgamento, estabelecendo-se nuances do ato de julgamento a ser proferido pela autoridade julgadora, cuja regra de competência encontra-se expressamente prevista.”

4.3 Responsabilização Administrativa

Segundo Peters (2010), o crescimento da administração pública e o aumento da influência das agências administrativas nas políticas públicas tornam imprescindíveis, no processo de regulação do comportamento do serviço público, além da *accountability*, a responsabilidade (*responsibility*) e a responsabilização (*responsiveness*)⁶². Considerando que as burocracias devem atuar baseadas em padrões éticos e treinamento adequado, como parte do serviço público, os servidores devem obedecer às leis e tomar decisões baseadas em seu senso crítico de legalidade e de condutas apropriadas, sendo potencialmente responsáveis por infrações. Mais ainda, o governo e os agentes públicos devem responder às necessidades e demandas do público, especialmente clientes dos programas.

A Administração Pública brasileira é estruturada com base nas relações instituídas pelo poder hierárquico, nas regras de competência do ato administrativo e nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e continuidade do serviço público. De acordo com Di Pietro (2006, pg. 74), verifica-se que as relações da Administração Pública são baseadas no princípio da hierarquia e da continuidade do serviço público, onde se atribui às chefias o poder de supervisão, comando e revisão dos atos de seus subordinados, dentro de limites legais de competência para a prática de cada ato:

“3.3.8 Hierarquia

Em consonância com o princípio da hierarquia, os órgãos da Administração Pública são estruturados de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas na lei. Desse princípio, que só existe relativamente às funções administrativas, não em relação às legislativas e judiciais, decorre uma série de prerrogativas para a administração: a de rever os atos dos subordinados, a de delegar e avocar atribuições, a de punir; para o subordinado surge o dever de obediência.”

⁶² De acordo com Peters (2010), a *responsability* seria um conceito individual orientado a como controlar o comportamento da burocracia pública. Já a *responsiveness* refere-se a necessidade de exercitar algum controle sobre a administração, especialmente em uma perspectiva democrática.

Portanto, a atividade administrativa é de caráter serviente, colocando-se numa situação coativa, onde o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser perseguido, uma vez que a lei assim determinou, cabendo à hierarquia definir as relações de autoridade e poder, inclusive, o de punir, aplicando sanções estabelecidas em lei aos subalternos faltosos (MELLO, 2006). O respeito hierárquico não suprime no subalterno o senso do legal e do ilegal, permitindo-lhe raciocinar e usar de iniciativa no tocante ao desempenho de suas atribuições e nos restritos limites de sua competência.

Há que se destacar que se constitui requisito da democracia não só o mecanismo de “autorização” aos servidores públicos para agirem em nome da sociedade, mas também o provimento, pela burocracia, de informação à sociedade para que esta possa cobrar resultados da ação governamental (a *accountability*) e posterior responsabilização (PRATES, 2007):

“Essa dupla demanda, relativamente incoerente, dos requisitos democráticos relativos à administração pública tem sido central nas democracias contemporâneas. [...] Portanto, a questão da ética do servidor público não se refere somente à esfera moral da sua consciência, mas, principalmente, à esfera da eficácia dos valores que sustentam o sistema democrático. Entre estes, por exemplo, o da responsabilidade do servidor, autorizada pelo povo, e o da disponibilidade, para a sociedade, de informações sobre as políticas públicas.”

4.3.1 Repressão e Prevenção

A Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Civis da União, criou no ordenamento jurídico um rito processual específico para a responsabilização administrativa disciplinar. Posteriormente, tal legislação foi substituída pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, adequada ao devido processo legal e aos princípios da ampla defesa e contraditório previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, consagrando a existência de 03 (três) esferas de responsabilização: administrativa, cível e penal. Payne *et alli* (2007) discorrem sobre esse modelo de responsabilização extensível à América Latina, contemplando a existência de sanções políticas (sem que necessariamente haja o ilícito, através da derrota eleitoral), administrativas (quebra de regras, procedimentos e normas éticas dentro da organização, se constituindo em um mecanismo de controle interno), civis (reparação de danos e

prejuízos), penal (delitos, contravenções e ofensas menores) e fiscal (danos pecuniários ocasionados pela propriedade).

A possibilidade de responsabilização administrativa decorre dos poderes disciplinar e hierárquico, norteadores da atividade da Administração Pública. Di Pietro (2006, pg. 91) discorre que o poder disciplinar seria decorrente do poder hierárquico, onde caberia à Administração Pública competência para apurar infrações e aplicar penalidades aos seus servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa.

O conflito teórico sobre a necessidade de códigos de condutas e sanções quando de sua inobservância foi abordado por Peters (2010), que apresentou o posicionamento de Finer onde a obrigação pessoal do agente público não seria suficiente, e forças externas deveriam ser empregadas de forma a reforçar o comportamento responsável. Por outro lado, Friedrich não vislumbraria tal imposição já que o controle estaria ligado a um senso interior de obrigação pessoal – valores- pelos agentes públicos. Contudo, não se pode confundir o poder disciplinar da Administração com o poder punitivo do Estado, realizado pelo Poder Judiciário, eis que o poder disciplinar é exercido como faculdade interna da Administração, abrangendo tão somente ilícitos relacionados ao serviço público, que diferem da punição criminal, aplicada com finalidade social, visando à repressão de crimes e contravenções definidas na lei penal.

O poder hierárquico seria aquele de que dispõe o Executivo para a distribuição, escalonamento, ordenação das funções e atuação de seus entes, estabelecendo, portanto, a relação de subordinação entre os servidores de seu quadro de pessoal. Mais ainda, que os estatutos modernos determinam deveres e direitos aos servidores públicos como requisito para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos, como por exemplo, os deveres de lealdade à Administração, obediência às ordens superiores e de conduta ética. Contudo, o Estado Democrático de Direito não admite a aplicação de nenhuma penalidade sem a prévia apuração por meio de procedimento legal, razão pela qual, segundo Meirelles (2011), a aplicação do poder disciplinar não permite a imposição de penalidade administrativa arbitrariamente pelo superior hierárquico do servidor público.

Diferentemente das esferas cível e penal, que necessitam de apreciação pelo Poder Judiciário, o processo administrativo disciplinar é o meio interno pelo qual a Administração Pública promove a apuração da responsabilidade de seus servidores, determinando desde sanções leves, como a advertência, até penalidades expulsivas que impedem o retorno em definitivo ao serviço público. Carvalho (2008, pg. 54), ao apresentar a Teoria da Imputação dos Atos Administrativos, discorre sobre os reflexos do controle disciplinar sobre o exercício da função pública no bem-estar coletivo:

“Em decorrência desse quadrante normativo que circunscreve a atuação do gestor público e da essencialidade dos bens, valores e interesses cuja consecução e proteção lhe foram confiados pelo ordenamento jurídico, também porque o mau uso do poder deferido pela lei (competência) representa malogro para o bem-estar coletivo, preocupa-se a ordem jurídica em estabelecer um controle sobre os atos praticados no âmbito da Administração Pública, o qual, desenvolvido de antemão no próprio seio dela (controle interno) colima salvaguardar o erário e a coletividade dos efeitos danosos das irregularidades administrativas.”

Portanto, a face repressiva da atividade disciplinar é realizada através de procedimentos de natureza investigativa ou punitiva previstos na legislação em vigor. Entretanto, a atividade disciplinar não é exclusivamente repressiva. Tal atividade também possui um caráter preventivo, realizado através da disseminação de conhecimentos em matéria correcional visando a sensibilização dos servidores públicos, a realização de eventos de capacitação e o fomento de iniciativas relacionadas ao aumento da transparência. Teodoro (2011) sustenta que, na atual ordem jurídica, um dos principais meios de combate à corrupção é o fortalecimento do controle social sobre a máquina pública. Nesse contexto, embora a Administração Pública Federal tenha possibilitado a abertura de sua atuação ao controle da sociedade civil organizada, ainda são necessárias mudanças no contexto administrativo para a implementação efetiva desse instrumento, de modo que a Constituição Federal também seja o horizonte de regulação da Administração Pública, adequando-a ao que se espera de um Estado Democrático de Direito:

“Na atual ordem jurídica, o acesso às informações públicas, assegurado constitucionalmente como um direito fundamental de cada cidadão, pode ser a garantia da efetividade do controle social, por ser corolário do princípio da publicidade. A negativa desse direito fere diretamente o Estado de Direito Democrático.

4.3.2 Procedimentos Disciplinares

Através do art. 143 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, foram indicadas duas formas de apuração de irregularidades no serviço público – a sindicância e o PAD – assegurando ao servidor acusado a ampla defesa. Contudo, com a edição da Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006, foram estabelecidos novos procedimentos, dividindo-os em 02 (duas) espécies de distinta natureza: investigativos e contraditórios.

De acordo com o Manual de PAD editado pela CGU, os procedimentos de cunho meramente investigativo são aqueles que, diferentemente dos de natureza contraditória, não podem dar ensejo à aplicação de penalidade disciplinar, realizados apenas a título de convencimento primário da Administração acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria já que não haveria servidor público formalmente acusado de ter cometido uma irregularidade, tratando-se tão somente de um esforço do poder público em coletar informações gerais sobre suposta irregularidade.

4.3.2.1 Espécies

O quadro abaixo representa todos os procedimentos de apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos federais previstos na legislação em vigor:

QUADRO 04: PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

Natureza	Procedimento
1. Investigativo	a) investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar.
	b) sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.
	c) sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades.

2. Contraditório	a) sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal.
	b) processo administrativo disciplinar: instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Fonte: Elaborado pela Autora. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006. Data de acesso: 29 de maio de 2015.

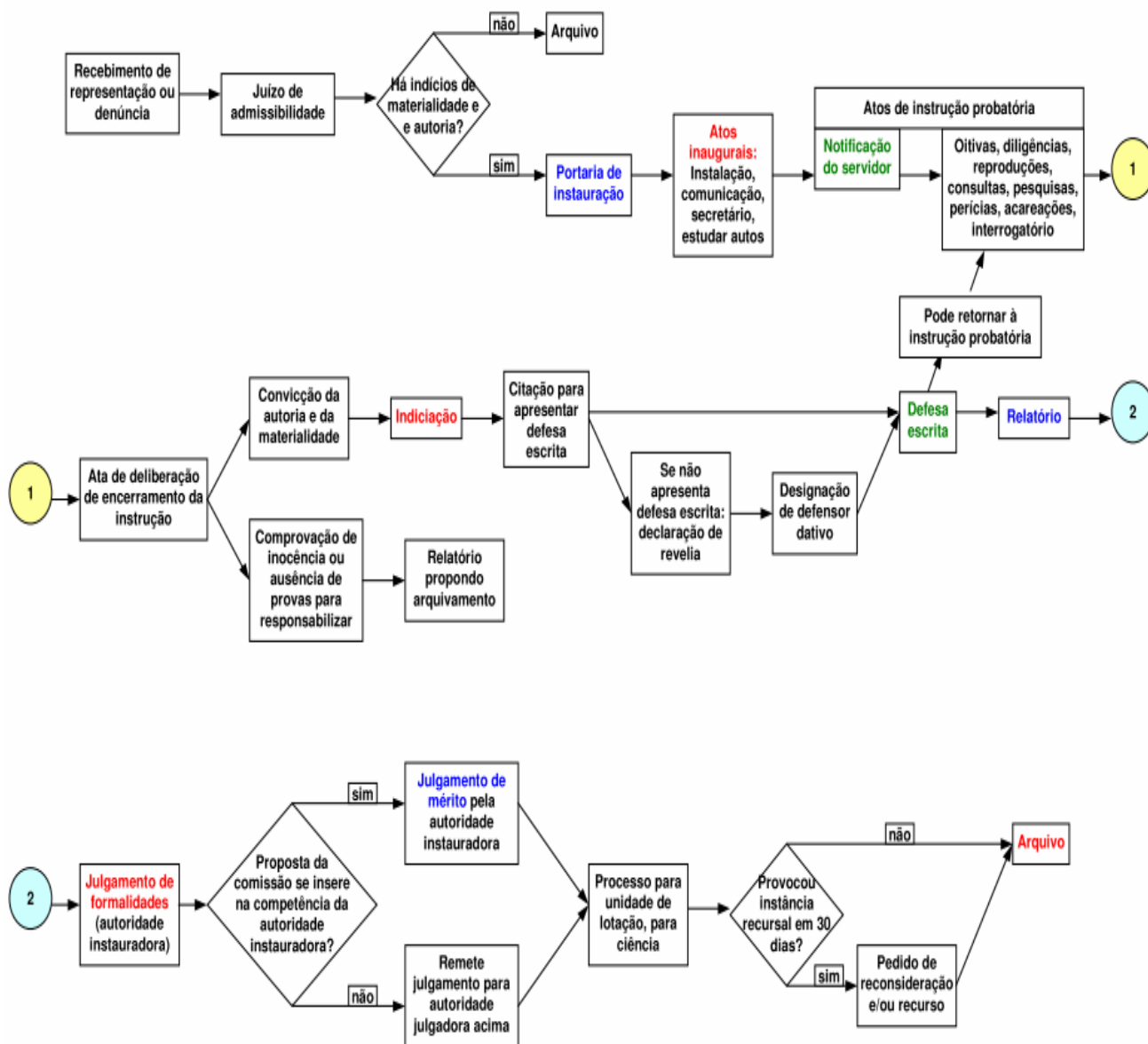
Cumpre notar que também foi estabelecido na Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006, a inspeção. Contudo, tal procedimento administrativo caracteriza-se como um instrumento de supervisão e controle das atividades disciplinares, já que é destinado a obter diretamente informações e documentos, bem como verificar o cumprimento de recomendações ou determinações de instauração de sindicância, inclusive patrimonial, e processos administrativos disciplinares, a fim de aferir a regularidade, a eficiência e a eficácia dos trabalhos dos entes setoriais e seccionais do SisCOR.

Em todos os procedimento disciplinares acima indicados, em razão da independência de instâncias prevista nos arts. 121 e 125 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990⁶³, não há a participação do Ministério Público Federal, Poder Judiciário, ou qualquer outro ente estranho à Administração Pública Federal em todas as suas etapas. É importante consignar, ainda, que a própria legislação previu 02 (dois) ritos aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar: ordinário e sumário. Denomina-se rito sumário aquele utilizado exclusivamente para a investigação de possível abandono de cargo, inassiduidade habitual ou acumulação ilícita de cargos públicos⁶⁴, já que tais infrações dependem da existência de prova pré-constituída para sua ocorrência, não precindindo de uma fase instrutória mais extensa, conforme fluxogramas abaixo:

⁶³ Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

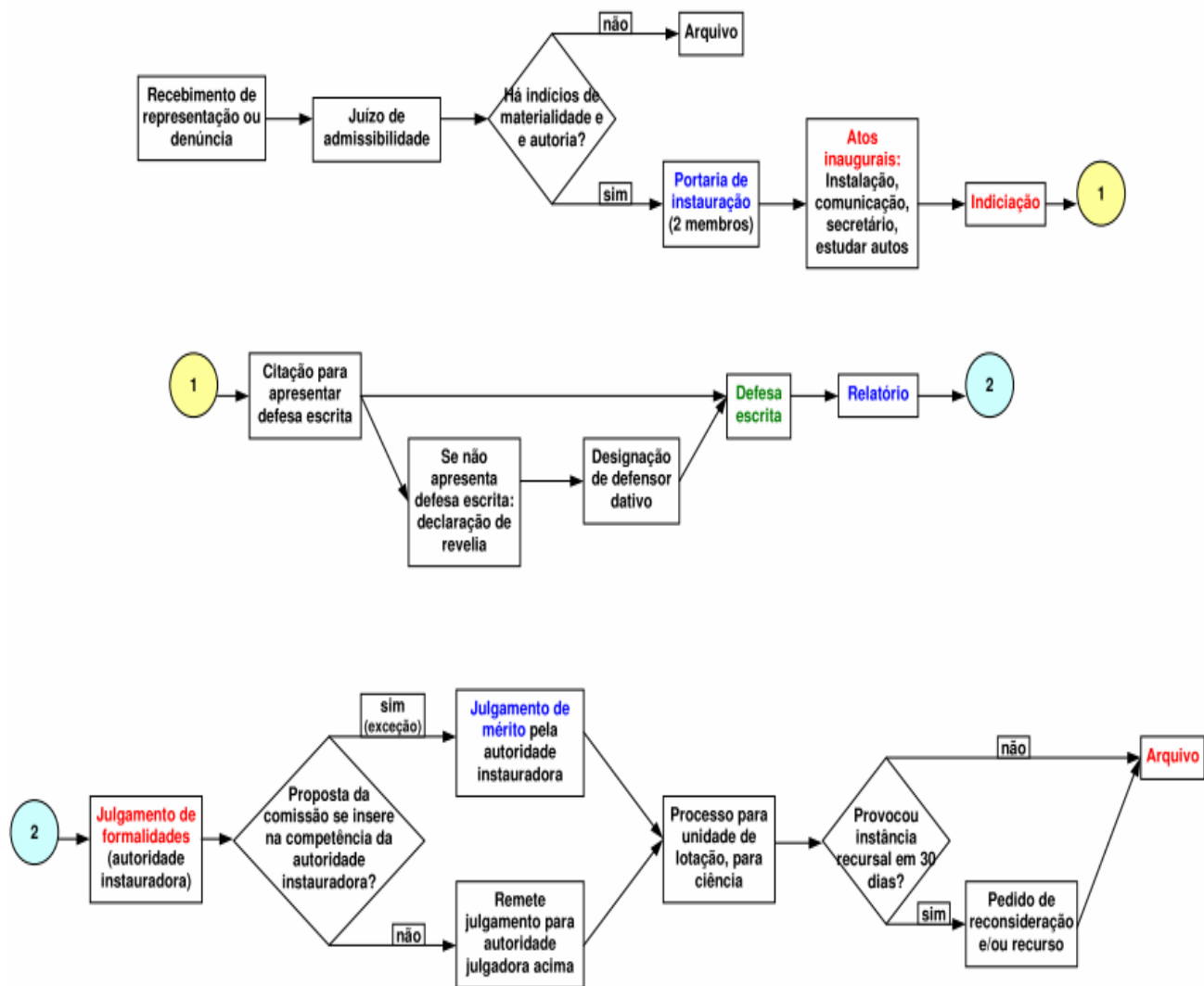
⁶⁴ Art. 133 e seguintes da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

FIGURA 02: FLUXOGRAMA PAD – RITO ORDINÁRIO



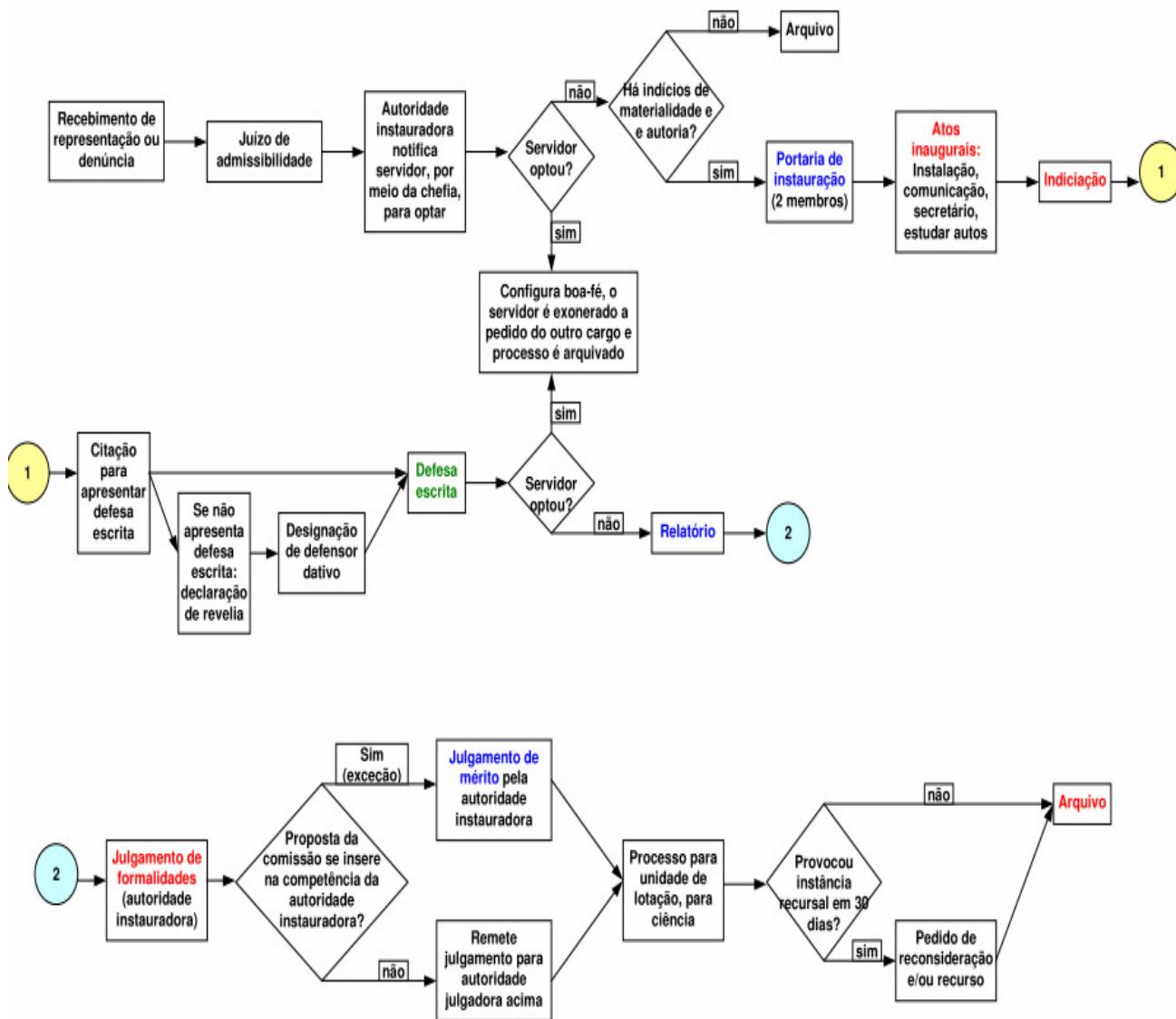
Fonte: CGU. Disponível em: www.cgu.gov.br. Data de Acesso: 01 de março de 2016.

FIGURA 03: FLUXOGRAMA PAD – RITO SUMÁRIO – ABANDONO DE CARGO/INASSIDUIDADE HABITUAL



Fonte: CGU. Disponível em: www.cgu.gov.br. Data de Acesso: 01 de março de 2016.

FIGURA 04: FLUXOGRAMA PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR RITO SUMÁRIO – ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS



Fonte: CGU. Disponível em: www.cgu.gov.br. Data de acesso: 01 de março de 2016.

4.3.2.2 Formas de Comunicação de Ícitos Administrativos

O Manual de PAD editado pela CGU possui um subitem específico sobre as formas de conhecimento do fato supostamente irregular pela administração pública, listando-as de forma não exaustiva. O momento do conhecimento do fato supostamente irregular possui relevância para verificar em que instante teve início a marcha do fenômeno prescricional.

As formas mais comuns de notícia de possível desvio de conduta de servidores são a representação funcional, prevista expressamente na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, decorrente do dever conferido a todos os servidores de levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo e representar contra ilegalidades, omissões ou abuso de poder, nos termos do art. 116, incisos VI e XII, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; a denúncia apresentada por particular; os resultados de auditoria, de investigação preliminar ou de sindicância meramente investigativa e não contraditória; representações oficiadas por outros órgãos públicos (Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, CGU, Comissão de Ética Pública ou demais comissões de ética, etc.), notícias veiculadas na mídia ou denúncias anônimas.

Ainda de acordo com o referido Manual, em se tratando das formalidades exigidas, a regra geral utilizada no âmbito da Administração Pública Federal exigiria apenas que as denúncias sejam identificadas e apresentadas por escrito, como prescreve o art. 144 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Contudo, hoje também se admite a denúncia anônima como um dos meios de se levar ao conhecimento da Administração Pública a ocorrência de pretensa irregularidade no serviço público, a envolver servidor no desempenho de suas prerrogativas legais, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido, desde que esta esteja revestida de relevância e plausibilidade, contendo elementos capazes de justificar o início das investigações por parte da Administração Pública, conforme determina o Enunciado da Comissão de Coordenação de Correição (CCC) nº 03:

DELAÇÃO ANÔNIMA. INSTAURAÇÃO. A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem.

4.4 Elementos Conceituais da Avaliação de Desempenho da Atividade Disciplinar

O conceito de performance remete-se a qualidade das ações e das realizações potencialmente geradoras de resultados sustentáveis, onde as instituições e organizações detêm a capacidade de executar suas atividades e converter essa capacidade em resultados (DOOREN *et alli*, 2010). A existência de indicadores de performance na administração pública é fundamental

para a *accountability*, já que estes se constituem em um importante mecanismo de controle em relação a eficaz e efetiva gestão de recursos públicos e ao combate à corrupção e à impunidade (FLYNN, 1988)⁶⁵:

“Organizações do setor público são, em princípio, responsáveis por prestar contas ao público por três coisas: que o dinheiro tenha sido gasto de acordo e na forma dos procedimentos; que os recursos tenham sido utilizados de forma eficiente; e que os recursos tenham conseguido atingir os resultados pretendidos. Ao mesmo tempo, políticos supostamente devem prestar contas pelas suas decisões políticas enquanto na posição de gerentes dessas organizações, que são responsáveis pelas suas ações. O governo tem estado cada vez mais disposto a tornar explícitas promessas mensuráveis. A *accountability* requer maneiras de se medir a performance. Prestar contas sobre como o dinheiro tem sido gasto é relativamente simples, apesar dos mistérios da contabilidade. Essa medida, de quanto foi gasto e em que, ainda é uma importante parte da vida dos gestores, por mais sofisticada que os outros tipos de prestação de contas tenham se tornado.”

A crescente importância da avaliação das políticas públicas e instituições é justificada pela adoção de políticas restritivas de gastos, com o condicionamento das políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, que restringem a intervenção do Estado na economia e transformam as políticas sociais de universais em focalizadas, sendo importante a contribuição do neo-institucionalismo já que a luta pelo poder e por recursos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas (SOUZA, 2007).

Cumprido salientar que a noção de políticas públicas é, por definição, multidisciplinar, requerendo reflexão entre os métodos próprios da ciência política, economia, da ciência da administração pública, respeitando as particularidades e tradições de cada área (BUCCI, 2008). Em tal contexto, mesmo uma metodologia de análise jurídica de políticas públicas deve levar em

⁶⁵ Tradução livre da Autora.

“Public sector organizations are in principle accountable to the public for three things: that money has been spent as agreed and in accordance with procedures; that resources have been used efficiently; that resources have been used to achieve the intended result. At the same time politicians are supposed to be accountable for the policy decisions they make while holding the management of the organizations to account for their actions. Government has been increasingly willing to make explicit, measurable promises. Accountability requires ways of measuring performance. Accounting for how money has been spent is relatively simple despite the mysteries of accountancy. This measure, how much was spent and on what, is still an important part of managers’ lives, however sophisticated the other types of accountability become.”

consideração os seus arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins, não podendo ser meramente reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam.

O Direito, como vocalizador de demandas, deve assegurar a participação, a *accountability* e a mobilização. Contudo, é difícil explorar as interações entre o direito e as políticas públicas (conceituais, semânticas, metodológicas e práticas), considerando-a como sucessão de atos administrativos e não como um *continuum* articulado e dinâmico, estruturado em torno de fins previamente articulados a meios, onde as decisões quanto a definição de prioridades, seleção de meios, formulação de planos de execução, alocação de recursos e outras consideradas de interesse público devem ser justificadas e motivadas em relação às políticas públicas (COUTINHO, 2012).

Qualquer indicador deve se constituir em uma medida de relevância social, validade e confiabilidade, em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse programático e indispensável no processo de formulação e implementação de políticas públicas; deve ser sensível, específico, reproduzível, comunicável, atualizável periodicamente e a custos factíveis (JANNUZZI, 2012).

Neste sentido, diante do caráter exploratório desta proposta de pesquisa, foram extraídos do Manual de PAD editado pela CGU os tópicos mais relevantes em matéria de responsabilização administrativa que teriam o condão de avaliar a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da atividade disciplinar de natureza repressiva, sem prejuízo de que outras abordagens sejam identificadas ao longo da coleta de dados.

4.4.1 Juízo de Admissibilidade

A nova edição do Manual de PAD editado pela CGU discorre sobre a metodologia aplicável ao tratamento das representações e denúncias recebidas pelo poder público, diferenciando a obrigatoriedade de apuração da apuração precipitada, quando não se verificam

elementos plausíveis demonstrando a existência de materialidade e autoria. A avaliação quanto a pertinência da notícia do ilícito funcional, visando verificar se existem indicativos mínimos de razoabilidade e, em caso positivo, a indicação do procedimento disciplinar aplicável denomina-se juízo de admissibilidade.

Portanto, o ordenamento jurídico vigente não determina que toda e qualquer notícia de possível irregularidade seja apurada pela administração. Impõe-se essa análise preliminar para que se verifique se tal notícia se apresenta revestida de exposição mínima do fato supostamente ilegal, caso em que se providenciará a instauração de procedimento disciplinar. Contudo, na presença de ato não irregular de acordo com a legislação em vigor, vieses pessoais, questões gerenciais e notícias abstratas ou genéricas, a máquina estatal, por demais dispendiosa, não deve ser movimentada.

Com efeito, este juízo de admissibilidade realizado pelo agente público investido da função correcional, como aplicador do Direito, não pode se abster do bom senso, do senso de justiça e de equilíbrio, da noção concreta dos fatos e das vinculadas repercussões, já que a instauração de repressivos disciplinares gera despesas efetivas para a administração pública. Os custos aproximados da instauração de PAD foram calculados pela CGU, para procedimentos por ela conduzidos, na ordem média de R\$ 153.970,43 (cento e cinquenta e três mil novecentos e setenta reais e quarenta e três centavos):

TABELA 15: ESTIMATIVA DE CUSTO DE PAD

ESTIMATIVA DO CUSTO UNITÁRIO MÉDIO DO PROCESSO CORRECIONAL:		153.968,01
1. MOBILIZAÇÃO		
# servidores na Comissão	3	
Valor médio da diária (R\$)	127,50	
Valor médio da passagem (R\$/trecho)	482,86	
Número de viagens	4	
Tempo médio da comissão (dias)	145	
Percentual de PADs com deslocamento	40%	
Valor esperado com mobilização (R\$)	26.820,46	
2. INSTRUÇÃO		
Salário médio do servidor (R\$)	4.890,00	
# acusados no processo	1	
Tempo médio da instrução (dias)	125	
% processos em que há afastamento cautelar	20%	
Tempo médio de afastamento (dias)	60	
Valor esperado do custo do afastamento (R\$)	2.667,27	
% processos em que há necessidade de perícia	40%	
Duração média das diligências periciais (dias)	10	
Salário médio do perito	10.493,12	
Valor esperado do custo de perícias	1.907,84	
Gastos com instrução (R\$)	87.927,39	
3. DEFESA E RELATÓRIO FINAL		
% processos em que há advogado constituído	30%	
Destes, % em que o advogado é dativo	20%	
Tempo médio para a conclusão (defesa + RF)	20	
# defensores dativos no processo	1	
Valor esperado do custo de defensor dativo	266,73	
Gastos com defesa e conclusão	13.603,09	
4. PARECER TÉCNICO/JURÍDICO E JULGAMENTO		
Salário médio de servidor (técnico e jurídico)	8.302,49	
Tempo médio de análise (dias)	15	
Gastos com parecer jurídico (R\$)	5.660,79	
5. REINTEGRAÇÃO		
Probabilidade de obter reintegração judicial	11%	
Tempo médio para interposição de recurso/ação (meses)	0	
Tempo médio de tramitação do recurso/ação (meses)	33	
Taxa de juros média para fins de correção (%a.m.)	0,72%	
Valor esperado da reintegração (R\$)	19.956,29	
Elaboração: Gustavo Henrique de Vasconcellos Cavalcanti - AFC - CGU-PR		

Fonte: Oficina do II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal. Maio/2012.

Portanto, em razão da necessidade de racionalização dos custos envolvidos na atividade disciplinar, a possível medição da efetividade dos juízos de admissibilidade efetuados pelos integrantes do SisCOR poderia ser constituir em um elemento teórico relevante para a construção de indicador de desempenho. Inclusive, é importante consignar a criação do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) pela Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, cujo objetivo é justamente desburocratizar e racionalizar procedimentos com custo desproporcional em relação ao benefício, aplicável na apuração de casos que envolvam extravio ou danos a bem público que impliquem em prejuízo de pequeno valor, sem a evidência de intensão dolosa, assim considerados aqueles previstos no art. 24, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993⁶⁶, ou seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

⁶⁶ Art. 24. É dispensável a licitação:

.....
 II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

.....
 Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

.....
 II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

4.4.2 Celeridade Processual e Prescrição

Da leitura do Manual de PAD editado pela CGU, verifica-se a importância do instituto da prescrição não só no campo da atividade disciplinar. Tal instituto também tem importância em outros ramos jurídicos, estabelecendo um “período para que determinada atitude (providência) seja praticada”. Em linhas gerais, a prescrição punitiva no Direito Disciplinar refere-se ao espaço de tempo no qual a Administração tem o dever e o poder de exercer o *jus puniendi*, ou seja, o direito de punir seus servidores quando da ocorrência potencial de ilícitos administrativos.

No Direito Administrativo Disciplinar, tal prazo começa a correr da data da ciência do fato, de acordo com o art. 142, §1º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Os prazos de prescrição variam conforme a gravidade da infração praticada e a sua conseqüente penalidade, e iniciam sua contagem a partir da data em que o fato se tornou conhecido pela Administração. Em se tratando das penalidades para infrações graves e gravíssimas, denominadas expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo comissionado), o prazo previsto no art. 142, inciso I, da Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, seria de 05 (cinco) anos, exceto quando a infração administrativa também for capitulada como crime, caso em que são aplicados os prazos prescricionais previstos no art. 109 do Código Penal Brasileiro.

Portanto, evidencia-se a necessidade de que os procedimentos disciplinares sejam instaurados em tempo hábil, já que a morosidade na instauração impedirá a imposição de sanção ao servidor faltoso. Porém, mesmo com a instauração do repressivo disciplinar em tempo hábil, a prescrição pode ser reconhecida caso a apuração não seja célere. Isto por que, com a instauração do repressivo disciplinar de natureza acusatória, há a interrupção do prazo prescricional, que ocorre apenas uma só vez, determinando início de sua recontagem quando decorridos 80 (oitenta) dias de sua instauração (sindicância acusatória) ou 140 (cento e quarenta) dias, em se tratando de PAD, de acordo com as orientações do Manual de PAD editado pela CGU. O retorno da contagem do prazo prescricional é baseado na garantia constitucional da razoável duração do

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

processo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal⁶⁷ e, em reconhecida a ocorrência da prescrição ao final da apuração, será possível apenas o registro da ocorrência nos assentamentos funcionais do servidor, na forma do art. 170 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Assim sendo, o instituto da prescrição pode se constituir em um conceito relevante na avaliação da atividade disciplinar, já que sua ocorrência retira o caráter pedagógico, retributivo e neutralizador da pena. A necessidade de controle em relação a instauração tempestiva de procedimentos disciplinares justificou, inclusive, a inclusão de novo módulo de informações no Sistema CGU-PAD⁶⁸ em fevereiro/2015, permitindo o acompanhamento de processos que estejam pendentes de juízo de admissibilidade, investigação preliminar ou aguardando a instauração de procedimento disciplinar que, futuramente, será apto a determinar disponibilizar dados relativos ao tempo médio decorrido entre o conhecimento da conduta potencialmente ilícita pela Administração Pública Federal até a efetiva instauração de procedimento de natureza repressiva.

4.4.3 Anulação

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, não especifica, em lista exaustiva, as hipóteses de nulidade⁶⁹. Apenas estabelece, de forma genérica em seu art. 169 que, diante de vício insanável (prejuízo ao acusado ou lesão a interesse, impedindo a convalidação do ato), seja designada outra comissão e instaurado novo processo, pela autoridade instauradora ou por outra superior, a partir das peças não anuladas, para que se refaçam as demais.

