

RELATÓRIO DE GESTÃO CORRECIONAL

UNIDADE DE CORREIÇÃO
DA FCRB

2022



MINISTÉRIO DA CULTURA - MinC
Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB



FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA

Relatório de Gestão Correccional
2022

Fundação Casa de Rui Barbosa | GESTÃO DO ANO DE 2022

Presidente da Fundação – Letícia Dorneles da Silva

Diretor Executivo – Carlos Fernando Corbage Rabello

Diretor do Centro de Pesquisa – Marta Maria Alonso de Siqueira

Diretor do Centro de Memória e Informação – Luziana Jordão Lessa Trézze

Coordenadora-Geral de Administração – Círcia Leandro Costa Maia

Procurador-Chefe – Daniel Almeida de Oliveira

Auditor-Chefe – Márcio Pacheco da Silva

Titular da Unidade de Correição – Jansen da Silva Gonzales

Sumário

INTRODUÇÃO.....	5
1 - ANÁLISE DE ATIVIDADES	6
2 - DIAGNÓSTICOS CORRECIONAIS.....	8
2.1 – AVALIAÇÕES CRG-MM.....	8
2.2 – PROCEDIMENTOS CORRECIONAIS REALIZADOS	9
3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	12

INTRODUÇÃO

O Sistema de Corregedorias do Poder Executivo Federal, cujo marco principal data do ano de 2005 (por intermédio do Decreto nº 5.480/2005), embora exista há mais de uma década, ganhou substancial relevância no ano de 2021 nesta Fundação, quando foi instituída a Unidade de Correição da Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB. Em que pese uma ação ainda embrionária, visto que ainda carecia – e carece – de institucionalização formal no âmbito do Estatuto da FCRB, com a inclusão da Unidade no organograma da Casa, a “Corregedoria” – como assim tratada pela própria Controladoria-Geral da União - encontra seu fundamento de validade no retrocitado Decreto nº 5.480/2005, cuja exegese autoriza a criação da Unidade na Fundação, o que veio a acontecer com a Portaria FCRB nº 42, de 2 de dezembro de 2021.

A partir de sua criação, diversos desafios foram enfrentados. A seara do Direito Administrativo Sancionador é campo complexo e amplo, reclamando capacitação específica e atualizações praticamente diárias, dada o volume imenso de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre cada modalidade de ilícito praticado por servidores públicos e empresas. Como se não bastasse a complexidade da matéria, a criação da Unidade se deu praticamente no último ano de mandato governamental, que por tradição enseja uma atuação preventiva quase que diária, dadas as questões políticas envolvidas no cenário institucional, que sabidamente tem por condão contribuir para o aumento de situações de animosidades entre atores institucionais.

Apesar de todos os desafios enfrentados, impulsionados pela natural dificuldade de uma Unidade que se iniciava, a motivação em entregar à sociedade aquilo que demandam de nós servidores públicos foi sempre nosso maior guia, tendo sempre por norte os limites impostos pelo Estado Democrático de Direito, elemento norteador que sempre deve estar no radar de atores institucionais que atuam com a seara da responsabilização. Assim, nosso sentimento é de muito trabalho pela frente, mas também de dever cumprido.

Após nosso primeiro ano de trabalhos na Unidade, apresentamos nosso primeiro relatório de gestão correcional, onde buscamos evidenciar as ações levadas a cabo durante o exercício 2022, em atenção à novel Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, abordando não só a quantidade de processos, mas informações gerenciais acerca da ligação direta com a integridade e com repercussão na gestão organizacional da Fundação, sobretudo no que se refere à contribuição no aspecto da corrupção. Esperamos que as informações aqui trazidas logrem êxito em auxiliar os gestores na confecção da estratégia da Instituição, bem como auxiliar a sociedade na compreensão de como se dá a atuação da Administração Pública no que se refere à responsabilização de servidores e empresas, de forma a evidenciar o controle efetivo que se desenvolve no âmbito das entidades governamentais, e retirando do imaginário popular o mito da impunidade que muitas das vezes domina o cotidiano de relação entre as pessoas.

