

Advocacia Geral da União

PESQUISA ENCCLA 2019

SUMÁRIO EXECUTIVO

ENCCLA



Departamento de Probidade e Patrimônio Público (DPP)
pgu.dpp@agu.gov.br

AGU
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

APRESENTAÇÃO.....	2
A Pesquisa	2
Questionário.....	2
Classificação geral.....	4
Categoria dos participantes	4
SOBRE OS RESPONDENTES.....	4
Origem geográfica	5
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA.....	6
Unidades condutoras.....	6
Tecnologia e pessoas	7
CARACTERÍSTICAS DOS PROCEDIMENTOS.	7
Ocorrências	8
O Processo.....	9
Valores, Volumes e Prazos	11
HISTÓRICO DOS PROCEDIMENTOS.....	11
CONSIDERAÇÕES FINAIS	13

A Pesquisa

Visando atender a ação ENCCLA nº 9 de 2019, a Advocacia Geral da União (AGU) conduziu esta pesquisa envolvendo diversos órgãos federais, estaduais e distritais com a finalidade de obter um diagnóstico sobre os procedimentos administrativos ou extrajudiciais existentes para apuração, prevenção ou punição de atos de corrupção pelos órgãos e entes da Administração Pública.

Para as finalidades desta pesquisa, o termo "corrupção" deve ser entendido em seu sentido mais amplo, englobando situações cíveis, administrativas e criminais que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou importem em atos de improbidade.

Questionário

A AGU elaborou o questionário de 40 perguntas que recebeu a aprovação do colegiado da Ação 9 da Enccla/2019 e contou com o apoio do Departamento de Gestão Estratégica (DGE) da AGU para publicação, encaminhamento aos respondentes e coleta e análise das respostas.

Os grupos de perguntas do questionário foram organizados em:

- Órgão/entidade respondente
- Procedimento: Informações gerais
- Procedimento: Órgão ou setor responsável pelo procedimento
- Procedimento: Eventos de início e demandantes
- Procedimento: Fases
- Procedimento: Resultado final esperado e seus destinatários
- Procedimento: Comunicação incidental de atos ilícitos
- Procedimento: Informações gerenciais

Foram sugeridos, também, alguns órgãos de relacionamento, fases de procedimentos e opções "outras" e "complementações" visando coletar o máximo de conhecimento dos convidados a participar da pesquisa. Em especial, foram sugeridos os seguintes

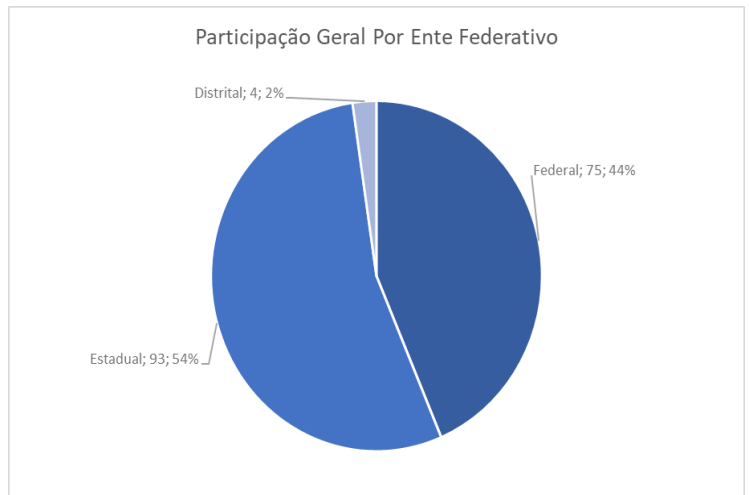
procedimentos que compreendem o ponto focal a ser avaliado e diagnosticado pela pesquisa:

1. Auditorias
2. Inquérito (procedimentos investigatórios civis ou criminais que servem para subsidiar futuras ações judiciais)
3. Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica
4. Procedimentos consensuais
5. Procedimento Investigatório Apuratório - responsabilidade civil, criminal e/ou por atos de improbidade administrativa
6. Processo Administrativo Disciplinar
7. Sindicância
8. Tomada de contas
9. Outros

Foi solicitado aos respondentes o preenchimento de um questionário para cada procedimento existente no órgão/entidade.