⁶⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação;

⁶⁸ Informação disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/destaques/lancamento-do-modulo-do-cgu-pad-de-processos-a-instaurar>.

⁶⁹ Súmula Supremo Tribunal Federal (STF) nº 473

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Consoante orientações da CGU, a autoridade julgadora pode declarar nulidade total ou parcial do feito e constituir outro trio (com os mesmos integrantes ou não), no mesmo ato, para refazer o processo a partir dos atos declarados nulos. Portanto, a declaração de nulidade não obsta o dever de apurar, por meio da designação de nova comissão. Dependendo da localização do ato nulo no curso do processo, a nulidade pode ser total, alcançando desde o início do apuratório, ou parcial, podendo se aproveitar alguns atos. Nesse caso, as peças processuais não anuladas serão consideradas como elementos válidos do processo, refazendo-se as demais a partir do momento da anulação. Quando se tem nulidade apenas de uma determinada prova que não influenciou em sua convicção, a autoridade julgadora pode simplesmente afastá-la e manter sua convicção inicial, conforme orientação da AGU⁷⁰.

O Manual de PAD editado pela CGU dedica um capítulo inteiro a questão da anulação de repressivos disciplinares de natureza acusatória, listando suas causas principais, todas intimamente relacionadas com o descumprimento de requisitos legais ou cerceamento de defesa:

QUADRO 05: OCORRÊNCIAS FREQUENTES DE ANULAÇÃO

Natureza	Especificação
Competência	a) abertura de processo por autoridade hierárquica totalmente incompetente; e b) incompetência da autoridade julgadora (nesse caso, somente o julgamento será nulo)
Comissão Processante	a) não atendimento aos requisitos funcionais (nível de escolaridade, cargo) dos membros da comissão; b) designação de membros em número inferior ao legalmente previsto (comissão de PAD - ordinário composta por menos de três membros ou, sob rito sumário, com apenas um membro); c) comissão composta por membros não ocupantes de cargo efetivo (demissíveis <i>ad nutum</i>); d) comissão integrada por servidores não estáveis; e e) membros que sejam notória e declaradamente inimigos do acusado (incidente de impedimento).
Direito de Defesa	a) inexistência da notificação do servidor para acompanhar o processo na qualidade de acusado; b) indeferimento de perícia técnica, oitiva de testemunhas e outras diligências, solicitadas pelo acusado, sem motivação; c) falta de defesa escrita; d) recusa reiterada de vista e extração de cópia dos autos do processo solicitadas pelo acusado, procurador legalmente constituído ou defensor dativo; e e) juntada de elementos comprobatórios aos autos após a apresentação das alegações de defesa do indiciado, sem abertura de novo prazo para defesa.

⁷⁰ Informação disponível em www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/nulidades. Pareceres da AGU nº GQ-37 e 17, vinculantes.

Julgamento	a) ausência de identidade entre os fatos constante do indiciamento e do ato decisório; b) julgamento frontalmente contrário às provas produzidas nos autos do processo; c) julgamento divergente das conclusões contidas no relatório final da comissão sem motivação no ato decisório; d) julgamento proferido por autoridade que tenha se revelado, em qualquer momento do cotidiano, inimigo capital do indiciado (incidente de impedimento); e e) aplicação de penalidade desproporcional ao fato imputado ao servidor.
-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela Autora. www.cgu.gov.br. Data de acesso: 15 de agosto de 2015.

Para Carvalho (2011, pg. 1157-1158), a responsabilidade administrativa decorre do vínculo entre o Estado-Administração e seu servidor, cujo objetivo não se encontra restrito a aplicação de eventuais punições, mas também garantir a regularidade do serviço público e a disciplina funcional, havendo uma ligação próxima entre os institutos da anulação e da prescrição em favorecer a impunidade:

“Fato é que a decretação de nulidade de processo administrativo disciplinar, motivada por defeitos procedimentais, pode implicar mesmo a impunidade de servidores verdadeiramente transgressores, os quais, em virtude da anulação total do feito, podem ser favorecidos com a superveniência da prescrição do direito de punir estatal, a impedir o desenvolvimento de um novo processo, para corrigir os erros do anterior desfeito.”

Já se encontra pacificado no Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁷¹ o entendimento de que a declaração de nulidade do processo administrativo implica na desconstituição de todos os seus atos, inclusive o de instauração da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, o que resulta na inexistência do ato interruptivo da prescrição, que deve ser contada, conseqüentemente, desde o conhecimento do fato lesivo até a instauração do segundo processo disciplinar. Também, que a declaração de nulidade de parte do procedimento não obsta que Administração Pública, após o novo término do processo administrativo disciplinar, aplique a penalidade adequada à eventual infração cometida ou que, em caso de nulidade total, instaure um novo procedimento.

⁷¹ MS 8558/DF, 2002/0095484-0
MS 22.728.1/PR
RMS 18.559/AM

Neste sentido, a ocorrência de anulação administrativa de repressivos disciplinares de natureza acusatória pode potencialmente indicar a má qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos pelas CPAD's e o desperdício de recursos públicos, ante a necessidade de designação de outra comissão e instauração de novo processo para apuração do mesmo fato propiciando, em alguns casos, a ocorrência da prescrição punitiva da administração.

4.4.4 Reintegrações pelo Poder Judiciário

O controle jurisdicional da atividade administrativa pelo Poder Judiciário é uma das principais características do Estado Democrático de Direito, garantindo proteção aos cidadãos contra atos legais, omissivos ou comissivos, que venham a ameaçar ou efetivamente causem lesão à direitos, consubstanciado no princípio da universalidade de jurisdição, previsto no Art. 5º, inciso XXXV⁷² da Constituição Federal (CARVALHO, 2011, pg. 1183-1184). Portanto, além de sua anulação pela própria Administração Pública, procedimentos de natureza disciplinar também podem ser objeto de anulação total ou parcial pelo Poder Judiciário.

Esta anulação realizada pelo Poder Judiciário pode determinar a reintegração do servidor apenado com penalidade expulsiva, ou seja, o seu retorno aos quadros da Administração Pública Federal, com ressarcimento de todas as vantagens que lhe seriam devidas durante o tempo em que ficar afastado do cargo, conforme previsto no art. 28 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990⁷³. Gomes (2011, pg. 212-223) indica que o mapeamento de reintegrações se constitui em um meio apto a se verificar se existe a necessidade de fortalecer os instrumentos de apoio e orientação, intensificar o programa de capacitação dos servidores responsáveis pelos procedimentos disciplinares ou incrementar o acompanhamento dos procedimentos disciplinares por parte da CGU.

⁷² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

⁷³ Os trechos significativos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, foram transcritos no Anexo A.

Neste sentido, tal monitoramento poderia elucidar as principais causas de nulidade cometidas pelas autoridades instauradoras, pelas comissões processantes ou pelas autoridades julgadoras, buscando a proposição de melhorias no conteúdo das capacitações oferecidas pela CGU aos atores de procedimentos disciplinares, bem como indicar, através de levantamento geográfico, as instituições com grande quantidade de reintegrações que podem estar necessitando de maior orientação, acompanhamento e apoio por parte da CGU.

Apesar do aumento da quantidade de demissões ligadas ao SisCOR não ter, *a priori*, refletido na quantidade de reintegrações judiciais de caráter definitivo, torna-se relevante o seu monitoramento constante já que muitas portarias de reintegração foram desconsideradas na análise realizada, conforme tabela abaixo (GOMES, 2011, pg. 219):

TABELA 16: REINTEGRAÇÕES DETERMINADAS PELO PODER JUDICIÁRIO (2004-2008)

<i>Tabela 1 - Quantidade de reintegrações determinadas pelo Judiciário Federal, selecionadas aquelas decorrentes de decisões definitivas ou transitadas em julgado, por ano</i>						
Tipos de decisão judicial	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Definitivas	18	12	11	10	18*	63
Trânsito em julgado	6	5	7	8	0	26
TOTAL	24	17	18	18	18	89

* Nota: para o ano de 2008, considerando que os dados foram levantados até agosto, fez-se a projeção para a proporção para os 12 meses (8 para 12).

Fonte: GOMES (2011).

A taxa de reversão das demissões administrativas foi analisada por Alencar & Gico JR (2011, pg. 89), como um teste de solidez jurídica dessas decisões, onde uma alta taxa de reversão poderia potencialmente indicar discrepância entre condenações judiciais e administrativas, não de um desempenho ruim do sistema judicial, mas sim de um sistema administrativo arbitrário ou de divergência substancial de critérios de prova utilizados pelo sistema judicial e administrativo, resultando em insegurança jurídica. Quando analisados os dados de reintegração no período compreendido entre 1993 e 2005, verificou-se que apenas **4,5%** dos servidores demitidos foram judicialmente reintegrados em decisão transitada em julgado, de um universo de **441**

(quatrocentos e quarenta e um), o que indicaria a alta solidez dos procedimentos administrativos de natureza disciplinar:

TABELA 17: RESUMO DAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO (1993-2005)

	MAP	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	ANTIGOS TERRITÓRIOS	TOTAL
SERVIDORES DEMITIDOS	45	57	19	1	255	44	14	6	441
AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO	30	58	17	3	180	32	8	5	333
SERVIDORES QUE ACIONARAM	23	33	9	1	124	24	7	3	224
LIMINARES CONCEDIDAS	0	0	0	0	5	1	0	0	6
SENTEÇAS DE REINTEGRAÇÃO	0	4	0	1	21	3	0	0	29
SENTEÇAS DEFINITIVAS DE REINTEGRAÇÃO	0	6	6	0	6	1	1	0	20
SENTENÇAS PELA IMPROCEDÊNCIA	5	18	0	1	39	8	2	4	77
SENTENÇAS DEFINITIVAS PELA IMPROCEDÊNCIA	9	18	8	0	56	10	3	0	104

Fonte: ALENCAR & GICO JR (2011).

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos na coleta de dados perante a CGU e nas entrevistas semi-estruturadas, contrapondo-as ao referencial teórico exposto no capítulo anterior, visando identificar a existência de pontos de aproximação ou contradições. Para este fim, foram definidas **05** (cinco) Grades de Análise.

A qualificação das Instituições e dos Sujeitos envolveu a identificação de aspectos relativos ao cargo público ocupado (estabilidade, efetividade, formação profissional, tempo de experiência no serviço público e em atividade disciplinar), a formulação e/ou execução de políticas de capacitação ou treinamento, a existência dos recursos humanos e financeiros, o mapeamento das competências exigidas e as dificuldades enfrentadas pelas instituições na execução da atividade disciplinar. A segunda Grade de Análise compreendeu a identificação dos elementos relacionados à autonomia, a forma de interação entre os entes que compõem o SisCOR (CGU/Corregedorias Setoriais/Corregedorias Seccionais/ Comissões de PAD) e os entes encarregados das atividades de responsabilização cível e penal, realizadas através do Poder Judiciário, bem como a percepção das atividades relacionadas à responsabilização administrativa pela população em geral.

A existência de indicadores de desempenho institucionalizados iniciou a terceira Grade de Análise, relacionada à prospecção e interpretação de conceitos para a criação de indicadores de desempenho, contemplando o juízo de admissibilidade, prescrição, anulações e reitegrações pelo Poder Judiciário, dentre outros citados pelos entrevistados. A Grade de Análise relativa ao Sistema CGU-PAD visou identificar, na percepção dos entrevistados, se sua base de dados e funcionalidades apresentariam o grau de confiabilidade necessário para a extração de informações de natureza disciplinar visando avaliar o desempenho das instituições em geral, bem como o posicionamento da CGU sobre o tema. Por fim, foi inserido na presente pesquisa item específico relacionado à todas as informações obtidas na entrevistas que, embora não explicitamente indicadas em seu roteiro, colaboraram para a maior compreensão da execução da atividade disciplinar de natureza repressiva.

É de se verificar que as informações recebidas da CGU sobre sua estrutura funcional serão objeto de análise em item específico da qualificação das instituições e sujeitos. Contudo, as demais informações recebidas da CGU relacionadas aos dados da execução da atividade disciplinar repressiva no PEF serão incluídas nas Grades de Análises conforme a natureza e pertinência do assunto. As informações provenientes da CGU contemplaram **04** (quatro) arquivos em formato PDF, incluindo a resposta aos quesitos⁷⁴.

Os trechos das entrevistas semi-estruturadas transcritos neste capítulo foram selecionados em razão da completude de respostas onde, para cada item das Grades de Análise, foram indicados os elementos de consenso ou discordância considerados relevantes. Nesses trechos, elementos que pudessem gerar a identificação das instituições foram substituídos por palavras em caixa alta.

5.1 Qualificação das Instituições e Sujeitos

No tocante às entrevistas semi-estruturadas, foram entrevistados **16** (dezesseis) servidores públicos, em **07** (sete) instituições do Governo Federal, tendo-se obtido aproximadamente **388** (trezentos e oitenta e oito) minutos de gravação.

5.1.1 Corregedorias – Seccionais

Dentre os entrevistados, identificou-se uma diversidade de experiências em relação ao tempo de exercício na Administração Pública Federal e na execução de atividade disciplinar, bem como variedade quanto as estruturas de cada Corregedoria-Seccional em relação ao total de servidores ativos e pasta ministerial de vinculação, o que propicia uma maior exploração do tema. Como pontos em comum, todos os servidores entrevistados ocupam cargo de natureza efetiva na Administração Pública Federal, são estáveis no serviço público e possuem graduação superior em diversas áreas de formação, aonde apenas **03** (três) destes não possuem titulação adicional (especialização, mestrado ou doutorado), conforme informações no quadro abaixo:

⁷⁴ Íntegra deste documento inserido no Anexo B.

QUADRO 06: INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS ENTREVISTADOS E SUAS INSTITUIÇÕES

Identificação	Quantidade Servidores Ativos	Identificação	Sexo	Tempo de Exercício Administração Pública (em anos)	Tempo de Exercício Atividade Disciplinar (em anos)
Instituição A	900	Servidor 01	F	32	4
		Servidor 02	F	9	3
		Servidor 03	M	9 1/2	4 1/2
		Servidor 04	M	8	2 1/2
		Servidor 05	M	9	1
Instituição B	800	Servidor 01	F	27	5
		Servidor 02	M	30	10
Instituição C	400	Servidor 01	M	25	5
Instituição D	2.400	Servidor 01	M	32	1/2
Instituição E	700	Servidor 01	M	8	3 1/2
		Servidor 02	M	10	5
		Servidor 03	M	10	8
Instituição F	2.000	Servidor 01	M	14	9
		Servidor 02	M	7	7
		Servidor 03	F	7	7
Instituição G	Superior a 10.000	Servidor 01	F	35	24

Fonte: Elaborado pela Autora. A quantidade estimada de servidores ativos foi obtida junto ao www.portaldatransparencia.gov.br em 15 de agosto de 2015. Seus valores foram aproximados visando evitar a identificação das Instituições.

Em atenção a quadro de pessoal, as Corregedorias-Seccionais visitadas apresentam estrutura diferenciada de organização em relação aos recursos humanos empregados na execução da atividade disciplinar: **02** (duas) instituições não possuíam quadro permanente de pessoal, selecionando servidores de outras unidades organizacionais para compor comissões de PAD em razão da demanda existente; **02** (duas) instituições possuíam um quadro mínimo de pessoal em seu quadro permanente selecionando, em razão da demanda, servidores de outras unidades para atuação disciplinar, quando necessário, e **03** (três) instituições possuíam um quadro permanente dedicado exclusivamente a essas atividades.

Contudo, **todos** os entrevistados relataram, em maior ou menor grau, que a grande dificuldade encontrada pela sua Corregedoria-Seccional residiria na insuficiência de recursos humanos qualificados, gerando grande sobrecarga de trabalho já que a execução da atividade disciplinar, embora possa ser legalmente atribuída a qualquer servidor estável ocupante de cargo efetivo (procedimentos acusatórios), é vista com certo “preconceito” por parcela significativa dos

servidores públicos. Também se exigiria um servidor com perfil psicológico diferenciado e alto grau de comprometimento em razão do constrangimento e da importância dessa atividade:

Instituição A - Servidor 03: A dificuldade, sim, em termos de conseguir pessoal, e pessoal qualificado em número suficiente.

Instituição A – Servidor 05: Como mencionei e, até então, não tinha a menor ideia disso, até talvez tivesse algum preconceito né, em função da opinião de colegas, por estar há pouco tempo na casa: "Ah, essa é uma área horrível, terrível, não serve pra nada, você vai lá só pra prejudicar os outros". Enfim, todo tipo de preconceito. Mas ao realizar os trabalhos dessa comissão eu tive um pouco de contato com legislação, já que não tenho formação na área jurídica, e tive uma ideia inicial da importância disso, né, porque eu trabalhei no PAD de contratos.. contrato mal feito, então dinheiro público sendo desperdiçado. (...) Também estamos vivendo no atual momento a operação lava-jato, então a gente acompanha também pela imprensa .. o impacto disso né, o volume de dinheiro público desperdiçado, (...) mas é uma área extremamente importante.

Instituição G – Servidor 01: Então o que acontece, você tem um trabalho que é muito minucioso, muito cheio de detalhes, que merece um estudo profundo, cuidadoso, que muitas vezes você não pode dar porque você tem um monte de PAD pra fazer. E a administração te cobra resultado no final do ano: "Poxa, você não vai entregar? Você tem cinco processos e só vai entregar dois?" Se você olhar como é cada um, os desdobramentos que cada PAD pode acarretar.. às vezes você acha que vai acabar um PAD em 3 meses, o PAD leva um ano. Começa a enrolar, você puxa um fio, começa a vir irregularidade que é conexas, você tem que apurar, então o PAD se agiganta. Então, eu digo, nós temos um grande quantitativo de servidores. Muita, a maioria é de PAD, trabalha

em PAD, mas a demanda.. esse número de servidores nunca vai ser suficiente pra essa demanda, pelo menos na nossa Corregedoria.

Instituição B – Servidor 01: Eles têm que ser pessoas com equilíbrio emocional muito bom, tem que ter uma conduta libada para trabalhar aqui, não tem que ter desvio de conduta, então essa ficha é analisada e tem que ser pessoas discretas para lidar com apuração de processos disciplinares, tem que ser uma pessoa que tenha o compromisso com sigilo e também tem que ter coerência para fazer um processo e ter uma percepção do que é uma investigação disciplinar, porque não é só formação em direito, tem que ter uma noção, mas também tem que saber como conduzir uma investigação....

Instituição C – Servidor 01: Como eu disse antes, ninguém gosta de ir contra colega. Não é da formação de brasileiro. Ele acha que ele vai ser cacoete, ele acha que vai ser. E o brasileiro se esquece que se a gente não cumpre a lei, a lei não serve para nada. Então a lei tem que valer para nós, para nossa mãe, para nossos amigos, para todo mundo, ou então não vale para ninguém. E a dificuldade é que toda vez que se tenta montar uma sindicância, eu acredito que não seja só nesse órgão público, há dificuldade de você achar bons valores para compor essa comissão, porque a maioria diz que está ocupado, a maioria diz que não pode, quando na verdade a pessoa fica desconfortável em fazer algo contra um colega.

Instituição D – Servidor 01: A falta de experiência, né, dos servidores, na condução dos processos de PAD e a resistência também, dos servidores, por não ter essa prática. Por não ser a prática da instituição, dessa vivência. Então o servidor tem sempre muito receito de estar nessa condição, de estar investigando um colega de trabalho, existe uma

questão corporativa dentro disso... Então acho que isso cria uma certa resistência nas pessoas.

Instituição E – Servidor 03: Eu acho que não é suficiente para o número de processos que a gente tem. A gente sempre tem essa sensação de que está sobrecarregado, porque para compor as comissões a gente... os servidores da unidade acabam tendo que fazer parte desses processos e participam também da fase de investigação, então a gente fica um pouco sobrecarregado. Eu acho que tinha que aumentar um pouco o quadro com pessoas aptas a participar, com conhecimentos e habilidades que sejam, né, pertinentes a essa atividade, com perfil também, porque às vezes é difícil você achar alguém que tenha um perfil para esse tipo de atividade...

Instituição E – Servidor 03: Eu entendo que sim. Primeiro de formação de comissão. Tem comissão que demora muito tempo para ser formada por conta de encontrar pessoas aptas, capazes e dispostas a participar de PAD, né. Tem sempre um fator subjetivo porque às vezes a pessoa que se interessa a participar não é a mais adequada. Seja porque não demonstra as habilidades, as competências e atitudes para esse tipo de tarefa, e porque, no geral, as pessoas não querem participar mesmo, é visto como uma tarefa chata, né.

Embora tenha sido identificada a unanimidade sobre o perfil psicológico diferenciado exigido para a execução da atividade disciplinar de natureza repressiva, não se vislumbrou consenso em se tratando da formação acadêmica ideal. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, exige apenas que os servidores que componham a comissão sejam estáveis e, especificamente, seu presidente, ocupe cargo efetivo superior ou de de mesmo nível, ou tenha nível de escolaridade superior ao do indiciado⁷⁵. Contudo, apesar desta disposição legal, muitos

⁷⁵ Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

entrevistados consideraram a formação superior, com graduação em Direito, como relevante para a qualidade dos trabalhos desenvolvidos. Outros entrevistados indicaram apenas a formação superior, sem graduação específica, ou até nenhuma formação superior, desde que o servidor apresentasse comprometimento, bom senso, postura e boa vontade em aprender:

Instituição A – Servidor 01: Em princípio, bom senso. Em segundo lugar, um controle emocional muito grande. E ser estudioso. Estudar a matéria correicional o máximo possível e entender um pouco de tudo. Tem que entender um pouco de administração, tem que entender um pouco da área finalística do seu órgão, ou então cada comissão tem que ter um representante que saiba um pouco daquilo que a gente tá trabalhando naquele processo. Mas principalmente um enorme bom senso e muito controle emocional.

Instituição A – Servidor 02: Ah, eu acho que sim, ter um nível superior ajuda, porque enfim tem que redigir muita coisa, mas seria só uma média, porque não necessariamente, você pode ter alguém até não tenha nível superior completo e redija e leia muito bem, não tenha dificuldade de fazer nada disso, eu acho que formação é mais complementar do que uma formação específica de nível superior, porque ter conhecimento de lei de processo administrativo, da lei de licitação, eu diria é mais importante do que uma formação superior específica, não que não ajude, certamente em Direito, por exemplo, já traz todo um conhecimento que vai ser pertinente, mas eu diria que o conhecimento mais importante é esse acessório que o servidor tem que adquirir ao longo da carreira enquanto servidor ou depois de estar aqui, enfim, tem que buscar de alguma forma essa complementação, que a princípio não vem nem numa faculdade de direito, você vai aprender essas coisas específicas de administração pública.

Instituição A – Servidor 03: ãhn... O Direito Administrativo Disciplinar é algo muito específico dentro do Direito. Claro que seria ideal uma formação em Direito, porém dificilmente profissionais de Direito, recém formados, digamos, terão assim uma preparação especial que qualquer outro servidor poderia ter. Por exemplo, um servidor que tem uma mínima experiência com contratos, ele tem plena capacidade de absorver a parte técnica do Direito Disciplinar. A questão do perfil é outra coisa. O que eu digo é que há muitos profissionais do Direito que não são formados em Direito. E a Corregedoria é algo assim.

Instituição C - Servidor 01: Olha, pode ser que eu me engane, mas a minha percepção é que não é questão de qualificação. É questão de temperamento e postura. O servidor que queira atuar na área de correccional ele tem que ter uma postura neutra. Não pode fazer parte de panelas para evitar de pré-julgar ou prejudicar uma sindicância. Eu acho que tem que ter muito bom senso e tem que ter um perfil de autoridade. Se ele não tem autoridade, ele não vai conseguir ser corregedor em lugar nenhum. (...) Só complementando, quanto à formação, eu não vejo que a formação lá, por exemplo, advogado ou economista ou atuário ou financista faça diferença no perfil de alguém que trabalhe em área de correição por que mesmo... alguém pode dizer: - não. O pessoal de Direito entende mais de leis. É. Entende mais de leis. Mas as leis que regem o sistema de correição não são dadas na faculdade de Direito. Então eles vão ter que estudar como qualquer outro para atuar nessa área.

Instituição D – Servidor 01: Eu acho que... Bom, eu tinha um entendimento de que as pessoas deveriam ter essa formação na área jurídica, né, mas entendo que não é tão necessário. Eu acho que o importante é que as pessoas tenham a vontade de aprender, que entendam que seu papel enquanto servidor é esse, que aquilo é mais uma outra condição atribuída a sua função, ao seu cargo, e que as pessoas

possam, realmente, se apropriar desse conhecimento. Acho que a boa vontade, estar aberto a aprender, a atuar dentro uma nova área, acho que isso é a qualificação principal que ele deva ter. É lógico, há uma escolaridade exigida mínima que tem que ter, lógico, mas eu entendo que até o indivíduo de ensino médio tenha condições, com formação de ensino médio e que tenha boa vontade, ele tenha condições de atuar tecnicamente em algumas situações de processo administrativo.

Instituição E – Servidor 01: Eu acho que varia caso a caso, mas um membro com formação jurídica, eu acho que é importante.

Instituição E – Servidor 03: É, acho que Direito é fundamental. Embora você possa ter pessoas com outra formação, mas com alguns conhecimentos básicos em Direito, porque a gente lida o tempo todo com questões e termos jurídicos. Sempre que eu estou treinando uma comissão, eu costumo usar um exemplo bem grotesco: eu digo que forma-se um tribunal, naquele momento, forma-se um tribunal no termo mais jocoso que possa parecer, assim, então aquele processo vai ser instaurado, você vai ter uma série de atos que têm que acontecer em sequência, a garantia de defesa e, no final, vai ter um julgamento. E quando a pessoa não domina esses conhecimentos e termos, ela encontra uma dificuldade. Você perguntou mais conhecimentos... Eu acho que além disso a pessoa tem que ter coisas que estão fora dessas habilidades, eu acho que você tem que ter sensibilidade, equilíbrio emocional, ahn... você tem que ter condutas e caráter ilibados, sabe, você não... Tem algumas pessoas que não demonstram esse tipo de habilidade, que podem ter um poder na mão que pode ser bem preocupante. Então se você coloca uma pessoa que não tem essas características, você pode ter consequências depois.

Instituição E – Servidor 02: Eu acho que não seria obrigatório, mas é recomendável que seja formado em direito, mas se a pessoa não for formada em direito, mais que tenha bastante conhecimento jurídico pelo menos na área, ajuda muito, e especificamente curso de regime disciplinar mesmo. Eu acho que curso de oratória e técnica de entrevistas ajuda, mas o principal mesmo é o conhecimento jurídico.

Instituição F – Servidor 01: Eu nem entendo que tenha que ser uma formação só dentro de uma área, dentro de uma formação universitária x ou y. Eu acho que é de suma importância que sejam capacitados. Você pode ter um engenheiro bem capacitado fazendo um PAD. Porque se você restringir, só quem tem Direito que pode fazer, só quem tem uma noção maior de legislação, não acho que é de suma importância, não. O importante é a capacitação. Até mesmo porque você pega PADs, por exemplo, quem é formado numa área de Direito, às vezes tem que entender de engenharia, tem que entender de tantos assuntos, que o mais importante é você montar essa capacitação.

Instituição F – Servidor 03: Certamente. É muito interessante quando o servidor que atua na área correcional, ele tenha formação em Direito, em primeiro lugar, embora não seja exclusivo dos servidores que tenha formação em Direito,(...). Mas é interessante que os servidores tenham principalmente aquele perfil de serem discretos. É interessante que o servidor tenha um perfil de ser uma pessoa discreta. A questão do comprometimento também, porque ampara para atuar na... a atividade correcional é uma atividade muito ingrata. Então a pessoa que tem um perfil psicológico meio instável, é complicado de atuar na área correcional por que a gente sofre muita pressão. Então, enfim, basicamente acredito que seja essa situação. A questão do comprometimento, do conhecimento e enfim.

Não foi obtido consenso em relação a existência de uma estratégia geral de treinamento ou capacitação na área disciplinar repressiva. Apenas **03** (três) Instituições possuem um plano anual de capacitação específico para os seus servidores que atuam na área correcional e, em duas delas, esta capacitação também é oferecida ao corpo funcional em geral. Nestas situações, a iniciativa é da própria Corregedoria-Seccional. Os servidores das demais instituições consultadas informaram a inexistência de plano de capacitação específico, situação em que caberia a cada servidor propor a capacitação que julgar pertinente. Destacam-se, contudo, as informações de que, por falta de recursos orçamentários, os cursos oferecidos pela CGU não estariam suprindo as necessidades das Corregedorias-Seccionais, e que o Manual de PAD tem sido utilizado como instrumento de auxílio ao servidor na busca por orientações em matéria disciplinar:

Instituição A – Servidor 02: A iniciativa de capacitar os servidores em geral é da corregedoria, e a capacitação dos servidores da corregedoria é da corregedoria também, e tem uma outra demanda, que vem dos próprios servidores, mas tem uma plano que é da unidade, um plano institucional, digamos assim.

Instituição A – Servidor 05: Eu vejo uma preocupação nesse sentido por parte da corregedoria,(...). Então aqui a gente tem concentrada essa questão da capacitação pra gente da corregedoria, mas também existe um treinamento, palestras e cursos dados pra todo o corpo DA INSTITUIÇÃO A. É... no sentido de.. levar informação né, da matéria correcional, dos direitos e deveres. É.. já por parte da administração superior não.. não saberia apontar alguma ação nesse sentido. Eu acredito que a iniciativa vem mais é da corregedoria mesmo.

Instituição B – Servidor 01: Mas existe uma previsão da gente, já que a CGU, ela não está conseguindo alcançar a capacitação dos servidores por conta de falta de recurso, a gente está pensando no próximo ano em fazer uns treinamentos nos Estados para poder suprir essa necessidade.

Instituição E – Servidor 02: Não específico. A gente faz cursos de regime disciplinar, desses que tem no mercado.

Instituição E – Servidor 03: A gente tem um plano de capacitação que os servidores da Corregedoria participam do pactuamento desse plano para os períodos seguintes, sempre. Agora, ações voltadas para formar um grupo específico de servidores aptos a participar de processos de natureza disciplinar, a gente ainda não tem, embora haja um desejo de que isso aconteça. Já houve, em um dado momento, aqui nesse órgão, tinha um grupo de servidores que eram treinados e formavam um banco de dados de que você poderia fazer uso caso houvesse necessidade. Hoje a gente não tem, mas há uma proposta, enfim, uma força de trabalho que a gente está tentando recompor para montar esse grupo novamente, treinar pessoas para formar um banco de dados de possível membros futuros de comissão, ou até de assessores para comissão... secretários, enfim... defensores dativos, no caso de ausência de defesa, enfim, a gente gostaria de ter braço para compor isso, mas a gente hoje está atuando mais nos processos em si, no apagar incêndios.

Instituição F – Servidor 01: É um mix, né? Você tanto pode solicitar a necessidade de capacitação como também, de acordo com o seu trabalho, pode ser percebido que você tá... haver a percepção de que você está precisando de uma capacitação. Nem sempre é fácil abranger todo mundo que precisa ao mesmo tempo. Então às vezes é feito um cronograma, mas que ao final é feita a capacitação. Nem sempre é imediata, mas mesmo que você não consiga uma capacitação imediata, é sempre possível você ser enquadrado na próxima capacitação.

Instituição F – Servidor 02: Não, no momento não tem uma política, no momento tem algumas linhas de capacitação que, na verdade, que devem ser conduzidas pelo servidor, que é a licença de capacitação, que é para todos servidores e não tem mais nada que isso, não tem cursos indicados, não tem um programa de capacitação, não, isso simplesmente não existe em qualquer roteiro de capacitação para o servidor de correição da INSTITUIÇÃO F.

Instituição G – Servidor 01: Não! Não tem política periódica. Não, não tem. Mas hoje, com o manual da CGU, que eu acho muito bom.. só não posso dizer excelente porque sempre tem uma coisa mudando, inovando, mas eles sempre procuram se atualizar. Eu acho muito bom! O manual é um grande suporte. Pras comissões que tem alguma dúvida, entendeu? Então, de certa forma, apesar de não ter na INSTITUIÇÃO G essa periodicidade de treinamento, existe sempre essa possibilidade de sanear uma dúvida pela consulta do manual.

À exceção dos servidores da Instituição B, todos os demais entrevistados relataram a visão de insuficiência de recursos orçamentários e financeiros em suas instituições, bem como na Administração Pública Federal em geral. Tal insuficiência teria reflexos na falta de estrutura física e bens de consumo permanentes para a execução das atividades disciplinares, dificuldade na realização de diligências, intimações e notificações por falta recursos para o pagamento de diárias e passagens e, inclusive, impossibilidade de participação em eventos de capacitação. Considerando tal panorama, foi indicado por parte dos entrevistados o uso da videoconferência como um instrumento capaz de auxiliar as comissões disciplinares na execução de suas atividades, com a consequente economia de recursos públicos. A adoção da videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do SisCOR foi de iniciativa da CGU, através de regulamentação específica⁷⁶:

⁷⁶ Instrução Normativa CGU nº 12, de 01 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_crg_12_2011.pdf.

Instituição G – Servidor 01: Antigamente a gente teve mais problema. A gente não tinha papel pra trabalhar, a gente não tinha tonner, a gente não tinha água para beber, a gente pagava tudo do nosso bolso. Hoje está um pouco melhor. Hoje nós temos um andar, todas as salas tem computador, nós temos impressora, nós temos água. Mas a questão orçamentária ainda é um problema, né, ainda é, mas eu acho que aí já foge ao controle de Corregedoria em si, né, é mais uma questão do país. Mas, o orçamento sempre atrapalha um pouco, porque você fica um pouco limitado né, nas suas ações.

Instituição A – Servidor 01: Esse problema, ele transcende nesse exercício, porque o país está vivendo um momento de enorme contingenciamento. E a gente também pode trabalhar com secretários *ad hoc* pra fazer comunicações com servidores que estão fora. Nós evitamos hoje das comissões saírem, nós fazemos os convites aos acusados pra trabalhar aqui. Então nós procuramos de toda a maneira possível minimizar o custo e, se ainda assim for mais difícil, a gente entra em contato com a CGU e tem a possibilidade de fazer por vídeoconferência, mas esse exercício de 2015, que houve o maior problema por causa desse contingenciamento do Governo Federal, mas antes não tinha, não.

Instituição A – Servidor 03: É, falta de recurso é algo que eventualmente assalta qualquer instituição do serviço público federal. Porque oscila, né, há variações na economia, há cortes, há momentos de maior facilidade de obtenção de recursos. Eu nunca observei nada sendo deixado de fazer, talvez sendo feito de forma não ideal - não vou dizer nem precária - porque, no final, o esforço dos servidores compensa. É claro, né, se a gente tivesse uma facilidade, por exemplo, de poder bancar do órgão, o próprio órgão, uma perícia técnica, isso seria muito bom, mas o próprio servidor sabe que não pode, que não vai ter sucesso em certas demandas.

Instituição A -Servidor 05: Claro que a gente também tá passando por um momento de corte de custos, então é... qualquer custo envolvido, seja com viagem ou treinamento também foi reduzido né.. é.. a gente teve um caso de um... de um evento onde um servidor, embora indicado, não pode comparecer no evento correcional que seria lá em Brasília.

Instituição F – Servidor 02: Bom a orçamentária (dificuldade) é a mais evidente, sem dúvida, a orçamentária é muito grande dentro da INSTITUIÇÃO F de forma geral. Hoje em dia a gente trabalha muito com vídeo conferência, que é uma coisa que reduz muito os custos, (...) A gente tem uma estrutura péssima, dificuldade... a gente para conseguir uma máquina de triturar documento foi um parto, e é um negócio barato e a gente usa muito, o documento tem que ser destruído, as máquinas, os computadores geralmente levam muito tempo para serem trocados, a estrutura é bem fraca. (...) Absolutamente insuficiente. Voltando a questão de capacitação, algumas vezes a gente pediu orçamento para fazer algum curso específico ou para ir num congresso ou até para um encontro das corregedorias da CGU em Brasília, é difícilimo conseguir dinheiro, e no máximo a gente consegue mandar um servidor.

