MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Corregedoria-Geral da União

RELATÓRIO APRESENTADO NA 20º REUNIÃO DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DE CORREIÇÃO

TEMA: *"Proposição de indicadores para o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal"*.

O presente relatório busca atender à solicitação da Comissão de Coordenação de Correição (CCC) realizada em sua 19ª reunião, em 12 de dezembro de 2017, que, em face de apresentação promovida por este Coordenador-Geral de Planejamento e de Ações Correcionais a pedido do Corregedor-Geral da União, requereu apresentação de proposta de metas voltadas ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR).

CONTEXTO

Em linha com as diretrizes governamentais, consubstanciadas nas metas 04S0 e 04S1 do Plano Plurianual 2016-2019, bem como com o inciso LXXVIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, o SISCOR tem se empenhado nos últimos anos em garantir a adequada celeridade dos processos correcionais, bem como a eficácia de suas decisões.

> Constituição Federal
> *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.*
>
> Plano Plurianual 2016-2019
> *04S0 - Fomentar a atuação célere e efetiva dos órgãos e entidades diante de atos de corrupção*
> *04S1 - Reduzir o percentual das reintegrações e das prescrições de penas disciplinares*

Nessa linha, destacam-se as propostas desta CCC e a atuação normativa do próprio órgão central voltadas a desburocratizar as apurações disciplinares e a garantir uniformidade e segurança jurídica nas decisões sancionatórias.

Com efeito podem ser destacadas a regulamentação do Termo Circunstanciado Administrativo – TCA (Instrução Normativa nº 4/2009) e do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – (Instrução Normativa nº 2/2017), bem como a expedição dos enunciados nº 4/2011, nº 7/2013, nº 10/2015 e nº 20/2018.

Usualmente, a efetividade destas medidas tem sido verificada no âmbito disciplinar do Poder Executivo Federal pelo acompanhamento da evolução dos percentuais de reintegrações, de prescrições de penalidades e do tempo dos procedimentos disciplinares.

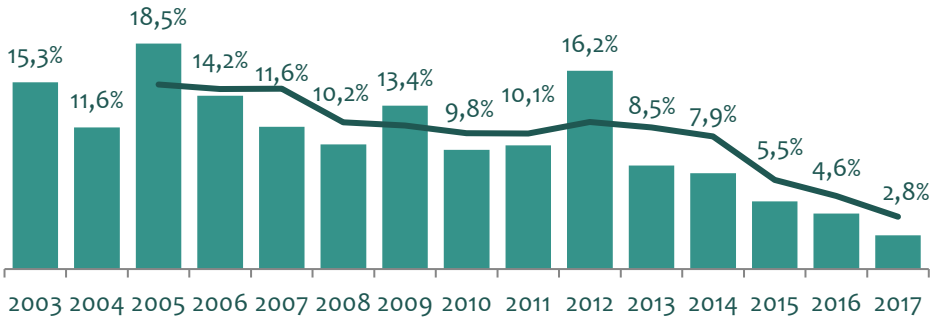


Fig1. Percentual de reintegrações no Poder Executivo federal (Estatutários)
Fonte: CEAF, extraído em janeiro/2018

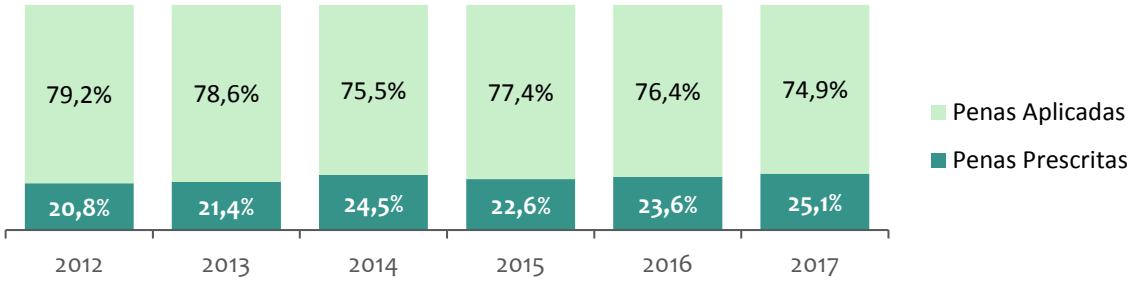


Fig2. Percentual de penalidades prescritas no Poder Executivo federal (estatutários)
Fonte: CGU-PAD, extraído em janeiro/2018