Classificação geral

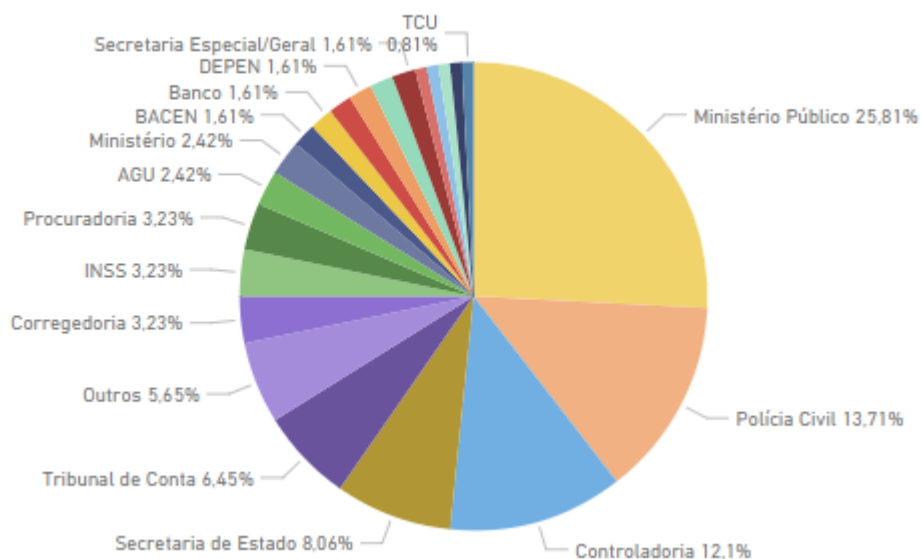
A classificação de mais alto nível dos respondentes foi feita com base nos entes federativos. O gráfico ao lado apresenta o volume de respostas por ente e o respectivo percentual de participação no conjunto de respostas recebidas. Independente do volume de participações que ocorresse na pesquisa, já era de se esperar, naturalmente, as proporções de distribuição apresentadas, haja vista a diferença na quantidade de órgãos e entidades por representantes dos entes da federação.



Categoria dos participantes

Observando os órgãos respondentes, foi possível realizar uma categorização genérica dos participantes, apresentada no gráfico a seguir.