Instituição F – Servidor 03: Certamente não. E isso impacta muito por que, por exemplo, até em questões pequenas nós temos dificuldade de cumprir diligência fora do município do Rio porque isso demanda pagamento de diária para o servidor e enfim. E para se ter noção, no nosso caso há recusa de pagamento de diária. Viagens então, passagens, então, nem sonhando. Então, de fato, a situação foi... cada corte orçamentário foi impactando, a gente chegou ao ponto de evitar que servidor cumpra diligência fora do município do Rio. A questão da videoconferência, a criação da videoconferência para realização das oitivas diminuiu muito esse impacto, essa questão financeira, porque a

comissão não precisa mais estar se deslocando, a gente realiza os atos mediante videoconferência. Mas ainda assim, quando há necessidade de intimar uma pessoa fora do município do Rio, fora da região metropolitana, a gente já encontra esse tipo de dificuldade, para se ter noção de quanto a questão do recurso é... enfim.

Instituição E – Servidor 02: Baixo quantitativo de pessoal capacitado para atuar nesse tipo de processo, estrutura logística de sala e de tudo, agora que a gente conseguiu essa sala aqui porque a gente não tinha e usava a sala do corregedor para trabalhar, ou tinha que tirar o corregedor da sala dele para praticar os atos, essas são as dificuldades.

Apesar dessa visão geral de insuficiência de recursos, nenhum entrevistado foi capaz de indicar os valores anuais estimados de gastos com correição de cada instituição. Apenas a Instituição B possuía um orçamento específico, voltado exclusivamente para ações de capacitação. Sobre a forma de cálculo dos custos da atividade disciplinar repressiva, foi evidenciado pelos entrevistados profundo desconhecimento sobre os itens que o compõe, sendo que alguns de seus elementos foram indicados separadamente, tais como capacitação, valor-hora de cada servidor, estrutura-física e gastos com diárias e passagens:

Instituição A – Servidor 03: Eu nunca parei para fazer esse cálculo, mas vamos pegar o salário de cada servidor (...) Fora a estrutura física, computadores, (...) É, nunca houve esse detalhamento, que eu saiba, com a atividade de correição em si, mas o gasto com passagens e diárias é muito variável, né, porque depende da natureza do processo.

Instituição B – Servidor 01: Não, tem o valor estimado, eu não me recordo agora o valor que a gente não tem nem utilizado, porque eu sigo um pouco a missão da CGU, economizar recursos públicos, então a gente tenta fazer o máximo com menos de recursos públicos, mas a gente tem um orçamento e nunca tem que alcançar esse orçamento, então até para

capacitação tivemos também ao longo do tempo, então todos os exercício aqui, mas eu tenho priorizado aquelas capacitações que sejam gratuitas ou as que sejam fornecidas, na maioria das vezes, são fornecidas pela CGU ou quando muito uma capacitação que tenha um perfil adequado, uma programação adequada às atividades nossas aqui. Se bem que, como a correição precisa de saber um pouco de licitação, de contrato pessoal, a ideia é que todos passem por treinamentos diversos, não só da área correcional.

Instituição D – Servidor 01: A dificuldade é no sentido de você estruturar o setor como ele tem que funcionar, as coisas estão em promessas, que acredito que irão ocorrer, e como o serviço público passa por um processo de enxugamento de verbas, eu acho que nesse sentido é patente que não existe esse tipo de destinação de verba para isso, entendeu. Eu acho que na Corregedoria, para a Corregedoria, não existe esse tipo de... uma verba, sabe, uma dotação de verba para a Corregedoria, não, a instituição não se deu conta ainda dessa necessidade.

Instituição F – Servidor 01: Não tenho essa noção de valores não. Porque, até mesmo como você falou, não é divulgado esse retorno, não.

Instituição G – Servidor 01: Não! Porque o gasto não pode ser medido só com as diárias, né? Se fosse só com as diárias seria fácil mensurar, porque nós temos um sistema, você pega no final do ano o que foi gasto. (....) Mas eu acho que o gasto vai muito além disso. Você tem a dedicação dos servidores que estão lotados numa Corregedoria pra esse tipo de demanda, né, disciplinar, que poderiam estar desenvolvendo... a área fim aqui é muito carente (....). Então, se você destaca servidores para uma área correcional, (....) isso também implica num custo, mas a gente não tem como mensurar. Eu não... eu não tenho essa visão.

5.1.2 A CGU

De acordo com a Resposta a Pedido de Informação⁷⁷, a CGU conta com um total de servidores ativos em exercício na ordem de **1.782** (mil setecentos e oitenta e dois). A quantidade de servidores ativos em exercício na CRG, ente responsável pela atividade de correição, é na ordem de **161** (cento e sessenta e um), sendo que foram instalados Núcleos de Correição (NACOR) nos Estados da Bahia (com **03** servidores), do Ceará (com **04** servidores), de Minas Gerais (com **04** servidores), do Paraná (com **02** servidores), do Rio de Janeiro (com **07** servidores), do Rio Grande do Sul (com **03** servidores) e de São Paulo (com **04** servidores) que, embora subordinados administrativamente ao Chefe de cada Controladoria-Regional, são tecnicamente subordinados ao Corregedor-Geral da União. Adicionalmente, foi informado que outros **10** (dez) servidores lotados em unidades distintas da CRG e do NACOR desempenham alguma atividade disciplinar, quando requisitados.

A CGU relatou a inexistência de qualquer estudo que indique o quantitativo ideal de servidores para a execução de suas atividades. Quanto a sua disponibilidade orçamentária nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, esta poderia ser avaliada pelos aspectos de dotação orçamentária inicial; alterações orçamentárias e limites autorizados para empenho durante exercício; e limite final autorizado para empenho (orçamento final, considerando contingenciamento) onde, a despeito do crescimento nominal do limite final disponível para empenho, via de regra, apenas ao final dos exercícios teria havido autorização para a utilização dos recursos (mediante suplementação orçamentária ou expansão de limite para empenho), ocasionando sua utilização sem um planejamento ideal e algumas dificuldades, estas mencionadas nos relatórios de gestão da CGU nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, de acordo com a tabela abaixo:

⁷⁷ Íntegra do documento contido no Anexo B.

TABELA 18: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CGU

Exerc.	Dotação Inicial	Suplementação		Dotação final	Limite para empenho (contingenciamento)			Limite final
2011	81.400.000,00	1.151.840,00	Decreto 01/08/2011	82.551.840,00				68.353.936,00
2012	67.417.052,00	715.490,00	Decreto 28/06/2012	78.594.297,00				77.778.518,70
		6.391.704,00	Decreto 17/10/2012					
		4.070.051,00	MP 598, de 28/12/2012					
2013	84.632.353,00	22.661,00	MP 598/2012, de 28/12/2012 (reabertura crédito extraordinário)	84.823.014,00	Limite	84.228.750,70	Decreto nº 7.995, de 02/05/2013	79.424.743,70
		168.000,00	Decreto 08/07/2013		Redução	6.927.356,00	Decreto nº 8.021, de 29/05/2013	
					Redução	9.876.651,00	Decreto nº 8.062, de 29/07/2013	
					Expansão	12.000.000,00	Portaria SOF nº 169, de 01/11/2013	
2014	77.515.180,00	311.560,00	Decreto 17/06/2014	89.148.267,00				88.623.000,00
		11.321.527,00	Decreto 07/11/2014					
2015	81.718.454,00	9.860.000,00	Decreto 02/09/2015	91.578.454,00	Limite	80.413.560,00	Decreto nº 8456/2015, de 22/05/2015	91.578.454,00
					Expansão	11.164.894,00	Portaria SOF nº 67, de 16/10/2015	

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

É importante destacar, ainda, a informação de que o crescimento, ano a ano, do limite orçamentário se deu apenas em termos nominais e, além disso, no mesmo período, conforme teria sido ressaltado em seus relatórios de gestão, à CGU foram atribuídas novas competências que exigiriam, como contrapartida, crescimento real de seu orçamento e quadro de pessoal.

A partir de dados obtidos junto ao Sistema CGU-PAD, a CGU informou a quantidade total de Processos Administrativos Disciplinares, Ritos Ordinário e Sumário com base na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instaurados nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro), cuja supervisão representa apenas uma parcela das atividades atribuídas à CRG:

TABELA 19: QUANTIDADE TOTAL DE PAD'S INSTAURADOS NO PEF

Pasta	2013	2014	2015	Total Geral
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	51	42	38	131
Ministério da Ciência e Tecnologia	12	12	7	31
Ministério da Cultura	26	21	26	73
Ministério da Defesa	45	53	24	122
Ministério da Educação	707	875	392	1974
Ministério da Fazenda	131	104	95	330
Ministério da Integração Nacional	23	14	9	46
Ministério da Justiça	730	483	314	1527
Ministério da Pesca e Aquicultura	3	5	9	17
Ministério da Previdência Social	307	243	166	716
Ministério da Saúde	261	205	258	724
Ministério das Cidades	8	13	7	28
Ministério das Comunicações	7	6	7	20
Ministério das Relações Exteriores		1	8	9
Ministério de Minas e Energia	12	10	5	27
Ministério do Desenvolvimento Agrário	25	30	22	77
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2	3		5
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	14	9	17	40
Ministério do Esporte		9	2	11
Ministério do Meio Ambiente	42	25	13	80
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	66	40	19	125
Ministério do Trabalho e Emprego	72	92	47	211
Ministério do Turismo	6	9	1	16
Ministério dos Transportes	42	34	17	93
Total Geral	2592	2338	1503	6433

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

Cumpramos ressaltar que, além da supervisão da atividade disciplinar executada em quase a totalidade das instituições do PEF, bem como as instaurações e conduções de procedimentos disciplinares de seus próprios servidores ou na forma do art. 4º, inciso VIII do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005⁷⁸, cabe à CGU as ações de capacitação em matéria disciplinar para os integrantes do PEF, a administração do Sistema CGU-PAD, as atualizações do Manual de PAD e,

⁷⁸ Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

mais recentemente, a responsabilização de entes privados com base na Lei Anticorrupção, o que nos faz inferir, quando analisados o total de servidores ativos em exercício na CRG, bem como o orçamento geral da CGU, que o Órgão Central do SisCOR também apresenta situação semelhante às Corregedorias-Seccionais no tocante a insuficiência de recursos financeiros e humanos para desempenhar suas funções, senão quadro pior, afetando sua capacidade operacional e a própria eficiência e eficácia da política de combate à corrupção e à impunidade.

5.2 Autonomia e Interação no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

As entrevistas evidenciaram a heterogeneidade do SisCOR onde, embora a percepção geral sobre as dificuldades de natureza financeira e de recursos humanos seja a mesma, foram indicadas instituições consideradas de excelência, que apresentariam um trabalho mais sólido, estruturas maiores e mais antigas organizadas sobre a forma de corregedoria, como as Corregedorias da Receita Federal, da Polícia Federal e do INSS. As principais diferenças potencialmente determinantes de tal heterogeneidade no SisCOR seriam decorrentes da existência ou não de uma estrutura especializada sob a forma de corregedoria na instituição, grau de experiência do corregedor, bem como de seus servidores, e instituição de normativo específico disciplinando a atividade disciplinar:

Instituição A – Servidor 5: Em algumas oportunidades que eu tive de trocar experiências, eu notei que não há homogeneidade. Muitos órgãos, autarquias do Poder Executivo, inclusive não tem corregedoria, não tem uma unidade local para tratar do assunto. É o que a gente tinha aqui anteriormente, você designa uma missão, acabou, a pessoa volta para o seu local de origem. Então não existe um envolvimento do servidor com o assunto correcional, não existe capacitação, não existe treinamento. É aquela situação onde a atividade correcional acaba sendo uma punição para os servidores que não tem bom relacionamento com a chefia. Existem outros casos, outros exemplos de autarquias de unidades da administração, onde existe unidade correcional, corregedoria, mas eu participei de alguns cursos e vi que a questão de procedimento não é

homogênea. (...) Inclusive por parte dos corregedores dessas atividades, eram corregedores que estavam há pouco tempo nessa função, mas eles tinham muitas dúvidas nesse sentido. Há alguns exemplos onde a gente tem até uma demanda maior, se eu não me engano, da Receita Federal, você tem um trabalho mais sólido, mais sedimentado. Existem outros lugares também que você tem núcleos. Então essa questão que a gente vê aqui, de trabalhar com servidores lotados em regime de dedicação integral, ela não é praxe, não é comum nos demais órgãos. Então eu vejo que há ainda muita variação, muita heterogeneidade na questão correcional disciplinar na administração.

Instituição C – Servidor 01: Bom. Basicamente eu acredito que eles têm os mesmos tipos de problema, falta de pessoal. Mesmo órgãos que tem uma corregedoria grande como o pessoal da Polícia, Receita Federal, não dá conta do número de casos. Eles têm muita gente porque eles têm muita gente para averiguar, para administrar. E o fato de ter muita gente não significa que eles estão com a vida ganha.

Instituição E – Servidor 01: Penso que sim. Pelo contato que eu tenho, até nessas reuniões que são promovidas pela CGU, basicamente as queixas são as mesmas, relativas ao pessoal e escassez de recursos humanos. Às vezes até questões mais relativas à estrutura. Como eu te falei, a gente não tem tanto esse problema, acho que nossa estrutura atende bem nossa demanda.

Instituição E – Servidor 02: Podia ser mais assim. Aquele seminário que a gente participou lá em Brasília do encontro de corregedorias tenta fazer um pouco da integração das corregedorias seccionais e um pouco tentava e uniformizava os entendimentos, e nos intervalos a gente conversa com corregedores de outros órgãos e a gente vê que: ah, no meu órgão a gente faz assim e no meu a gente faz diferente e não sei o

que. Então você vê que casos semelhantes tem tratamento de formas diferentes dentro da própria administração federal. Então eu só me lembro desse encontro que tenta minimizar esse tipo de coisa, mas eu acho que o resultado é muito insipiente, é bem heterogêneo.

Instituição F – Servidor 01: ... uma percepção que eu tenho, visitando todos os órgãos que eu visito, a parte de auditoria sempre é mais estruturada do que a parte de correição. E hoje sabemos que são áreas igualmente importantes. O gestor precisa entender que são áreas que se complementam, que se comunicam e que merecem a mesma atenção. (...) E muitas vezes eu percebo que a área de correição tá sempre por se estruturar. (...) E a área de auditoria é sempre mais organizada, é como se fosse sempre mais antiga no órgão, já vem estruturada e tal. A outra parte da pergunta, eu vejo uma dificuldade muito grande dos órgãos, a maioria dos órgãos tem ...eu não vejo uma homogeneidade. Cada órgão tem as suas peculiaridades e as estruturas não são muito bem compostas, às vezes, na estrutura do órgão. É mais comum encontrar um órgão que não tem normas internas relativas à parte disciplinar, que não tem uma estrutura mínima. Muitas vezes o órgão não justifica, pelo tamanho, pela natureza, ela não justifica a criação de uma seccional, mas todo órgão tem que ter um agente destacado pra aquela atividade, uma estrutura mínima, uma parte de normas. Porque isso é muito importante, porque quem faz o PAD, muitas vezes quem trabalha na área disciplinar, muitas vezes reluta em desempenhar essas atividades porque vê que o órgão não tem normatização nenhuma, não tem algo que se possa seguir, que se possa se pautar. Então o que mais a gente vê, regimentos internos, normas internas que não fazem referência nenhuma à parte disciplinar. E isso é difícil porque a maioria dos servidores não se sente à vontade pra investigar o colega, o semelhante, e essa fragilidade fica muito mais acentuada quando o órgão não tem uma estrutura montada e não tem as normas bem estabelecidas.

Instituição F – Servidor 02: É absolutamente heterogêneo, por exemplo, a corregedoria da Receita, que a gente tem algum contato, eles tem mais estrutura, mais servidor, mais orçamento, eles tem nível técnico melhor do que o nosso, os PAD's deles geralmente são muito bons, e nível de dificuldade altíssimo.

Instituição F – Servidor 03: Depende de cada órgão. Tem determinados órgãos que têm uma corregedoria forte, que tem uma corregedoria, enfim, já estabelecida há bastante tempo. Então, principalmente esses órgãos que já têm uma corregedoria seccional estabelecida, o trabalho realizado é um trabalho realizado de forma séria, é um trabalho que tem um resultado. A gente tem tido êxito, bons resultados nessas corregedorias já estruturadas. Aqueles órgãos que ainda não têm uma corregedoria estruturada é justamente aonde a gente encontra o maior número de problemas, por que as pessoas... justamente muitos servidores, desconhecem o normativo disciplinar, enfim, e aí o resultados são esses. São processos mal conduzidos. São processos instaurados indevidamente. É um número de reintegração muito grande. É uma demora muito grande na condução do processo por que os servidores não têm dedicação integral.

Em geral, **todos** os entrevistados apresentaram uma visão positiva do SisCOR e, em especial, dos trabalhos desenvolvidos pela CGU. Há a percepção de que a criação do SisCOR propiciou o fortalecimento e a especialização da atividade disciplinar, tanto repressiva, quanto preventiva, mediante a padronização dos procedimentos e disseminação do conhecimento, visando não só o atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, mas também ao combate da impunidade no serviço público. O apoio, supervisão e controle da CGU, de alguma forma, gerariam um respaldo interno às atividades executadas pela Corregedorias-Seccionais e proteção contra eventual interferências políticas, garantindo autonomia na condução dos trabalhos:

Instituição A – Servidor 01: Como ponto positivo eu acho que é a possibilidade de nós, que somos das comissões, estarmos cada vez nos aperfeiçoando, tendo as aulas, podendo, de todas as formas aprender a trabalhar da melhor forma possível, não ter preconceito, não ter pré julgamento. Hoje o serviço público dá esse conforto ao servidor que vai ser membro de um procedimento administrativo disciplinar.

Instituição A – Servidor 02: Acho que o ponto positivo é um controle dado de uma forma mais uniforme no âmbito federal, porque a tendência acho que é ter uma dispersão de critérios e de parâmetros mesmo, se você não tiver um sistema centralizador para nortear e delimitar o que seria adequado para esse escopo todo de várias atividades, que tem muita diversidade geográfica e de afazeres, de atribuições.

Instituição A – Servidor 03: Sim, que houve um decreto, que houve outros, né, que evoluíram a instituição, e que houve um certo aparelhamento. A importância disso é porque nós trabalhamos em um país em que há uma grande herança patrimonialista, refletida muito fortemente na estrutura do serviço público, que vem de Portugal. Vamos dizer que é uma administração pública que nasceu no patrimonialismo. E existe uma tradição, um histórico de critérios de seleção dessa burocracia estatal não baseados no mérito, e isso... as consequências sociais disso são muito permanentes e graves para a sociedade em geral. É... no caso, o sistema de correição tem um papel fundamental na mudança dessa cultura, para que nós venhamos a ter uma burocracia eficiente, uma burocracia mais pautada no modelo weberiano. Uma burocracia competente, capaz de levar a cabo políticas públicas.

Instituição A – Servidor 04: Os pontos positivos, eu... eu acho que é poder apurar dando ampla defesa para o acusado.

Instituição C – Servidor 01: Bom. O mais positivo é quando não se cumpre a lei, há punição para aqueles que não fizeram isso. A impunidade para mim, a meu ver, é um entrave no serviço público.

Instituição D – Servidor 01: Eu entendo que o objeto maior da Corregedoria, né, em termos de positividade para o serviço público, é fazer com que a administração pública passe a funcionar de forma correta, para que as pessoa entendam que existem mecanismos de punição e de correição dentro do serviço público, e que o serviço público não é a extensão da sua casa.

Instituição E – Servidor 01: Olha, eu penso que, no meu caso, serve para respaldar o nosso trabalho junto a nossa instituição. Eu tenho tido apoio, na medida do possível também, que a gente sabe que a realidade da CGU, que a gente sabe que eles sofrem com problemas de pessoal. Mas eu acho que a CGU faz um trabalho, na medida do possível, muito bom. Fazendo encontros periódicos em que nós somos sempre convidados, até pela distância a gente consegue participar com frequência. Eles tem uma preocupação até de promover qualificação, treinamentos. Então assim, eu penso que essa atuação do sistema de correição... Acho que deu uma importância do trabalho correcional dentro da administração pública, fez crescer mesmo essa atividade e acho que ela, em termos de respaldo é muito importante para a gente e para o órgão federal.

Instituição E – Servidor 03: Pontos positivos... é... bom, primeiro é o fato de existir um sistema, né. Eu acho que o fato da gente ter uma existência fora do órgão, né, a gente existir para um outro órgão e ter vinculação a ele, já confere pra gente uma certa autonomia no trabalho, que a gente fica um pouco mais livre de influências políticas ou qualquer

tipo de coisa que possa atrapalhar o andamento dos trabalhos. Eu entendo que o fato do corregedor ter mandato também o protege, pelo menos por aquele período, de qualquer influência política que possa acontecer.

Instituição F – Servidor 02: A questão positiva, a questão dos enunciados da CCC, acho legal a interação quando há no setorial e no seccional, acho bem importante e bem útil para os dois lados. Acho positivo no suporte entre as seccionais, suporte mútuo entre os seus processos, suporte mútuo entre a CGU e as seccionais. Pontos positivos, deixa ver que mais que tem... seria isso, basicamente isso, a possibilidade de uma atuação mais conjunta.

Instituição F – Servidor 03: Olha. Essa organização da correição num sistema, ela fortaleceu muito a apuração, enfim, e a prevenção, esse trabalho de prevenção, de forma que não ocorra o desvio, que não ocorram as irregularidades. Então, na minha opinião, um dos principais objetivos que foi alcançado foi essa questão do fortalecimento, de uma maior especialização dos servidores que atuam nessa área correcional. A criação de corregedorias seccionais é fundamental para que o órgão, ele tenha uma equipe especializada, que os processos sejam bem conduzidos. E processos bem conduzidos, eles evitam o número de reintegrações. Então isso gera uma economia também porque evita um retrabalho, evita que aquele servidor eventualmente punido, e punido de forma correta, tendo em vista a irregularidade praticada e a penalidade aplicada que movimentou uma equipe, cada comissão é composta por 3 membros estáveis. Então existe uma situação muito positiva. Evitar esse desperdício de dinheiro quando as comissões trabalham e depois no Judiciário essa decisão é revertida. Então, na minha opinião, o grande êxito desse sistema de correição é justamente essa especialização da equipe que atua na área correcional.

Instituição G – Servidor 01: Ponto positivo... eu acho que é um órgão de suporte muito bom para as correições atualmente. Quando eu comecei a trabalhar em correição em 1991, se a gente já tinha essa vinculação com a CGU, isso era desconhecido. A gente não tinha a quem recorrer no caso de dúvida, no caso de... de.. pra sanear dúvidas mesmo com relação ao trabalho nos PADs. A gente não tinha um suporte, um órgão que desse suporte pra gente nesse sentido. Atualmente, eu vejo a CGU como um órgão importantíssimo..... eu senti a mudança no suporte técnico que a CGU tá dando agora pras Corregedorias. Então esse é um ponto positivo que eu quero destacar. Primeiro porque é um órgão de controle, né, eles analisam os nossos processos. Estamos trabalhando inclusive num processo que foi reinstaurado pela CGU, depois de arquivado. Desarquivaram o processo, mandaram abrir de novo para sanear algumas questões. Enfim, é um órgão que dá suporte técnico e ao mesmo tempo te vigia, né, controla seu serviço. Eu acho isso importante.

Como pontos negativos do SisCOR, alguns entrevistados apontaram: a) seu custos elevados de implantação e manutenção; b) o prejuízo que a uniformização e a padronização podem gerar sobre questões específicas, considerando ainda que o Sistema não permitiria uma maior dosimetria das penalidades aplicadas; c) sua instituição, sem que tenha havido a garantia de recursos humanos e financeiros para suportá-lo ou maior garantia de autonomia aos corregedores; e d) o afastamento e isolamento das demais áreas da instituição:

Instituição A – Servidor 02: Ponto negativo...? ah, certamente tem custo, impacta, porque até pelo tamanho do que se tem que controlar, se você, de fato, tiver uma estrutura para estar fazendo auditoria e visitas de controle a todo tempo, vai demandar um custo alto e talvez um outro problema é da própria uniformidade... tudo o que você uniformiza você também perde a possibilidade ... um caso específico que talvez não coubesse dentro daquele padrão fica... talvez fique prejudicado, mas é o

equilíbrio ali do que é melhor, nem tudo vai ser 100% bom, nem 100% ruim, talvez tenha um caso ou outro que poderia se “beneficiar” de um critério mais caso a caso, olhando para aquelas especificidade, naquela situação, e a partir do momento que você vai para um controle que não está tão próximo, não tem aquele vivência, talvez aquilo escape.

Instituição D – Servidor 01: A falta de estrutura. A falta de estrutura que os órgãos passam para que sejam implementados esses institutos, e que possam fluir e trabalhar de forma correta com aquilo que lhe convém, que lhe condiz enquanto instituto.

Instituição F – Servidor 01: Não, não vejo ponto negativo, não, acho que é uma atividade extremamente necessária, nos moldes do Estado Moderno, acho que tem que ter.

Instituição F – Servidor 02: Certamente tem, é que a gente não para pensar nisso, e se eu parar para pensar certamente eu vou encontrar algum. Bom, talvez a falta de uma garantia maior para os corregedores, tanto para os seccionais, algumas questões de alçada da dependência de trabalho que a gente vê, em todas as seccionais tem dependências, mesmo as setoriais, (...) você fica em dúvida se tem interesse de atuação ou não, isso poderia ser uma coisa melhor elaborada no decreto de criação.

Instituição B – Servidor 02: O ruim é que você não pode adotar, por exemplo, a questão dosimetria, dosimetria da pena, o serviço público é atrelado a determinadas decisões da CGU e não permite, apesar de existirem leis que determinam que se adote, o serviço público federal não adota.

Instituição G – Servidor 01: Vejo... particularmente na INSTITUIÇÃO G um ponto negativo. A partir do momento que eu saí da Corregedoria e fui pra área fim, voltei, eu senti uma grande.. a existência de um grande abismo entre a área de corregedoria e a área fim. Isso me entristeceu um pouco, mas me sensibilizou mais, porque a gente parece que está um pouco fora da realidade. A Corregedoria, me parece sempre um pouco fora da realidade do que acontece na área fim. E a gente tá julgando atividade da área fim. Né, independente dos casos que envolvem emoções, né, atitudes humanas, tem a questão técnica. Nós trabalhamos muito com isso. A corregedoria é muito seca, muito fria. E isso eu acho que é.. é.. é um ponto negativo.

Outra parcela dos entrevistados indicou pontos negativos da atividade que não se relacionam especifica e diretamente com conceitos do SisCOR, como o desconhecimento geral das pessoas e servidores públicos sobre a responsabilização administrativa, os procedimentos disciplinares utilizados pelo SisCOR e sua importância, o constrangimento inerente a atividade e o atendimento à normas, que já existiam antes mesmo de sua criação:

Instituição A – Servidor 04: É o desconhecimento da área das pessoas que acham que a corregedoria, o Estado, não tem esse dever de apurar. (...) Eu acho que é o desconhecimento... de como que é feito o trabalho e que eu acho que, de repente, as pessoas achariam que a administração poderia punir sem dar ampla defesa, então acho que as pessoas não valorizam essa possibilidade de poder se defender no processo e às vezes eu acho até que as pessoas prefeririam ter uma, ter logo uma, sei lá... uma suspensão sem que fosse necessário passar pelo processo. Acho o processo muito dolorido, talvez. Tem essa.. não sei, da minha experiência, eu vejo que o processo às vezes dói mais do que a penalidade.

Instituição A – Servidor 05: ... Olha.. talvez .. existe ainda a cultura na casa de que esse, essa área não é relevante. Eu percebo isso muito nos colegas de trabalho, que isso não é foco, não é importante e tal.

Instituição C – Servidor 01: O ponto negativo é o dever do ofício de você, às vezes... é um amigo ou um colega, e você ter que fazer algo contra ele. É o único ponto negativo que eu vejo.

Instituição E – Servidor 02: Excesso de burocracia, a questão de você, muitas vezes, você sabe que o servidor cometeu uma conduta ilícita, mas você não tem como provar e aí você fica de mãos atadas.

Apenas **03** (três) entrevistados relataram ter sofrido ou percebido alguma interferência no curso de execução de suas atividades correcionais, sempre de forma indireta, envolvendo, por exemplo, uma intenção da administração superior em não prover as Corregedorias-Seccionais com a estrutura necessária para seu funcionamento de forma eficiente e efetiva:

Instituição G – Servidor 01: Às vezes há invasão. Às vezes há invasão. Mas aí depende muito da pessoa, né. Mas eu já vi invasões, eu já vi coisas desagradáveis.... sugerindo penalidade, te entregando um processo dizendo: "Isso aqui é demissão!" Né?! Se um chefe te entrega um trabalho e já te diz o que ele acha que é, é uma coisa um pouco incômoda, entendeu? E aí toda hora que você vai conversar, se pergunta como é que tá o trabalho: "Como é que tá, tá tudo bem?" Ou seja, dando indicativos de querer saber se você está seguindo a linha que ele acha que é correta. Isso já aconteceu. Então isso.. mas isso depende da pessoa, isso é do perfil do gestor, né. Não é com todo mundo.

Instituição D – Servidor 01: Eles têm uma postura de dar autonomia à Corregedoria dentro da instituição, de não se envolver. Agora, falta esse olhar com um pouco mais de acuidade, no sentido de promover a criação dessa estrutura para que a INSTITUIÇÃO D possa fluir como deve. Eu acho que existe a boa vontade, mas é um olhar que precisa ser melhorado. (...) Em alguns órgãos, a percepção que se tem é de que existe um avanço e que as coisas fluem como devem ser. Em outros órgãos, perpassam por dificuldades, né, por exemplo, eu tive experiência de estar com colegas de Corregedorias do interior do Brasil e a gente percebe que existem dificuldades talvez até maiores que a minha. Pela configuração do poder público não ver, não ter um olhar sobre a Corregedoria e a importância que ela tem, o papel que ela tem a desempenhar dentro da gestão pública.

Instituição E – Servidor 01: Eu acho assim, é uma atividade que muitas vezes é evitada pelas pessoas, é tratada meio como um tabu dentro da instituição, mas é uma área que eu gosto de trabalhar, me sinto às vezes realizado ao ver o resultado de um trabalho. Não é fácil trabalhar, a gente recebe críticas, não só por parte dos acusados, mas a gente ouve muita crítica em relação a nossa atuação, até por ser processo que, até a atuação final, são sigilosos, muitas informações não são divulgadas. Então o que sai daqui muitas vezes não é a realidade. Então a gente querendo ou não, a gente lida com muitas questões delicadas, até envolvendo política mesmo dentro da instituição, mas é uma atividade muito necessária para melhoria da gestão da administração pública. Eu entendo como fundamental.

Ficou evidenciado nas entrevistas uma interação pessoal mínima entre os servidores das comissões de PAD de cada instituição e a CGU, limitadas a poucas e não frequentes atividades de capacitação, eventos específicos e na inspeção que a CGU realiza nas Corregedorias-Seccionais. Porém, verificou-se que o Corregedor-Seccional se constitui em um importante canal para

direcionamento de eventuais dúvidas dos servidores à CGU. A interação entre Corregedorias- Seccionais é praticamente inexistente:

Instituição A – Servidor 02: ... a gente não tem uma visão da CGU quando ela vem aqui, eles que estão tendo uma visão da gente e não conheço outras corregedorias de outros lugares, porque o que a gente vê da ação da CGU é mais por notícia até do que por uma noção de fato ali mais presente (...) eu diria que a interação é mínima, porque acaba que como as coisas são concentradas em Brasília e a gente aqui está afastado, e não tem como todo mundo participar dos eventos que até existem então, não tem essa interação próxima, acaba que tem a interação administrativa digamos assim, porque tem toda a emissão de normas que a gente entra em contato, mas essa interação mais pessoa, ela é dificultada pela distância.

Instituição A - Servidor 03: É... Você pode dizer que isso é um problema atual, que eu não vejo muito, mas o pouco que eu vejo... Quero dizer, o problema que eu digo é a falta de relacionamento entre essas instituições. Mas são instituições muito recentes – eu falo das Corregedorias Seccionais. Mas eu observo a CGU, observo que a CGU vinha sendo bem aparelhada, e esse aparelhamento fraquejou um pouco no último governo federal. Vejo Corregedorias Seccionais sendo implementadas, vejo, por exemplo, que há um grande trabalho correcional no INSS, embora não conheça em detalhes – mas também o INSS é imenso, e tem muita coisa a se apurar lá. Eu vejo nisso tudo um momento de implementação, um momento de expansão do sistema correcional e isso vai depender muito das pessoas que estão sendo alocadas nesses órgãos, porque a CGU pode monitorar, mas o poder de inspeção e de monitoração dela é bastante limitado.

Instituição A – Servidor 03: É, uma coisa é a forma de interação das comissões com as autoridades instaladoras e julgadoras, porque esse tipo de relação é pautado pela autonomia. Porém, quando você tem um corregedor, isso dá grande respaldo ao trabalho das comissões. Uniformizando, ãhn, procedimentos, entendimentos, dando coerência ao trabalho dentro de um órgão como um todo, que é basicamente orientação técnica e digamos assim, uma certa blindagem das comissões. Porque é muito difícil quando, por exemplo, uma comissão se vê na situação de responsabilizar um alto gestor do órgão, sem um corregedor que apoie, que oriente, é difícil. Embora, na estrutura da CGU, os corregedores setoriais e até os mais centrais, costumam estar disponíveis para orientações e dúvidas, porém é algo mais distante. Quanto ao relacionamento da Corregedoria do órgão com a CGU, eu vejo também acesso, orientação e respaldo. É importante a Corregedoria ser vinculada não apenas ao seu órgão, mas também à CGU, fazendo parte de um sistema maior, que auxilia inclusive na transparência dos atos.

Instituição A – Servidor 04: Olha, a única coisa que eu sei sobre as outras corregedorias é o que eu conversei com as pessoas no curso da CGU então, no curso, eu encontrei com outras pessoas e acho que elas são bem diferentes, assim. (...) Mas eu não conheço como que é regimentalmente mas, eu acho que, pelo tipo de PAD que eles enfrentem, tem que apurar e a estrutura como eles se organizaram, deve ter alguma diferença de resultado também.

Instituição B – Servidor 02: Sempre tivemos uma interação muito boa com a CGU, sempre presente lá nas reuniões, eles fazem inspeções e nunca tivemos nenhum grande problema não.

Instituição C – Servidor 01: A minha interação basicamente era quando... até antes dos cortes orçamentários, todo mês tinha uma reunião

em Brasília de todos os corregedores. Lá que havia a interação. Também havia a reunião anual de todos os corregedores. Também havia bastante interação. Mas com os cortes orçamentários, diárias e passagens foram cortadas ao mínimo necessário. Isso terminou. Obviamente prejudica um pouco por que diminui a disseminação do conhecimento. Muito embora a gente tenha hoje internet, etc., conversando é muito mais fácil do que alguém escrevendo.

Instituição E – Servidor 03: É, eu posso classificar o meu trabalho especificamente isolado. Tem uma interação, mas por uma questão pessoal, fora da INSTITUIÇÃO E, que você acaba conhecendo alguém que trabalha em uma determinada Corregedoria de outro órgão, então você acaba tendo acesso a algumas coisas de lá, assim, em termos de trabalho, problemas, dificuldades, enfim... Mas assim, que tivesse um fórum de pessoas que conversassem entre si ou que se reunissem, não há. A única vez que a gente encontra com a Corregedoria Setorial, que a gente tem contato com a CGU é nos encontros de Corregedoria, que se não me engano já aconteceram três, e eles são a cada dois anos, então é nesse período que a gente se encontra. Eu estou aqui há oito, então a gente só se encontrou três vezes, então eu acho que são poucos. Embora eu veja que a chefia em si tem contato sim com as unidades, agora, as pessoas que lidam diariamente com isso não têm contato.