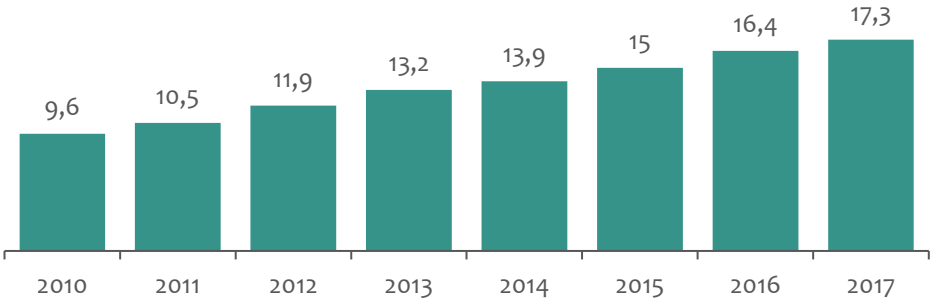


Fig3. Tempo médio dos procedimentos disciplinares no Poder Executivo federal - Estatutários (em meses, entre a data de instauração e o julgamento)
Fonte: CGU-PAD, extraído em janeiro /2018

Observada a evolução dos citados indicadores, pode ser verificado indiscutível êxito na busca da eficácia das decisões disciplinares. No entanto, também deve ser registrada a necessidade de atuação mais incisiva voltada à busca da celeridade processual.

Nesse sentido, o presente relatório propõe a fixação de metas voltadas ao SISCOR como mecanismo de fomento à busca dessa celeridade almejada.

A fixação destas metas, ainda que não vinculativas, apresenta diretrizes mais concretas ao SISCOR e permite a avaliação do trabalho desenvolvido pelos diversos atores do Sistema, tanto pelas corregedorias seccionais quanto pelo próprio órgão central. Além disso, proporciona harmonia e uniformidade nas atividades desenvolvidas.

Frise-se que medida de mesma natureza foi adotada de forma exitosa no âmbito do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ainda em 2009.

Semelhante ao que se objetiva no âmbito do SISCOR, as metas adotadas pelo CNJ

também apresentaram grande foco na questão da celeridade processual[1].

FUNDAMENTO JURÍDICO

Nos termos do Decreto nº 5.480/2005, à CCC compete realizar estudos e propor medidas que visem à integração do SISCOR para atuação de forma harmônica e ágil. Esse é exatamente o objetivo do estabelecimento de metas para o Sistema.

> Decreto nº 5.480/2005:
> *Art. 6º Compete à Comissão de Coordenação de Correição:*
> *I - 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;*
> *III - propor metodologias para uniformização e aperfeiçoamento de procedimentos relativos às atividades do Sistema de Correição;*

Por sua vez, o mesmo diploma normativo estabelece a competência de o órgão central editar instruções aptas a padronizar e sistematizar procedimentos atinentes às atividades de correição.

> Decreto nº 5.480/2005:
> *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;*
> *III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correcionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal;*

Nessa linha, resta claro a competência de o órgão central, com base em estudo da CCC, editar instrução que defina indicadores para o SISCOR voltados a garantir a devida celeridade dos procedimentos disciplinares.

SELEÇÃO DOS INDICADORES

Embora a celeridade processual possa ser diretamente auferida a partir do indicador de tempo médio de processos correcionais, este não se configura como parâmetro adequado para o estabelecimento de metas, seja porque a duração prolongada dos procedimentos correcionais não permite que a adoção de medidas que busquem a melhora do indicador tenham efeitos imediatos, seja porque, em unidades com pouco volume de processos, a demora excessiva de um procedimento específico poderia impactar em demasia a verificação do desempenho.

Também não parece oportuna a definição de indicadores quanto a celeridade dos procedimentos correcionais relacionados à responsabilização de entes privados, uma vez que o Sistema CGU-PJ, que consolida informações sobre processos dessa natureza, iniciou seu funcionamento apenas no ano de 2017, possuindo ainda base com pouco volume de dados para uma análise mais acurada.

Ademais, neste primeiro momento, apesar de as metas relativas à seara disciplinar poderem tratar de todo o Poder Executivo Federal, os indicadores que as fundamentam devem ser elaborados fundamentando-se apenas nos processos instaurados em face de servidores estatutários, haja vista que empresas estatais de porte significativo não utilizam o CGU-PAD, Sistema que

[1] BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Sobre as Metas*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/sobre-as-metas>. Acesso em 08/05/2018.

consolida no âmbito do SISCOR as informações dos respectivos procedimentos.

Conclui-se, dessa forma, que o estabelecimento de metas deve voltar-se a indicadores:

a) relativos aos quais se possua banco de dados robusto e com alto grau de confiabilidade;

b) que, estando diretamente relacionados à celeridade processual, se impactados, garantam no médio prazo diminuição do tempo médio de processos; e

c) que possam ser impactados por ações de curto prazo.

Tendo em vista que o CGU-PAD conta com o registro de cerca de 80% dos procedimentos disciplinares abertos em face de servidores estatutários no Poder Executivo Federal [2] , bem como a conveniência de os indicadores apresentarem características de disponibilidade, simplicidade, adaptabilidade, estabilidade, rastreabilidade e representatividade, serão sugeridas três diferentes naturezas de indicadores.