1 - ANÁLISE DE ATIVIDADES

A partir da criação da Unidade de Correição da Fundação Casa de Rui Barbosa, que se deu ao final do exercício 2021, iniciou-se processo de estruturação física, visando garantir condições mínimas de operacionalização, dada a natureza das atividades a serem desenvolvidas pela Unidade. Nesse ponto, é relevante registrar desde logo que, considerando a diminuta quantidade de servidores da Casa, diminuta também foi a equipe de trabalho definida para laborar na Unidade de Correição da FCRB, que atuou durante todo o período com apenas um servidor, o seu titular da Unidade de Correição. Além disso, é relevante destacar neste relatório (até para a correta compreensão do horizonte de trabalho do exercício, fator importante para a avaliação da alta gestão da FCRB e também da Controladoria-Geral da União - CGU) que a atuação do titular da Unidade de Correição não se deu no princípio única e exclusivamente na Unidade, tendo o titular acumulado as funções de titular da unidade e de servidor do serviço de licitações e contratos da FCRB. Para se ter uma ideia do desafio inicial, durante os meses de janeiro (e já iniciamos o ano nesta condição) a março, o titular da Unidade de Correição, além de dar andamento a processos de correição e estudo preliminar dos temas da área, acumulou as funções de chefe substituto do serviço de licitações e contratos – SLIC, área que só funcionava com a chefe titular e seu substituto.

Com a assunção das funções de titular da Unidade de Correição, cuja intenção da Administração era a de ser exclusiva num futuro próximo (como aliás funcionam os demais *stakeholders* da Casa – AGU e CGU), de forma a melhor contribuir para o desenvolvimento das atividades, emergiu-se a necessidade de proceder com uma transição na Unidade de licitações, com treinamento de um servidor que iria entrar naquela área, tarefa de treinamento esta que ficou a cargo do titular da Unidade de Correição (então chefe substituto do SLIC). Mas isso não é tudo. Além dessas tarefas, o titular da Unidade de Correição ainda estava responsável por Comissões de trabalho em andamento na Casa, como por exemplo a Comissão de Revogação de Atos Inferiores a Decreto (conforme Portaria de Pessoal FCRB nº 115, de 22 de dezembro de 2021). Assim, para além da atuação na própria Unidade de Correição, uma série de tarefas diárias ainda permaneceram na responsabilidade do Corregedor, o que impactou sobremaneira nos trabalhos iniciais da unidade e, porque não dizer, com reflexos ao longo do ano.

Assumindo exclusivamente a Unidade somente no mês de março, os trabalhos iniciais se desenvolveram na forma de estudos iniciais da área e na instrução de 2 processos de natureza correccional (investigações preliminares sumárias – IPS), conforme processos 054/2022-25 e 055/2022-70 (este último feito em conjunto com o processo 056/2022-14 por conter mesmas partes, pedido e causa de pedir). Encerrado o mês de março, iniciou o titular da Unidade de Correição, em abril de 2022, o primeiro período de um total de três meses de capacitação, ficando afastado das atividades no mês de abril, retornando em maio, quando iniciou-se os preparativos para o Programa CRG-MM (Modelo de Maturidade da Corregedoria-Geral da União). Considerando que nos meses de julho e agosto o titular da Unidade de Correição passaria novamente pelos períodos restantes de capacitação, a curta janela em maio/junho possibilitou apenas o início da instrução de alguns processos que haviam sido abertos durante a primeira capacitação (melhor demonstrado nos gráficos ao longo deste relatório) e a conclusão de dois novos processos de natureza correccional (processos 011/2022-40 e 225/2021-35).

Passados os períodos de capacitação em matéria correcional (exceto no que se refere ao sistema ePad), o titular da Unidade de Correição retornou brevemente em setembro, já que ainda tinha 2 período de férias a gozar (em setembro e novembro, períodos estes já oriundos de adiamento em razão dos desafios enfrentados no início do ano, conforme dito anteriormente, bem como em razão da alta carga de trabalho no fim de ano no SLIC). Assim, os avanços nos processos de correição se deram de forma mais incisiva a partir do mês de outubro, tendo neste mês concluído extensos processos de natureza correcional, conforme observa-se nos autos dos processos 036/2022-43 e 037/2022-98. Outros processos de natureza correcional foram concluídos no período, consoante será demonstrado adiante com a evidenciação nos gráficos.