Instituição F – Servidor 01: Da CRG com as seccionais, o canal mais forte que existe é o canal de que cada pasta tem o seu Corregedor Setorial, e que o normal é que os órgãos tenham esse canal de comunicação, através de telefone, e-mail e um contato mais próximo com o Corregedor Setorial. Outra forma que eu vejo, que a CRG tem desenvolvido nos últimos anos, e que é de suma importância, são as inspeções.

Sobre o impacto das atividades de responsabilização cível e penal, realizadas através do Poder Judiciário, na atividade de responsabilização administrativa, a grande maioria dos entrevistados indicou o desconhecimento geral da população (e até mesmo de servidores públicos) sobre os trabalhos desenvolvidos pela CGU e por suas Corregedorias-Seccionais, recomendando, inclusive, campanhas para divulgá-la, embora as atividades desenvolvidas junto ao Poder Judiciário possam gerar maior destaque para as atividades disciplinares da administração pública em geral:

Instituição A – Servidor 01: Não. As pessoas não entendem. Não entendem mesmo. Todos esses escândalos que saem por aí (...) e as pessoas não vêm, em absoluto, quais são os reais movimentos que são feitos dentro das casas pra você tentar corrigir esse fato. E da mesma, quando eles vão pra Justiça, todo mundo acha que termina em pizza. Eu não vejo a população sentindo absolutamente nenhum tipo de resultado nisso. A população, nossa sociedade, ela não vê isso.

Instituição A – Servidor 03: É, eu acho que tem vários aspectos nessa pergunta. É, mas para a população em geral, primeiro é importante que ela perceba essa atividade. Tem havido isso. Tem havido a palavra processo administrativo disciplinar no noticiário. Dificilmente eu acho que é claro para a população a separação dessas esferas, porém, de modo geral, a população percebe que a própria administração está fazendo alguma coisa. Então, acho muito importante.

Instituição A – Servidor 04: Eu acho que não. (...) Acho que vai precisar de muito trabalho bem feito pra que mude a percepção de que a coisa é... não é corporativista ou que não é feita de uma maneira que é... que... não seria, vamos dizer assim... adequada. Então, acho que é.. vai ter que ter um pouco de muito trabalho e bem feito pra que os servidores, a população veja que é... o servidor também tem que pagar pelas faltas e pelo que não foi realizado da maneira correta.

Instituição E – Servidor 01: Acho que sim, porque eu acho que quando você toma conhecimento de um fato através de uma operação policial, um processo judicial, isso é divulgado, ela tem mais conhecimento através disso. Mas é como eu falei, talvez seria importante a gente ter alguma forma, ter um pouco mais de visibilidade também, porque nossa atuação por vezes não é mais importante ou menos importante, ela é uma responsabilização em uma esfera administrativa, mas muitas vezes ela é mais efetiva por ser mais séria.

Instituição E – Servidor 02: Eu acho que não, porque não tem tanta publicidade e não tem tanta divulgação assim do trabalho da CGU. Se você sai na rua perguntando, as pessoas nem sabem o que é a CGU.

Contudo, merecem destaque as colocações de **02** (dois) entrevistados sobre o tema. A primeira, de que a mera expulsão do serviço público poderia não ter apelo junto a população já que esta experiência, em geral, é comum no ambiente privado, onde se admite, inclusive, demissões sem justa causa, sendo necessário para maior impacto, por exemplo, o ressarcimento dos prejuízos ao erário. A segunda assertiva indica um efeito negativo das operações realizadas pelos entes participantes da responsabilização penal e cível quanto ao dano à imagem da instituição e de seus servidores, considerando, inclusive, que pela independência das instâncias, este servidor pode ser absolvido na esfera administrativa:

Instituição A – Servidor 02: Ah, eu acho que em termos de apelo para a sociedade, não é muito significativo não, porque assim, em comparação com o judiciário, porque eu acho que as pessoas entendem que o cara foi demitido não é nada, ainda mais quem já foi demitido, a sociedade não vê nada demais nisso, simplesmente o cara foi demitido, não acha que foi uma grande punição, porque seria a punição máxima dentro de um processo administrativo disciplinar. Na justiça, o cara pode ter prisão decretada e tal, talvez, dentro da esfera administrativa, o que pudesse ter um impacto maior para a sociedade são essas as tomadas de contas,

que é a devolução do dinheiro, aí acho que isso tem um apelo, a punição eu acho que não tem tanto impacto.

Instituição G – Servidor 01: Não, a população desconhece. Só que essas operações da Polícia Federal, nós aqui temos muitas, né? Não sei se vocês tem. Nós temos muito, a gente trabalha direto com a Polícia Federal e o que que a gente percebe? (...) Ao mesmo tempo que isso foi muito bom, isso foi muito ruim para a imagem do servidor público da INSTITUIÇÃO G. (...) E o que nós da corregedoria já vimos é que muitas dessas prisões são injustas. São midiáticas. (...) Então, voltando à questão das operações, da interferência do judiciário, eu acho que atrapalhou sim a imagem da gente e cria no público, acho, que uma certa confusão. Eles não sabem quem é que tá certo, se é a corregedoria que absolve ou se é a justiça que condena, entendeu? Então é um pouco triste o quadro, confuso.

5.3 Prospecção e Intepretação de Elementos Conceituais para a Criação de Indicadores de Desempenho

As primeiras questões sobre os elementos conceituais a serem utilizados na criação de possíveis indicadores de desempenho aplicáveis à atividade disciplinar foram direcionadas à identificação da existência de indicadores recomendados pela CGU ou de indicadores criados pelas próprias Corregedorias-Seccionais. Neste sentido, das **07** (sete) instituições analisadas, nenhum servidor relatou a estipulação, determinação ou recomendação de indicadores pela CGU. Quanto a criação de indicadores institucionalizados de iniciativa própria, apenas **02** (duas) instituições indicaram a sua presença formal, sendo relacionados às atividades de capacitação de servidores da Corregedoria-Seccional ou de servidores da integralidade do quadro de pessoal da instituição em matéria disciplinar. Estes indicadores serão objeto de análise específica no subitem 5.3.5 deste Capítulo.

A CGU informou que não existe nenhuma instituição ou recomendação formal de indicador de desempenho para as atividades disciplinares executadas pelas Corregedorias-Seccionais, tendo-se utilizado indicadores de percentual de prescrições, de tempo médio para a condução de processos disciplinares, de percentual de processos contraditórios que resultaram em ao menos uma sanção e de percentual de reintegrações para a definição de ações voltadas a aprimorar a atividade disciplinar no SisCOR⁷⁹.

Nas instituições desprovidas de indicadores próprios, foi indicado que o acompanhamento dos trabalhos disciplinares pela CGU era realizado através do Sistema CGU-PAD. Pelos Corregedores-Seccionais, o acompanhamento dos trabalhos das comissões seria realizado através de reuniões periódicas, onde o prazo para a conclusão dos trabalhos, e não a quantidade de penalidades aplicadas, seria o item de fundamental importância:

Instituição A – Servidor 02: Não, tem o CGU PAD que é um instrumento de controle, mas eu não sei quais os índices utilizam ou se eles fazem algum tipo de aferição ali para saber quantidade de PADS e enfim, tempo, se eles veem isso com regularidade e se de fato eles usam como indicador, não sei.

Instituição A – Servidor 05: Em termos institucionais... reuniões periódicas para tratar de diversos temas, no sentido de... Naturalmente de qualidade, com prazos, com observação a legislação, sempre que há um normativo ou uma orientação da CGU, a gente recebe e por parte da chefia imediato há um encaminhamento e uma discussão.

Instituição C – Servidor 01: Não. Não. O que há é acompanhamento dos PADs, etc.. E se tiver alguma coisa que eles considerem fora do eixo eles mandam e-mail para corrigir. Eu, graças a Deus, ainda não tive que mexer em nenhum PAD. O máximo que eu tive que fazer é atualizar o sistema.

⁷⁹ Informação contida no Anexo B.

Instituição G – Servidor 01: Pra corregedoria não, não! O nosso desempenho não é medido pela Corregedoria, para Corregedoria. A gente recebe no contracheque mas a medida é feita... o índice é o índice para a linha de frente.

Instituição A – Sevidor 01: O critério que eles mais procuram que a gente cumpra é a perda, né, dos prazos de... aplicação das penalidades. Então isso é uma questão que todos nós procuramos ao máximo fazer, com que nós não percamos prazo nenhum pra essas penalidades. Mas infelizmente, isso também não é só competência das própria comissões. Basta que o acusado entre com um processo de licença médica, que há uma parada, assim, gigantesca nesse prazo, nisso tudo.

Instituição A – Servidor 04: É..... a nossa autoridade julgadora, instauradora, ela dá o *feedback* dos relatórios e acompanha o *time line* da apuração e faz as cobranças necessárias para evitar prescrição.

Instituição E – Servidor 03: Não, isso sempre foi uma dificuldade pra gente, identificar uma medida do trabalho pra dizer se a nossa atividade era ou não era boa. Até pra nossa avaliação de desempenho individual, servidores lotados na Corregedoria, sempre foi uma dificuldade indicar quesitos pra isso. Até porque, eu entendo que a Corregedoria seria um órgão que não deveria trabalhar, né. Para a instituição... a gente deveria não ter trabalho, se a gente trabalha muito é porque a instituição não vai bem, ou as pessoas que compõem a instituição não vão bem. Então... agora, como é que a gente conseguiria estabelecer prazo de duração de PAD? Qualquer coisa pode acontecer no curso de um PAD. (...) A gente acaba trabalhando, tipo assim, vamos levar o prazo mínimo para não prescrever a advertência na investigação.

Instituição E – Servidor 03: Eu acho que quando tem repercussão, de certa forma, sim, porque quando, por exemplo, a CGU utiliza dados do tipo, vamos supor, 500 servidores foram demitidos no ano anterior, o que dá a entender é que está atuando, nunca antes foram demitidos tantos servidores. Só que eu acho que isso acaba desvirtuando um pouco, porque o nosso trabalho não fica, ele não foca na responsabilidade, ele foca na condução do processo, nas garantias que devem ser conferidas e em todo o desenrolar do processo. A responsabilização final é uma consequência específica, né, pequena em relação a todo o trabalho, que é feito antes de resultar naquilo, e esse acaba não aparecendo. (...) Se o sangue não escorre, vocês estão sendo coniventes. Tenho sempre essa impressão... e aqui na instituição é um pouco isso.

Instituição F – Servidor 01: A análise do desempenho é feita pela sua própria chefia imediata, né, que consegue verificar se o PAD conduzido por você foi bem feito ou não foi, e uma das formas de verificar a atuação dos presidentes dos PADs, das comissões de PAD, é verificar se tá sendo feito, através de recursos judiciais. Se não tiver é uma forma de verificar que tá tudo bem, tá tudo sendo feito de uma forma... revisão judicial é... às vezes, é porque a comissão deixou alguma falha, não cumpriu todos os requisitos, e quando tá tudo sendo validado pela Justiça é porque tá tudo sendo feito de uma forma boa.

Instituição B – Servidora 01: Porque a gente fez um indicador aqui, a casa tem indicador global, um dos setores e depois vai um a nível individual também. Então, como é uma tarefa administrativa e a gente não tem a previsão de quantos processos se recebe, porque a gente não tem bola de cristal, então a gente trabalha sob demanda, nós instituímos um indicador sobre o fluxo do processo assim que ele chega, quando ele dá entrada em uma denúncia e a partir de quanto tempo se faz um despacho para a autoridade, para ela instaurar ou não, quanto tempo ela

devolve o despacho com a portaria de instauração, e em quanto tempo a comissão faz o trabalho, se ela demora muito, tem todo esses prazos, que é uma forma até um pouco complexa, mas que dá um resultado, um indicador que a gente, em princípio, a gente estipulou para a nossa meta...

5.3.1 Juízo de Admissibilidade

Quando perguntados sobre a utilização do juízo de admissibilidade realizado por cada Corregedoria-Seccional como possível conceito para a confecção de um indicador de desempenho da atividade disciplinar de natureza repressiva, apenas **01** (um) entrevistado manifestou discordância, sob o argumento de que considerar melhor desempenho uma quantidade de juízo de admissibilidade negativos ou positivos poderia sugerir a autoridade responsável por sua realização em alguma medida e, adicionalmente, que as Corregedorias-Seccionais não teriam um controle sob isso por sua atuação estar pautada em demandas internas:

Instituição A – Servidor 01: Eu acho que não, porque enfim esses indicadores de desempenho acabam... dependendo de como você formata, se você disser que tem mais juízos positivos ou mais juízos negativos é melhor, a pessoa acaba ficando sugestionada a optar por uma coisa ou outra, porque se é dito que aquilo ali é melhor do o outro, acho que fica meio esquisito, não sei, acho que só se de repente em números absolutos, mas também não tem como controlar, porque isso é uma coisa que são representações, coisas que vem de demandas externas da corregedoria, e que também não tem como a corregedoria ter controle sobre isso.

Por outro lado, embora não soubessem como construí-lo, os demais entrevistados entenderam que o juízo de admissibilidade seria um item de relevância na avaliação de uma Corregedoria-Seccional, capaz de coibir apurações desnecessárias e economizar recursos públicos, embora não se possa se constituir em um indicador único e isolado:

Instituição A – Servidor 02: Eu não consigo ver de imediato, é, uma... Digamos assim, como correlacionar diretamente a um sistema de medição. Porque falar em eficácia de um juízo de admissibilidade... é... é claro, né. Eu não vejo muito bem como avaliar isso, em que termos. Agora, eu não sei nem quem poderia fazer isso, porque a princípio isso é efetuado pela própria pessoa que os executa, que tem acesso a tudo isso. Eu não vejo uma outra, um outro cargo ou função fazendo esse trabalho, ou responsável por isso. Mas, se for possível, seria um bom indicador, sim.

Instituição A – Servidor 04: Eu acho que é... isso sim, porque isso impacta no nosso trabalho depois, que depois o juízo de admissibilidade vai abrir uma comissão, a gente é obrigado a fazer a apuração e... eu acho que um juízo bem feito evita é... apurações desnecessárias, então a gente ganha mais tempo pra poder apurar o que tem que ser apurado.

Instituição A – Servidor 05: A pergunta eu acho excelente. Sim, considero (...) Há esse exame de admissibilidade e com certeza é um parâmetro, é um ponto a ser mencionado aqui porque há casos onde você tem denúncias que não procedem, que não existe materialidade, não existe autoria, não existe sequer o mínimo de requisito para isso se transformar em um procedimento disciplinar, que como a gente já mencionou, foi perguntado anteriormente, tem um custo elevado. Então no exame de admissibilidade, você já evita abertura desnecessária de inúmeros procedimentos.

Instituição D – Servidor 01: Eu acho que vai além disso. Eu acho que vai além disso... sabe, eu acho que isso pode ser um dado, mas eu acho que vai além disso para você medir essa questão do desempenho do trabalho da Corregedoria. Eu acho que necessita de outros elementos para que possa ser feito esse tipo de avaliação.

Instituição F – Servidor 01: Porque o juízo de admissibilidade é a primeira forma de triagem, de delimitar o que tem que ser feito. Eu acho que a primeira barreira de desempenho, de efetividade, é o juízo de admissibilidade, ele é norteador. Se você tem um juízo de admissibilidade bem feito, é meio caminho andado também.

Instituição F – Servidor 02: Eu acho que pode ser um dos indicadores, mas não acho que possa ser o único. (...) Porque isso vai... pelo que você falou, sejam mais da qualidade dos trabalhos, o juízo de admissibilidade bem feito ele diz muito da qualidade ou da autoridade de quem instaura ou de quem assessora essa autoridade. A questão da prescrição fala muito sobre o interesse em instaurar processos ou não e muitos órgãos deixam prescrever de propósito. Mas quando você fala em redução de números de anulações também fala da qualidade dos trabalhos da comissão. Então não só pelo fato de você ter feito um curso de PAD, mas você estar atento as novidades de jurisprudência e ter decidido mais recente, e muitas vezes alteram pequenos procedimentos internos antes de ter uma indicação da CRG para que faça isso, porque a gente vê que está tendo problema com algum procedimento específico.

Instituição F – Servidor 03: Certamente, por que quando a unidade faz um juízo de admissibilidade adequado ela evita uma despesa, ela evita aquela mobilização da máquina administrativa à toa. Então um processo que é instaurado e depois, no meio do caminho, você verifica que nem ilícito administrativo foi verificado ali, então eu não tenho dúvida que o juízo de admissibilidade, se for bem realizado, ele trás muitos benefícios para o órgão, justamente por essa questão. Economia processual, economia no sentido de orçamento mesmo e de pessoal acima de tudo.

Instituição G – Servidor 01: Poderia. Mas eu, particularmente, acredito que o juízo de admissibilidade não é feito da forma que deveria ser feito. Vou lhe dar um exemplo: Um juízo bem feito, ele implica numa pesquisa, às vezes até numa tomada de um depoimento, pesquisa de documentos, juntada de documentos, pra avaliar realmente a real situação e ver se é cabível ou não é cabível a abertura de processo. Isso dificilmente é feito. Por que? Porque nós não temos servidores, nós temos uma demanda, uma sala cheia de processos pra instaurar e 2, 3 servidores pra fazer juízo. Então o que se faz? Manda abrir. Você faz praticamente um resumo do que o relatório da auditoria já está reivindicando como irregularidade e manda abrir. Então esse juízo, atualmente na minha instituição, não está servindo muito, porque ele não é feito da forma como deveria. Porque se fosse evitaria a abertura de um monte de processos. (...) Então, há uma grande falha nesse sentido, entendeu? Mas seria um bom medidor sim, se ele fosse feito da maneira que deveria ser feito.

Outra questão que merece destaque dos trechos acima transcritos é a opinião dos entrevistados de que o juízo de admissibilidade se refere a um ato que, embora tenha relação com a atividade correcional da instituição, seria anterior a instauração do procedimento disciplinar, ou seja, não seria apto a medir a qualidade dos trabalhos realizados pelos servidores integrantes de uma comissão processante, mas sim a qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelo Corregedor-Sectional, autoridade responsável por sua prática.

Considerando que o juízo de admissibilidade tem por escopo identificar a presença ou não dos indícios de materialidade e autoria para a abertura de procedimento disciplinar, visando assegurar aos acusados o exercício das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório onde, em razão do princípio da presunção de inocência, apenas em seu final poderia haver a imposição de sanção, e que a instauração imotivada de processos poderia acarretar um alto percentual de arquivamentos como resultado, foi solicitado à CGU informações sobre a taxa de apenação em processos contraditórios no PEF, ou seja, dentre todos os procedimentos

instaurados nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro), quantos geraram ao menos uma apenação, demonstrados por pasta ministerial, já que esta pesquisa tem caráter exploratório, não objetivando o estudo de nenhuma instituição específica.

Através da tabela abaixo que, segundo a CGU, foi elaborada a partir de dados extraídos junto ao Sistema CGU-PAD, verificou-se que essa taxa tem seu total geral variável entre **6,67%** (Ministério da Pesca e Aquicultura) a **50%** (Ministérios das Relações Exteriores e Minas e Energia):

TABELA 20: TAXA DE APENAÇÃO EM PROCESSOS CONTRADITÓRIOS NO PEF

Pasta	2013	2014	2015	Total Geral
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	27,91%	21,95%	24,00%	24,77%
Ministério da Ciência e Tecnologia	9,09%	10,34%	30,00%	12,05%
Ministério da Cultura	16,67%	30,00%	13,04%	19,18%
Ministério da Defesa	42,03%	40,30%	38,78%	40,54%
Ministério da Educação	24,23%	21,93%	23,88%	23,22%
Ministério da Fazenda	45,83%	55,37%	47,31%	49,44%
Ministério da Integração Nacional	19,05%	11,11%	0,00%	13,51%
Ministério da Justiça	27,37%	28,49%	24,12%	27,03%
Ministério da Pesca e Aquicultura	0,00%	14,29%	0,00%	6,67%
Ministério da Previdência Social	40,11%	40,18%	39,78%	40,07%
Ministério da Saúde	24,65%	31,29%	21,78%	26,41%
Ministério das Cidades	0,00%	16,67%	0,00%	10,00%
Ministério das Comunicações	20,00%	17,65%	33,33%	21,21%
Ministério das Relações Exteriores	0,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Ministério de Minas e Energia	50,00%	42,86%	60,00%	50,00%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	25,00%	6,45%	4,17%	13,68%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	33,33%	0,00%	50,00%	28,57%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	27,27%	36,36%	12,50%	28,57%
Ministério do Meio Ambiente	40,00%	33,33%	38,46%	36,51%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	23,86%	20,31%	27,27%	23,24%
Ministério do Trabalho e Emprego	27,59%	31,48%	34,04%	30,82%
Ministério do Turismo	40,00%	50,00%	0,00%	42,86%
Ministério dos Transportes	26,42%	20,83%	18,18%	22,76%
Total Geral	28,93%	28,82%	27,67%	28,60%

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

Mediante a utilização os dados da **Tabela 19** relacionados ao total de processos contraditórios instaurados no PEF (2013, 2014 e 2015/set) e o número de servidores ativos dos Ministérios das Relações Exteriores e da Pesca e Aquicultura, obtidos junto ao Portal da Transparência, verifica-se que, para o mesmo período, o Ministério da Pesca e Aquicultura, com **501** (quinhentos e um) servidores ativos, instaurou **17** (dezessete) processos disciplinares, com uma taxa de apenação de **6,49%**, muito menor que a média geral de **28,60%**, resultando no arquivamento da grande maioria dos procedimentos ao seu final. Já o Ministério das Relações Exteriores, com **3.411** (três mil quatrocentos e onze servidores) instaurou **09** (nove) processos disciplinares onde, em **50%** destes, houve ao menos uma apenação.

Embora esses dados não possam indicar, de maneira peremptória, alguma valoração sobre a eficiência ou eficácia do juízo de admissibilidade, ou até mesmo a possibilidade de que as investigações não estejam sendo realizadas a contento em razão da pouca qualificação dos servidores envolvidos, ou inexistência de perfil para atuar na responsabilização disciplinar, eles são suficientes para inferir, em conjunto com outros elementos tais como, a quantidade de processos instaurados e de servidores ativos, dentro dos limitados recursos financeiros e humanos dos quais a CGU dispõe, quais instituições estariam necessitando de uma melhor análise quanto a sua estrutura e desempenho pela CGU visando, inclusive, deliberar quanto a conveniência ou não de criação de uma Corregedoria-Seccional (caso inexistente), proposição de capacitações específicas ou outras medidas.

5.3.2 Celeridade Processual e Prescrição

Todos os entrevistados foram **unânicos** na importância da prescrição como elemento teórico que pode potencialmente avaliar o desempenho da atividade disciplinar repressiva das Corregedorias-Seccionais, sendo relevante consignar, mais uma vez, que sua ocorrência determina a responsabilização da autoridade que lhe der causa⁸⁰. Contudo, foi destacado que a ocorrência da prescrição poderia estar relacionada a falta de estrutura na área correcional, sobrecarga de trabalho ou, em outros casos, a incidentes processuais que gerariam a necessidade de alongamento dos trabalhos, como por exemplo, a insanidade mental do acusado:

⁸⁰ Art. 169, §2º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Instituição A – Servidor 02: É, acho que poderia, mas ele isoladamente também pode dar uma impressão falsa, no momento que se tenha, de repente, muitos processos ou poucas pessoas na atividade correcional, que não necessariamente... também são coisas que deveriam ser corrigidas, mas de repente, sei lá, o número de processos não, não tem como controlar isso.

Instituição A – Servidor 03: Esse número avaliaria a agilidade da autoridade do órgão responsável pelo repressivo disciplinar, avaliaria a eficiência da comissão, e avaliaria a atividade julgadora também, além do juízo de admissibilidade. Portanto, é um número que tem que ser usado com cautela para se ter exatamente a medida que se almeja.

Instituição A – Servidor 04: É.. acho que ele é um, é um fator importante sim para ser visualizado, mas ele tem que ser visto junto com outras coisas como a quantidade de processo, quantidade de dificuldade do processo e como que são os processos porque, pelo que eu entendi, os processos são tão diferentes.. mas sim.. mesmo isoladamente é um fator que toda corregedoria deve se organizar pra não evitar prescrição, senão não faz sentido a apuração.

Instituição A – Servidor 05: Eu acho que seria talvez um mundo ideal, mas seria uma espécie de índice de celeridade. A gente tem durante os trabalhos um número de prorrogação, recondução por meio de portarias das correições. Se, de algum modo, esse número pudesse ser reduzido, isso também reduziria um ponto a caminho da excelência dos trabalhos. Então se a gente pudesse, de alguma maneira, reduzir o número de reconduções... (...) Eu não sou da área jurídica, mas eu tenho para mim que 180 dias, que é o caso de advertência, é um prazo que, em alguns casos, é curto, apertado. Então a comissão tem que correr para entregar

os trabalhos considerando esse prazo prescricional. Recentemente eu fiz uma sindicância, ela não interrompe o prazo. Então a questão da prescrição também seria um outro indicador.

Instituição E – Servidor 03: Depende da causa da prescrição. Se foi a demora na conclusão do PAD, é... penso que não está sendo eficiente, né, porque... Na verdade a prescrição pode, quer dizer... Eu acho que vai depender da causa da prescrição, assim... Porque um processo que leva mais de cinco anos pra ser concluído tem algum problema de planejamento, de organização,...

Instituição B – Servidor 01: Seria, você poderia com o indicador de prescrição identificar que a estrutura está inadequada para atender a demanda que você tem em uma corregedoria, certo? Porque se você tem poucos servidores e muito trabalho, obviamente processos vão prescrever, possivelmente vai acontecer essa situação. E se você tem uma estrutura adequada, e você tem um fluxo que caminha no tempo normal, a prescrição não vai acontecer.

Instituição C – Servidor 01: Considero sim. É um indicador de desempenho. Mas como eu conheço bem esse órgão, (...) apliquei um monte de multas, e vejo que algumas delas por um motivo ou por outro são prescritas, eu atribuo isso a própria administração federal ao não dar recursos para o órgão; o órgão fica carente de recursos e poucas pessoas não conseguem fazer tudo que tem que ser feito. E cada vez mais o governo vem exigindo medidas, mais controles, mais coisas para fazer e a administração continua com o mesmo recurso.

Instituição D – Servidor 01: É, exatamente por isso que eu coloquei que vai além da situação anterior, porque você perpassa por essas questões, né, uma Corregedoria, de um corregedor, por mais que você tenha boa

vontade para que as coisas andem, muitas vezes podem recair sobre essas questões de prescrever por você não ter como fazer com que as coisas andem, pela falta de estrutura.

Instituição F – Servidor 03: Olha, um órgão que tem um alto nível de prescrição é um indicativo de que não está sendo dada a devida atenção para a questão correcional. E daí a importância da criação de corregedorias, ou para aqueles órgãos que não têm um número de processo elevado a ponto de demandar a instauração... a criação de uma corregedoria, que ao menos tenha uma equipe, um servidor responsável... (...) Na minha opinião, um órgão que tem um número grande de prescrição detectado reflete uma desorganização, uma pouca atenção a essa questão disciplinar.

Instituição G – Servidor 01: No nosso caso, particularmente, isso acontece demais. Não seria um bom indicador. Por que? Porque a demanda é muito grande. Há realmente processos que estão aqui, que estavam se acumulando ao longo dos anos, que não tinha gente pra fazer, então não mede a qualidade do trabalho da corregedoria, mede sim, uma dificuldade em apurar, porque você não tem gente, entendeu? É um indicador, mas de outra coisa, não da qualidade do trabalho de uma comissão.

Pelos entrevistados, a prescrição estaria relacionada a celeridade processual, ou seja, o tempo médio de sua conclusão após a portaria instauradora. Neste sentido, conforme já indicado no subitem 5.3.2 do Capítulo 5, a prescrição tem seu início de contagem decorridos 140 (cento e quarenta) dias da data de publicação da portaria instauradora. Em outras palavras, para a penalidade de advertência⁸¹, esta prescrição ocorre em **320** (trezentos e vinte) dias contados da data de publicação da portaria instauradora.

⁸¹ Art. 142, inciso III da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Através de questionário, foi solicitado à CGU o tempo médio, em dias corridos, de duração dos processos administrativos disciplinares Ritos Ordinário e Sumário, por pasta ministerial, julgados nos exercícios de 2013, 2014 e 2015. Em resposta, foi apresentada a tabela abaixo, cujos dados foram extraídos do Sistema CGU-PAD:

TABELA 21: TEMPO MÉDIO DE DURAÇÃO DO PAD NO PEF

Pasta	Média
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	311,91
Ministério da Ciência e Tecnologia	334,47
Ministério da Cultura	359,96
Ministério da Defesa	323,09
Ministério da Educação	349,21
Ministério da Fazenda	819,72
Ministério da Integração Nacional	601,58
Ministério da Justiça	354,19
Ministério da Pesca e Aquicultura	336,13
Ministério da Previdência Social	485,81
Ministério da Saúde	484,12
Ministério das Cidades	379,30
Ministério das Comunicações	249,45
Ministério das Relações Exteriores	174,13
Ministério de Minas e Energia	231,53
Ministério do Desenvolvimento Agrário	664,53
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	530,91
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	281,94
Ministério do Meio Ambiente	569,69
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	360,38
Ministério do Trabalho e Emprego	556,56
Ministério do Turismo	359,68
Ministério dos Transportes	774,33
Total Geral	408,27

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

Apenas **05** (cinco) pastas ministeriais apresentam tempo médio de duração inferior a **320** (trezentos e vinte) dias, em um sistema onde a média geral é de **408,27** (quatrocentos e oito vígula vinte e sete dias) dias. Verifica-se, portanto, a ineficiência e ineficácia geral do próprio Sistema de Correição em punir servidores com a sanção de advertência que, embora considerada

de natureza leve, decorre da infração à deveres que afetam a atividade pública, tais como a assiduidade, pontualidade, manutenção de conduta compatível com a moralidade administrativa e cumprimento das ordens superiores.

A mesma conclusão não se verifica se considerarmos apenas penalidades expulsivas. O prazo prescricional para aplicação de penalidades expulsivas é de **05** (cinco) anos, contados a partir de **140** (cento e quarenta) dias da data de publicação da portaria instauradora, ou seja, **1.965** (mil novecentos e sessenta e cinco) dias para a conclusão do processo. Contudo, mesmo com prazo mais extenso, os dados solicitados à CGU demonstram a ocorrência da prescrição em penalidades expulsivas onde, desde 2013 até 2015/set, **37** (trinta e sete) servidores permanecem no serviço público apesar de demonstrada a sua culpabilidade e a ocorrência de ilícito de natureza grave:

TABELA 22: QUANTIDADE DE REGISTROS DE PRESCRIÇÃO NO PEF

Pasta	Cassação de Aposentadoria			Demissão de Cargo Efetivo				Destituição de Cargo em Comissão				Total Geral
	2013	2014	Total	2013	2014	2015	Total	2013	2014	2015	Total	
Ministério da Educação	0	1	1	2	1	0	3	0	0	0	0	4
Ministério da Fazenda	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ministério da Justiça	0	0	0	5	0	2	7	0	0	0	0	7
Ministério da Previdência Social	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	2
Ministério da Saúde	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Ministério das Comunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Ministério de Minas e Energia	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
Ministério do Meio Ambiente	1	0	1	0	2	1	3	0	0	3	3	7
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Ministério do Trabalho e Emprego	0	0	0	1	1	1	3	0	0	0	0	3
Ministério do Turismo	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2
Ministério dos Transportes	0	0	0	2	2	0	4	1	3	1	5	9
Total Geral	2	1	3	13	6	5	24	4	4	4	12	39

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

Portanto, considerando a impunidade e a perda do caráter pedagógico da sanção, além do princípio constitucional da duração razoável do processo, o tempo médio de duração dos procedimentos, teoricamente relacionado ao instituto jurídico da prescrição, se mostra apto a indicar se a Corregedoria-Seccional apresenta a estrutura e os recursos necessários ao bom desempenho da atividade disciplinar, seja para análise do cumprimento de prazos legais mínimos para a instauração ou conclusão dos procedimentos disciplinares.

5.3.3 Anulação

Ao contrário da prescrição, vista como um potencial indicador de falta de estrutura e recursos na atividade disciplinar, todos os entrevistados foram **unânimes** em atribuir fundamental importância na quantidade de anulações de procedimentos como medida direta da qualidade dos trabalhos desempenhados pelos membros da comissão:

Instituição A – Servidor 01: Com certeza, porque isso tá representando a administração, cara. Quando você tem nulidade em cima de nulidade, você tem uma pessoa que tá à frente de uma coordenação de PAD ou um Corregedor que não tá preparado o suficiente pra montar uma equipe pra que isso não ocorra.

Instituição A – Servidor 04: Mas acho que tem que tá bem anotado é.. a causa da anulação, que só pela anulação, acho que é um.. porque a anulação pode ser por um vício no processo, e aí acho que isso indica qualidade, mas pode ser também por, sei lá.. um outro entendimento pode ter se construído depois e poderia ter anulado por uma coisa de mérito e não uma coisa do processo em si. Então talvez sim, só anotando é.. a causa da anulação. Acho que sim!

Instituição A – Servidor 05: Também pode ser utilizado, ou deve, já que o quantitativo de anulações reflete a qualidade dos trabalhos. Então se a gente tem naturalmente um número, independente do número, um número grande considerados de anulações, isso refletiria em um trabalho mal conduzido.

Instituição B – Servidor 01: Se os processos envolvidos nessa corregedoria estivessem sido anulados significa que ela não está atuando de maneira adequada.

Instituição E – Servidor 03: Também. Porque a gente trabalha sempre pra evitar a anulação. E isso é uma coisa que eu posso dizer que aqui no nosso órgão já aconteceu muito, mas que há muito tempo que não acontece, porque à medida que você investe em capacitação, em comissões experientes, em acompanhamento, você cerca ao máximo todas as possibilidades, a gente hoje tem praticamente nenhuma anulação....há muito tempo. Já teve. E eram anulações grotescas, do tipo: é... membro de comissão que não era estável. E isso é uma coisa que você consegue barrar no início, né. Agora, você pode ter outras anulações graves mas que seriam simples, do tipo: ausência de ciência de um determinado ato. Isso há muito tempo não acontece aqui. Então isso é, sim, um fator de avaliação. Muitas anulações eu entendo que é um fator negativo.

Instituição F – Servidor 01: Também é um indicador que tem que ser analisado. Não é um indicador cru. Tem que ser analisado. É o que eu falei. As anulações, elas podem indicar que tá tendo uma falta de capacitação, que possam não estar sendo conduzido da melhor maneira possível. Então tem que ser analisados caso a caso e verificado, se há um número muito grande de anulações, alguma coisa tá sendo...

Instituição F – Servidor 03: Da mesma forma. Um órgão que tem muitos processos que são anulados, isso reflete uma equipe despreparada, uma fragilidade na especialização. (...) Porque como eu falei mais atrás, não entendo que os servidores que atuam em correição precisam ter titulação no sentido de ter mestrado, de ter doutorado. É a questão do treinamento, da pessoa estar preparada, inclusive se capacitando em cursos específicos na área de correição para justamente poder atuar e atuar com correção na verdade na atividade disciplinar.

Instituição G – Servidor 01: Esse sim. Esse sim, porque aí vai entrar nos meandros do trabalho, do que realmente a comissão fez de errado ou deixou de fazer. Esse eu acho que sim.

No subitem 5.3.3 do Capítulo 5, discorreu-se sobre as causas e os efeitos da declaração da nulidade no âmbito administrativo. Seu reconhecimento, em um processo administrativo disciplinar, está diretamente relacionado à lesão aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, ou no descumprimento de formalidade legal, implicando não só no necessário refazimento de todo o trabalho (caso haja anulação total), mas também impactos significativos na contagem do prazo prescricional podendo gerar, inclusive, a impunidade. De acordo com os entrevistados, uma instituição com alto número de anulações pode ser reflexo de despreparo dos servidores ou falta de qualificação.

O item 20 do questionário direcionado à CGU⁸² solicitou o total de processos administrativos disciplinares Ritos Ordinários e Sumários anulados, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015/set, sendo informada a inexistência de relatórios consolidados sobre esta informação.