Redução de Estoque de Processos Antigos

A celeridade processual pressupõe que significativo percentual de procedimentos se encerrarão após determinado transcurso temporal.

Nessa linha, no âmbito do direito administrativo disciplinar, os marcos temporais razoáveis para se verificar o encerramento percentual de processos são de dois e cinco anos, notadamente por caracterizarem a prescrição, respectivamente, de suspensões e penalidades expulsivas, estas quando as infrações administrativas não configurarem também ilícitos penais.

O quadro abaixo apresenta situação do percentual de processos em curso no Poder Executivo Federal, instaurados para apurar ilícitos disciplinares em face de servidores estatutários.

Procedimentos Disciplinares Instaurados em Face de Estatutários no Poder Executivo Federal				
Ano	Processos em Andamento por Ano de Instauração	Total de Instaurações	% em Andamento por Ano de Instauração	% Concluídos por Ano de Instauração
Anteriores à 2013	1636	24715	6,6%	93,4%
2013	648	5390	12,0%	88,0%
2014	925	5018	18,4%	81,6%
2015	1157	4573	25,3%	74,7%
2016	1627	4403	37,0%	63,0%
2017	2746	4406	62,3%	37,7%
2018	1039	1092	95,1%	4,9%

Tab1. Procedimentos Disciplinares Instaurados em Face de Estatutários no Poder Executivo Federal
Fonte: CGU-PAD, extraído em maio /2018

[2] Nota Técnica CGU nº 1.642, de 12 de julho de 2013.

Sabe-se que os processos que resultam numa pena expulsiva em regra apresentam complexidade muito superior aos demais, levando, em média 50% a mais de tempo de tramitação[3]. No entanto, em média, apenas 11,5% dos procedimentos correcionais resultam em penalidades expulsivas[4].

Supondo-se que o dobro dos casos que resultam em expulsão referem-se àqueles que suscitariam investigação aprofundada para verificar o cabimento de pena dessa natureza (23% dos casos), é razoável admitir-se que 77% dos processos deveriam encerrar-se em menos de dois anos

Nessa linha, propõe-se como meta para o final de 2019 que se encerrem 75% do total de processos abertos entre 2015 e 2017. Atualmente, 58,7% dos processos do período estão encerrados.

Ainda se faz necessária a definição de meta de encerramento para os exercícios anteriores, isto é, de processos instaurados até 2014, os quais terão mais de 5 anos após o final de 2019.

Apenas não estarão prescritos processos desses exercícios que apurem infrações administrativas também tipificadas como crimes. Não se conhece levantamento da proporção de penalidades aplicadas atualmente que preenchem este requisito, no entanto, parece razoável a presunção de que apenas 20% dos procedimentos com potencial aplicação de penalidades expulsivas estejam nessa situação, ou seja, 5% dos casos.

Nessa linha, propõe-se como meta para o final de 2019, que que se encerrem 95% do total de processos abertos entre 2010 e 2014. Atualmente, 89,5% dos processos do período estão encerrados.

Por fim, residualmente, seria razoável a adoção de meta de finalização de todos processos instaurados anteriormente a 2010, que estarão completando, ao final de 2019, seu décimo ano de apuração.

Tais metas, se comparada a situação verificada ao final de 2017, representariam 5% a menos de processos abertos há mais de 2 anos e há menos de 5 anos, e 4% a menos quanto aos abertos há mais de 5 e menos de 10 anos.

Número de Julgamentos Proporcional ao de Instaurações

Outro pressuposto para a celeridade processual é o não incremento de estoques de processos em curso.

Em outros termos, para garantir-se redução no tempo de tramitação de processos empregando para sua condução a mesma força de trabalho, é necessário que, no mínimo, sejam concluídos tantos processos quanto são instaurados.

[3] Levantamento realizado pela Corregedoria-Geral da União em janeiro de 2017, intitulado "Resumo dos Dados do Siscor" apontava o tempo médio dos procedimentos correcionais julgados nos últimos 5 anos no Poder Executivo Federal como de 15,9 meses, enquanto aqueles que haviam resultado em demissão no mesmo período haviam tramitado por 24,1 meses em média.

[4] Dados extraídos do CGU-PAD em maio de 2018, referentes aos exercícios de 2016 e 2017.

	Instaurações	Julgamentos	Outras Espécies de Encerramento	Saldo
2015	4573	4057	273	243
2016	4403	3793	236	374
2017	4406	3745	189	472
2018	1092	888	59	145
Média (2015 a 2017)	**4461**	**3865**	**233**	**363**

Tab2. Formação de Estoque de Processos Disciplinares em Face de Estatutários no âmbito do Poder Executivo Federal
Fonte: CGU-PAD, extraído em maio /2018

Verifica-se a partir dos dados que, atualmente, o estoque de procedimentos tem sido incrementado em média em 363 processos por ano.