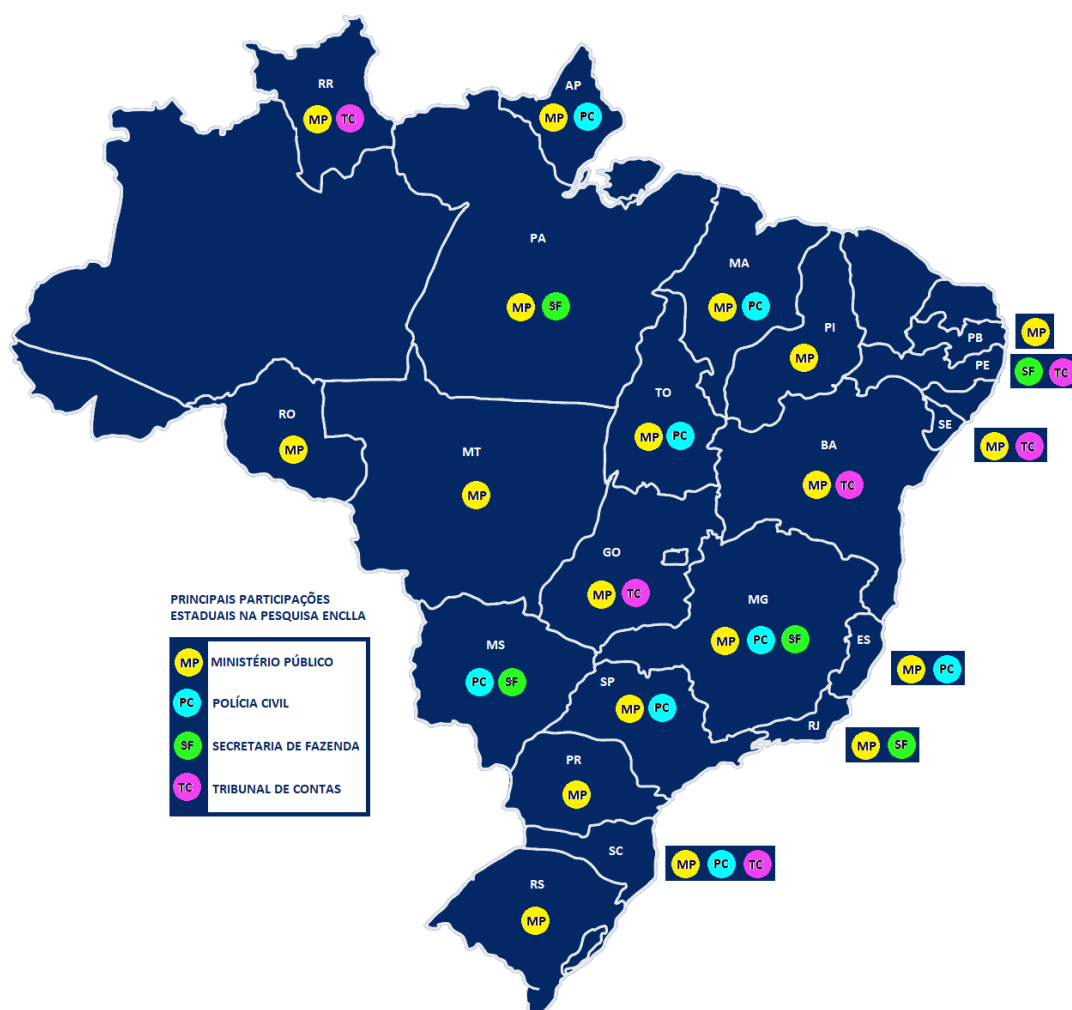
Órgãos Respondentes



Origem geográfica

Como já comentado, sendo a participação maior dos Estados, na pesquisa, naturalmente, os tribunais, ministérios públicos e controladorias respondentes que são representadas no mapa a seguir são órgãos estaduais.

Esta representação foi construída com a finalidade de demonstrar a abrangência nacional da pesquisa apontando os órgãos mais atuantes e com maior participação na pesquisa.

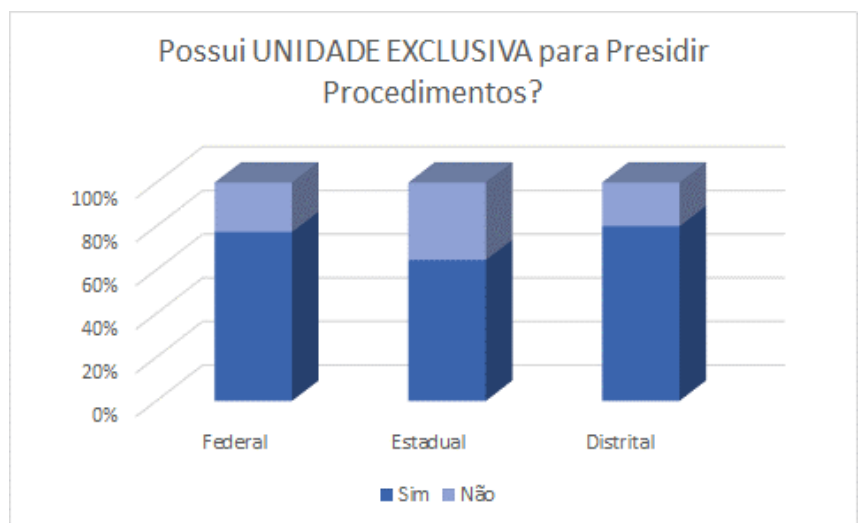


Do Distrito Federal participaram da pesquisa a sua Controladoria Geral e o Ministério Público. Do âmbito federal participaram alguns ministérios, conselhos, secretarias gerais e especiais, bancos, o Ministério Público, a AGU, o INSS e outros.