Contudo, todo o referencial teórico existente e as entrevistas realizadas indicam o número de anulações administrativas como o principal elemento de avaliação de desempenho da qualidade dos trabalhos das comissões de processo administrativo disciplinar, que são a parte

⁸² Resposta contida no Anexo B.

mais importante e a base de todo o SisCOR, diretamente responsáveis pela sua eficiência, efetividade e eficácia. Portanto, é imperativo que, se o Sistema CGU-PAD não contenha estas informações, ou não consiga extraí-las, caso existentes, sejam ultimadas pela CGU medidas quanto a manutenção evolutiva e adaptativa do sistema, possibilitando uma melhor análise dos entes que compõem o SisCOR, até mesmo para priorizar medidas de capacitação, considerando a manifestação de um dos entrevistados quanto a deficiências da CGU nesta área, em razão da grande demanda.

5.3.4 Reintegrações pelo Poder Judiciário

É de se verificar que **04** (quatro) entrevistados consideraram as reintegrações (anulações de procedimentos pelo Poder Judiciário), como um conceito teórico também apto a medir a qualidade dos trabalhos de uma comissão de processo administrativo disciplinar, sem qualquer ressalva, à exemplo das anulações por determinação administrativa:

Instituição A - Servidor 02: É acho que sim, porque também vai indicar que o trabalho não foi bem feito, foi todo um custo que se provou ineficaz então, acho que sim.

Instituição A – Servidor 03: É um potencial indicador de desempenho, mas tem que ter muito cuidado, porque tem que haver uma análise qualitativa desses números. O número bruto talvez conduza à conclusões imprecisas.

Instituição G – Servidora 01: Também, eu acho que poderia ser um bom medidor, porque também vai entrar no meandro da apuração, entendeu? Nos detalhes, no que que a comissão deixou de fazer, geralmente isso é meio de defesa né, quando dá reintegração.

Instituição F – Servidor 03: Da mesma forma. Nós vemos, enfim, a corregedoria faz esse acompanhamento do número de reintegrações e,

com base nesse estudo que foi feito, é que a corregedoria fez esse planejamento de treinar os servidores ministrando esses cursos de formação de membros. Atualmente tem os cursos de provas. É um curso à distância de provas em processo administrativo disciplinar. O objetivo é justamente esse, capacitar cada vez mais os servidores que atuam em área correcional para evitar reintegrações, anulações. A reintegração é pior ainda porque, o servidor, ele sai do serviço público e depois pela decisão judicial, ele volta recebendo todos aqueles valores atrasados que ele faria jus. Enfim, o impacto é maior ainda.

Porém, os demais entrevistados, embora também considerem a quantidade de reintegrações pelo Poder Judiciário um indicador relevante de desempenho da atividade disciplinar, ressaltaram a importância da análise quanto ao motivo destas reintegrações:

Instituição A – Servidor 04: Acho que sim, mas tem que ver caso a caso, ver o motivo da reintegração e ver se isso tá relacionado com a qualidade do trabalho ou se.. acho que sozinho ele.. ele fica mais forte se de repente for demonstrado algum tipo de falha, alguma coisa, até pra saber o que aconteceu pra poder melhorar pra evitar esse tipo de coisa, né?

Instituição B – Servidor 01: Não, porque muitas vezes nós somos obrigados a aplicar uma penalidade que seja em função do parecer vinculante da CGU.

Instituição C – Servidor 01: Olha. Eu não diria que seria 100% porque a cabeça do nosso Judiciário nem sempre vai conforme a lei. O juiz pode interpretar, e aí quando entra no campo da interpretação não dá para a gente avaliar se a sindicância foi toda bem feita. E não houve nenhuma coisa material que o juiz dissesse: - estou anulando isso por esse motivo.

(...) Agora, se ele houve por bem reintegrar porque ele interpretou algo, não cabe responsabilizar os colegas que fizeram essa comissão.

Instituição D – Servidor 01: Não, não, acredito que não. No meu entendimento, não. Porque eu acho que o trabalho disciplinar por vezes, ele é muito bem feito, mas às vezes, por conta das comissões não terem, em determinadas situações, esse instrumento jurídico mais apropriado, podem deixar brechas que deem possibilidades a esse retorno. (...) O processo cumpre seu papel: ele até sanciona, penaliza dessa ou daquela forma, mas ele finaliza com um procedimento. A lei maior é que acaba reintegrando as pessoas a suas instituições.

Instituição E – Servidor 02: Poderia sim, mas com uma ressalva, assim porque a CGU e o STJ tem um entravamento de entendimento já histórico. A CGU tem várias posições que são derrubadas no STJ, e é um embate então, com essa ressalva seria um indicador que poderia usar.

Instituição E – Servidor 03: Eu penso que ele pode ser, se a causa da reintegração foi a anulação de algum ato da comissão, né, porque aí já é interferência de uma outra esfera em cima do nosso trabalho, do tipo, ele invade um pouco a nossa área de atuação, a nossa competência e diz que alguma coisa não aconteceu, portanto reintegre-se o servidor. A gente já teve caso de reintegração, mas que não foi por conta de um processo disciplinar, foi por uma questão funcional e acabou que a pessoa foi reintegrada, mas... é... Eu penso que o percentual de reintegração seria um fator na medida, se a reintegração fosse em virtude de anulação de PADs, por exemplo.

Instituição F – Servidor 01: Aí eu acho que são dois lados da moeda. Em princípio, se você me perguntar, eu acho que é um indicador que, do mesmo jeito das anulações, pode ser que ali esteja acontecendo equívoco

por parte da condução da comissão. Por outro lado, às vezes, eu já vi muitas coisas, né, tenho quatorze anos, já vi muita coisa, já vi PAD sem problema nenhum, sem uma mácula, sendo anulado pelo Judiciário. Então são pontos e pontos. Mas eu acho que, no geral, se há muitos... muitas anulações, isso reflete algum problema.

Em outras palavras, a utilização da quantidade numérica de reintegrações somente seria relevante se as causas indicadas pelo Poder Judiciário fossem afetadas diretamente à lesão aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, ou no descumprimento de formalidade legal, implicando no necessário refazimento de todo o trabalho (caso haja anulação total). Neste contexto, não estariam inseridas na análise reintegrações derivadas de decisão em desacordo com as normas, procedimentos e entendimentos da AGU e da CGU que são de adoção obrigatória pelos membros das comissões, ou julgados baseados no princípio da livre convicção do juiz⁸³.

Para averiguar tal interpretação dos entrevistados, que inclusive poderia inferir uma preocupante separação entre a responsabilização administrativa e a penal, foi solicitado à CGU o total de reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário em processos administrativos disciplinares sob os Ritos Ordinário e Sumário, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015/set. A resposta da CGU foi uma tabela elaborada não a partir de dados do Sistema CGU-PAD, mas sim de informações coletadas junto ao Diário Oficial da União. Contudo, a partir do mês de janeiro/2016, a própria CGU incluiu em seu relatório mensal de expulsões do PEF, nova planilha atualizada de tais informações, conforme tabela abaixo:

⁸³ Art.155 O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

TABELA 23: REINTEGRAÇÕES DETERMINADAS PELO PODER JUDICIÁRIO NO PEF

Pasta	2003-2010			2011-2016		
	Expulsos	Reintegrados	Percentual	Expulsos	Reintegrados	Percentual
MME	37	11	29,7%	12	2	16,7%
MS	335	37	11,0%	267	44	16,5%
MI	14	4	28,6%	7	1	14,3%
PR	41	7	17,1%	52	7	13,5%
MJ	390	70	17,9%	501	62	12,4%
MINC	16	2	12,5%	20	2	10,0%
MEC	498	61	12,2%	440	40	9,1%
MT	45	4	8,9%	63	4	6,3%
MAPA	87	16	18,4%	33	2	6,1%
MMA	167	14	8,4%	64	3	4,7%
MF	332	36	10,8%	272	10	3,7%
MPOG	81	16	19,8%	56	2	3,6%
MDA	51	8	15,7%	34	1	2,9%
MTPS	846	70	8,3%	773	16	2,1%
MD	8	0	0,0%	59	1	1,7%
MC	11	1	9,1%	8	0	0,0%
MCID	2	0	0,0%	9	0	0,0%
MCTI	4	2	50,0%	6	0	0,0%
MDIC	32	0	0,0%	12	0	0,0%
MDS	0	0	0,0%	1	0	0,0%
ME	3	0	0,0%	0	0	0,0%
MIRD	0	0	0,0%	1	0	0,0%
MRE	1	0	0,0%	1	0	0,0%
MTUR	1	0	0,0%	6	0	0,0%
Totais	3.002	359	12,0%	2.697	197	7,3%

Ano de 2016 atualizado até JANEIRO

Fonte: CGU. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal. Mês de referência: janeiro. Ano: 2016. Disponível em : <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>. Data de Acesso: 01 de março de 2016.

Os dados sobre reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário foram divididos pela CGU em 02 (dois) períodos distintos. O primeiro período (2003-2010), inicia-se com a sua criação e compreende os primeiros 05 (cinco) anos da criação do SisCOR⁸⁴. O segundo período compreende as reintegrações determinadas por decisão judicial entre os exercícios de 2011 até jan/2016. Em linhas gerais, a análise dos dados da Tabela 23 ainda não permite inferir uma redução do total médio de reintegrações entre os períodos analisados, já que o primeiro compreende um intervalo maior. Contudo, os percentuais apresentados corroboram o referencial teórico exposto no Subitem 4.4.4 do Capítulo 4 diante da baixa taxa de reversão de julgamentos

⁸⁴ O SisCOR foi criado por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

realizados na esfera da responsabilização administrativa, que poderia resultar na assertiva de que o sistema administrativo brasileiro seria arbitrário ou dissonante do sistema judicial, propiciando insegurança jurídica. Outro ponto relevante é que as Tabelas **16** e **17** refletem dados decorrentes de decisões transitadas em julgado na esfera judicial, ou seja, decisões definitivas, diferentemente dos dados apresentados na Tabela **23**, que compreendem todas as decisões em vigor, inclusive àquelas em caráter liminar.

Os dados apresentados pela CGU indicam, em relação às demais pastas ministeriais, os Ministérios das Minas e Energia e Integração Nacional como as entidades que apresentam uma maior quantidade de reintegrações pelo Poder Judiciário. Embora tais entidades congregem número de servidores ativos considerável em relação a maioria das outras pastas, os dados justificam a realização de uma maior análise quanto aos motivos ensejadores das reintegrações, visando, inclusive, aprimorar procedimentos, entendimentos e normatizações no SisCOR. Portanto, à exemplo do número de anulações administrativas, o quantidade de reintegrações também pode se constituir em um conceito ou elemento teórico para a elaboração de indicador de desempenho da atividade disciplinar repressiva, com ressalvas em relação apenas aos seus fatos geradores, que podem ou não estar relacionados com a qualidade dos trabalhos executados.

5.3.5 Outros Indicadores Existentes ou Sugeridos

O roteiro de entrevistas semi-estruturadas permitiu não só indicar se as instituições visitadas possuíam algum tipo de indicador para medir suas atividades, mas também possibilitou, ao seu final, que os entrevistados pudessem tecer quaisquer considerações sobre a atividade disciplinar que julgassem importantes.

Conforme já indicado, apenas **02** (duas) Corregedorias-Seccionais apresentaram indicadores de desempenho institucionalizados. Tais indicadores não estão relacionados com a atividade disciplinar repressiva, objeto desta pesquisa, sendo caracterizados pelos entrevistados como indicadores voltado à prevenção. Em uma das instituições, utiliza-se como base para a análise de desempenho das atividades correcionais o número de cursos anuais dos servidores da

Corregedoria-Seccional. Na outra instituição, foi considerado como indicador o número de servidores do quadro de pessoal que participaram de capacitação na matéria:

Instituição E – Servidor 01: Ainda não. Mas assim, já foi feito uma inspeção aqui em que algumas recomendações foram feitas. O que a gente já teve... Porque assim, aqui na INSTITUIÇÃO E existe uma qualificação institucional, em que cada área tem que indicar um processo de trabalho para fazer parte de um indicador da INSTITUIÇÃO E e aí o nosso indicador é justamente nossa atividade preventiva, que é o texto que eu te falei, da corregedoria.

Instituição E – Servidor 02: É muito importante a atuação preventiva pela corregedoria, porque acaba sendo deixada um pouco de lado, então a gente foca mais na questão da repressão. Depois que a denúncia já está feita, e que a conduta já está realizada, é aí que a corregedoria atua. Então eu acho que a gente deveria ter uma atuação mais preventiva do que passiva, então deveria ser a subsidiária da preventiva, e não o contrário.

A impossibilidade de se medir ou qualificar a atividade correcional por apenas um indicador foi apontada pelos entrevistados. Adicionalmente, além dos elementos teóricos já indicados, os entrevistados sugeriram indicadores afetos à mudança na cultura institucional, atendimento de recomendações em processos disciplinares com o propósito de se evitar futuras ocorrências de mesma natureza na instituição, quantidade de punições, ações de divulgação e grau de capacitação e estrutura da Corregedoria-Seccional:

Instituição E – Servidor 01: Pontos importantes? Eu acho que esses pontos que foram citados, assim, qualidade de trabalho, tempo de duração do processo disciplinar. Apesar disso ser um pouco mais difícil porque cada caso tem uma complexidade. Enfim, acho que esses que

foram citados. De repente o tempo de duração... Acho que são esses, é difícil pensar em algum outro.

Instituição A – Servidor 03: Essas anulações, essas reintegrações, de imediato. E eu veria também uma análise qualitativa da impressão de cada instituição, de cada órgão, a respeito da atividade disciplinar no seu órgão, porque eu acho que isso é... Como eu dou muito importância à mudança de cultura do serviço público, não só da sociedade em geral, mas também do servidor, eu acho que fatalmente passa por aí também. (...) O que eu enfatizaria nisso tudo é o caráter, qual o objetivo final que, além do combate à corrupção, além do aprimoramento do serviço público, é essa mudança de cultura. E gostaria de enfatizar que como aspecto fundamental desse processo, além do aperfeiçoamento técnico, é a autonomia que se dá aos servidores que executam a função.

Instituição A – Servidor 04: É, as vezes o processo não é nem questão de penalidade, sei lá, que às vezes você consegue detectar alguma coisa que vai ser importante pra administração melhorar, né, e não necessariamente a penalidade, que é só coisa pedagógica. Às vezes, o alerta que você dá pra prevenir a coisa, ou alguma coisa que você verificou também pode ser um indicativo de... de qualidade do trabalho, (...) Porque também é difícil quantificar uma sugestão, né?! Não é pelo número de sugestões e... não sei.. é...são coisas complexas, né.. mas podem até não ser coisas que .. sejam índices quantificáveis, mas isso não quer dizer que eles não sejam importantes... (...) Né, pode ser que seja um índice, mas imagino que, às vezes, a coisa não gera uma penalidade, ...ou gera até um arquivamento, mas geram sugestões que são importantes para a instituição e, mesmo isso não sendo quantificado, eu julgo que elas ainda são tão importantes quanto coisas quantificáveis, né?!

Instituição C – Servidor 01: Olha, como a coisa é muito subjetiva eu acredito que seria a eficiência dos PADs instaurados. PADs instaurados com resultado previsto para o PAD, ou seja, se ele instaurou um PAD é para punir alguém. A pessoa foi punida, eu acho que eles foram eficientes. Se todos os PADs instaurados naquela instituição ninguém foi punido, lamento, mas não há eficiência ali.

Instituição D – Servidor 01: Complicado, porque eu acho que o primeiro deles é a estrutura da Corregedoria, eu acho que é importante que ela esteja estruturada para isso, né. Eu acho que ela tem que ter pessoal adequado, pessoas bem treinadas, os servidores têm que estar participantes, sendo reciclados de tempos em tempos, nas diversas instituições, em relação a esses processos, né, de participação nesses cursos, cursos com seriedade, que haja esse intercâmbio entre os institutos para que possam promover esses encontros, para que haja realmente, seja difundida essa ideia de que essa é uma prática, é um conhecimento de que as pessoas tem que se apropriar. Entendeu? Então eu acho que isso é um indicador que deveria ser levado em consideração.

Instituição E – Servidor 03: Ah, gostaria tanto de saber isso, porque vira e mexe a gente é perguntado aqui sobre... sobre a nossa unidade para medir o desempenho... Essa pergunta é difícil, hein! Não consigo te dizer, Daniele. Pra medir a eficiência, eu acho que tinha que ser... tinha que alinhar todos esses, essas perguntas que você fez, tipo: o percentual de anulação, o percentual de nulidades, de reintegrações, de ocorrência de prescrição e número de juízos de admissibilidades feitos e não instaurados, e também o número de processos e penalidades. Mas assim, como é que você vai dizer que, no ano de 2015 por exemplo, 500 servidores foram demitidos, isso é um fator de que se está trabalhando, que está sendo efetivo, ou não? Não sei... com certeza não é o número de penalidades. Eu acho que a gente fica muito... Para o público em geral,

as pessoas que estão fora dessa atividade, elas veem o número, a penalidade - o que importa é a penalidade, tipo, foi demitido... E se a penalidade demora, isso também é um fator de avaliação externa, tipo, “olha, até hoje não aconteceu nada”. Então... mas eu acho que ele não pode ser visto assim, porque às vezes, por inúmeros fatores, até pela própria mecânica do processo, você não chega a uma resposta. (...) Então isso... até hoje a gente tem uma luta pra ter indicadores para medir aqui o nosso desempenho e não consegue chegar, oito anos aqui e até hoje a gente não conseguiu chegar nesse indicador.

Instituição F – Servidor 01: Eu, se eu tivesse que delimitar, ou especificar esses indicadores, eu acho que os indicadores deveriam ser um indicador de tempo, basicamente um indicador de tempo, as comissões não devem demorar além do necessário. É lógico que há casos e casos. Mas eu acho que o tempo... ser tempestivo é muito importante, isso é um indicador. O indicador de qualidade do treinamento, de capacitação também é importante criar. E o outro indicador seria o das penalidades, de aplicação das penalidades.

Conforme já indicado, considerando que o objetivo principal de repressivos disciplinares é atender aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, a mera quantidade de penalidades aplicadas não pode ser indicada com um elemento ou conceito aplicável para determinar o grau de eficiência, efetividade, economicidade e eficácia das atividades correccionais repressivas. Adicionalmente, deve-se indicar que eventuais dificuldades em infra-estrutura, recursos humanos e capacitação podem ser evidenciados nos conceitos teóricos já apresentados, que potencialmente refletem o desempenho insuficiente da instituição.

Elementos como a mudança na cultura institucional, o grau de atendimento de recomendações em processos disciplinares e a realização de ações de divulgação não são atividades precípuas das Corregedorias-Seccionais e, portanto, não apresentam a real qualidade

de seu desempenho e não possibilitam estabelecer uma análise espaço-tempo para esses elementos, ao contrário dos demais já indicados. Contudo, embora tais ações sejam executadas por outras unidades da instituição, seria pertinente a participação da Corregedoria-Seccional nestas atividades de natureza preventiva, visando aprimorar a gestão pública através da possível redução de repressivos de natureza disciplinar.

Por fim, uma sugestão de análise de desempenho específica para os presidentes das Comissões de PAD foi proposta por um dos entrevistados, já que este seria o responsável pela prática dos atos mais relevantes no curso do procedimento. Para este fim, seria avaliado o número e a qualidade dos processos que conduziu e sua capacitação, além dos conceitos já identificados:

Instituição F – Servidor 03: Olha, os servidores que atuam como presidente de PAD, eles têm uma responsabilidade muito maior do que os demais membros. Embora eles tenham, como é que se diz, a mesma posição deles na comissão, o voto do presidente não vale mais do que o dos outros membros, mas de fato o presidente é que acaba tendo uma maior responsabilidade na condução. Então poderia ser um indicativo nesse sentido. O servidor que comumente atua como presidente de PAD, enfim, o servidor que se especializa, que você vê que ele busca se aprimorar naquela atividade que ele realiza. O número de processos em que aqueles servidores conduziu, que não teve anulação, tudo isso é uma forma de avaliar o desempenho. Anulação e reintegração também eu me refiro. É uma forma de avaliar e de definir critério de desempenho. Entendeu? O número de processos que atuou, principalmente como presidente de PAD e a capacitação que o presidente recebeu.

A sugestão apresentada, embora não se caracterize como um potencial conceito aplicável ao desempenho institucional, pode se constituir em um dos parâmetros para a avaliação de desempenho individual dos servidores que exercem atividade disciplinar em regime permanente, para efeitos de percepção de gratificação, promoção ou progressão funcional.

5.4 O Sistema CGU-PAD

Por fim, os entrevistados foram consultados sobre a utilização do Sistema CGU-PAD pelas suas Corregedorias-Seccionais e sobre a possível utilização das informações desse sistema como uma base de dados confiável para avaliar o desempenho das instituições em geral. Sobre as características do sistema em si, **03** (três) entrevistados apresentaram críticas dissonantes quanto ao grau de dificuldade ou superficialidade das informações:

Instituição A – Servidor 01: Olha, é complicadinho, ele não é um sistema agradável de ser mexido. Ele não é autoexplicativo, ele definitivamente, eu não sei se é porque eu não sou da geração computador, nem planilhas, né, pode ser por isso que eu não gosto muito de mexer nele, não, mas a gente procura sempre mantê-lo o mais atualizado possível. (...) Olha, sinceramente, eu não sei se essas pessoas todas fazem isso corretamente, preenchem esse sistema corretamente, porque a maior parte deles só abre sindicâncias. (...) Então eu não sei até que ponto a CGU tira, de fato um... uma amostra de qualidade nessas informações.

Instituição E – Servidor 03: Ponto negativo... Áhn... Agora, assim, não consigo enxergar... talvez o sistema CGU-PAD seja um pouco simples demais. Eu acho que ele pega alguns dados que não refletem, na verdade, o grosso do trabalho. São só datas, penalidades, ele é muito superficial no controle que ele se propõe. É a minha visão.

Instituição E – Servidor 03: Não, porque ele não... eu acho que ele só pega dados muito objetivos, né, quantitativos, ele não pega qualitativos. Ele não tem uma análise qualitativa. Eu acho que... como eu até falei lá no início, eu acho que ele pega somente... é... tem as etapas básicas de condução dos processos, depois que você tem o julgamento, tem a parte dos recursos, mas só de você informar dados, datas e situação do agente,

é... você vai cadastrar muitas vezes um processo quando ele ainda é uma investigação, você não encontra a irregularidade ali, porque está limitado o número de... aí você tem botar a que mais parece com o que você está fazendo e muitas vezes não é aquilo que está ali. Então você acaba tendo que adaptar porque a coisa está ali taxativa e você não tem muito por onde criar, então eu entendo que esse sistema avalia quantitativamente o trabalho, qualitativamente, não.

Contudo, todos os entrevistados foram categóricos ao afirmar que o Sistema CGU-PAD poderia se constituir em uma base de dados confiável para avaliar a atividade disciplinar desde que fosse devidamente atualizado pelas Corregedorias-Seccionais sendo que, para **01** (um) dos entrevistados, suas informações deveriam ser complementadas também pelas inspeções realizadas pela CGU:

Instituição A – Servidor 02: Acho que pode, acho que tem potencial para ser, desde que ele esteja sendo adequadamente utilizado e tem que ter algum sistema de conferência, de checagem aí.

Instituição A – Servidor 03: Eu diria que ele já vem cumprindo esse papel e quanto mais progride a atividade disciplinar, mais rico vai ser esse [repositório] de informações.

Instituição A – Servidor 04: Eu acho que sim. Acho que todos os dados do processo por estarem em princípio ali, né, a gente coloca os dados da abertura, as portarias é... os acusados e o relatório depois...acho que, de repente, um serviço de inteligência nisso poderia gerar índices interessantes.

Instituição A – Servidor 05: Sim, acho que o CGU PAD contém um banco de dados valiosíssimo. (...) Enfim, a questão CGU PAD como fonte de dados para essa administração, essa obtenção de estatísticas de

acompanhamento de procedimentos disciplinares. Acho que sim, eu nunca vi, do ponto de vista de uma administração, estando lá na CGU em Brasília, mas ele pode ter uma ideia bastante detalhada, muitas informações dos procedimentos nas autarquias, com datas e todos os procedimentos, períodos, prazos, prescritos, citações de acusados, envolvidos, indiciados, penalizações. Então, é um banco de dados valiosíssimo para isso.

Instituição D – Servidor 02: Sim, se estiver atualizado eu acho que é uma ótima base de dados, o problema é que há corregedorias que não alimentam o CGU PAD, e pode dar um resultado distorcido.

Instituição G – Servidor 01: ..Então, confiável é, desde que se alimente o sistema, né. Eu não sei se todos os órgãos fazem.

Instituição F – Servidor 02: Pode sim, mas eu acho que esse acompanhamento dos processos não pode ser deixado de lado, eu acho, ou seja, que o PAD não pode ser o único instrumento de avaliações das seccionais, as inspeções eu considero muito importantes junto com o CGU PAD e junto com o acompanhamento dos processos.

As questões sobre o Sistema CGU-PAD também foram diretamente direcionadas à CGU⁸⁵, que indicou a regulamentação do Sistema pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, tornando obrigatório o seu uso em todo o Poder Executivo Federal, onde as Notas Técnicas nº 1.642/2013 e nº 1.017/2015, analisam o seu grau de utilização nas diferentes pastas.

Em síntese, a Nota Técnica nº 1.642/2013 tem por escopo realizar um balanço na gestão do Sistema CGU-PAD no ano de 2012, destacando sua importância subsidiária na produção de informações relevantes aos trabalhos desenvolvidos no âmbito do SisCOR, tais como o acompanhamento de condução dos procedimentos instaurados, o cálculo de tempo médio de

⁸⁵ Respostas contida no Anexo B.

duração de procedimentos disciplinares e a elaboração de estatísticas sobre procedimentos disciplinares no âmbito do PEF, inclusive para atendimento da Lei de Acesso à Informação. Quanto ao desenvolvimento do sistema, relatou que a inclusão de melhorias no Sistema CGU-PAD ficou aquém do esperado devido à baixa disponibilidade de tempo da equipe responsável que, no ano, utilizou 8 (oito) semanas de trabalho para desenvolvimento e implementação de novas funcionalidades. Em relação a disseminação de seu uso, uma das recomendações foi a de atuação mais incisiva de algumas Corregedorias Setoriais junto às unidades supervisionadas, a fim de disseminar e fortalecer a implementação do Sistema CGU-PAD, onde se realizou um comparativo entre a instauração de PAD's, *stricto sensu*, cadastrados no CGU-PAD, em dois momentos (março/12 e abril/13), bem como o número destas situações informadas pelas unidades, relativo ao ano de 2011, excluindo dados relativos a Sindicâncias Investigativas e Punitivas pois, como o Sistema não diferenciaria estes tipos, a inclusão destes dados poderia gerar inconsistências nas comparações com os demais dados disponibilizados:

TABELA 24: REGISTRO DE PENALIDADE EXPULSIVA NO SISTEMA CGU-PAD (2011)

Procedimentos Disciplinares cadastrados no Sistema CGU-PAD no ano de 2011. Atualização Abril/13					
	PADs Instaurados BGU	PADs Cadastrados CGU-PAD ABR/12	% Cadastramentos	PADs Cadastrados CGU-PAD ABR/13	% Cadastramentos
MME	9	9	100,00%	9	100,00%
MI	38	17	44,74%	21	55,26%
MMA	56	50	89,29%	55	98,21%
MC	5	7	100,00%	8	100,00%
MCTI	6	6	100,00%	7	100,00%
MT	59	39	66,10%	43	72,88%
MD	40	19	47,50%	38	95,00%
CORIN	213	147	69,01%	181	84,98%
MTE	48	19	39,58%	32	66,67%
MEC	586	292	49,83%	408	69,62%
MPS	380	325	85,53%	319	83,95%
MINC/ME	36	14	38,89%	26	72,22%
MJ	1141	867	75,99%	964	84,49%
MS	260	147	56,54%	170	65,38%
CORAS	2451	1664	67,89%	1919	78,29%
MAPA/MPA	59	32	54,24%	38	64,41%
MDA	102	49	48,04%	57	55,88%
MDIC/MTUR	15	13	86,67%	15	100,00%
MP	12	10	83,33%	26	100,00%
MF	138	148	100,00%	151	100,00%
COREC	326	252	77,30%	287	88,04%
TOTAL	2990	2063	69,00%	2387	79,83%

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

Em relação aos dados de 2010, teria havido um incremento significativo no cadastramento dos processos após dois anos da sua instauração, confirmando em 2011 “a tendência já verificada no ano de 2010, de aproximadamente 80% de cadastramento efetivo”. Já em 19 de abril de 2013, novo levantamento comparativo entre os dados de Processos Administrativos Disciplinares cadastrados no CGU-PAD e informados pelos Ministérios no final do ano, relativamente ao exercício de 2012, resultou nos dados contidos na tabela abaixo:

TABELA 25: REGISTRO DE PENALIDADE EXPULSIVA NO SISTEMA CGU-PAD (2012)

Procedimentos Disciplinares cadastrados no Sistema CGU-PAD no ano de 2012. Atualização Abril/13						
	PADs Instaurados BGU	PADs Cadastrados CGU-PAD	%	PADs Julgados BGU	Julgamentos cadastrados CGU-PAD	% PADs Julgados
MME	6	5	83,33%	4	4	100,00%
MI	31	33	100,00%	12	14	100,00%
MMA	57	19	33,33%	19	20	100,00%
MC	4	6	100,00%	6	6	100,00%
MCTI	10	9	90,00%	7	6	85,71%
MT	35	37	100,00%	27	31	100,00%
MD	68	31	45,59%	54	41	75,93%
MCID	2	2	100,00%	0	1	
CORIN	213	142	66,67%	129	123	95,35%
MTE	62	17	27,42%	39	39	100,00%
MEC	665	430	64,66%	304	227	74,67%
MPS	336	300	89,29%	252	291	100,00%
MINC/ME	20	19	95,00%	25	19	76,00%
MJ	781	609	77,98%	588	596	100,00%
MS	247	174	70,45%	84	100	100,00%
CORAS	2111	1549	73,38%	1292	1272	98,45%
MAPA/MPA	48	42	87,50%	31	26	83,87%
MDA	83	25	30,12%	21	16	76,19%
MDIC/MTUR	40	18	45,00%	23	16	69,57%
MPOG	48	27	56,25%	90	10	11,11%
MF	101	99	98,02%	101	57	56,44%
COREC	320	211	65,94%	266	125	46,99%
TOTAL	2644	1902	71,94%	1687	1520	90,10%

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

Sobre a qualidade do registro de informações no Sistema, o comparativo entre a quantidade de penalidades expulsivas cadastradas com a quantidade das penalidades expulsivas publicadas no DOU no ano de 2012 teria apontado que, em diversas pastas, o cadastramento de penalidades expulsivas permaneceria insuficiente, sendo necessário maior supervisão e acompanhamento das Corregedorias-Setoriais nas Pastas, mediante ações específicas para sua correção. A Nota Técnica também apresenta itens relativos a análise da eficiência do cadastramento de dados das empresa públicas e sociedades de economia mista no Sistema CGU-PAD mas, como estas entidades não incluídas nesta pesquisa, não serão indicadas maiores informações sobre este tópico.

Já em relação a utilização do Sistema CGU-PAD pela CRG/CGU, indicou-se o baixo nível de cadastramento até 2011 e, que as ações no exercício de 2012 para saneamento dessa questão teriam sido parcialmente efetivas, embora tenha havido um incremento significativo em quase todos os anos. Especificamente em relação ao ano de 2009, ainda se apresentaria um baixo índice de cadastramento, assim como deficiência significativa em relação aos procedimentos instaurados em 2012 que, em tese, deveriam estar 100% cadastrados:

TABELA 26: SISTEMA CGU-PAD E PROCESSOS INSTAURADOS PELA CGU

Processos Disciplinares Instaurados pela CRG					
	2008	2009	2010	2011	2012*
Informação Setorial	104	116	88	87	50
CGU-PAD 2012	37	58	47	25	-
% Cadastramento 2012	35,58%	50,00%	53,41%	28,74%	-
CGU-PAD 2013	81	73	62	76	40
% Cadastramento 2013	77,88%	62,93%	70,45%	87,36%	80,00%

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

As recomendações finais da análise da gestão do Sistema CGU-PAD no exercício 2012 incluem providências de maior disseminação e divulgação da obrigatoriedade de seu uso pelas Corregedorias-Setoriais no ano de 2013, em especial junto aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, Transporte e Defesa, a manutenção de ações junto aos Ministérios da Educação e da Justiça e a investigação de problemas junto aos Ministérios do Meio Ambiente e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Também houve proposta de intervenção junto aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e das Relações Exteriores para que publiquem suas respectivas Políticas de Uso do Sistema. É importante consignar, ainda, o apontamento relativo a necessária priorização do desenvolvimento do CGU-PAD para que as melhorias previstas sejam definitivamente implementadas, a determinação da imediata inserção dos processos disciplinares instaurados no âmbito da CRG/CGU no Sistema, em especial os que se encontram em andamento, e a utilização do Sistema como única fonte de informação sobre o tema.

A Nota Técnica nº 1.017/2015 realizou o balanço da gestão do Sistema CGU-PAD nos anos de 2013 e 2014, indicando uma nova importância do Sistema no âmbito do SisCOR: a consulta da situação de agentes públicos para fins de nomeação para cargos comissionados. Além da inclusão de novas funcionalidades, como parte importante da disseminação de uso, a Nota Técnica indicou a publicação da Portaria nº 90, de 16 de abril de 2014, pelo TCU, mantendo a exigência de prestação de informações, nos processos de contas das unidades jurisdicionadas, acerca do cumprimento dos artigos 4º e 5º da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. Tal regulamentação teria fortalecido a obrigatoriedade de uso do Sistema CGU-PAD “que passou a ser verificada nos processos de tomadas de contas anual conduzidos pela Secretaria Federal de Controle”. Um ponto relevante consistiu no interesse de diversos Estados e Municípios sobre a possibilidade de compartilhamento ou cessão do código-fonte do Sistema CGU-PAD⁸⁶.

⁸⁶ A Portaria nº 1.864, publicada no DOU de 21 de junho de 2015, instituiu o Programa de Fortalecimento da Atividade Correcional na Administração Pública, visando promover o intercâmbio de informações e experiências na atividade correcional, assim como aperfeiçoar a gestão e a condução de processos de todos os poderes e esferas de governo. O programa também disponibiliza, para antes que assinarem o termo de adesão, cópia do código-fonte do Sistema CGU-PAD, além de materiais virtuais relacionados ao uso do sistema. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/07/cgu-institui-programa-de-fortalecimento-da-atividade-correcional>.

A análise sobre a qualidade do registro de Informações no Sistema CGU-PAD foi realizada através de comparativo entre a quantidade de penalidades expulsivas cadastradas *versus* a quantidade das penalidades expulsivas registradas no Cadastro de Expulsões da Administração Pública Federal (CEAF)⁸⁷, nos anos de 2013 e 2014:

TABELA 27: REGISTRO DE PENALIDADE EXPULSIVA NO SISTEMA CGU-PAD (2013 – 2014)

Penalidades Expulsivas Registradas no Sistema CGU-PAD pelo PEF						
	2013			2014		
	Expulsos CEAF	Expulsos Cadastrados CGU-PAD	% Expulsos registrados CGU-PAD	Expulsos CEAF	Expulsos Cadastrados CGU-PAD	% Expulsos registrados CGU-PAD
MME	2	2	100,00%	1	1	100,00%
MI	0	0				
MMA	8	8	100,00%	7	4	57,14%
MC	0	0		5	4	80,00%
MCTI	2	1	50,00%			
MT	8	7	87,50%	9	4	44,44%
MD	7	6	85,71%	6		0,00%
MCID	1	0	0,00%	1	1	100,00%
CO-RIN	28	24	85,71%	29	14	48,28%
MTE	17	20	117,65%	17	10	58,82%
MEC	74	38	51,35%	94	35	37,23%
MPS	138	129	93,48%	158	153	96,84%
MINC	2	1	50,00%	6	6	100,00%
ME	0	0				
MJ	92	66	71,74%	65	40	61,54%
MS	24	16	66,67%	51	18	35,29%
CO-RAS	347	270	77,81%	391	262	67,01%
MAPA	2	0	0,00%	4	3	75,00%
MPA	0	0		2	1	50,00%
MDA	4	3	75,00%	6	3	50,00%
MDIC	1	0	0,00%	4	1	25,00%
MTUR	0	0				
MP	10	6	60,00%	13	8	61,54%
MF	86	72	83,72%	57	52	91,23%
CO-REC	103	81	78,64%	86	68	79,07%
TOTAL	478	375	78,45%	506	344	67,98%

Fonte: CGU. Anexo da Resposta a Pedido de Informação – Processo nº 0075.001030/2015-54.