Tais apontamentos se fazem necessários para fins de demonstrar à gestão da FCRB e aos órgãos de controle (muito embora este relatório seja sobretudo direcionado ao cidadão, mas reconhecendo que a análise qualitativa pelos órgãos de controle tem o condão de desenvolver estratégias futuras a partir do que foi diagnosticado na FCRB) que o trabalho realizado pela Unidade de Correição durante o ano de 2022 se resumiu a praticamente 5 meses de trabalho “líquido”. E tal constatação ganha importantes contornos em razão da necessidade de prorrogação de alguns processos de natureza correcional como também na constatação da quantidade incomum de processos de correição em comparação com anos anteriores, consoante será demonstrado adiante.

Neste ponto, vale destacar a opção da gestão em não indicar um substituto para a área, o que poderia ter impulsionado as atividades durante as ausências de seu titular. É que por estarmos sofrendo com carência crônica de servidores nesta Fundação, que atualmente conta com pouco mais de 80 servidores para dar conta de tarefas que outrora eram realizadas por mais de 100 (que já não era suficiente), o deslocamento de um outro servidor para a Unidade de Correição impactaria sobremaneira em atividades administrativas da Casa, o que, na linha de raciocínio da gestão, seria mais prejudicial para a Fundação do que eventualmente postergar processos correcionais. Ademais, foi desenvolvida estratégia de se prorrogar apenas processos menos graves, cujo objeto pudesse ensejar, em perspectiva, apenas a penalidade de advertência (ou mesmo em casos de ações já impactadas pela prescrição em perspectiva). Tal estratégia teve o condão justamente de evitar prejuízo maior à FCRB, mas sem se descuidar de avaliar casos entendidos como mais graves em detrimento dos menos graves (muito embora a quase totalidade dos processos instaurados cuidavam de penalidades em perspectiva com grau de gravidade baixo). O destaque a esses processos prorrogados será dado nos gráficos à frente.

Além da questão da diminuta quantidade de servidores, ainda pairava a preocupação acerca do treinamento da pessoa que substituiria. Ora, se até mesmo o titular necessitou se capacitar para o exercício do cargo em razão do substancial desconhecimento da área (e sendo o Corregedor titular de formação jurídica), o que dirá outro servidor que sequer havia tido contato com a matéria, como era o caso (valendo destacar que somente o titular da Unidade de Correição e um pesquisador da FCRB são graduados em Direito na FCRB, sem se considerar, naturalmente, o Procurador-Chefe da Casa, que possui posição específica atrelada a atividades próprias). Tal indicação de substituição ensejaria orientações que ninguém conseguiria dar, ensejando intervenções do titular em período de capacitação que poderia significar justamente o impacto negativo no treinamento pelo qual passava, somente no afã de garantir que um que já sabia pouco (o titular) orientasse outro que não sabia nada (o substituto). Nesse sentido, a opção foi pela capacitação do titular sem indicação de substituto para a área, o que