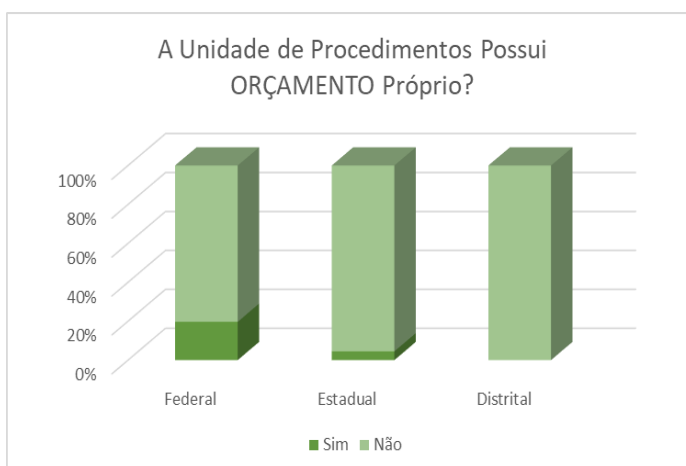
Unidades condutoras

Na média dos entes federativos pode-se observar que em torno de 65% dos órgãos respondentes declararam possuir uma unidade exclusiva para presidir a condução dos procedimentos de combate a corrupção.

A existência de uma unidade exclusiva pode garantir maior autonomia, uma certa independência e principalmente evitar atrasos e distrações causadas pela concorrência de atividades adversas da condução dos procedimentos. Sendo assim, é recomendável fomentar a



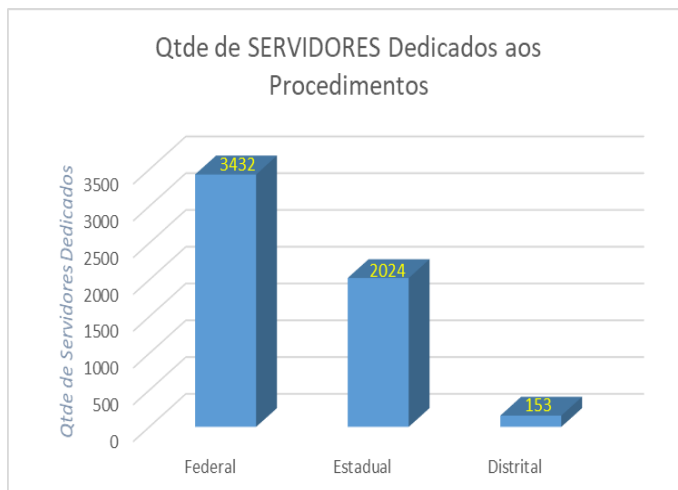
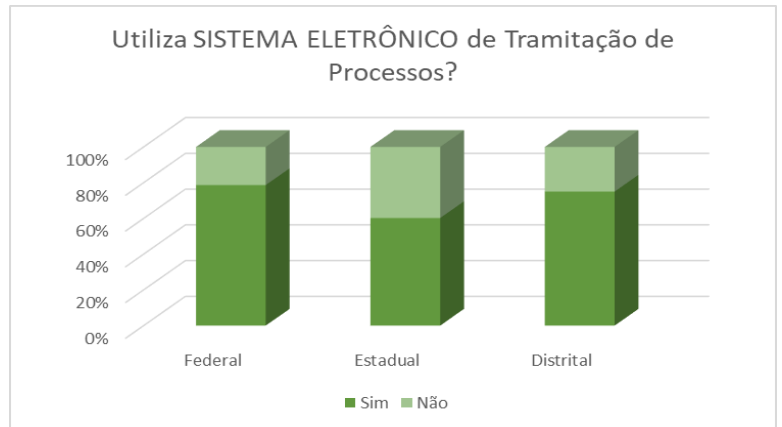
implantação de unidades exclusivas àqueles órgãos que ainda não a possui, para assim concentrar o foco dos seus servidores no trabalho de condução dos procedimentos.



Um agravante observado sobre as unidades exclusivas que existem, é que a grande maioria dessas não possuem um orçamento próprio que as permitam realizar maiores investimentos em tecnologia, métodos e pessoas. O gráfico ao lado apresenta essa situação.

Tecnologia e pessoas

Observa-se que pouco mais da metade das organizações estaduais possuem sistema eletrônico de tramitação de processos para tratamento dos procedimentos, como se vê na representação do gráfico ao lado.