⁸⁷ Disponível em www.portaldatransparencia.gov.br.

Como conclusão, a CGU sustenta que, em 2013 (ano do lançamento da melhoria que permitiu o cadastramento dos julgamentos pelas unidades que originaram o cadastramento), teria havido significativa melhora no volume dos registros, onde o percentual de registros se aproximou dos **80%**. Contudo em 2014, houve redução deste percentual, o que indica a necessidade de um acompanhamento mais próximo das Corregedorias Setoriais nesta questão já que, em diversas pastas, o cadastramento de penalidades expulsivas permaneceria insuficiente, conforme itens destacados e amarelo.

Em relação ao cadastramento realizado pela CGU a respeito dos procedimentos instaurados e conduzidos diretamente pela CGR, verificou-se significativa melhora no percentual de registros, atingindo a totalidade no ano de 2014, provocado pela mudança no fluxo do retorno do processo julgado e a criação de uma unidade específica para o cadastramento do resultado do processo. Adicionalmente, foi percebido um crescimento considerável dos cadastramentos dentro do prazo para processos instaurados nos primeiros meses de 2013, provavelmente efeito da Portaria TCU nº 150/2013, a redução na regularidade dos cadastramentos nos meses de férias e um forte declínio à época da Copa do Mundo de Futebol, especialmente nos meses de maio e junho de 2014, com recuperação posterior, mantendo-se a recomendação quanto a necessária supervisão e acompanhamento da qualidade do cadastramento pelas Corregedorias-Setoriais, mediante ações específicas para sua correção e divulgação.

As informações obtidas junto aos entrevistados, bem como na coleta de dados junto à CGU, em especial nas Tabelas **25** e **27** evidenciam que, de forma geral, desde a regulamentação do Sistema CGU-PAD pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, houve um crescimento significativo dos registros de procedimentos disciplinares junto aos integrantes do referido Sistema, inclusive o próprio Órgão Central. Porém, é possível observar a dificuldade de uma pequena parcela de seus integrantes, que ainda não ultimaram medidas para regularizar tal cadastramento, o que pode inviabilizar a utilização dos dados para a análise da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade geral do SisCOR, ou mesmo destes entes, de forma específica. Torna-se pertinente investigar, com maior profundidade, as justificativas apresentadas pelos entes que possuem taxas deficientes de cadastramento de repressivos disciplinares visando

a utilização plena do Sistema CGU-PAD como uma base de dados confiável para avaliar o desempenho das instituições em geral.

Os dados sobre a taxa de apenação e duração média de processos administrativos disciplinares encontra-se disponíveis junto ao Sistema CGU-PAD. Contudo, além da necessidade de atuação mais incisiva em relação a disseminação do uso do Sistema em algumas unidades, com o propósito de robustecer a essa base de dados sobre informações de caráter disciplinar, verificou-se que o Sistema CGU-PAD ainda requer medidas de desenvolvimento e implementação de novas funcionalidades, à exemplo da ausência de informações disponíveis sobre anulações e reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário, elementos importantes na avaliação da atividade disciplinar. É importante consignar que a execução de tais medidas pressupõe a existência de recursos humanos e financeiros, o que revela que a CGU não se encontra dotada de autonomia financeira/gerencial/administrativa adequados para desempenhar suas atividades, elemento imprescindível para o efetivo e eficaz exercício do *enforcement*, na forma do disposto no Subitem 3.5 desta Tese.

5.5 Observações Relevantes

Considerando o caráter exploratório desta pesquisa, ao longo das entrevistas foram detectadas algumas observações relevantes sobre o SisCOR e a atividade disciplinar repressiva executada pelas Corregedorias-Seccionais. Um item muito frequente no discurso dos entrevistados refere-se a capacidade operacional dessas unidades, ou seja, que a eficácia, efetividade, economicidade e eficiência das atividades estaria diretamente relacionada a existência dos necessários recursos humanos e financeiros, bem como a presença de uma estrutura física adequada, onde a dedicação exclusiva de servidores capacitados seria um elemento primordial dessas atividades:

Instituição A – Servidor 01: Você ter uma equipe constituída aqui dentro, que seja uma equipe preparada, uma equipe que esteja isenta, que esteja com todos os... as possibilidades de estudo, com dedicação exclusiva. A pessoa não pode se dedicar a um processo administrativo isenta se ela tiver com os pares dela ao lado dela. Ela tem que ficar realmente fora do problema. Ela tem que estar aqui dentro de uma Corregedoria, ela tem que tá aqui dentro pra poder ... tirar as suas dúvidas, trabalhar integralmente nesse processo. Isso pra mim é primordial. Ter uma área bem... área física bem montada. Ter uma sala de oitiva onde você não tenha que ficar disputando isso, com todo o respeito, com outra... ter uma sala de reunião. Você tem que ter um lugar onde você não provoque constrangimento ao acusado...

Uma peculiaridade não existente no referencial teórico sobre o tema diz respeito ao desgaste psicológico enfrentado pelos servidores que atuam diretamente na responsabilização administrativa em Corregedorias-Seccionais já que, diferentemente da CGU, em que a maior parte das atividades envolve interação com agentes externos ao seu quadro de pessoal, os servidores de comissões de PAD compartilham o mesmo ambiente de trabalho dos servidores acusados, representantes e testemunhas, embora esta situação talvez seja mais benéfica para o servidor acusado pelo conhecimento de todos sobre a rotina interna da instituição:

Instituição A – Servidor 02: Para mim? Ah, eu acho que o maior problema assim, para quem trabalha na atividade correcional, eu acho que é desgaste, que talvez não seja tão problemático para a CGU, apesar de fazer coisas mais complexas, eles não fazem internamente, é sempre externo, você não tem vínculo, eu acho que é mais simples para atuar que ter muita pessoalidade no processo, no acusado, testemunha, o chefe, quem fez a representação, aquilo tudo tem um envolvimento de ambiente de trabalho e quem está respondendo ou colaborando na apuração daquele processo, acho que quando a comissão também está nesse ambiente, faz parte desse mesmo ambiente de trabalho, acho que é

desgastante, acho que seria para quem trabalha o pior. Talvez para quem responde seja melhor, porque, talvez seja melhor você ser julgado ou avaliado por alguém que está em ameaça no mesmo ambiente que você, do que alguém externo que vem de fora, e não conhece a rotina cotidiano da instituição.

Instituição A – Servidor 03: A dificuldade...? Eh... acho que a principal dificuldade é com o próprio tema, que é sempre difícil de ser tratado com os acusados, com a chefia dos acusados, com as pessoas envolvidas, as próprias testemunhas que ficam reticentes em participar, mas acho que é até natural pela própria essência do que se trata, todo mundo fica um pouco temeroso de participar ou de dizer alguma coisa, enfim, que possa comprometer alguém, tem um desconforto na situação.

Instituição G – Servidor 01: Eu acho que, uma coisa que é muito importante, mas que também é muito difícil, é qualificar melhor o servidor que vai trabalhar numa corregedoria. Analisar o perfil desse servidor, porque muitas vezes a gente tem gente que é punitiva em excesso, tem outros que são indulgentes em excesso e isso tudo compromete a qualidade do trabalho, entendeu? A gente tem que fazer um trabalho isento, a pessoa tem que ter um certo equilíbrio, muitas vezes a gente tá lidando com um servidor que tá com um problema. Geralmente ele já está com um problema, uma carga emocional grande, porque responder a um processo disciplinar não é fácil pra ninguém (...) é uma coisa difícil, o cara tá aqui na frente de outras pessoas que estão julgando o comportamento dele, então ele já vem com uma carga emocional pesada e muitas vezes os membros da comissão, ou um ou outro não estão preparados para estarem numa comissão, para lidarem com esse tipo de comportamento do servidor que ele tá recebendo, que está sendo envolvido no processo.

Instituição E – Servidor 03: É... eu sempre falo isso, assim, eu acho que para você estar nessa atividade disciplinar, você tem sempre que se questionar se você pode estar ali, se você deve estar ali. Isso vai muito [contra] o meu perfil, assim, os meus valores, por exemplo. Eu entrei aqui há oito anos atrás, eu precisei fazer análise para... não só por isso, mas eu só entrava na análise também porque eu me via em uma posição de julgamento, julgamento dos seus colegas. (...) Então, estar nessa posição já causou um certo sofrimento um tempo, sabe, de tipo: ai, será que eu deveria estar aqui, eu carrego essa nuvem negra por onde eu passo, né, as pessoas acham que eu estou sempre indo ali para fiscalizar ou para estar analisando, julgando e... mas eu penso que... depois eu comecei a fazer um exercício, do tipo assim: o que eu posso fazer nessa atividade, que eu vou dar o melhor de mim, e que eu vou chegar todo dia e dormir tranquilamente, sem ficar “eu poderia ter sido melhor, eu poderia não ter feito tal coisa” (...) A gente tem uma arma na mão e se a gente não souber usar, a gente pode ferir, matar, enfim, então... eu acho que a gente tem que... para exercer esse tipo de atividade você tem que ter um equilíbrio emocional, acima de tudo, saber diferenciar. Eu já julguei, já analisei conduta, né, vamos botar assim, de pessoas de quem eu não gostava, e no final eu tive que opinar pela absolvição da pessoa, mas por uma questão técnica, porque no fundo você fica com aquela vontade de, tipo assim, ah é, era a hora de, mas entre você pensar e você agir tem uma distância. Quantas vezes você não tem vontade de matar alguém ou de dar um bico na canela, mas você acaba não fazendo, então eu acho que quando você consegue diferenciar isso, você está na atividade certa.

Uma questão interessante consiste na indicação, por um dos entrevistados, que a qualidade na execução da atividade disciplinar de natureza repressiva não é importante apenas para a Administração Pública, mas também seria benéfica ao próprio servidor acusado, ao lhe

garantir o atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e da duração razoável do processo:

Instituição A – Servidor 04: Eu não sei... De um pouco de experiência aí do PAD, talvez é... tem uma visão que é... respeitar o acusado e esse respeito tem a ver com tempo, acho que tem todos esses índices, na verdade, eles protegem o acusado, que acho que é a figura mais frágil de tudo né, porque a comissão tem poderes e o acusado tá numa situação complicada, então acho que talvez respeitar o acusado, acho que passa por todos esses índices aí, seja de não abrir o processo, quer dizer, desnecessário, primeiro ponto. Tentar ser célere, tentar ser bem planejado, entregar um planejamento para o acusado para ele se sentir ... saber tudo que a comissão vai fazer. Então a transparência também respeita o acusado, e tentar fazer a coisa... colocar oitivas que são sequenciais: respeito ao acusado, o tempo dele, né?! Diminui o sofrimento. Então assim... ele consegue se defender melhor sabendo tudo o que você tá pensando, então acho que aí a gente consegue ... esse Direito Constitucional de ampla defesa, e a gente consegue realmente exercer e o engraçado é que o acusado seria .. seria a pessoa pra melhor dizer se o PAD foi bem conduzido ou não, né?! Mas é difícil, porque às vezes a decisão não vai de acordo, né, com o que ele pensava, mas eu não sei se... eu tenho essa dúvida do que ele acha que é o pior: se é a penalidade ou é o processo. Então de repente um processo mais célere pode ser que seja melhor do que... sei lá.. depende da penalidade.. sei lá.. eu tenho essa impressão de ter visto .. talvez algumas comissões que eu participei.. o qual até fui presidente, que a experiência se prolongou muito tempo.. a gente via o sofrimento do acusado, e que a penalidade depois oriunda do processo foi o que menos causou dano, é... pra pessoa. Então talvez, hoje eu tenho uma visão de respeito ao acusado maior e não só respeito, mas como exercer isso na prática também. Não é simplesmente respeitar a pessoa num convívio ali, mas como você vai

fazer alguma coisa pra você garantir o respeito mesmo, garantir tudo que ele é... talvez um pouco de velocidade, acho que passa por isso aí também.

O desconhecimento do tema pelos servidores públicos e pela população em geral resultou na colocação de um entrevistado sobre a deficiência do sistema educacional em proporcionar uma “educação jurídica” adequada sobre a própria atividade administrativa estatal. Outro entrevistado apresentou a necessidade de ações de divulgação do trabalho realizado, visando humanizá-lo:

Instituição A – Servidor 05: Acho que não. Acho difícil fazer uma análise clara sem maiores discussões, mas a gente é uma parcela infâmia da população, considerando que a gente trabalha na administração pública, temos uma formação superior. Então somos uma parcela pequena da situação. (...) acho que CGU, TCU, Ministério Público são entidades completamente desconhecidas da população, de um modo geral. Claro que se você considerar um público que trabalha com essa área jurídica, com informação, eles vão ter uma ideia, mas acho que tem muito para ser divulgado, conhecido. Até fazendo uma análise um pouco mais longe, da falta de educação jurídica que a gente tem no nosso sistema de ensino. Eu mesmo não tive contato nenhum, no primeiro, segundo e nem no terceiro grau, da área jurídica. Eu tive um pouco na parte de pós-graduação, mas vim aprender aqui trabalhando já na Administração Pública Federal.

Instituição D – Servidor 01: O que falta, na área correcional, eu acho que é um pouco mais de divulgação do que é esse trabalho. Ao mesmo tempo, eu acho que tem que humanizar esse trabalho, sabe, para que as pessoas possam ter um conhecimento maior do que trata essa área, do que ela é pertinente, sabe. Eu acho que o corregedor não tem que ser visto como um bicho papão... Eu acho que falta um pouco isso. Eu acho que as pessoas têm que lidar [com isso tudo]. Se as coisas funcionarem

de forma correta, não teremos problemas, né. Então eu acho que falta um trabalho preventivo para se evitar chegar no processo, então acho que falta essa clareza de que a coisa pública deve ser tratada com acuidade, né.

A expedição de recomendações ao final dos procedimentos foi visto por alguns entrevistados como um mecanismo capaz de aprimorar a gestão pública, sendo importante que a atividade repressiva fosse acompanhada de elementos preventivos, à exemplo de um canal para dirimir dúvidas dos servidores, reforçando-se, também, o papel do dirigente máximo de cada instituição em garantir a independência e autonomia das Corregedorias-Seccionais:

Instituição B – Servidor 01: Animosidade da nossa parte? (...) Eles sentem só um pouco de receio da gente, eles olham a gente. (...) Receio de chegar perto, nós assustamos um pouco e não deveria ser assim. (...) Se tivesse uma dúvida “*eu posso fazer isso, é correto?*” A gente teria o maior prazer em orientar, não pode fazer isso, é errado, seria o ideal esse caminho, antes do servidor falhar ou cometer um desconhecimento, ele viesse perguntar, tivesse uma porta aberta aqui....

Instituição B – Servidor 02: Não somos muito convidados para almoçar, não recebemos muito convite para almoçar, mas eu acho que é receio só, muito receio. Não deveria, não é esse o objetivo, a gente não está aqui vasculhando. Um dos pontos fundamentais aqui no nosso trabalho também é correção dos procedimentos, verificar se a legislação, se as normas estão adequadas, estão atualizadas, se existe norma ou não existe ainda. Fazemos muitas recomendações.

Instituição E – Servidor 01: Não só de comissão não, é claro que responsabilização tem que haver, mas para contribuir também com a gestão, para aprimoramento da gestão, expedição de recomendações. Eu acho que isso também é importante dentro da atividade correcional e

também na atividade preventiva (...) Então não é só punição, nossa atividade não se resume a isso. Então eu acho que é interessante nesse sentido, assim, acho que quando a gente vê um pequeno resultado que seja de melhoria, é muito satisfatório. É isso.

Instituição F – Servidor 03: Eu entendo que o caminho é esse mesmo, do fortalecimento da corregedoria, das corregedorias seccionais e da Corregedoria Geral da União como um todo. É a capacitação dos servidores cada vez mais. É o comprometimento, inclusive o comprometimento dos próprios dirigentes por que a gente vê muita situação que o próprio dirigente do órgão não apoia as corregedorias, não tem muito interesse em apoiar a corregedoria, principalmente quando você vê falhas na gestão, enfim, uma certa omissão em conduzir as apurações, que seja esclarecida aquela situação. Mas quando você se depara com um órgão em que o dirigente ele está disposto a atuar corretamente, a fazer uma gestão transparente e voltada mesmo para o interesse público é o casamento perfeito.

As recentes discussões sobre a reforma ministerial proposta pelo Governo Federal onde, com a possível redução na quantidade de pastas ministeriais, suposta intenção de perda de *status* ministerial da CGU foi divulgada pela imprensa⁸⁸, foi tema de um dos entrevistados sobre a importância de que o próprio Governo Federal direcione mais atenção à CGU:

Instituição C- Servidor 01: Você perguntou sobre as dificuldades. São as mesmas em todos os órgãos. Às vezes, a mais alta administração do país não dá a importância devida. Você vê que, até bem pouco tempo, a CGU ia deixar de ter status de ministério e alguém lembrou que se ela perder o status de ministério, ela não tem mais ingerência sobre nenhum outro órgão, por que é uma hierarquia. Entendeu? Então às vezes o que falta é o governo federal dar mais atenção para a CGU, porque eu

⁸⁸ Apesar das notícias veiculadas, não houve alteração do status ministerial da CGU.

acredito que ela, apesar das suas limitações, ela tem feito um bom trabalho. E num país que grande parte das nomeações ainda são de cunho político é mais do que necessário ter um órgão forte, independente, que faça uma correção nesse país.

Instituição D – Servidor 01: O que falta na área correcional, eu acho que é um pouco mais de divulgação do que é esse trabalho. Ao mesmo tempo, eu acho que tem que humanizar esse trabalho sabe, para que as pessoas possam ter um conhecimento maior do que trata essa área, do que ela é pertinente, sabe. Eu acho que o corregedor não tem que ser visto como um bicho papão... Eu acho que falta um pouco disso. Eu acho que as pessoas têm que lidar [com isso tudo]. Se as coisas funcionarem de forma correta, não teremos problemas, né. Então eu acho que falta um trabalho preventivo para se evitar chegar no processo, então acho que falta essa clareza de que a coisa pública deve ser tratada com acuidade, né.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Tendo como ponto de partida as diversas convenções internacionais ratificadas pelo Governo brasileiro sobre o tema, à exemplo da Convenção da ONU contra a Corrupção, onde é indicado o essencial monitoramento das práticas associadas a política de combate à corrupção e à impunidade, o objetivo geral desta tese foi a exploração das normas e procedimentos aplicáveis à execução da atividade disciplinar de natureza repressiva realizada pelos entes que integram o SisCOR, responsáveis pela prevenção e combate à corrupção, em especial, pela responsabilização administrativa de servidores públicos federais, bem como a identificação de conceitos potencialmente geradores de indicadores de desempenho, aptos a definir os níveis de efetividade, eficiência, e eficácia esperados dos processos utilizados por estes entes visando a consecussão de seus objetivos.

A pesquisa exploratória discorreu sobre o cenário histórico e atual da política de gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, indicando não só as estruturas que compõem o SisCOR, mas também suas atividades, recursos humanos e orçamentários disponíveis, ações e programas, qualificando os dispositivos legais e procedimentos disciplinares existentes. Para este fim, além do referencial teórico indicado nos Capítulos 3 e 4, houve a utilização do Manual de Processo Administrativo Disciplinar editado pela CGU como fonte de informação sobre os aspectos relevantes em matéria jurídica e sua interpretação, visando a uniformização e padronização dos conceitos utilizados nas entrevistas semi-estruturadas. Também, considerando que o próprio referencial teórico sobre a corrupção não apresenta metodologia própria para a análise de suas causas e consequência, verificou-se imprescindível a adoção de um modelo de pesquisa qualitativo, eminentemente exploratório e descritivo, onde a indicação e valoração das normas e procedimentos relacionados ao objeto da pesquisa, suas contradições, paradoxos e práticas fossem realizadas por seus executores.

Através da utilização da análise de conteúdo, foram extraídas estruturas traduzíveis em potenciais modelos empíricos geradores de indicadores de desempenho aptos a avaliar a atividade disciplinar de natureza repressiva realizada pelo SisCOR que, quanto aos meios, utilizou a pesquisa bibliográfica, a prospecção de informações em veículos de transparência ativa do

Governo Federal, questionário estruturado para coleta de dados junto a CGU e entrevistas semi-estruturadas realizadas junto a servidores ocupantes de cargos públicos que exercem suas atribuições em unidades integrantes do SisCOR, para compreensão e integração dos achados.

É necessário consignar que o uso da LAI foi de fundamental importância para as conclusões desta tese, já que a CGU é a única instituição que possui base de dados robusta sobre os PAD's instaurados no âmbito da Administração Pública Federal, obtidos através do Sistema CGU-PAD, que visa armazenar e disponibilizar as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do PEF. Através do Pedido de Informações nº 00075.001030/2015-54, o questionário contido no Apêndice A foi encaminhado à CGU através do Sistema Eletrônico de Informações (e-SIC)⁸⁹, cuja resposta atendeu ao prazo de 20 (vinte) dias indicado na legislação.

Além do Capítulo 2, que discorre sobre a metodologia de pesquisa utilizada nesta tese, sua estrutura é composta de 03 (três) partes distintas, onde sua primeira parte, exposta nos Capítulos 3 e 4, apresenta o resultado da pesquisa bibliográfica sobre a corrupção, as práticas e procedimentos associados às políticas públicas mundialmente adotadas em seu combate e pesquisas empíricas existentes sobre o tema em múltiplas áreas de conhecimento (economia, direito, ciência política e sociologia). O resultado da pesquisa bibliográfica sobre a corrupção não foi limitado a um campo específico do conhecimento, onde sua maior preocupação residiu na indicação de seus conceitos, causas, conseqüências, medição de custos, reparação de danos causados, boas práticas e modelos de sistema de responsabilização existentes no mundo.

A indicação de numerosos trabalhos empíricos sobre as causas e conseqüências da corrupção foi evidenciada nas áreas da economia, direito, sociologia e ciência política que, em sua maioria, são baseadas em índices de perspectivas subjetivas e expertise quanto aos níveis reais de corrupção, à exemplo daqueles elaborados pela Transparência Internacional (CPI), pelo *Institute for Management Development* (IMD), pelo *World Economic Forum* (WEF) e pelo Banco Mundial, existindo um esforço na utilização de dados mais objetivos para avançar no

⁸⁹ www.acessoainformacao.gov.br.

estudo da corrupção, onde as dificuldades das pesquisas também se relacionam com o nexos de causalidade.

Não seria impertinente ressaltar, mais uma vez, que os desafios do uso de métodos estatísticos para descrever e quantificar a corrupção são reconhecidos pela ONU (2009), considerando, ainda, além da subjetividade dos índices de percepção da corrupção, que dados provenientes de casos reportados geralmente não refletem a sua real extensão, devendo-se encorajar o envolvimento das agências governamentais na produção de estatísticas e evidências baseadas em sólidas e transparentes metodologias sobre a corrupção, onde o seu grau de independência possuiria impacto na aceitação dos resultados das pesquisas realizadas com base na medição e descrição objetivas da corrupção, ao invés da percepção.

Outras críticas sobre a utilização de índices de percepção da corrupção e de transparência envolvem possíveis inclinações ideológicas, imprecisão estatística e a pouca compreensão a respeito dos sistemas de integridade dos diferentes países. É importante consignar que não existem no Brasil estimativas de recuperação de valores decorrentes da indicação de potencial dano em procedimentos disciplinares, o que inviabiliza uma análise de custo-benefício sobre o tema. Contudo, a própria CGU, através de resultados de auditorias realizadas pela SFC em processos de Tomada de Contas Especial (TCE) indica, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2002 a 31 de março de 2016, retorno potencial aos cofres do Tesouro Nacional da superior a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais), o que pode se constituir em algum indicativo inicial para tratativas sobre esta questão, já que a TCE e os procedimentos disciplinares guardam correspondências entre si, onde elementos de um ou mais processos podem subsidiar a instrução de outro, conforme fatos motivadores.

As boas práticas associadas ao combate à impunidade e à corrupção são muito mais amplas do que a mera criação de normativos estabelecendo sanções ou a criação de uma agência especializada anticorrupção. O referencial teórico também indica a qualidade de práticas da governança corporativa e o fortalecimento das instituições como elementos fundamentais a desencorajar a corrupção. São itens de relevância no processo a independência e autonomia das agências anticorrupção e a existência dos recursos orçamentários e humanos necessários ao

desempenho das atividades, além da seleção meritocrática de agentes públicos especializados, na forma da tipologia ideal das agências anticorrupção, indicada no Subitem 3.5 do Capítulo 3 desta tese.

O Capítulo 4 apresentou os entes do SisCOR (CGU, Corregedorias-Setoriais e Corregedorias-Seccionais), sistema hierarquizado que tem por Órgão Central a CGU, onde a CRG, responsável pela atividade disciplinar apresenta tipo de estrutura multidivisional (*M-form*) descentralizada, que institui diferentes competências e níveis de autoridade por área temática. Neste Capítulo também são indicados os aspectos repressivos e preventivos da responsabilização administrativa, os procedimentos disciplinares existentes e os elementos teóricos extraídos do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU que poderiam potencialmente serem utilizados na confecção e *design* de indicadores de desempenho dos procedimentos de natureza repressiva do SisCOR (juízo de admissibilidade, celeridade processual e prescrição, anulação administrativa e reintegrações pelo Poder Judiciário).

A apresentação e análise dos dados foi realizada no Capítulo 5, através de 05 (cinco) subitens relativos à qualificação das instituições e sujeitos, autonomia e interação, prospecção e interpretação de conceitos para a criação de indicadores de desempenho, Sistema CGU-PAD e observações relevantes. Uma conclusão importante desta pesquisa consiste no fato de que todos os entrevistados relataram, em maior ou menor grau, que a grande dificuldade encontrada pela sua Corregedoria-Seccional seria a insuficiência de recursos humanos qualificados, gerando grande sobrecarga de trabalho. Neste contexto, tal atividade seria vista com um certo “preconceito” por parcela significativa dos servidores públicos e exigiria um servidor com perfil psicológico diferenciado e alto grau de comprometimento, em razão do constrangimento e da importância dessa atividade, não se vislumbrando consenso em relação a formação acadêmica ideal, apenas sobre um necessário perfil psicológico diferenciado.

Também não se evidenciou a existência de uma estratégia geral de treinamento ou capacitação na área disciplinar repressiva destacando-se, contudo, as informações de que, por falta de recursos orçamentários, os cursos oferecidos pela CGU não estariam suprimindo as necessidades das Corregedorias-Seccionais, e que o Manual de PAD editado por esse ente tem

sido utilizado como instrumento de auxílio ao servidor na busca por orientações em matéria disciplinar. A possível falta de recursos orçamentários e financeiros da CGU ficou evidenciada na análise dos contingenciamentos orçamentários sofridos, sem que tenha havido uma indicação específica das ações e programas mais afetados.

Na verdade, a visão de insuficiência de recursos orçamentários e financeiros pelos entrevistados em suas instituições, bem como na Administração Pública Federal em geral, foi praticamente unânime, com reflexos na falta de estrutura física para a execução das atividades disciplinares, dificuldade na realização de diligências, intimações e notificações por falta recursos para o pagamento de diárias e passagens e, inclusive, impossibilidade de participação em eventos de capacitação. Contudo, uma das ações positivas da CGU visando diminuir e racionalizar os custos da atividade disciplinar no SisCOR teria sido a instituição do uso da videoconferência, como um instrumento capaz de auxiliar as comissões disciplinares na execução de suas atividades.

A insuficiência de recursos não foi acompanhada da identificação do custos totais da atividade disciplinar em cada Corregedoria-Seccional, já que nenhum dos entrevistados foi capaz de indicar os valores anuais estimados de gastos com correição ou quais os itens que o compõe, sendo alguns de seus elementos indicados separadamente, tais como capacitação, valor-hora de cada servidor, estrutura-física e gastos com diárias e passagens.

Especificamente em relação à CGU, seu contingenciamento orçamentário foi detalhado na Tabela 18, onde o crescimento ano a ano do limite orçamentário teria se dado apenas em termos nominais, sem o crescimento real de seu orçamento ou quadro de pessoal apesar das novas competências atribuídas à CGU, como a responsabilização de entes privados com base na Lei Anticorrupção. Há de se considerar que não foram encontrados estudos que indiquem um total ideal de servidores para a CGU onde, em razão dos indícios de deficiência de recursos humanos e financeiros nesse Órgão Central não só pela apresentação dos dados, mas pelo discurso dos entrevistados que participam do SisCOR, sugere-se uma nova pesquisa centralizada na CGU, com análise de seus relatórios de gestão, entrevistas junto a servidores e entidades representativas de classe, visando compreender melhor os efeitos do contingenciamento de recursos

orçamentários e a carência de servidores nas ações e programas da CGU. Registre-se, todavia, que em atenção as Corregedorias-Seccionais, a maior dificuldade refere-se a carência de pessoal qualificado, e não de recursos orçamentários.

A partir de dados obtidos junto ao Sistema CGU-PAD, a CGU apresentou as Tabelas **24** a **27**, relativas ao total de Processos Administrativos Disciplinares, Ritos Ordinário e Sumário com base na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a taxa de apenação em processos contraditórios, o tempo médio de duração de PAD, a quantidade de registros de prescrição e de reintegrações pelo Poder Judiciário aplicáveis ao PEF. Embora a CGU tenha afirmando não instituir ou recomendar oficialmente nenhum indicador de desempenho na avaliação da atividade disciplinar realizada por Corregedorias-Seccionais, mesma visão compartilhada pelos entrevistados em exercício nas Corregedorias-Seccionais, foi indicado pela CGU que, na supervisão das atividades e nas ações para aprimoramento do SisCOR, tem se utilizado informalmente de indicadores desempenho relativos ao percentual de prescrições, ao tempo médio para a condução de processos disciplinares, ao percentual de processos contraditórios que resultaram em ao menos uma sanção e do percentual de reitegrações pelo Poder Judiciário.

A validade da utilização dos conceitos relativos ao juízo de admissibilidade, prescrição, anulações e reintegrações pelo Poder Judiciário como parâmetros para a confecção de indicadores de desempenhos dos procedimentos disciplinares do SisCOR foi confirmada pelos entrevistados, considerados imprescindíveis para coibir apurações desnecessárias e economizar recursos públicos. Embora esses elementos não permitam identificar diretamente os problemas existentes nas Corregedorias-Seccionais, tais como pouca qualificação dos servidores envolvidos ou inexistência de perfil para atuar na responsabilização disciplinar, bem como dificuldades orçamentárias, eles são suficientes para inferir, em conjunto com outros elementos como o total de processos instaurados e de servidores ativos, dentro dos limitados recursos financeiros e humanos dos quais a CGU dispõe, quais instituições estariam necessitando de uma melhor análise quanto a sua estrutura e desempenho visando, inclusive, deliberar quanto a conveniência ou não de criação de uma Corregedoria-Seccional (caso inexistente), proposição de capacitações específicas ou outras medidas.

Especificamente em relação a prescrição, sua ocorrência poderia estar ligada não à falta de qualidade dos trabalhos correcionais, mas sim a falta de estrutura ou sobrecarga de trabalho, sendo que, de acordo com a Tabela 21, verificou-se a ineficiência e ineficácia geral do próprio SisCOR em punir servidores com a sanção de advertência que, embora considerada de natureza leve, decorre da infração à deveres que afetam a atividade pública, tais como a assiduidade, pontualidade, manutenção de conduta compatível com a moralidade administrativa e cumprimento das ordens superiores. Mesmo com um prazo significativamente maior, de 05 (cinco) anos, contados a partir de 140 (cento e quarenta) dias da data de publicação da portaria instauradora, ou seja, 1.965 (mil novecentos e sessenta e cinco) dias para a conclusão do processo para aplicação de penalidades expulsiva, houve 37 (trinta e sete) registros de prescrição de penalidade expulsiva no SisCOR no período compreendido entre 2013 até set/2015, gerando a impunidade e a perda do caráter pedagógico da sanção. Portanto, o instituto jurídico da prescrição se mostra apto a indicar se a Corregedoria-Seccional apresenta a estrutura e os recursos necessários ao bom desempenho da atividade disciplinar, seja para análise do cumprimento de prazos legais mínimos para a instauração ou conclusão dos procedimentos disciplinares.

Ao contrário da prescrição, vista como um potencial indicador de falta de estrutura e recursos na atividade disciplinar, todos os entrevistados foram **unânimes** em atribuir fundamental importância ao número de anulações de procedimentos, como medida direta da qualidade dos trabalhos desempenhados pelos membros da comissão. Contudo, em resposta ao questionário onde houve a solicitação do número de processos administrativos disciplinares Ritos Ordinários e Sumários anulados, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, foi informada a inexistência de relatórios consolidados sobre esta informação. A anulação administrativa foi o único conceito descrito no Capítulo 4 que não está sendo acompanhado informalmente pela CGU. Contudo, diante da confirmação de sua relação direta com a qualidade dos trabalhos desenvolvidos pela CPAD, seria imperativo que, se o Sistema CGU-PAD não contenha estas informações, ou não consiga extraí-las, caso existentes, a CGU proponha medidas quanto a sua manutenção evolutiva e adaptativa, possibilitando uma melhor análise dos entes que compõem o SisCOR, até mesmo para priorizar medidas de capacitação, considerando a manifestação de um dos entrevistados quanto a deficiências da CGU nesta área, em razão da grande demanda.

Ao contrário das anulações administrativas, a utilização da quantidade de reintegrações pelo Poder Judiciário foi vista com ressalva por parte dos entrevistados, já que sua relevância estaria diretamente relacionada as causas indicadas pelo Poder Judiciário contrárias às orientações da AGU e da CGU (lesão aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, ou no descumprimento de formalidade legal). Seria, por oportuno, um indicador apto a analisar possível desperdício de recursos públicos já que, da mesma forma que a anulação administrativa, a reintegração pelo Poder Judiciário implica no refazimento de todo o trabalho (caso haja anulação total) que pode gerar, inclusive, a prescrição. Portanto, à exemplo do número de anulações administrativas, o número de reintegrações pelo Poder Judiciário também pode se constituir em um elemento conceitual para a elaboração de indicador de desempenho da atividade disciplinar repressiva, com ressalvas em relação apenas aos seus fatos geradores, que podem ou não estar relacionados com a qualidade dos trabalhos executados.

O estudo da dinâmica das interações realizadas entre os responsáveis pela apuração da responsabilidade administrativa e demais órgãos de controle e a elaboração do panorama das atividades realizadas pela CGU e pelos integrantes do SisCOR, evidenciou a profunda heterogeneidade do Sistema onde, embora a percepção geral sobre as dificuldades de natureza financeira e de recursos humanos seja a mesma, foram indicadas instituições consideradas de excelência, que apresentariam um trabalho mais sólido, estruturas maiores e mais antigas organizadas sobre a forma de corregedoria, como as Corregedorias da Receita Federal, da Polícia Federal e do INSS. De acordo com os entrevistados, as principais diferenças potencialmente determinantes de tal heterogeneidade no SisCOR seriam decorrentes da existência ou não de uma estrutura especializada sob a forma de corregedoria na instituição, grau de experiência do corregedor e seus servidores e instituição de normativo específico disciplinando a atividade disciplinar.