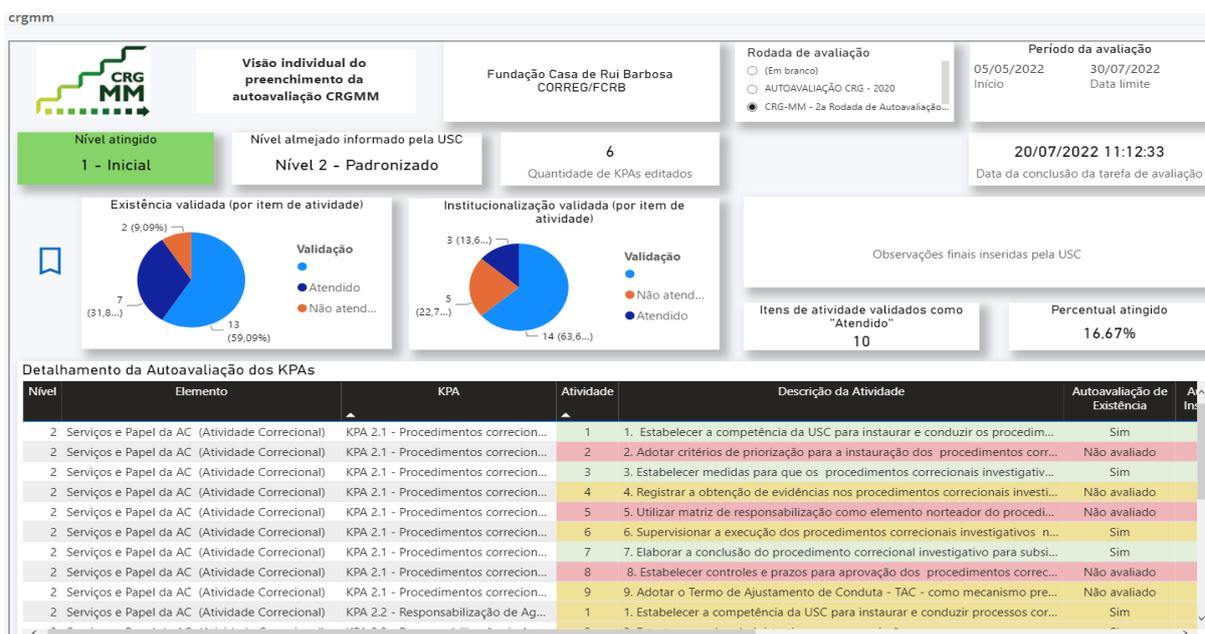
acabou por ensejar a demora na instrução de alguns processos e prorrogação de outros, mazelas estas relativamente naturais em uma Casa de Cultura que conta com corpo funcional tão enxuto.

2 - DIAGNÓSTICOS CORRECCIONAIS

À luz do art. 34, da Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, passamos a evidenciar de forma objetiva os elementos exigidos no normativo, bem como trazemos gráficos para melhor visualização das atividades durante o ano de 2022. A análise dos problemas recorrentes, soluções, ações exitosas, riscos e principais dificuldades serão trabalhadas nas considerações finais, onde pensamos melhor dotar a alta gestão e órgãos de controle de conclusões e apontamentos definitivos de onde posivelmente serão necessárias intervenções gerenciais futuras.

2.1 – AVALIAÇÕES CRG-MM

Na análise de atividades realizada anteriormente, citamos brevemente o período em que a Unidade de Correição passou pelas avaliações do programa CRG-MM, que mede o nível de maturidade institucional na Casa em matéria de correição. Durante os meses de maio e junho, a Unidade de Correição precisou se debruçar numa série de atividades do programa, visando não apenas adequações em algumas ações nossas, mas também na produção de evidências para a equipe CRG, de forma a consolidar nossa posição pelo menos no nível inicial do programa. O resultado foi a consolidação da Fundação Casa de Rui Barbosa no nível 1, que é o nível inicial de institucionalização, meta essa estabelecida pela Unidade de Correição para este primeiro ano de atividade. O objetivo para o próximo ciclo de avaliações é consolidarmos a Fundação no nível 2.



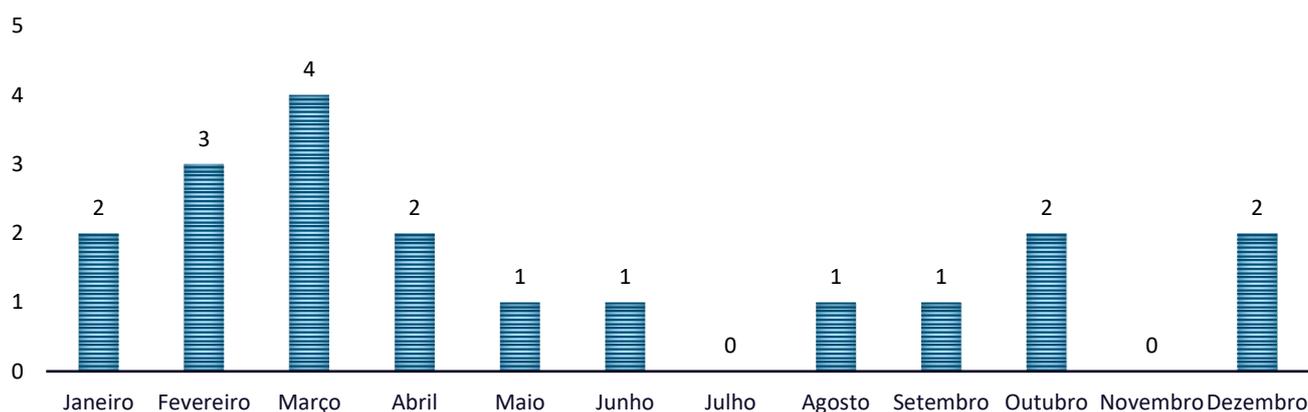
Para o alcance do próximo nível, todavia, uma série de ações serão necessárias, as quais listamos abaixo:

