

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

**Alexandre dos Santos Cunha**

Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Codem/Diest) do Ipea.

**Maurício Mota Saboya Pinheiro**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

**Bernardo Abreu de Medeiros**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

**Breno Simões Magro Júnior**

Consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

**Olívia Gomes Pessoa**

Consultora do PNUD.

**Sérgio Peçanha da Silva Coletto**

Consultor do PNUD.

Este *Texto para Discussão* tem dois objetivos: *i)* apresentar o Sistema de Informações sobre Responsabilização de Agentes Públicos (SIRAP) – criado a partir de uma parceria de pesquisa entre o Ipea e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG) – e suas possibilidades, tanto de utilização quanto de expansão; e *ii)* apresentar os resultados de uma pesquisa de campo qualitativa, a fim de estudar dez casos de servidores públicos que sofreram processos de responsabilização.

O SIRAP reúne registros administrativos e bases de dados produzidos por diferentes organizações, tais como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU) e a Justiça Federal, constituindo-se em um sistema de informações centralizado que permite, de forma inédita no Brasil, o cruzamento das informações existentes. Até então não havia uma base de dados unificada, utilizando-se de uma arquitetura de dados e taxonomia comuns, permitindo a recuperação e o cruzamento de dados, que anteriormente encontravam-se disponíveis apenas separadamente em cada órgão de origem da informação, catalogados e classificados com base em critérios distintos. Com o SIRAP, possibilita-se uma análise conjunta dessas informações, a fim de se ter um panorama mais abrangente do fenômeno da

crecente responsabilização de agentes públicos federais no Brasil, em período recente. Essa visão de conjunto é complementada com o mencionado conjunto de estudos qualitativos.

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

Na primeira parte, fundamenta-se o conceito de responsabilização na esfera da ética e procura-se caracterizar historicamente o sistema de governança da administração pública federal brasileira. Este sistema tem se modernizado nos últimos anos, e se configura atualmente em um complexo formado não apenas por normas e instituições voltadas para orientar a conduta dos agentes públicos, mas também por mecanismos e procedimentos para tornar a ação pública “responsiva” aos cidadãos. Compõe-se do regime disciplinar dos servidores, dos sistemas de correção e de gestão da ética, do mapeamento de riscos de irregularidades, do combate à improbidade administrativa, além de contemplar mecanismos de interface entre Estado

e sociedade, tais como os relativos à transparência e ao acesso à informação.

Tendo como marco inicial a Constituição de 1988, o sistema de governança federal procura enquadrar as condutas dos agentes públicos em tipos passíveis de responsabilização. Com o passar do tempo, novos tipos são criados e os já existentes recebem novos títulos – improbidade, infração ética etc. A apreciação dessa dinâmica revela, sob uma óptica interessante, a complexidade e o progressivo aumento do grau de integração do sistema.

Atualmente, tem-se um intrincado arranjo institucional, com o fito de investigar, responsabilizar e punir as condutas irregulares de agentes públicos. Se, por um lado, o aumento da densidade institucional do sistema de governança potencializou o controle sobre as condutas dos agentes públicos, em suas várias áreas e finalidades, por outro, isso reclama a implantação de bons mecanismos de coordenação interinstitucional. Neste aspecto, há ainda muito progresso a ser feito, tendo em vista que, por exemplo, as bases de dados e informações dessas instituições não estão oficialmente integradas.

Na segunda parte, destaca-se a integração entre as bases da CGU (Cadastro de Expulsões da Administração Federal – CEAF e Processo Administrativo Disciplinar – PAD), cujo uso conjunto pode prover um panorama mais abrangente da responsabilização. Ainda que haja uma considerável área de superposição entre punições expulsivas e processos administrativos – pois, por lei, demissões de servidores públicos têm de ser precedidas de tais processos –, há casos em que essas variáveis precisam ser analisadas separadamente e de forma comparada.

É elevado o potencial do SIRAP para subsidiar novas análises, inclusive com o uso de modelagem econométrica apropriada, porquanto o sistema permite a combinação de várias perspectivas de análise: totalizações para o Brasil, aberturas por regiões geográficas, Unidades da Federação, pastas ministeriais, instituições em cada pasta, tipos de processos administrativos, entre outras. Além disso, o SIRAP permite a criação de índices úteis à análise do fenômeno estudado, tais como densidade de punição (% punidos/% servidores), índices de

judicialização ( $\Delta\%$  de processos judicializados/ $\Delta\%$  de processos administrativos) e outros.

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

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

A terceira parte do trabalho, que apresenta os resultados dos estudos de caso, mostrou, a princípio, que as corregedorias locais vêm passando por um processo de estruturação, muito pautado pela estruturação da CGU. Em todas as corregedorias visitadas, parece existir um direcionamento quanto à realização das atividades de correição e até mesmo um modelo de estrutura a ser seguido.

No entanto, ao passo que as corregedorias se fortalecem, o mesmo não acontece com o agente público que atua na “ponta” da instituição, o qual, na maioria das vezes, demonstra desconhecimento dos procedimentos adotados, por estar atuando em uma estrutura precária de acesso à informação, o que leva a um acúmulo de irregularidades, várias vezes fruto da sua falta de compreensão sobre a norma. Tal desconhecimento poderia ser minimizado com as atividades de prevenção, porém esse tipo de atuação é preterido nas corregedorias que foram visitadas, seja pela falta de servidores nestas, seja pelo entendimento de que prevenção é fruto da punição, ou seja, quando

um servidor é punido, este ato gera um aprendizado para o restante dos servidores.

Outra questão importante, resultado da análise das entrevistas, diz respeito ao impacto que o processo administrativo causa na vida de um agente público atuante na instituição. Os entrevistados relataram que o ato de responder um processo administrativo gerou impactos emocionais e profissionais na sua carreira, tais como depressão, ataque de ansiedade, desânimo com a carreira e um enorme medo de reincidir no erro, o que levou grande parte destes agentes públicos a não aceitar mais cargos de gestão nas instituições nas quais são vinculados. Por fim, os entrevistados relataram que em nenhum momento sentiram que o processo conduzido pela comissão de PAD foi transparente, justo ou imparcial, muitos inclusive relataram preferir a via judicial à via administrativa, pois nesta última tiveram uma sensação maior de imparcialidade do seu julgador.