Contudo, apesar da heterogeneidade do SisCOR e dos diferentes graus de dificuldade, todos os entrevistados apresentaram uma visão positiva dos trabalhos desenvolvidos pela CGU, onde a criação do SisCOR teria contribuído para o fortalecimento e a especialização da atividade disciplinar, tanto repressiva, quanto preventiva, mediante a padronização dos procedimentos e disseminação do conhecimento, visando não só o atendimento aos princípios constitucionais da

ampla defesa e do contraditório, mas também ao combate da impunidade do serviço público. A presença da CGU, como Órgão Central responsável pelo apoio, supervisão e controle, de alguma forma, geraria um respaldo interno às atividades executadas pela Corregedorias-Seccionais e proteção contra eventual interferências políticas, garantindo autonomia na condução dos trabalhos. Como pontos negativos do SisCOR, alguns entrevistados apontaram seu custos elevados de implantação e manutenção, o prejuízo que a uniformização e a padronização podem gerar sobre questões específicas, considerando ainda que o Sistema não permitiria uma maior dosimetria das penalidades aplicadas, a inexistência de garantia de recursos humanos e financeiros para suportá-lo, a necessidade de maior garantia de autonomia aos corregedores e o afastamento/isolamento das demais áreas da instituição.

Além das evidências de interação pessoal mínima entre os servidores das comissões de PAD de cada instituição e a CGU, e a interação praticamente inexistente entre as Corregedorias-Seccionais, as entrevistas indicaram poucos elementos sobre interferência indevida no curso de execução de suas atividades correcionais em que esta, quando presente, seria sempre manifestada de forma indireta, envolvendo, por exemplo, a capacidade operacional, mediante o não fornecimento da estrutura necessária ao funcionamento de forma eficiente e efetiva, da Corregedoria-Seccional, o que geraria reflexo na qualidade dos trabalhos e na independência legalmente assegurada aos servidores membros de procedimentos disciplinares.

A necessidade de maiores ações de disseminação e divulgação das atividades de responsabilização administrativa realizadas pelo SisCOR foi evidenciada na fala dos entrevistados quanto ao impacto das atividades de responsabilização cível e penal, realizadas através do Poder Judiciário, na atividade de responsabilização administrativa, ante o desconhecimento geral da população (e até mesmo de servidores públicos) sobre os trabalhos desenvolvidos pela CGU e por suas Corregedorias-Seccionais.

Embora não apresentem o real desempenho dos procedimentos disciplinares e não possibilitem, à exemplo dos conceitos indicados no subitem 4.4 do Capítulo 4, estabelecer uma análise espaço-tempo, alguns entrevistados indicaram a mudança na cultura institucional, o grau de atendimento de recomendações em processos disciplinares e a realização de ações de

divulgação como relevantes na medição de desempenhos das atividades das Corregedorias-Seccionais. Contudo, mesmo que estas ações sejam executadas por outras unidades da instituição e não integrem o escopo de medição de desempenho da atividade disciplinar repressiva, sua análise poderia ser pertinente visando aprimorar a gestão pública em geral, através da possível redução da ocorrência de ilícitos de natureza administrativa.

Os entrevistados foram categóricos ao afirmar que o Sistema CGU-PAD poderia se constituir em uma base de dados confiável para extração de informações aptas a avaliar a atividade disciplinar, desde que fosse devidamente atualizado pelas Corregedorias-Seccionais. As questões sobre o Sistema CGU-PAD também foram diretamente direcionadas à CGU, que indicou a regulamentação do Sistema pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, tornando obrigatório o seu uso em todo o Poder Executivo Federal, onde as Notas Técnicas nº 1.642/2013 e nº 1.017/2015, analisaram o seu grau de utilização nas diferentes pastas. Pelo que se depreende das Tabelas 24 a 27 houve, ao longo da implantação do referido Sistema, significativa melhora no volume dos registros, onde o percentual de registros se aproxima do **80%** em relação às unidades seccionais. Contudo, a própria CGU admite a necessidade de maiores ações em relação ao seu desenvolvimento, recomendando constantes ações das Corregedorias-Setoriais para reforçar a necessidade de atualização dos dados junto ao entes seccionais. Adicionalmente, cumpre destacar que as informações sobre o número de reintegrações pelo Poder Judiciário nesta pesquisa foram fornecidas pela CGU através de consulta aos Cadastro de Expulsões do Poder Executivo Federal, e não junto ao Sistema CGU-PAD considerando, ainda, a inexistência de relatórios relativos às anulações administrativas, fatos que corroboraram a assertiva de necessidade de maiores investimentos e ações para tornar o Sistema CGU-PAD uma base de dados confiável apta a supervisionar, controlar e aprimorar as ações disciplinares do SisCOR.

O desgaste psicológico indicado pelos entrevistados foi uma peculiaridade da atividade disciplinar repressiva ausente em todo o referencial teórico sobre o tema, além da visão de que a qualidade na execução da atividade disciplinar de natureza repressiva não seria um item de importância apenas para a Administração Pública, mas também seria benéfica ao próprio servidor acusado, ao lhe garantir o atendimento dos princípios constitucionais da presunção da ampla defesa, do contraditório e da duração razoável do processo. Adicionalmente, as recomendações

indicadas pelas Comissões, ao final dos procedimentos, foram vistas por alguns entrevistados como um mecanismo capaz de aprimorar a gestão pública.

Conforme já indicado, a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade, ou seja, à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição demonstra a importância do juízo de admissibilidade e do número de anulações/reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário na avaliação operacional da atividade disciplinar, intimamente relacionadas à economicidade, já que a primeira refere-se à instauração imotivada de procedimentos disciplinares e, a segunda, ao refazimento de trabalhos, ambas representando desperdício de recursos públicos, sendo possível expressar tais atividades por meio de indicadores ou índices, dentro de padrões e metas que seriam pré-estabelecidas pela CGU considerando o porte, total geral de servidores ativos, orçamento, tempo de existência, tempo de criação de suas corregedorias e experiência de servidores públicos na área disciplinar para cada Corregedoria-Setorial, conforme exemplos meramente ilustrativos abaixo indicados:

Nome do Indicador: **Anulações Administrativas**

Cálculo:
$$\frac{\text{Número de processos julgados nulos no exercício}}{\text{Total de processos julgados no exercício}}$$

Nome do Indicador: **Juízo de Admissibilidade**

Cálculo:
$$\frac{\text{Número de processos julgados no exercício em que ocorreu ao menos 1 apenação}}{\text{Total de processos julgados no exercício}}$$

Nome do Indicador: **Reintegrações pelo Poder Judiciário**

Cálculo:
$$\frac{\text{Número de reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário no exercício}}{\text{Total de penalidades expulsivas aplicadas no exercício}}$$

Além da economicidade, a efetividade, eficácia e eficiência das atividades disciplinares também se relacionam à celeridade processual, onde a prescrição pode atingir diretamente a capacidade de *enforcement* estatal ao não permitir a aplicação de sanções à agentes públicos, gerando a impunidade e a perda do caráter pedagógico da sanção, além de lesar o princípio constitucional da duração razoável do processo. Da mesma forma que os conceitos já expostos, a celeridade processual também pode ser expressa por indicadores ou índices já que a tempo médio

ideal de duração dos processos disciplinares pode ser determinado da leitura das disposições previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, conforme indicado no Subitem 4.4.2 do Capítulo 4 desta tese:

Nome do Indicador: **Celeridade Processual**

Cálculo:
$$\frac{\text{Número de processos concluídos dentro do prazo legal estipulado no exercício}^{90}}{\text{Número de processos julgados no exercício}}$$

Neste sentido, mesmo diante da extrema heterogeneidade entre os integrantes do SisCOR, que pode, inclusive, prejudicar a generalização dos resultados obtidos nesta tese, é evidente que qualquer Corregedoria-Seccional que apresente baixas taxas de apenação, alto número de anulações/reintegrações pelo Poder Judiciário e morosidade na condução dos procedimentos disciplinares, não está atendendo aos critérios de eficiência, efetividade, economicidade e eficácia, definidos pelo próprio TCU como o foco da avaliação operacional das ações e programas governamentais.

Outro ponto relevante consiste no fato de que a existência da LAI foi imprescindível para a realização desta tese. Na verdade, conforme razões já expendidas, a transparência e o acesso à informação (*answerability*), em conjunto com o *enforcement*, se constituem em elementos indissociáveis da *accountability* (BRINKERHOFF, 2011).

Diante das limitações desta pesquisa, expostas nos Capítulos 2 e 5, como sugestões para futuros estudos incluem-se a análise mais detalhada não só da CGU, ante a constatação da ampliação de suas ações e programas sem a devida contrapartida de recursos públicos, mas também das Corregedorias-Seccionais consideradas de excelência pelos entrevistados, como as Corregedorias da Receita Federal, da Polícia Federal e do INSS, visando identificar alguma prática diferenciada que impacte nas atividades correcionais e que possa ser adotada pelas demais Corregedorias-Seccionais em razão do isomorfismo existente no SisCOR, constatado na análise realizada no Capítulo 5 desta tese. Na verdade, considerando que este estudo retrata apenas a realidade das Corregedorias-Seccionais, seria também pertinente analisar se suas conclusões seriam aplicáveis à instituições onde a execução dos trabalhos disciplinares não é realizada por

⁹⁰ Art. 142, 145 e 152 da Lei nº 8.112/90.

ente especializado em sua estrutura organizacional, ou nas demais instituições com regime jurídico diferenciado que não foram o escopo da pesquisa (empresas públicas e sociedades de economia mista).

As ações de disseminação sobre a importância de cadastramento de todos os procedimentos disciplinares, bem como a implantação de melhorias e novas funcionalidades do Sistema CGU-PAD são primordiais para possibilitar a avaliação operacional da atividade disciplinar, seja pela sua utilização auxiliar na supervisão da atividade correcional realizada pelo Órgão Central do SisCOR, seja pela sua utilização como ferramenta de gestão pelas próprias Corregedorias-Seccionais. O Sistema CGU-PAD, neste contexto, pode se constituir em um instrumento de melhoria da administração pública desde que disponibilize, de forma rápida e segura, todas as informações relativas à atividade disciplinar, à exemplo das anulações administrativas e reintegrações pelo Poder Judiciário que, à princípio, não estariam nem mesmo presentes no Sistema.

Neste sentido, é importante destacar, mais uma vez, que as ações de disseminação e desenvolvimento de novas funcionalidades junto ao Sistema CGU-PAD requerem a existência de recursos humanos e financeiros, o que revela que a CGU não se encontra dotada de autonomia financeira/gerencial/administrativa adequados para desempenhar suas atividades, elemento imprescindível para o efetivo e eficaz exercício do *enforcement*.

A inserção de dados mais detalhados sobre reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário não só contribui para a avaliação operacional da atividade disciplinar, mas também abre espaço para uma gama ilimitada de novas pesquisas mediante a obtenção de informações sobre o total de ações judiciais existentes sobre o tema, e não somente aquelas que determinaram a reintegração de servidores públicos, sua causa de pedir, recursos e instâncias judiciais usualmente utilizadas, grau de escolaridade dos servidores penalizados e, principalmente, o número de ações judiciais declaradas improcedentes, o que reforçaria a qualidade dos trabalhos das Comissões de Processo Administrativo Disciplinar.

Outra sugestão para pesquisas futuras seria a exploração, em profundidade, sobre possíveis métodos de quantificação e de recuperação de valores decorrentes da indicação de potencial dano ao erário em procedimentos disciplinares no Brasil, o que viabilizaria uma análise de custo-benefício completa sobre a atividade disciplinar, a exemplo dos dados inseridos nas Tabelas **06** e **08**, onde se verifica a incapacidade do Governo Federal brasileiro em quantificar danos decorrentes de ato ilícito e de arrecadar multas aplicadas por suas instituições. Adicionalmente, seria relevante analisar se os conceitos de juízo de admissibilidade, celeridade processual, anulações administrativas ou pelo Poder Judiciário também seriam válidos a analisar a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade do processo administrativo próprio para sanção de entes privados criado pela Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica por atos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Por fim, parcela significativa dos entrevistados manifestou-se pela importância das ações de natureza preventiva realizadas pelos integrantes do SisCOR, à exemplo da Lei de Conflitos de Interesse e ações de capacitação/sensibilização de servidores públicos em matéria disciplinar, o que nos faz sentir necessária a pesquisa sobre os mecanismos preventivos da ocorrência de ilícitos administrativos pela Administração Pública Federal.

Registre-se que embora esta tese tenha tido por objetivo realizar uma exploração sobre os aspectos relevantes em relação aos procedimentos de natureza repressiva do SisCOR, e possível avaliação operacional das estruturas responsáveis pela aplicação de sanções administrativas, o referencial teórico e os dados colhidos reforçam que as sanções não são o único elemento relevante no combate à corrupção e à impunidade. A qualidade da governança democrática, a interação entre as diversas instituições do Estado e sua autonomia, a cultura da transparência e o fortalecimento do Sistema Judiciário também são variáveis de fundamental importância nesta análise, onde a recuperação de danos ao erário é imprescindível para a análise de custo-benefício das políticas públicas existentes.

Também, a metodologia de pesquisa desta tese confirmou que a avaliação operacional da atividade disciplinar não comporta apenas uma única dimensão; torna-se necessária a utilização

dos conceitos relativos ao juízo de admissibilidade, prescrição, anulação administrativa e reintegrações pelo Poder Judiciário para a criação de possíveis indicadores de desempenho relativos aos procedimentos disciplinares utilizados pelos integrantes do SisCOR, responsáveis pelas atividades relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção. Isto por que, além de comportarem a possibilidade de análise espaço-tempo, deles podem se extrair a própria capacidade estatal das instituições públicas em implementar e executar as políticas relacionadas exercício do *enforcement*, na forma proposta por Evans (2008).

7 REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. **Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção.** Novos Estudos – CEBRAP, nº 73, 2005.

ADES, A. & DI TELLA, R. **The causes and consequences of corruption: a review of recent empirical contributions.** IDS Bulletin Vol 27, nº 02, 1996.

ADSERÀ, A. *et alli.* **Are you being served? Political accountability and quality of government.** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2000.

ALENCAR, H. & GICO JR. I. **Corrupção e Judiciário: A (In)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção.** São Paulo: Revista Direito FGV, 2011.

AMABILE, A. E. **Dicionário de Políticas Públicas.** Org: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo e Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012.

ANDERSON, J. & GRAY, C. **Anticorruption in transition 3, who is succeeding...and why?** *The World Bank Publications*, 2006.

ARAUJO, T & MELLO, M.T.L. **Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira – Uma abordagem metodológica interdisciplinar.** Disponível em: <http://alacde2015.org/papers/46.pdf>, 2015.

ARVIDSSON, G. **Guidance, control and evaluation in the public sector.** *In: Program Evaluation and Management of Government.* US: Transaction Publishers, 1986.

AVRITZER, L. & FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** CEPAL-IPEA, 32. Brasília: CEPAL, 2011.

BARDHAN, Pranab. **Corruption and development: a review of issues.** *Journal of Economic Literature*, Vol XXXV, published by *American Economic Association*: setembro, 1997.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 3.ed. Lisboa, Portugal. Edições 70, LDA, 2004.

BECKER, G. **Crime and punishment: an economic approach.** *In: Essays in the Economics of Crime and Punishment. The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, Mar./Apr., 1968.

BELASEN, A. & PEYTON, K. **Measuring the impact of development on corruption perceptions: a comparative study of developed and developing countries.** *Colloque annuel de l'Eastern Economics Association.* New York: 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 1.711, de 1952.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1711.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 1990.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 2003.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 2003.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 13 de maio de 2015.

BRASIL. **Decreto nº 4.177 de 2002.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Decreto** n° **4.923** de **2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Decreto** n° **5.480** de **2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Decreto** n° **5.683** de **2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Decreto** n° **8.109** de **2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm. Acesso em: 13 de maio de 2015.

BRASIL. **Portaria** CGU n° **335** de **2006**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/portarias>. Acesso em : 15 de maio de 2015.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatico_pessoal/2015/Bol225_Jan2015_parte_I_03.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2015.

BRASIL. **Manual para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualImplantacaoUnidadesCorregedoria/ManualImplantacaoUnidadesCorregedoria.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2013.

BRASIL. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Portifolio/arquivos/portifolio_CGU.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **NOTA DE ESCLARECIMENTO**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/10/nota-de-esclarecimento>. Acesso em : 13 de maio de 2015.

BRASIL. **Portfólio CGU**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/Portifolio/arquivos/portifolio_CGU.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. **Relatório de Penalidades Expulsivas**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/punicoes-mensal.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

BRASIL. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/index.asp?index=82&ler=s1026>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

BRINKERHOFF, D. W. **Taking account of Accountability: a conceptual overview and strategic options**. *U.S. Agency for international Development*, 2001.

BROADMAN, H. G. & RECANATINI, F. **Seeds of Corruption – Do Market Institutions Matter?** *The World Bank Policy Research Working Paper* n° 2368. Washington DC: 1999.

BUCCI, M. **Notas para uma metodologia jurídica de análise das políticas publicas**. *In: Biblioteca Digital Forum Administrativo – Direito Público*, 2008.

BUSCAGLIA, E. & DAKOLIAS, M. **An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary**. *The Word Bank Legal Departament, Legal and Judicial Reform Unit*, 1999.

CAIDEN, G. **The burden on our backs: corruption in Latin America.** *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct., 2003.*

CAMPOS, A. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** *In: Revista da Administração Pública.* Rio de Janeiro: FGV, 1990.

CARNEIRO, F. **Processo Administrativo Disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões.** *In: Revista da CGU: Edição especial – Correição, Ano VI – Julho/2011.* Brasília: CGU, 2011.

CARVALHO, A. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública.** Brasília: Fortium, 2011.

CARVALHOSA, M. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas.** São Paulo: RT, 2015.

CHANDLER, D. **Strategy and Structure.** *In: Firms, Strategies and Structures.* Oxford: 1997.

COUTINHO, D. **O Direito nas Políticas Públicas.** CEBRAP. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

CRESWELL, J.W. **Revisão de literatura.** *In: Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.* 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, A. **Os Desafios do Estado, da governança e a gestão orçamental.** Síntese da intervenção durante o Seminário “Diálogo Brasil/Argentina sobre Gestão Pública Contemporânea”, na sede da EBAPE/FGV, em cooperação com a *Subsecretaria e La Gestión Pública da Jefatura de Ministros,* República Argentina, 2007.

CUNHA, A. **Os desafios do Estado, da governança e a gestão orçamental.** *In:* Poder Judiciário – Novos Olhares sobre Gestão. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

CUNHA, M. & SOARES; M. **Desvios Éticos: risco institucional.** Brasília: ESAF, 2002.

DEAKING, S. *et alli.* **Legal Institutionalism: Capitalism and the Constitutive Role of Law.** Julho, 2013.

DE MEDEIROS, A. K. *et alli.* **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais.** Revista da Administração Pública, vol. 47, n. 3. São Paulo: FGV, 2013.

DENZIN, N.K. & LINCOLN, Y.S. **Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa.** *In:* O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. **The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.** *In:* *The New Institutionalism in Organizational Analysis* . Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

DI PIETRO, M. **Direito Administrativo.** 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DOOREN, W. *et alli.* **Performance Management in the Public Sector.** Routledge Publishers, 2010.

DONCHEV, D. & UJHELYI, G. **What Do Corruption Indices Measure?** Disponível em: <http://www.class.uh.edu/faculty/gujhelyi/corrmeasures.pdf>, 2006.

DREHER, A. & HERZFELD, T. **The Economic costs of corruption: a survey and new evidence.** Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=734184, 2005.

ELLIOT, K. A. **Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations.** *Institute for International Economics*. Washington DC: 1997.

ESTY, D. & PORTER, M. **National Environmental Performance Measurement and Determinants.** The Global Report (2001–2002). New York: Oxford University Press, 2002.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EVANS, P. **Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls.** IN HSRC volume 2010. Disponível em : <http://www.hsrepress.ac.za/product.php?productid=2278&freedownload=1> , 2010.

EVANS, P. **In Search of the 21st Century Developmental State.** Working Paper 4. December: 2008.

FIESP. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate.** Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>, 2010.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, n° 02, Novembro, 2009, p. 386-421.

FILGUEIRAS, F. & ARANHA, A. **Controle da Corrupção e Burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n° 2, 2011.

FLYNN, N. **Public Sector Management.** 5 ed. Ed. SAGE: UK, 2009.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais.** In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (Eds.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GICO JR., I. **Introdução ao Direito e Economia.** In: Timm, L. B. *Direito e Economia no Brasil.* São Paulo, SP: Editora Atlas, 2012.

GOMES, M. **O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal.** In: Revista da CGU Edição Especial – Correição. Ano VI – Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

GOUDIE, A. & STASAVAGE, D. **Corruption: The issues.** OECD DEVELOPMENT CENTRE. Working Paper n° 122, January, 1997.

GRAEFF, P. & MEHLKOP, G. **The Impact of Economic Freedom on Corruption: Different Patterns for Rich and Poor Countries.** *European Journal of Political Economy*, Vol. 19: 605–20, 2003.

GUPTA, S., *et alli.* **Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?** *Economics of Governance*, Vol. 3: 23–45, 2002.

GUPTA, S. *et alli.* **Corruption and the Provision of Health Care and Education Services.** *The Political Economy of Corruption*, London: Routledge, 2001.

GRANT, R. W. & KEOHANE, R. **Accountability and Abuses of Power in World Politics.** *American Political Science Review*, vol. 99, n° 1, February. 2005.

HATRY, H. **Performance Measurement.** US: Urban Institute Press, 1999.

HILL, M. **The Policy Process in the Modern State.** 3a Edição, Londres, UK: Prentice Hall, 1997.

HODGSON, G. & JIANG, S. **The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective.** *Journal of Economic Issues* (JEI), vol XLI n° 04, dezembro, 2007.

HOOD, C. **Public Management: seven propositions.** Oxford University Press: UK, 2000.

HUTHER, J. & SHAH, A. **Anti-Corruption Policies and Programs: a framework for evaluation.** Oilicy Reseaech Working Paper 2501, *The World Bank*, dezembro, 2000.

HUNTINGTON, S. **Political Order in Changing Societies.** Disponível em: http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf. *Yale University Press*, 1968.

JANNUZZI, P. **Indicadores Sociais no Brasil.** São Paulo: Alínea, 2012.

JOHNSTON, M. **The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption.** UNESCO. Blackwell Publishers: Oxford UK, 1996.

JORNAL O GLOBO. **“Orçamento da CGU é um terço de propina a ser devolvida no petrolão.”** Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/orcamento-da-cgu-um-terco-de-propina-ser-devolvida-no-petrolao-14919226>, 2014.

KAUFMANN, D. *et alli*. **Measuring Corruption: Myths and realities.** Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/Myths.pdf>, 2006.

_____. **Measuring Governance using cross-country perceptions data.** Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8219/>, 2008.

KENNY, C. **Measuring and Reducing the impact of corruption in infraestrutura.** Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=952071, 2006.

KLITGAARD, R. **Contra la corrupción.** Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>. *Finanzas & Desarrollo*, 2000.

_____. **Controlling Corruption.** *University of California Press*: Berkeley, 1988.

LEFF, N. **Economic Development through Bureaucratic Corruption.** *American Behavioral Scientist Journal*, 1964.

LAKATOS, E. & MARCONI, M. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1982.

LAMBSDORFF, J. **Corruption in Empirical Research — A Review.** *9th International Anti-Corruption Conference*, Durban, South Africa, 10-15 December, 1999.

_____. **Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?** *In: International Handbook on the Economics of Corruption.* Edward Elgar Publishing Limited: UK, 2006.

_____. **The Institutional Economics of Corruption and Reform, Theory, Evidence and and Policy.** Cambridge University Press: UK, 2007.

LA PORTA, R. *et alli.* **Legal Determinants of external finance.** *The Journal of Finance*, vol LII, nº 3, july, 1997.

LEWIS, C. & HILDRETH, W. **Budgeting, politics and power.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

MAINWARING, S. & WELNA, C. **Democratic Accountability in Latin America.** UK: Oxford University Press. 2003.

MATHISEN, H. **Addressing corruption in fragile states: what role for donors?** *Anti-Corruption Resource Centre*. Norway: CMI, 2007.

MAURO, P. **Corruption and Growth**. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3. US: The MIT Press, 1995.

MEIER, K. & HILL, G. **Bureaucracy in the twenty-first Century**. IN: *The Oxford Handbook of Public Management*. UK: Oxford University Press, 2007.

MEIRELLES, H. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELGAR, N. *et alli*. **The perception of corruption in a cross-country perspective: why are some individuals more perceptive than others?** *Economia Aplicada*, v. 14, n 2, 2010, pp. 183-198.

MELLO, C. **Curso de Direito Administrativo**. 21^o ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOE, T. **The New Economics of Organization**. In: *American Journal of Political Science*, 1984.

NORTH, D. **Institutions**. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, pages 97-112, 1991.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. UK: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. *Lua Nova*, n^o 44. 1998.

OECD. **ANTI-CORRUPTION INITIATIVE FOR ASIA AND THE PACIFIC: Progress in legal and institutional reform in 25 countries**. Disponível em : www.oecd.org/corruption/asiapacific, 2006.

OECD. **Bribery in Public Procurement: METHODS, ACTORS AND COUNTER-MEASURES.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>, 2007.

OECD. **Effective Prosecution of Corruption.** *Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific Combating Corruption in the New Millenium.* Disponível em: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/35595249.pdf>, 2003.

OECD. **The fight against bribery and corruption.** Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/>, 2000.

ONU. **An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts: a Governance-based Approach.** Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf>, 2001.

ONU. **Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments.** Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Pape_measurement_corruption_CRP2.pdf, 2009.

ONU. **UN GUIDE FOR ANTI-CORRUPTION POLICIES: Global Programme against corruption.** Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf>, 2003.

PAYNE, J. M. *et alli.* **Institutions of Democratic Accountability in Latin American.** Democracies in Development. Washington, IIDAE-BID, 2007.

PEREIRA, J. **Reforma do Estado e Transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil.** *In:* VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, 2002.

PEREIRA, J. M. **Reforma do Estado e Transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil.** *VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, Portugal, 8-11 Oct., 2002.

PESSANHA, C. **Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina.** *In: Direitos e Cidadania*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2007.

_____. **Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PETERS, G. **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration.** London, Routledge, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. **La Contrademocracia – La política em la era de la desconfianza.** Buenos Aires: Manantial, 2007

PICCI, L. **Corruption measurement and control: Towards a unified approach.** *IV Global Forum on Fighting Corruption.* Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-antiores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/arquivos/luciopicci-2.pdf>, 2005.

PINSONNEAULT, A. & KRAEMER, K.L, **Survey Research methodology in management information systems: an assessment.** *Journal of Management Information Systems*, Autumn, v.10, n.2, p. 75-105, 1993.

POPE, J. & VOGL, F. **Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción.** *Finanzas & Desarrollo*, 2000.

POWELL, T. & GONZALEZ, J. **Cultura Política, capital Social e Percepções sobre Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial.** *Revista de Sociologia e Política* nº 21: 51-69. Curitiba, 2003.

PORTAL G1. “**Ministro da CGU afirma que enfrenta situação de ‘penúria orçamentária.’**” Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/09/ministro-afirma-que-cgu-enfrenta-situacao-de-penuria-orcamentaria.html>, 2014.

POWER, M. **The Audit Society: Rituals of Verification**. UK: Oxford University Press, 1999.

PRATES, A. **Administração Pública e Burocracia**. In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

REZENDE, F. & CUNHA, A. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ROTBURG, R. **Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators**. Disponível: http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeofterror.pdf 2003.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SHADISH, W. *et alli*. **Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference**. Boston: Houghton Mifflin, 2002.

SHAH, A. & SCHATER, M. **Lucha contra la corrupción: mire antes de dar el salto**. *Finanzas & Desarrollo*: dezembro de 2004.

SCHEDLER, A. **Qué es la Rendición de Cuentas?** *Cuadernos de Transparencia*, IFAI, <http://works.bepress.com/andreas_schdler/6>, 2004.

SHLEIFER, A. & VISHNY, R. **Corruption**. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No.3. MIT PRESS: US, 1993.

SILVA *et alli*. **How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income.** São Paulo: FGV, 2001.

SKOCPOL, T. **Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research.** *In: Bringing the state back in.* UK: Cambridge University Press, 2010.

SOUZA, C. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.** *In: Políticas Públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SPECK, B.W. **Controlling Corruption and promoting good governance: a new challenge for aid policy.** SWP Research Paper, Berlin, 2005.

SPECK, Bruno *at alli*. **Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas.** *In: Cadernos Adenauer nº 10,* 2000.

SULLIVAN, J. **Corruption, Economic development, and Governance: Private Sector Perspectives from Developing Countries.** *Private Sector Opinion Issue 2.* International Finance Corporation – IFC. *The World Bank,* 2006.

TEODORO, M. **Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal.** *In: Revista da CGU Edição especial – Correição. Ano VI – Julho/2011.* Brasília: CGU, 2011.

TREISMAN, D. **The causes of corruption: a cross-national study.** *Journal of Public Economics* nº 76, 2000.

THE WORLD BANK. **Fostering institutions to contain corruption.** PREMnotes Public Sector, number 24, 1999.

TREVISAN, A. *et alli*. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/Cartilha.html>. Acesso em: 24 de março de 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. São Paulo: Atlas S.A., 2009.

_____. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

VIANNA, Luiz. **O Estado Novo e a “ampliação” autoritária da República**. In: República do Catete. RJ: Museu da República, 2001.

WILLIAMSON, O. **Public and Private Bureaucracies: a transaction cost economics perspective**. In: *Journal of Law, Economics and Organization*, 1999.

YIN, Robert K. **Case Study Research - Design and Methods**. Sage Publications Inc.: USA, 1989.

ZANELLI, José C. **Pesquisa qualitativa em estudos de gestão de pessoas**. SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

APÊNDICE A

MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a),

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM ATIVIDADE DISCIPLINAR DE NATUREZA REPRESSIVA EXECUTADA POR CORREGEDORIAS-SECCIONAIS. Você foi selecionado(a) por ACESSIBILIDADE e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com o PPED/IE/UFRJ.

O objetivo deste estudo é explorar os principais fatores de sucesso e fracasso na execução da atividade disciplinar de natureza repressiva realizada pela CGU, bem como pelas unidades setoriais e seccionais do SisCOR, criado pelo Decreto nº 5.480, de 20 de junho de 2005, responsáveis pela prevenção e combate à corrupção, especialmente da responsabilização administrativa de servidores públicos federais, bem como identificar possíveis indicadores de desempenho tangíveis, de fácil compreensão, observáveis e comparáveis aptos a definir os níveis de qualidade esperados para as Corregedorias-Seccionais do Sistema.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em uma entrevista, não havendo identificação da instituição, que poderá contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública Federal.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguro o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, como o pesquisador protegerá e assegurará a privacidade.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço institucional do pesquisador principal e do CEP, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisadora: Daniele Michel Soares Neves
Rua Mayrink Veiga, 09 – 16º andar - Centro – Rio de Janeiro/RJ
CEP: 20090-910
Tel: (21) 2572-1617

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa

APÊNDICE B**QUESTIONÁRIO CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**

1. Qual o quantitativo de servidores ativos em exercício na CGU?
2. Qual o quantitativo de servidores ativos na Corregedoria-Geral da União (CRG)?
3. Quais as Unidades da Federação que possuem Núcleos de Correição (NACOR)?
4. Os Núcleos de Correição (NACOR) estão subordinados diretamente à CRG?
5. Qual o quantitativo de servidores em cada Núcleo de Correição (NACOR), por Unidade da Federação?
6. O quantitativo de servidores ativos em exercício na CRG é suficiente para atender as demandas existentes? Em caso negativo, existe algum estudo que indique o quantitativo ideal?
7. Outros servidores da CGU não lotados diretamente na CRG exercem atividade disciplinar? Quantos?
8. Quais foram os valores de contingenciamento orçamentário sofridos pela CGU nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 e os atos legais por estes responsáveis?
9. A CGU encontra algum tipo de limitação de natureza orçamentária e/ou financeira na execução de suas atividades?
10. A CGU ou a CRG instituiu/recomendou algum tipo de indicador de desempenho para as atividades disciplinares executadas pelas Corregedorias-Seccionais?
11. Qual o critério utilizado pela CRG para escolha das Corregedorias-Seccionais que serão objeto de inspeção?
12. As informações sobre procedimentos disciplinares relativos às instituições integrantes do Poder Executivo Federal (PEF) encontram-se atualizadas no Sistema CGU-PAD?
13. O Sistema CGU-PAD se constitui em um base confiável de dados para avaliar o desempenho das instituições públicas em geral quanto aos procedimentos disciplinares (quantitativo de processos instaurados e fases registrados no sistema)?
14. A CGU possui alguma estimativa de recuperação de valores decorrentes de indicação de dano em Procedimentos Disciplinares?
15. Qual o quantitativo de registros de prescrição de penalidade expulsiva (demissão, cassação de aposentadoria e destituição) decorrentes de Processos Administrativos Disciplinares Ritos

Ordinário e Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

16. Qual o tempo médio, em dias corridos, de duração dos Processos Administrativos Disciplinares Rito Ordinário e Rito Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, nos exercício de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

17. Qual o percentual de processos contraditórios (LEI 8112/90) conduzidos pelo Poder Executivo Federal em que ocorreu ao menos 1 apenação, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

18. Qual o quantitativo de reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário em Processos Administrativos Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

19. Qual o quantitativo total de Processos Administrativos Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, instaurados nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

20. Qual o quantitativo total de Processos Administrativos Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90) anulados, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

APÊNDICE C

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

Identificação do Entrevistado – Código:	
Instituição:	
Nome:	
Localização:	
Contato (tel ou e-mail):	
Data:	

I - Informações Gerais:

01. Qual é a sua formação profissional, incluindo titulação, se houver?
02. Há quantos anos trabalha vinculado à Administração Pública Federal?
03. Há quantos anos exerce atividade de natureza disciplinar?
04. Qual é o seu órgão de lotação e a que Ministério se encontra vinculado?
05. É servidor estável no serviço público federal?
06. Já participou de algum processo administrativo disciplinar como Presidente/membro? Em caso positivo, quantos?

II – Autonomia

07. Quais os pontos positivos e negativos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal?
08. Sua instituição encontra alguma dificuldade na execução de procedimentos administrativos disciplinares? Como se dá a sua participação neste processo?
09. Qual o grau de comprometimento que sua chefia imediata possui em relação às normas e a autonomia do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal?
10. Houve alguma política de desenvolvimento ou treinamento por parte da sua instituição em matéria disciplinar? De quem é a iniciativa?

11. Como você percebe o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal nos demais Órgãos da Administração Pública?
12. O quadro de pessoal existente na sua instituição é o necessário para o total de demandas existentes?
13. Qual a qualificação necessária para os servidores que exercem atividade de natureza disciplinar?
14. Quantos servidores públicos atuam na área de correição de sua instituição?
15. Quais os valores anuais estimados de gastos com correição de sua instituição? São suficientes para a execução das atividades?

III – Indicadores de Desempenho

16. Como se dá a interação entre os entes que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (CGU/Corregedorias Setoriais/Corregedorias Seccionais/Comissões de Processo Administrativo Disciplinar)?
17. O Órgão Central do SisCOR (CGU) instituiu ou recomenda algum tipo de indicador de desempenho para atividades de natureza disciplinar? Qual?
18. Sua Instituição possui alguma espécie de mensuração da qualidade da atividade disciplinar?
19. Você considera a eficácia do juízo de admissibilidade como um potencial indicador de desempenho para medir a qualidade das atividades disciplinares?
20. Você considera o número de registros de prescrição como um potencial indicador de desempenho para medir a qualidade das atividades disciplinares?
21. Você considera o quantitativo de anulações de procedimentos correcionais como um potencial indicador de desempenho para medir a qualidade das atividades disciplinares?
22. Você considera o percentual de reintegrações pelo Poder Judiciário como um potencial indicador de desempenho para medir a qualidade das atividades disciplinares?
23. Quais pontos seriam de fundamental importância para a criação de indicadores de desempenho em matéria disciplinar?
24. As atividades de responsabilização cível e penal, realizadas através do Poder Judiciário, embora independentes da responsabilidade administrativa, afetam, de alguma forma, a percepção

geral da população quanto a eficiência da atividade correcional do Poder Executivo Federal? Em que aspectos?