- Capacitação do titular da Unidade de Correição na manipulação do sistema ePad;
- Reforço da equipe da Corregedoria, de forma a possibilitar o cumprimento dos KPA's;
- Melhoria do diálogo institucional com a Unidade de Correição;

2.2 – PROCEDIMENTOS CORRECIONAIS REALIZADOS

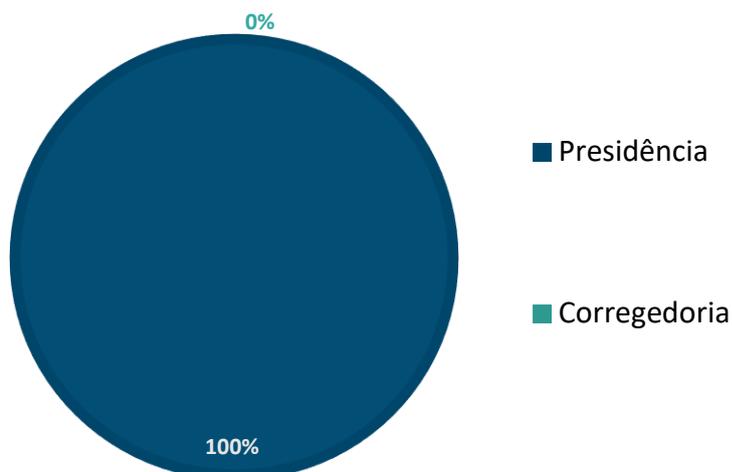
É de bom alvitre consignar desde logo que todos os processos de natureza correcional executados na Corregedoria foram Investigações Preliminares Sumárias (a exceção de um, que se desencadeou na forma de apuração preliminar). Tal providência se desenrolou de tal forma ao longo do ano pela percepção da Unidade de Correição acerca da fragilidade das denúncias que eram recebidas, em sua esmagadora maioria despidas de higidez no seu conteúdo probatório ou meritório, razão pela qual impunha-se a necessidade de aprofundamento preliminar para fins de produção probatória (e análise meritória) mínima. Ademais, os termos da nova Lei de Abuso de Autoridade não autoriza a abertura de processos até mesmo de caráter administrativo sem o necessário justo motivo, elemento esse que não era de plano evidenciado nas denúncias que chegavam, reclamando um caminhar mais prudente da Unidade de Correição. No exercício de 2022, deram entrada na Unidade de Correição 19 processos, distribuídos ao longo do ano na forma abaixo exposta:

ENTRADA DE PROCESSO



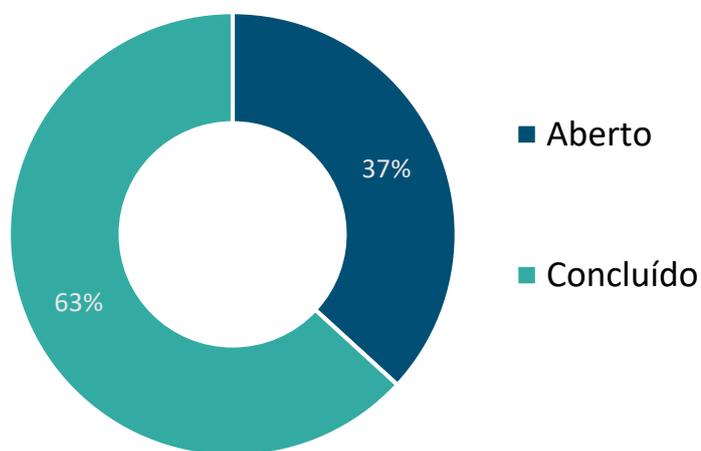
Quanto à Unidade Instauradora, todos os processos foram instaurados pelo Gabinete da Presidência FCRB (valendo citar que a Unidade de Correição possui competência delegada para instauração de processos correcionais, conforme art. 6º, II, da Portaria FCRB nº 42, de 02 de dezembro de 2021), conforme ilustrado no gráfico abaixo.