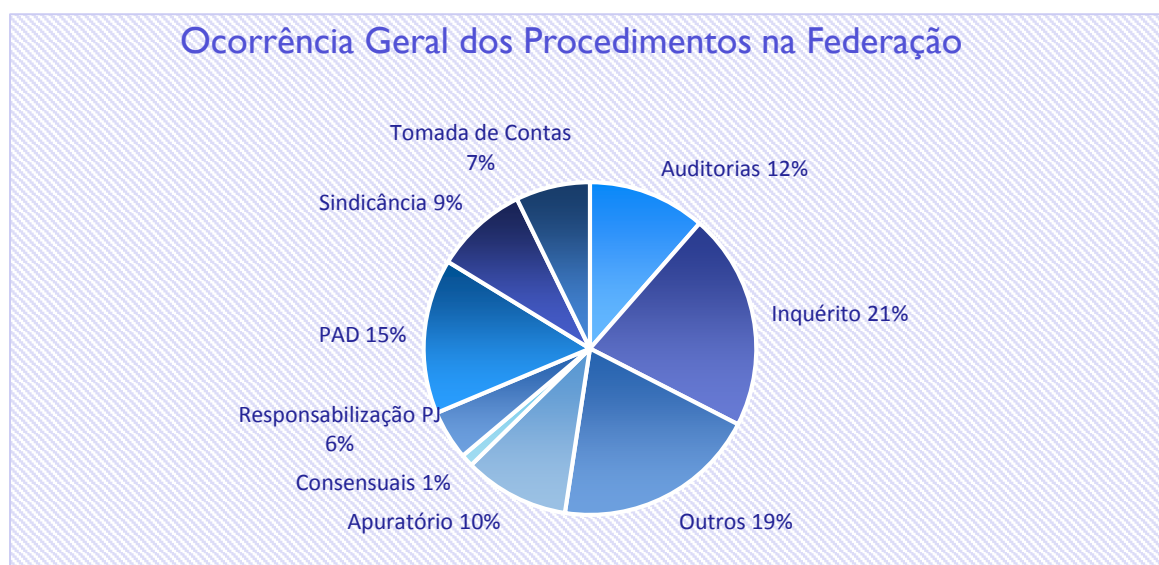


Quanto aos servidores atuantes nos procedimentos anticorrupção, verifica-se que, embora o volume de órgãos seja maior no ente estadual, a pesquisa aponta uma maior quantidade de servidores dedicados à execução dos procedimentos no ente federal, como demonstra o gráfico ao lado.

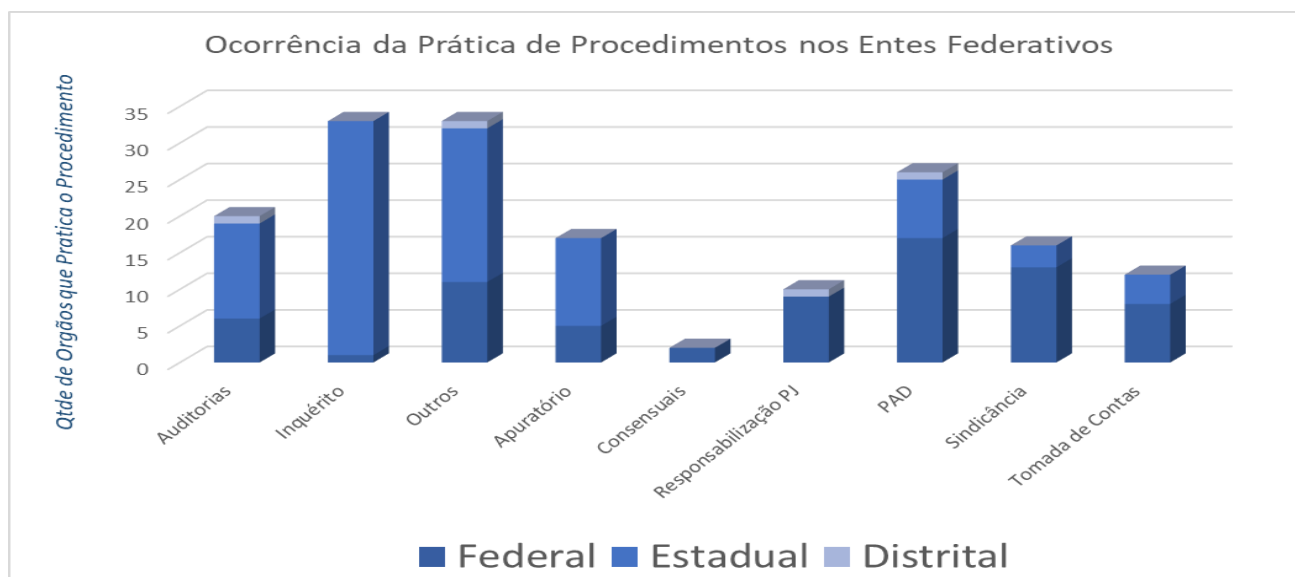
Para melhor definição do volume adequado de servidores para atuação nos procedimentos, é bem-vinda uma regra de cálculo de capacidade que considere as variáveis de volume e complexidade dos processos.