Como não é possível vislumbrar-se a redução do tempo de tramitação de processos disciplinares com o permanente aumento de estoques, impõe-se a necessidade de estabelecimento de meta para 2019, no sentido de que os julgamentos dos respectivos procedimentos correcionais sejam proferidos em número igual ou superior ao de instaurações.

Celebrações de Termos de Ajustamento de Condutas

Outro importante fator capaz de promover a celeridade dos apuratórios consiste na redução das instaurações de processos disciplinares propriamente ditas.

Nessa linha, como anteriormente tratado, o órgão central do SISCOR tem regulamentado e promovido a utilização de procedimentos menos burocráticos, a exemplo do TAC.

Em tese, cada procedimento que deixa de ser instaurado em virtude da celebração de um TAC permite maior dedicação de força de trabalho na condução dos apuratórios já instaurados.

No entanto, a celebração dos ajustamentos de condutas depende de análise acurada dos elementos probatórios disponíveis no momento do juízo de admissibilidade, bem como da capacidade de negociação da Administração Pública, de forma que não se cogita um incremento espontâneo de utilização do instrumento sem fomento da prática e capacitação dos agentes públicos envolvidos.

Sob a perspectiva do fomento, a fixação de metas pode promover o incentivo a avaliação do cabimento do instrumento de forma ampla, permitindo sua completa disseminação no Poder Executivo Federal.

Não sem razão, o CNJ fixa meta de realização de conciliações proporcionais a processos distribuídos.

Assim, verifica-se como oportuna a fixação de meta para o SISCOR de proporção entre a celebração de TACs e os casos de baixa complexidade, que podem ser considerados como aqueles que resultaram em advertência ou que reconheceram a prescrição dessa penalidade.

Situação dos Processos de Baixo Potencial Ofensivo Instaurados em Face de Servidores Estatutários no Poder Executivo Federal						
Ano	Advertências Aplicadas	Advertências Prescritas	Total de Casos em que se Conclui pelo Cabimento de Advertência	TACs Celebrados	Percentual de Prescrição	Percentual de Casos Cabíveis em que se Celebrou TAC
2014	459	256	715		35,8%	
2015	361	186	547		34,0%	
2016	329	182	511		35,6%	
2017	284	167	451	55	37,0%	12,2%
2018	82	53	135	20	39,3%	14,8%

Tab3. Situação dos Processos de Baixo Potencial Ofensivo Instaurados em Face de Servidores Estatutários no Poder Executivo Federal
Fonte: CGU-PAD, extraído em maio /2018

Observadas as situações envolvendo servidores estatutários, o ano de 2018 iniciou-se com uma proporção de 14,8% entre TACs celebrados e reconhecimentos de cabimento de advertências. Dada a ainda pequena difusão do instrumento no Poder Executivo Federal, bem como sua ainda recente regulamentação, parece adequada a fixação de meta equivalente ao dobro da proporção verificada até aqui (30%).

LIMITAÇÃO DOS INDICADORES

Por fim, faz-se necessária menção às limitações apresentadas pelos indicadores.

Obviamente a consistência dos dados constantes no CGU-PAD é pressuposto para a verificação adequada das metas.

Mas além deste pressuposto, cabe frisar que situações indesejadas que, inclusive, prejudicam a eficácia do SISCOR, podem contribuir positivamente para as metas propostas, tais como a redução ou postergação de instaurações de processos de alta gravidade ou complexidade, utilização de TACs em situações que não sejam de baixo potencial ofensivo e apurações conduzidas sem a adequada profundidade com o fim de trazer celeridade ao trâmite.

A título de esclarecimento deve ser ressalvado que a redução de instaurações tem sido vista como desejável, porém deve atingir os procedimentos de baixo potencial ofensivo, e não as irregularidades de maior gravidade e complexidade.

Tais situações são de difícil mensuração por meio de indicadores atualmente disponíveis.

Dessa forma, a adoção das metas propostas neste relatório deve ser acompanhada de supervisão correcional adequada a evitar a busca de seu atingimento por meio das práticas indesejadas.

METAS PROPOSTAS PARA O FINAL DE 2019

- Encerramento dos processos disciplinares instaurados até o ano de 2009;
- Encerramento de 95% dos processos disciplinares instaurados entre 2010 e 2014;
- Encerramento de 75% dos processos disciplinares instaurados entre 2015 e 2017;
- Realização de julgamentos de processos disciplinares em número não inferior às instaurações realizadas; e
- Celebração de quantitativo de TACs que representem ao menos 30% das situações em que se reconhece o cabimento de pena de advertência.