UNIDADE INSTAURADORA



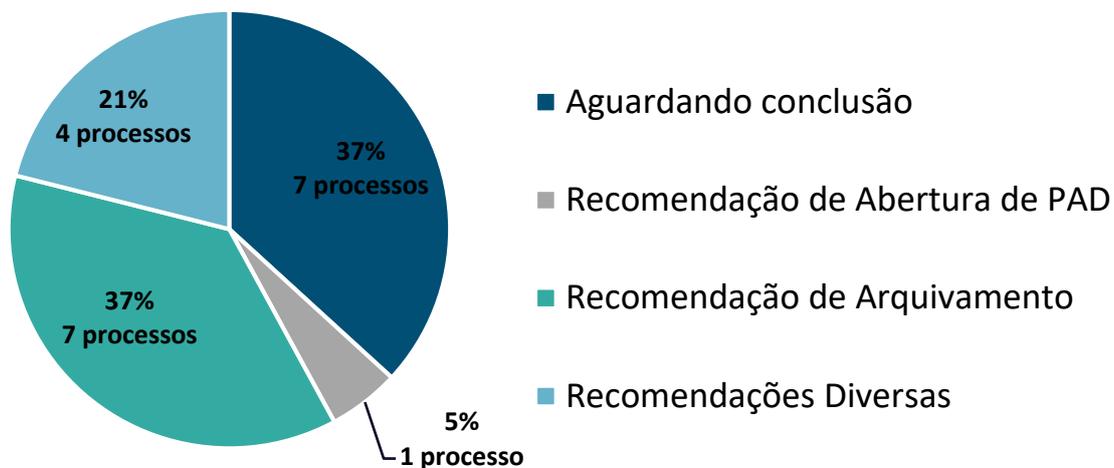
Dos 19 processos abertos durante o exercício de 2022, 12 processos foram concluídos e 7 (sete) encontram-se em fase de análise. O gráfico a seguir ilustra a distribuição dos processos de acordo com o seu status.

STATUS DOS PROCESSOS



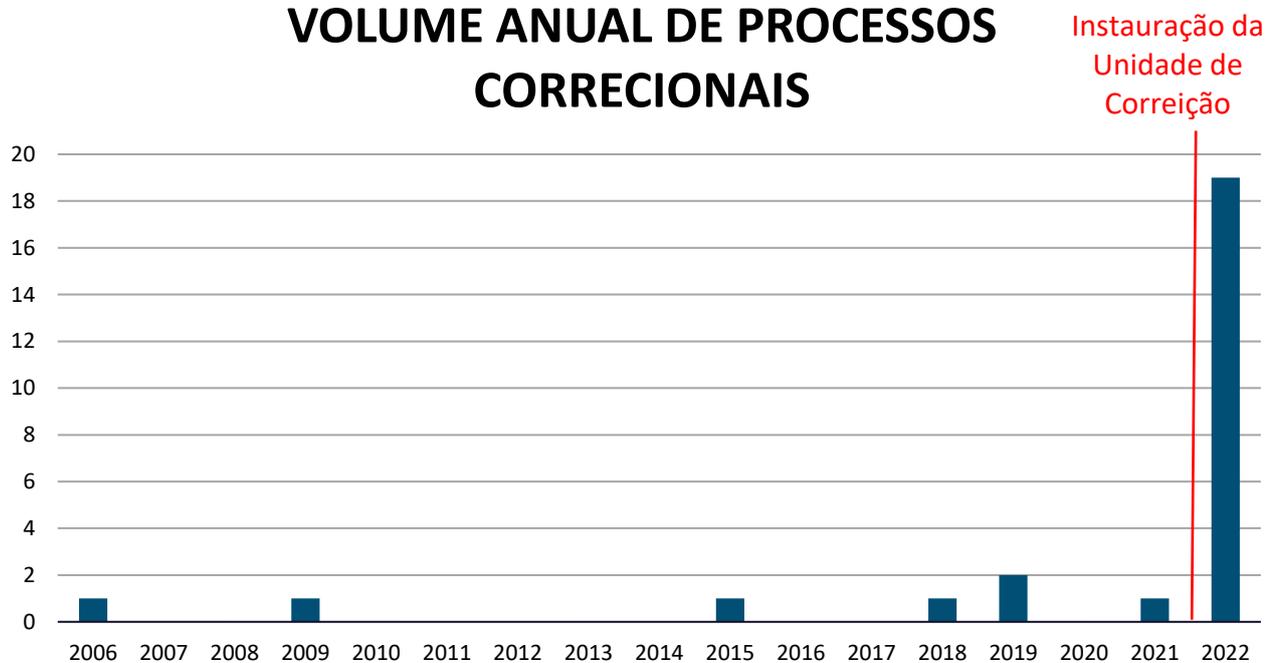
Em relação aos encaminhamentos que foram dados aos processos, dos 12 processos analisados, em 7 (sete) deles foi recomendado o arquivamento puro. Em 4 (quatro) processos, foi recomendado o arquivamento mas com diligências a serem observadas pela alta gestão. Em apenas 1 (um) dos processos a recomendação da Corregedoria foi pela abertura de Processo Administrativo Disciplinar, este tendo sido conduzido diretamente pela CGU em razão da natureza do cargo do investigado.