Ocorrências

O gráfico abaixo demonstra a ocorrência geral dos procedimentos anticorrupção de acordo com o volume e participação dos respondentes da pesquisa.



Por sua vez, o gráfico a seguir, apresenta a distribuição dos procedimentos por entes da federação.



O Processo

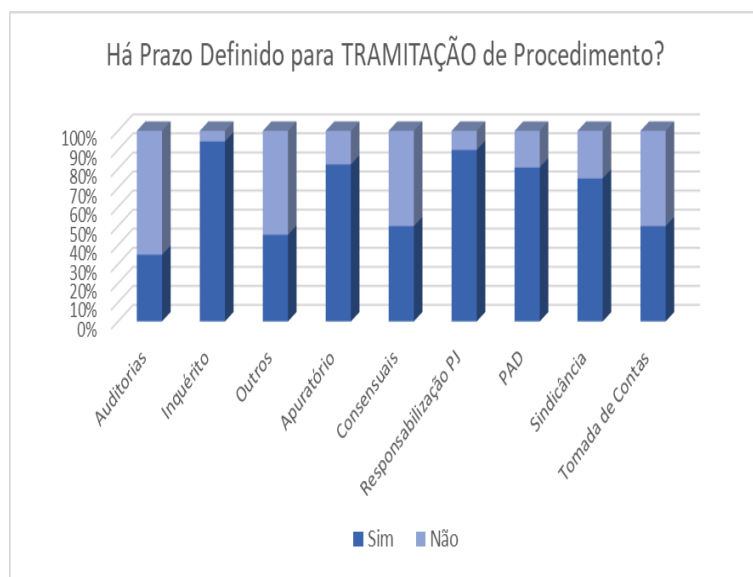
A partir da generalização dos órgãos respondentes em categorias, foi possível identificar quais procedimentos são mais praticados por tais categorias de órgãos e entidades. Além disso, o questionário da pesquisa buscou, também, informações sobre o processo realizado por cada procedimento, ou seja, quais as fases mais comuns por que passam os procedimentos, se o foco da investigação é interno ou externo e quais os produtos entregues por cada procedimento e seu resultado final esperado. Todas essas informações foram organizadas na matriz a seguir que dá uma visão completa do processo que ocorre nos procedimentos.

Matriz do Processo de Realização dos Procedimentos

PROCEDIMENTOS	RESPONDENTES QUE PRATICAM - PROCEDIMENTOS														FOCO				PRODUTOS DO PROCEDIMENTO						RESULTADO ESPERADO													
	Banco do Brasil	Banco Central	CADE	COAF	Controladoria	Corregedoria	Ministério	Ministério Público	Polícia Federal	Polícia Civil	Procuradoria	Secretaria de Estado	Secretaria Especial/Genral	Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas	Outros	Interno	Externo	Admissibilidade	Instrução	Julgamento	Recusal	Outra	Acordo/termo de compromisso	Decisão Administrativa	Inscrição em dívida ativa	Medidas judiciais	Parecer/nota	Recomendação	Relatório	Outros	Aplicação de penalidades	Apuração de atos de corrupção	Apuração do dano	Instrução e outros procedimentos	Recuperação de ativos ao erário		
Auditorias	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Inquérito	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Outros	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Apuratório	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Consensuais	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Responsabilização PJ	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PAD	✓	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sindicância	x	x	x	x	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tomada de Contas	x	✓	x	x	✓	x	x	✓	x	x	x	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