25. As informações sobre procedimentos disciplinares relativos à sua instituição se encontram atualizadas no Sistema CGUPAD? Esse Sistema se constitui uma base de dados confiável para avaliar o desempenho das instituições em geral?

26. O que você acha relevante que eu não perguntei?

27. Você autoriza a divulgação das informações de caráter não pessoal inseridas nesta entrevista?

ANEXO A**TRANSCRIÇÃO DOS TEXTOS DE CONVENÇÕES INTERNACIONAIS,
LEGISLAÇÃO, MANUAIS E ENTREVISTAS DIVULGADAS NA MÍDIA**

Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção - Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Preâmbulo

Os Estados Partes da presente convenção,

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;

Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;

Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;

Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;

.....

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1

Finalidade

A finalidade da presente Convenção é:

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;*
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;*
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.*

Artigo 2

Definições

Aos efeitos da presente Convenção:

a) Por “funcionário público” se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte. Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por “funcionário público” toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte;

.....

Capítulo II

Medidas preventivas

Artigo 5

Políticas e práticas de prevenção da corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.
2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.
3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.
4. Os Estados Partes, segundo procede e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes na promoção e formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projetos internacionais destinados a prevenir a corrupção.

.....

Artigo 6

Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:

a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas;

b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.

3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção.”

**Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos
Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais - Ratificada em 15 de junho de 2000
e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000**

“Preâmbulo

As Partes,

Considerando que a corrupção é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade;

Considerando que todos os países compartilham a responsabilidade de combater a corrupção nas Transações Comerciais Internacionais; Levando em conta a Recomendação Revisada sobre o Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais, adotada pelo Conselho da

Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), em 23 de maio de 1997, C(97)123/FINAL, que, inter alia, reivindicou medidas efetivas para deter, prevenir e combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros ligados a Transações Comerciais Internacionais, particularmente a imediata criminalização de tais atos de corrupção, de forma efetiva e coordenada, em conformidade com elementos gerais acordados naquela Recomendação e com os princípios jurisdicionais e jurídicos básicos de cada país;

Acolhendo outros desenvolvimentos recentes que promovem o entendimento e a cooperação internacionais no combate à corrupção de funcionários públicos, incluindo ações das Nações Unidas, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial de Comércio, da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Européia; Acolhendo os esforços de companhias, organizações empresariais e sindicatos, bem como outras organizações não-governamentais, no combate à corrupção;

Reconhecendo o papel dos Governos na prevenção do pedido de propinas de indivíduos e empresas, em Transações Comerciais Internacionais; Reconhecendo que a obtenção de progresso nessa área requer não apenas esforços em âmbito nacional, mas também na cooperação, monitoramento e acompanhamento multilaterais;

Reconhecendo que a obtenção de equivalência entre as medidas a serem tomadas pelas Partes é o objeto e o propósito essenciais da presente Convenção, o que exige a sua ratificação sem derrogações que afetem essa equivalência;

Acordaram o que se segue:

Artigo 1

O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de

corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.

3. Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como "corrupção de funcionário público estrangeiro".

Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA - Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

Preâmbulo

OS ESTADOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, CONVENCIDOS de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos;

CONSIDERANDO que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício;

PERSUADIDOS de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social;

RECONHECENDO que, muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins;

CONVENCIDOS da importância de gerar entre a população dos países da região uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção;

RECONHECENDO que a corrupção, em alguns casos, se reveste de transcendência internacional, o que exige por parte dos Estados uma ação coordenada para combatê-la eficazmente;

CONVENCIDOS da necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e, de modo especial, para tomar as medidas adequadas contra as pessoas que cometam atos de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício, bem como a respeito dos bens que sejam fruto desses atos;

PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis;

TENDO PRESENTE que, para combater a corrupção, é responsabilidade dos Estados erradicar a impunidade e que a cooperação entre eles é necessária para que sua ação neste campo seja efetiva; e

DECIDIDOS a envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas e nos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício,

CONVIERAM em assinar a seguinte

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

Artigo I

Definições

Para os fins desta Convenção, entende-se por:

"Função pública" toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou honorária realizada por uma pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado ou de suas entidades, em qualquer de seus níveis hierárquicos.

"Funcionário público", "funcionário de governo" ou "servidor público" qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos.

"Bens" os ativos de qualquer tipo, quer sejam móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos e instrumentos legais que comprovem ou pretendam comprovar a propriedade ou outros direitos sobre estes ativos, ou que se refiram à propriedade ou outros direitos.

Artigo II

Propósitos

Os propósitos desta Convenção são:

- 1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e*
- 2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.”*

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

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

.....

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

.....

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

.....

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.”

Lei nº 8.112/90 – Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – publicada em 19 de abril de 1991

“Art. 28. A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

§1º Na hipótese de o cargo ter sido extinto, o servidor ficará em disponibilidade, observado o disposto nos arts. 30 e 31.

§2º Encontrando-se provido o cargo, o seu eventual ocupante será reconduzido ao cargo de origem, sem direito à indenização ou aproveitado em outro cargo, ou, ainda, posto em disponibilidade

.....

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III – demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

.....

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

II - abandono de cargo;

III - inassiduidade habitual;

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - insubordinação grave em serviço;

VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

.....

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Art.135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.

Parágrafo único. Constatada a hipótese de que trata este artigo, a exoneração efetuada nos termos do art. 35 será convertida em destituição de cargo em comissão.

Art.136. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, nos casos dos incisos IV, VIII, X e XI do art. 132, implica a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.

.....

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.

§2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.

Título V
Do Processo Administrativo Disciplinar
Capítulo I
Disposições Gerais

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

.....

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

Art. 145. Da sindicância poderá resultar:

I - arquivamento do processo;

II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;

III - instauração de processo disciplinar.

Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Art. 146. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.

Art. 169. Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração do novo processo.”

Decreto-Lei nº 1.713/1939 – Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União

“Art. 246. A autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades no serviço público é obrigada, a promover a sua apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo.

Parágrafo único. O processo administrativo precederá sempre a demissão do funcionário.

Art. 247. São competentes para determinar a instauração do processo administrativo: o Ministro de Estado, os diretores gerais e os chefes de repartições ou serviços.”

Decreto nº 5.480/2005 – publicado em 01 de julho de 2005

“Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

II - aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias;

III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correcionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal;

IV - coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição;

V - avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição;

VI - definir procedimentos de integração de dados, especialmente no que se refere aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como às penalidades aplicadas;

VII - propor medidas que visem a inibir, a reprimir e a diminuir a prática de faltas ou irregularidades cometidas por servidores contra o patrimônio público;

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

b) da complexidade e relevância da matéria;

c) da autoridade envolvida; ou

d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

IX - requisitar, em caráter irrecusável, servidores para compor comissões disciplinares;

X - realizar inspeções nas unidades de correição;

XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares;

XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;

XIII - requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame; e

XIV - representar ao superior hierárquico, para apurar a omissão da autoridade responsável por instauração de sindicância, procedimento ou processo administrativo disciplinar.

no art. 5º do Decreto n.º 5.480/2005.

.....

Art. 5º Compete às unidades setoriais e seccionais do Sistema de Correição:

I - propor ao Órgão Central do Sistema medidas que visem a definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos operacionais atinentes à atividade de correição;

II - participar de atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição, com vistas ao aprimoramento do exercício das atividades que lhes são comuns;

III - sugerir ao Órgão Central do Sistema procedimentos relativos ao aprimoramento das atividades relacionadas às sindicâncias e aos processos administrativos disciplinares;

IV - instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo de sua iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei no 8.112, de 1990;

V - manter registro atualizado da tramitação e resultado dos processos e expedientes em curso;

VI - encaminhar ao Órgão Central do Sistema dados consolidados e sistematizados, relativos aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como à aplicação das penas respectivas;

VII - supervisionar as atividades de correição desempenhadas pelos órgãos e entidades submetidos à sua esfera de competência;

VIII - prestar apoio ao Órgão Central do Sistema na instituição e manutenção de informações, para o exercício das atividades de correição; e

IX - propor medidas ao Órgão Central do Sistema visando à criação de condições melhores e mais eficientes para o exercício da atividade de correição.”

Decreto nº 8.109/2013 - publicado em 17 de setembro de 2013

“Art. 15. À Corregedoria-Geral da União compete:

- I - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal;*
- II - analisar, em articulação com a Secretaria Federal de Controle Interno e com a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas da Secretaria-Executiva, as representações e as denúncias encaminhadas à Controladoria-Geral da União;*
- III - conduzir investigações preliminares, inspeções, sindicâncias, inclusive as patrimoniais, e processos administrativos disciplinares;*
- IV - instaurar ou requisitar a instauração, de ofício ou a partir de representações e denúncias, de sindicâncias, de processos administrativos disciplinares e demais procedimentos correccionais para apurar responsabilidade por irregularidades praticadas no âmbito do Poder Executivo federal;*
- V - propor ao Ministro de Estado a avocação de sindicâncias, procedimentos e outros processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;*
- VI - instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, propor ao Ministro de Estado representar ao Presidente da República para apurar eventual omissão das autoridades responsáveis pelos procedimentos a que se referem os incisos IV e V;*
- VII - apurar a responsabilidade de agentes públicos pelo descumprimento injustificado de recomendações do controle interno e das decisões do controle externo;*
- VIII - realizar inspeções nas unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo federal;*
- IX - verificar a regularidade das sindicâncias e dos processos administrativos instaurados no âmbito do Poder Executivo federal;*
- X - propor a avocação e a declaração de nulidade de sindicâncias e dos procedimentos e processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do Poder Executivo federal;*
- XI - propor a requisição de empregados e servidores públicos federais para constituição de comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar;*

XII - requisitar a órgãos e entidades públicas e solicitar a pessoas físicas e jurídicas de direito privado documentos e informações necessários à instrução de procedimentos em curso na Controladoria-Geral da União;

XIII - requerer a órgãos e entidades da administração pública federal a realização de perícias;

XIV - promover capacitação e treinamento em processo administrativo disciplinar e em outras atividades de correição, sob orientação da Secretaria-Executiva;

XV - instaurar ou recomendar a instauração de processos administrativos que tenham por objeto a apuração de responsabilidade de entes privados decorrente de sua relação com a administração pública;

XVI - propor aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal a aplicação das penalidades administrativas previstas em lei; e

XVII - gerir cadastro de empresas, entidades e pessoas físicas sancionadas.

Art. 16. Às Corregedorias Adjuntas da Área Econômica, de Infraestrutura e Social compete apurar irregularidades ocorridas em órgãos e entidades que se situem em suas esferas de competência, acompanhar e conduzir procedimentos correccionais, e coordenar as atividades das corregedorias setoriais que atuem junto aos Ministérios.”

Manual para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal / CGU

“Nesse aspecto, as unidades seccionais apresentam-se como parte essencial do processo de apuração de irregularidades, no âmbito administrativo disciplinar, no seio da Administração Pública. Some-se a isso, a organização de corregedorias traz inúmeros benefícios aos órgãos e entidades, tais como:

a) centralização da atribuição correccional e das informações disciplinares em uma unidade especializada, facilitando o assessoramento à direção em matéria correccional e a comunicação com os órgãos de controle;

b) especialização de servidores com perfil para atuar em matéria correccional, sem necessidade de seu deslocamento da área fim e possível comprometimento da atividade precípua dos órgãos e entidades;

- c) realização do juízo de admissibilidade por pessoal qualificado, evitando-se que sejam instaurados processos disciplinares indevidamente;
- d) aperfeiçoamento na condução dos processos disciplinares, evitando-se anulações e avocações da Controladoria-Geral da União e reduzindo a quantidade de processos judiciais de reintegração de servidores;
- e) otimização da atividade correcional (trabalho de melhor qualidade em menos tempo), permitindo aos órgãos e entidades se concentrarem de forma mais eficiente em suas áreas fins; e
- f) aumento da credibilidade dos órgãos e entidades frente aos servidores, aos outros órgãos da Administração Pública e à sociedade em geral.”

“De todo o exposto até aqui, se pode ter uma dimensão das tarefas e das funções desempenhadas pelas unidades Seccionais, bem como da forma como serão desempenhadas. Como foi visto, todos os órgãos autônomos e entidades (sejam autarquias, sejam fundações ou empresas estatais) têm inerente às suas atribuições o poder disciplinar, que é na verdade um dever. [...] E é justamente essa estrutura especializada que irá trazer inúmeros benefícios. Percebe-se no dia a dia da administração pública que, naqueles órgãos e entidades que não possuem corregedoria-seccional, as tarefas e incumbências disciplinares acabam por ser divididas entre várias autoridades, que têm cada qual outras diversas incumbências “principais”. Isso acaba por relegar as atividades disciplinares a um segundo plano, o que não condiz com a sua importância.

Observa-se, muitas vezes, que a autoridade máxima mantém consigo a competência para instaurar e julgar os processos administrativos disciplinares. Com a criação das Corregedorias-Seccionais, a incumbência de fazer o juízo de materialidade e instaurar os processos pode ser delegado ao Corregedor-Seccional. Em órgãos e instituições de grande responsabilidade e demandas, é de todo incompatível com as diversas responsabilidades de seu superior que ele gaste seu precioso tempo fazendo juízo de admissibilidade para instauração de procedimentos disciplinares.

[...]

Por outro lado, uma vez criada a Corregedoria-Seccional dotada de adequada estrutura administrativa, e empossado um Corregedor-Seccional com perfil adequado, tanto a instauração, quanto o acompanhamento e a orientação dos trabalhos das comissões de

processos e procedimento disciplinares ficarão a cargo de uma estrutura especializada. A verdade é que existe um duplo ganho de eficiência dentro do órgão ou da entidade: os trabalhos disciplinares são desenvolvidos de forma mais adequada, porque conduzidos por uma estrutura especializada, e aquelas autoridades que estavam sendo sobrecarregadas com os trabalhos disciplinares ficarão livres para desempenhar com foco as funções que lhes são pertinentes.”

Manual de Processo Administrativo Disciplinar / CGU

“5.2. OBRIGATORIEDADE DA APURAÇÃO

A Administração Pública organiza-se de forma verticalizada, o que possibilita distribuir e escalonar os seus órgãos, bem ainda ordenar e rever a atuação de seus agentes. E o Estado faz isso por meio do estabelecimento da relação de subordinação entre os diversos órgãos e servidores, com distribuição de funções e gradação da autoridade de cada um.

A obrigação de apurar notícia de irregularidade decorre justamente do sistema hierarquizado no qual é estruturada a Administração, com destaque para o poder de fiscalizar as atividades exercidas por seus servidores e demais pessoas a ela ligadas, exigindo-lhes uma conduta adequada aos preceitos legais e morais vigentes.

Com efeito, diante de uma situação irregular, a envolver servidores públicos no exercício de suas atribuições legais, caberá à Administração, por intermédio das autoridades que a representam, promover, de pronto, a adequada e suficiente apuração, com a finalidade de restaurar a ordem pública, ora turbada com a prática de determinada conduta infracional.

Essa averiguação de suposta falta funcional constitui imperativo inescusável, não comportando discricionariedade, o que implica dizer que ao se deparar com elementos que denotem a ocorrência de irregularidade fica a autoridade obrigada a promover sua apuração imediata, sob pena de cometer crime de condescendência criminosa, previsto no art. 320 do Código Penal. Isto é o que se denomina de “poder-dever de apuração”.

Essa resposta imediata parte da necessidade de se restaurar, o quanto antes, a regularidade, a eficiência, o bom funcionamento do serviço público, que sofre abalo com comportamento censurável de quem a representa. Mas para que seja restabelecida a ordem, a eventual reprimenda disciplinar deve ser aplicada em tempo hábil, a fim de produzir os efeitos desejáveis (servir de exemplo e demonstrar a intolerância da autoridade pública com a prática de

irregularidade). Diga-se, ainda, que a morosidade na apuração (muitas vezes tão nociva quanto a omissão) – e, conseqüentemente, na imposição de sanção a servidor faltoso – fulmina o caráter pedagógico, retributivo e neutralizador da pena.

[...]

Agora no caso de a notícia conter os elementos mínimos, a autoridade competente deverá determinar a sua averiguação, não se precipitando, porém, em instaurar, desde logo, a sindicância ou o processo administrativo disciplinar previsto na Lei nº 8.112/90, instrumentos com maior rigor formal, que somente serão utilizados quando houver indícios concretos de materialidade e de autoria.

[...]

Nesse sentido, tem-se que a reação mais adequada diante da notícia da ocorrência de irregularidade – onde ainda não se tenha os elementos indispensáveis para a instauração de uma apuração rigorosa, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa (sindicância ou PAD) –, é a instauração de um procedimento disciplinar de cunho meramente investigativo, de caráter sigiloso, a fim de levantar as informações que servirão como suporte para uma legítima instauração de processo disciplinar.

Ao agir dessa forma, terá a autoridade atuado em perfeita harmonia com os princípios reitores da atividade administrativa, a exemplo dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, não se quedando inerte frente à notícia de suposta irregularidade.

Isto posto, é dizer que, a menos que se tenha elementos plausíveis demonstrando a existência de materialidade e autoria, não deve a autoridade recorrer imediatamente ao processo disciplinar contraditório, ou seja, aquele com rito previsto na Lei nº 8.112/90. Antes, é preciso avaliar a pertinência da notícia do ilícito funcional, verificar se existem indicativos mínimos de razoabilidade. Não existindo, far-se-á necessário proceder a uma investigação que seja capaz de fornecer os indícios elementares, a partir dos quais será possível a instauração de processo disciplinar.”

“5.4. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Colocada a questão da obrigatoriedade de apuração da irregularidade que chegar ao conhecimento da autoridade competente, é importante observar que tal obrigação não é absoluta, já que nem todas as notícias de irregularidade, após a devida análise, levarão a

aludida autoridade a concluir pela existência de infração disciplinarmente censurável. Por outro lado, impende destacar que, havendo dúvida quanto a tal existência, deverá a autoridade determinar a apuração dos fatos. Aplica-se, portanto, neste caso, a máxima 'in dubio, pro societate'.

Pode ocorrer, por exemplo, de uma denúncia ser muito vaga, como aquela que se refira ao órgão ou entidade como um “lugar onde impera a corrupção”, ou mesmo não ser objeto de apuração disciplinar, como a relativa à conduta que determinado servidor tenha adotado fora do horário de expediente e sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público que ocupe. Esses tipos de notícia de irregularidade deverão ser arquivados sem necessidade de apuração, conforme orienta o parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112/90, transcrito abaixo:

Art. 144 (...)

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

[...]

A essa análise prévia da notícia de irregularidade exigida de forma indireta pela Lei nº 8.112/90, e à subsequente decisão adotada pela autoridade competente, denomina-se juízo ou uma vez que o juízo ou exame de admissibilidade não é previsto expressamente na Lei nº 8.112/90, mas apenas chega-se a ele indiretamente pela análise combinada dos arts. 143 e 144, como já demonstrado anteriormente, seus contornos podem ser buscados junto à doutrina, que aborda o tema da seguinte maneira:

No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente improcedentes ou inoportunas.

Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública – com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público – deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial.

[...]

Enfim, o juízo ou exame de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar açodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade.”

“13.5. JULGAMENTO OBJETIVO PARA AS PENAS CAPITAIS

Para aqueles que militam na seara do direito disciplinar, é corrente o entendimento que para as penas capitais não há possibilidade de atenuação, não havendo possibilidade de aplicação da dosimetria da pena, como é possível para as sanções de advertência e suspensão. Para as penas mais brandas, entende-se que a aplicação da dosimetria deve ser feita, até mesmo em razão do previsto no art. 128 da Lei nº 8.112/90 que determina:

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

A Advocacia-Geral da União – AGU, por meio do Parecer-AGU nº GQ-127, não vinculante, aponta exatamente no sentido da possibilidade de graduar a pena, tendo em vista a necessidade de se aferir todos os elementos relacionados no art. 128 acima mencionado, para se chegar à pena a ser aplicada. Diz o mencionado parecer:

Ementa: Nada obstante a advertência ser a penalidade estatuída para os casos de inobservância de dever funcional, os fatores de graduação de pena, especificados no art. 128 da Lei nº 8.112 de 1990, podem justificar punição mais grave.

Entretanto, para os casos em que se configurarem as hipóteses previstas no art. 132 da Lei nº 8.112/90, o entendimento majoritário aponta no sentido da inadequação da aplicação do princípio da proporcionalidade para os casos de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, considerando a inexistência de comunicação entre as penas capitais e as penas de advertência e suspensão.

[...]

Importante ressaltar, que pelo princípio da proporcionalidade não se poderá deixar de aplicar penalidade, devendo o mínimo legal (advertência) ser respeitado. Do mesmo modo, um fato

enquadrado em advertência ou suspensão ser agravado para demissão, sendo o artigo 132 da Lei nº 8112/90 taxativo nos casos de demissão e cassação de aposentadoria.”

“15.1. NOÇÕES GERAIS

A Prescrição no Direito Disciplinar é um instituto jurídico que tem por finalidade delimitar um prazo durante o qual a Administração Pública pode punir um servidor, caso seja constatado que ele praticou um ilícito administrativo-disciplinar.

Esse instituto não é exclusivo do Direito Disciplinar. Também é previsto em outros ramos jurídicos, tais como no Direito Penal e no Direito Civil. Em todos esses segmentos, o objetivo do instituto é o mesmo: estabelecer um período para que determinada atitude (providência) seja praticada. No nosso caso, essa atitude é o exercício da pretensão punitiva da Administração em face de um servidor que tenha praticado um ilícito funcional, ou seja, a aplicação de uma penalidade disciplinar. Destarte, evidencia-se que nosso ordenamento jurídico entende que ninguém pode ficar a mercê de eventual aplicação de penalidade por prazo indeterminado. Ou seja, o servidor que supostamente tenha praticado o ato irregular não pode ficar aguardando indefinidamente que a Administração resolva apurar o fato e responsabilizá-lo pela infração, caso comprovada. Isso geraria certa insegurança jurídica àqueles que ocupam cargos na Administração Pública, bem como em todo o Sistema de Correição.”

.....
“Tomadas as devidas providências pela autoridade instauradora, a portaria então é finalmente publicada. A partir daquele momento se considera instaurado o procedimento disciplinar.

Se o procedimento instaurado tiver natureza acusatória – com a consequente oportunidade ao servidor que cometeu o ilícito de se defender nos autos – pode-se afirmar que ocorre a interrupção do fluxo do prazo prescricional. Dito em outros termos, somente com a instauração de sindicância com contraditório, também chamada de “sindicância punitiva”, ou de processo administrativo disciplinar, em qualquer de suas modalidades, seja no rito ordinário ou sumário, é que a prescrição é interrompida.

Sindicâncias meramente investigativas, também chamadas de sindicâncias inquisitoriais, não são capazes de interromper o andamento do prazo de prescrição. Esse entendimento, que outrora já foi objeto de posicionamentos diversos dentro do Poder Executivo Federal, foi uniformizado mediante o Enunciado CGU nº 01, aqui novamente transcrito:

PRESCRIÇÃO. INTERRUPTÃO. O processo administrativo disciplinar e a sindicância acusatória, ambos previstos pela lei nº 8.112/90, são os únicos procedimentos aptos a interromper o prazo prescricional.

[...]

Para o Direito Disciplinar, “interrupção do prazo prescricional” significa que tal prazo, que antes da instauração transcorria normalmente, retorna à estaca zero, como se nunca tivesse transcorrido sequer um dia. Além disso, essa interrupção também congela esse prazo na estaca zero.

Portanto, a “interrupção” aqui sob análise possui dois efeitos: ela apaga o tempo transcorrido desde o conhecimento do fato, zerando a contagem do prazo prescricional – frise-se que tal fenômeno não afasta a possibilidade de que o lapso transcorrido seja considerado na avaliação de eventual prescrição do ilícito antes da instauração do processo -; e, além disso, esse prazo prescricional é “congelado” na estaca zero.”

Transcrição das Entrevistas do Excelentíssimo Senhor Ministro de Controle Jorge Hage

Jornal O Globo – 27 de dezembro de 2014

“Orçamento da CGU é um terço de propina a ser devolvida no petróleo”.

BRASÍLIA — O dinheiro de propina que o ex-gerente da Petrobras Pedro Barusco se comprometeu a devolver aos cofres públicos — US\$ 100 milhões (R\$ 267 milhões) — é o triplo do orçamento anual de custeio (descontada a folha de pessoal) da Controladoria Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República responsável pela fiscalização dos recursos federais e pelo controle externo de estatais como a Petrobrás.

— Tivemos dificuldade em 2013 e em 2014, por contas das restrições orçamentárias. Suspendemos atividades e reduzimos a fiscalização das prefeituras (que recebem recursos públicos federais). Para fazermos as fiscalizações, foi necessário fazer um remanejamento de pessoal — disse o ministro.

[...]

O custeio dos programas da CGU, sem o pagamento de pessoal, é de R\$ 80 milhões por ano, segundo o ministro. Hage sustentou que é necessário dobrar esse orçamento para a manutenção das fiscalizações “com o grau de alcance atual”. Ele também defendeu a reposição de um déficit

de 350 auditores no órgão. O ministro negou que sua saída da pasta tenha relação com os cortes de orçamento feitos pelo governo Dilma nos últimos dois anos.”

Portal de notícias G1 – 18 de setembro de 2014

“Ministro da CGU afirma que enfrenta situação de ‘penúria orçamentária’

Responsável pelo combate à corrupção no governo federal, o ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Jorge Hage, afirmou nesta quinta-feira (18) ao G1 que a redução de R\$ 7,3 milhões no orçamento do órgão em 2014, em relação ao ano passado, gerou uma situação de "penúria orçamentária" na pasta.

Segundo o ministro, o corte no orçamento comprometeu o pagamento de despesas básicas, como água, luz e telefone, além de diárias e passagens aos auditores encarregados de fiscalizar a aplicação dos recursos federais no país, o que, afirmou, pode dificultar a identificação de eventuais irregularidades na administração pública.

Nesta semana, o Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unacom Sindical) promoveu em Brasília e em 14 estados atos de protesto contra o "enfraquecimento" da CGU. Em Brasília, cerca de 25 servidores se reuniram nesta quinta em frente à sede do órgão para reivindicar a liberação de verbas para o custeio dos serviços essenciais.

É evidente que, quanto menos fiscalização, o risco de desvios é maior. Estamos maximizando a possibilidade de atuar na fase de penúria orçamentária concentrando as auditorias em órgãos federais e em municípios próximos às capitais. É questão de racionalizar para fazer o máximo possível com os recursos", disse Hage ao G1.

Entre as atribuições da CGU, está o combate à corrupção no serviço público federal, a auditoria pública e a aplicação das ferramentas de transparência. O órgão também exerce o papel de corregedor e ouvidor do governo federal, além de garantir o acesso às informações públicas

De acordo com Jorge Hage, o déficit nas contas da CGU em 2014 já alcançou R\$ 17 milhões. O ministro afirmou que, somente para cobrir as despesas básicas até o final do ano, a pasta necessitaria de uma suplementação de R\$ 12 milhões. "Alertamos o Planejamento que [o orçamento aprovado para 2014] não seria suficiente para pagar as contas até o final do ano", desabafou Hage. O ministro Jorge Hage diz que, devido à falta de recursos, teve de buscar alternativas para não interromper totalmente as atividades de fiscalização do órgão. Uma das

medidas tomadas por Hage para se adaptar ao orçamento foi reduzir os sorteios de municípios que são auditados pelo órgão.

[...]

O dirigente da entidade que representa os servidores da CGU afirma que não é possível o órgão executar suas atribuições de controle da administração pública sem dinheiro para despesas básicas, como o pagamento de diárias e passagens para os auditores que fiscalizam a aplicação dos recursos federais.

Falta de funcionários

Os servidores da CGU também reivindicam a contratação de novos funcionários. O ministro Jorge Hage reconhece que, nos últimos seis anos, o quadro de servidores da pasta perdeu cerca de 300 servidores.

Segundo ele, parte desses servidores se aposentou e o restante trocou o órgão por oportunidades profissionais com salários maiores. Atualmente, a CGU tem 2.327 funcionários.

O ministro relata que, embora existam 300 pessoas aprovadas em concurso prontas para serem contratadas, a junta orçamentária do Ministério do Planejamento autorizou a convocação de somente 30. A validade do concurso, disse Hage, expira em novembro deste ano.”

ANEXO B**RESPOSTA A PEDIDO DE INFORMAÇÃO**

Prezada Senhora,

Em atenção à solicitação realizada no pedido registrado sob o número 00075.001030/2015-54, respondemos ao seguinte:

1) Qual o quantitativo de servidores ativos em exercício na CGU?

São 1782 servidores.

2) Qual o quantitativo de servidores ativos na Corregedoria-Geral da União (CRG)?

Estão em exercício na Corregedoria-Geral da União 161 servidores entre efetivos, comissionados e cedidos.

3) Quais as Unidades da Federação que possuem Núcleos de Correição (NACOR)?

Informamos que estão instalados os Núcleos de Correição nos Estados da Bahia, com 3 servidores, do Ceará, com 4 servidores, de Minas Gerais com 4 servidores, do Paraná com 2 servidores, do Rio de Janeiro com 7 servidores, do Rio Grande do Sul, com 3 servidores e de São Paulo com 4 servidores.

4) Os Núcleos de Correição (NACOR) estão subordinados diretamente a CRG?

Informamos que os Núcleos de Correição nos Estados estão subordinados administrativamente ao Chefe da Controladoria-Regional e tecnicamente ao Corregedor-Geral da União.

5) Qual o quantitativo de servidores em cada Núcleo de Correição (NACOR), por Unidade da Federação?

Informamos que estão instalados os Núcleos de Correição nos Estados da Bahia, com 3 servidores, do Ceará, com 4 servidores, de Minas Gerais com 4 servidores, do Paraná com 2 servidores, do Rio de Janeiro com 7 servidores, do Rio Grande do Sul, com 3 servidores e de São Paulo com 4 servidores.

6) O quantitativo de servidores ativos em exercício na CRG é suficiente para atender as demandas existentes? Em caso negativo, existe algum estudo que indique o quantitativo ideal?

Informamos que não existe estudo sobre o quantitativo ideal de servidores na Corregedoria-Geral da União.

7) Outros servidores da CGU não lotados diretamente na CRG exercem atividade disciplinar? Quantos?

Sim. Primeiramente, cabe informar que a lotação de todos os servidores do quadro permanente de pessoal deste órgão é a própria Controladoria-Geral da União. As unidades de exercício dos servidores é que é definida nas Unidades integrantes da CGU. Dito isso, além daquele quantitativo descrito nas respostas às questões 2 e 5, outros 10 servidores em exercício na Controladoria-Geral da União em unidades distintas da Corregedoria-Geral da União e dos Núcleos de Correição nos Estados desempenham alguma atividade disciplinar, sempre que requisitados.

8) Quais foram os valores de contingenciamento orçamentário sofridos pela CGU nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 e os atos legais por estes responsáveis?

A disponibilidade orçamentária ao longo dos exercícios mencionados pode ser avaliada pelos seguintes aspectos: dotação orçamentária inicial; alterações orçamentárias e limites autorizados para empenho durante exercício; e limite final autorizado para empenho (orçamento final, considerando contingenciamento). O quadro a seguir resume a disponibilidade orçamentária para a CGU, nos exercícios de 2011 a 2015.

9) A CGU encontra algum tipo de limitação de natureza orçamentária e/ou financeira na execução de suas atividades?

Pode-se observar que, a despeito do crescimento nominal do limite final disponível para empenho, via de regra apenas o final dos exercícios houve autorização para utilização dos recursos (mediante suplementação orçamentária ou expansão de limite para empenho). Assim, estes recursos foram utilizados sem um planejamento ideal, ocasionando algumas dificuldades mencionadas nos relatórios de gestão da CGU nos exercícios de 2012, 2013 e 2014. Cabe ressaltar também que o crescimento, ano a ano, do limite orçamentário final se deu apenas em termos nominais; além disso, no mesmo período, conforme ressaltado nos relatórios de gestão, à CGU foram atribuídas novas competências que exigiriam, como contrapartida, crescimento real de seu orçamento e quadro de pessoal.

10) A CGU ou a CRG instituiu/recomendou algum tipo de indicador de desempenho para as atividades disciplinares executadas pelas Corregedorias-Seccionais?

Informamos que não existe nenhuma instituição ou recomendação formal de indicador de desempenho para as atividades disciplinares executadas pelas Corregedorias-Seccionais. No

entanto, tem-se utilizado indicadores de percentual de prescrições, de tempo médio para a condução de processos disciplinares, de percentual de processos contraditórios que resultaram em ao menos uma sanção e de percentual de reintegrações para a definição de ações voltadas a aprimorar a atividade disciplinar no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

11) Qual o critério utilizado pela CRG para escolha das Corregedorias-Seccionais que serão objeto de inspeção?

O item 11 não pode ser respondido em razão de se tratar de informação de acesso restrito nos termos do inciso V, do artigo 4º, da Portaria CGU 1.613/2012.

‘Art. 4º A CGU manterá, independentemente de classificação, acesso restrito em relação às informações e documentos, sob seu controle e posse, mantidas em qualquer suporte, relacionadas a:

V – papéis de trabalho e procedimentos relativos a ações de controle e de inspeção correcional ou de qualquer espécie de ação investigativa, nos termos do §3º do art. 26 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001;’

12) As informações sobre procedimentos disciplinares relativos às instituições integrantes do Poder Executivo Federal (PEF) encontram-se atualizadas no Sistema CGU-PAD?

Esclarecemos que o CGU-PAD é regulamentado pela Portaria CGU 1.043/2007, que torna obrigatório o uso do Sistema em todo o Poder Executivo Federal. As Notas Técnicas nº 1.642/2013 e nº 1.017/2015 (anexadas) analisam o grau de sua utilização nas diferentes Pastas.

13) O sistema CGU-PAD se constitui em uma base confiável de dados para avaliar o desempenho das instituições públicas em geral quanto aos procedimentos disciplinares (quantitativo de processos instaurados e fases registrados no sistema)?

Esclarecemos que o CGU-PAD é regulamentado pela Portaria CGU 1.043/2007, que torna obrigatório o uso do Sistema em todo o Poder Executivo Federal. As Notas Técnicas nº 1.642/2013 e nº 1.017/2015 (anexadas) analisam o grau de sua utilização nas diferentes Pastas.

14) A CGU possui alguma estimativa de recuperação de valores decorrentes de indicação de dano em Procedimentos Disciplinares?

Informamos não existir a referida estimativa.

15) Qual o quantitativo de registros de prescrição de penalidade expulsiva (demissão, cassação de aposentadoria e destituição) decorrentes de Processos Administrativos

Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

Esclarecemos que as informações encontram-se na tabela anexo e foram produzidas a partir de dados extraídos do CGU-PAD.

16) Qual o tempo médio, em dias corridos, de duração dos Processos Administrativos Disciplinares Rito Ordinário e Rito Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

Esclarecemos que as informações encontram-se na tabela anexo e foram produzidas a partir de dados extraídos do CGU-PAD.

17) Qual o percentual de processos contraditórios (LEI 8112/90) conduzidos pelo Poder Executivo Federal em que ocorreu ao menos 1 apelação, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

Esclarecemos que as informações encontram-se na tabela anexo e foram produzidas a partir de dados extraídos do CGU-PAD.

18) Qual o quantitativo de reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário em Processos Administrativos Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

Esclarecemos que as informações encontram-se na tabela anexo e foram produzidas a partir de informações coletadas pela Corregedoria-Geral da União no Diário Oficial da União.

19) Qual o quantitativo total de Processos Administrativos Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90), por pasta ministerial, instaurados nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

Esclarecemos que as informações encontram-se na tabela anexo e foram produzidas a partir de dados extraídos do CGU-PAD.

20) Qual o quantitativo total de Processos Administrativos Disciplinares Ritos Ordinário e Sumário (LEI 8112/90) anulados, por pasta ministerial, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 (até setembro)?

Esclarecemos que atualmente não existem relatórios consolidados com a informação.

Atenciosamente,

Gabinete da Secretaria-Executiva

Controladoria-Geral da União