ENCAMINHAMENTO DADO AOS PROCESSOS



Por fim, o gráfico a seguir traça um histórico do volume de processos de natureza correcional na FCRB, conforme registrado no sistema CGU-PAD (sem se considerar eventuais processos abertos em outros órgãos e ainda não constantes nos bancos de dados do CGU-PAD). É possível identificar a quantidade de processos instaurados após a instalação da Unidade de Correição, bem como o quantitativo de processos de natureza correcional instaurados em anos anteriores:

VOLUME ANUAL DE PROCESSOS CORRECIONAIS



3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ano de atividades da Unidade de Correição da Fundação mostrou alguns pontos fortes que surtiram substancial efeito na gestão da área correcional, mas também demonstrou alguns pontos fracos e desafios. Pode-se afirmar que a maior dificuldade da Unidade de Correição no período foi no aspecto comunicação com a alta gestão, sendo este o problema recorrente. Não que a quantidade de reuniões não tenha ocorrido a contento (na verdade, as reuniões eram recorrentes), mas a problemática maior enfrentada pairou na dificuldade de conciliação de visões de mundo completamente distintas entre os atores institucionais inseridos diretamente no contexto correcional, já que se tinha gestores oriundos da área privada e da área militar.

Acerca desse primeiro ponto, é preciso estabelecer uma reflexão do quanto pode ser dificultoso para a Administração a inserção no contexto organizacional público de atores institucionais com conhecimento administrativo público em diferentes níveis. Apenas à guisa de exemplificação, o que pode ser um linguajar normal e próprio na caserna (cuja linha de ação tem como norte a formação de homens e mulheres para o campo de batalha, ou, ainda que não diretamente no *front*, mas experimentando o elevado nível de pressão natural de quem trabalha no administrativo de uma unidade militar), pode ser totalmente inconveniente para uma organização civil. Na mesma linha, o que pode parecer comum na vida privada, com suas heterogeneidades sociais, em que pequenas ações do cotidiano podem ensejar até mesmo atitudes desmedidas, cujo o próprio universo de relações e de aparato estatal acabam regulando em alguma medida, na seara pública são incabíveis. Em outras palavras, se num primeiro momento, na vida cotidiana, pode parecer comum promover a responsabilização de pessoas por opiniões (já que cada cabeça possui a sua própria sentença, e cada ser humano age de diferentes formas diante de críticas e admoestações de qualquer espécie), não se admite tal conduta na seara pública em razão do mesmo fato gerador, já que ao servidor público se impõe a necessidade de saber receber críticas.

Assim, tais visões de mundo um tanto quanto distantes do conceito de interesse público que se trabalha na Administração Pública tem o condão de causar embaraços diários de toda ordem, tendo sido este o maior desafio da Unidade de Correição: conciliar tais visões de mundo com o que se denomina normal num contexto administrativo público. Diante disso, pode-se afirmar que a inserção de mão de obra externa ao serviço público diretamente em cargos de liderança sem que se promova um período prévio de treinamento é fator de desestabilização que foi identificado durante os trabalhos no exercício. Não por outro motivo, numa situação de normalidade administrativa, somente após alguns anos de experiência o servidor público é alçado à condição de chefe, de líder. O que se observa na captação de mão de obra externa não se afasta dessa conclusão: são alçados na condição de líderes/chefes/gestores apenas aqueles cidadãos que possuem experiência naquela seara. Alguns cargos públicos, inclusive, por serem de alta complexidade, passam por período de treinamento (curso de formação) até mesmo para se assumir o cargo (sem a condição de chefe). Outros (como magistratura, procuradorias etc.) exigem anos de experiência até mesmo para a pessoa se candidatar ao concurso.

Nesse diapasão, até mesmo observando a carência crônica de pessoal na FCRB (e experimentado em boa parte do serviço público federal), a solução mais adotada foi mesmo a conciliação, o necessário trabalho preventivo de apaziguamento de animosidades, seja pela impropriedade de se problematizar

qualquer conduta administrativa, seja pela impossibilidade de termos capacidade para eventualmente ter de lidar com tantos processos. Se diante dos desafios expostos no capítulo 1 (análise de atividades), o gerenciamento de uma dúzia de processos já se mostrou um relevante desafio, com muito mais razão o seria se estivéssemos tratando de duas ou três dúzias, razão pela qual o trabalho preventivo se mostrou extremamente crucial para os trabalhos da Unidade. Pensar diferente disso poderia ensejar até mesmo inúmeros processos judiciais para a União, com perdas futuras ao erário.

Outro ponto que se evidenciou importante foi o necessário distanciamento da Unidade de Correição na hierarquia na Instituição, e nesse ponto vale destacar a importância de se garantir ao Corregedor o mandato fixo. Quando se soma a problemática da inserção de atores externos ao contexto institucional com a visão hierárquica tradicional, o que se tem são indevidas pressões para que se promova responsabilizações que muita das vezes não possuem sustentação jurídica. Nesse espeque, observou-se que a conjugação da estabilidade de que o servidor público é titular com o instituto do mandato garantido ao titular de unidade de correição foi fator primordial para que se garantisse a normalidade administrativa no que se refere à seara correcional.

Caminhando nessa trilha de raciocínio, é possível afirmar que tais institutos, ostensivamente aplicados pela Unidade de Correição durante o período, foi fator garantidor de um mínimo de integridade, muito embora se reconheça a necessidade de avanços na área, como por exemplo a instituição formal da Unidade, a definição mais específica no normativo interno acerca do papel de cada ator institucional (o que afasta ações voluntaristas do denunciante em querer fazer as vezes do próprio Corregedor), e mesmo a necessidade de valorização da Unidade visando à retenção de profissionais treinados, sobretudo se se considerar que tais profissionais, advogados em sua maioria (já que o próprio Decreto instituidor impõe a preferência por profissionais da área jurídica, conforme seu art. 8º), ao assumirem a função de titular de unidades de correição, não podem mais exercer a advocacia. Trata-se de impropriedades que se espera serem superadas ao longo dos próximos exercícios, mazelas estas já identificadas pelas searas competentes e para as quais contribuíram valiosamente os trabalhos desenvolvidos pela Corregedoria-Geral da União, no âmbito do Programa CRG-MM (Modelo de Maturidade Correcional), ainda em fase inicial na FCRB mas com agenda de avanços para o ano de 2023.

Por fim, vale destacar o ganho da FCRB com a parceria estabelecida com a Corregedoria do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI – sem a qual não teríamos aprendido tanto. Apesar da opção pela descontinuidade do instrumento formal do Acordo de Cooperação, restou presente ainda a troca de experiências e contatos recorrentes com aquela Instituição, que muito contribuiu para o avanço da maturidade da Unidade de Correição da FCRB, sem deixar de enaltecer também essa simbiose valiosa e muito presente entre a Corregedoria, a Auditoria-Interna da FCRB e a Procuradoria Federal junto à FCRB.