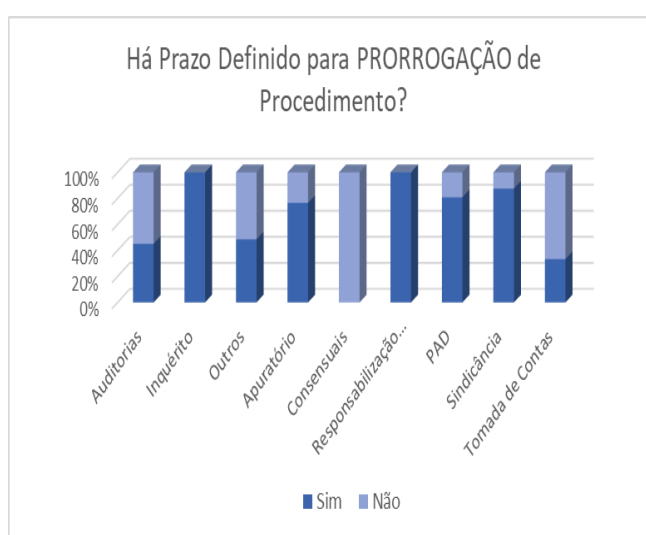
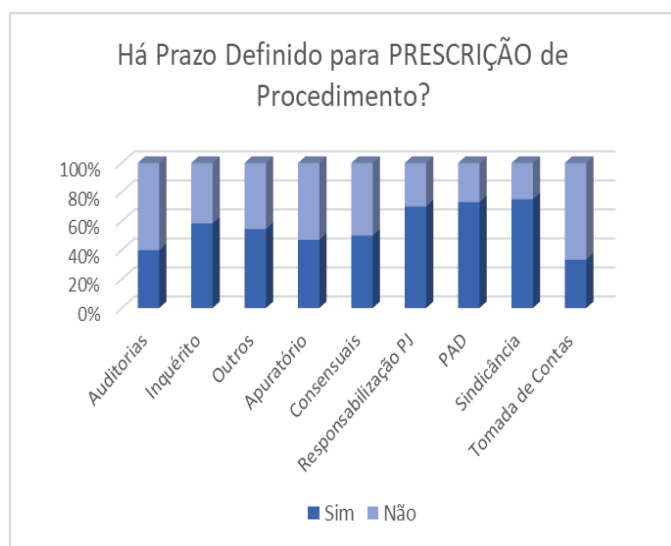
Com exceção da seleção do procedimento praticado pelas diferentes categorias de órgãos, as demais observações revelam que o foco, as fases, os produtos e os resultados são muito comuns em todos os procedimentos. A única exceção é o procedimento Consensual, que tem características mais diferenciadas. Ainda quanto

ao procedimento Consensual, percebeu-se que não houve respostas sobre os resultados esperados, o que pode ser uma falha de coleta.



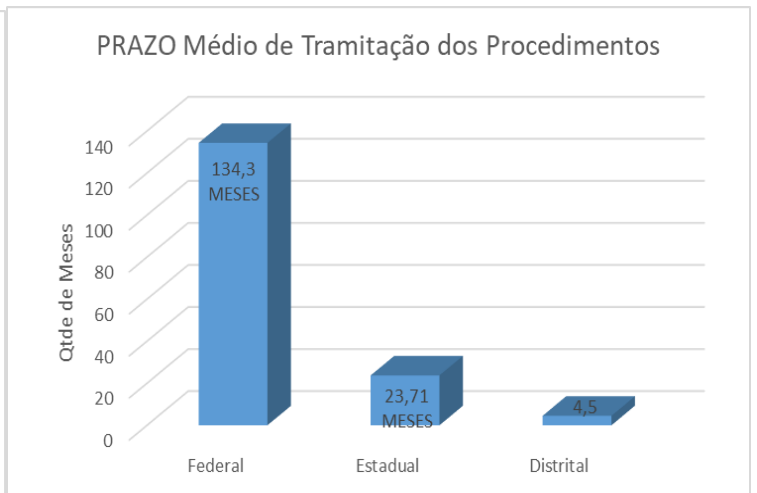
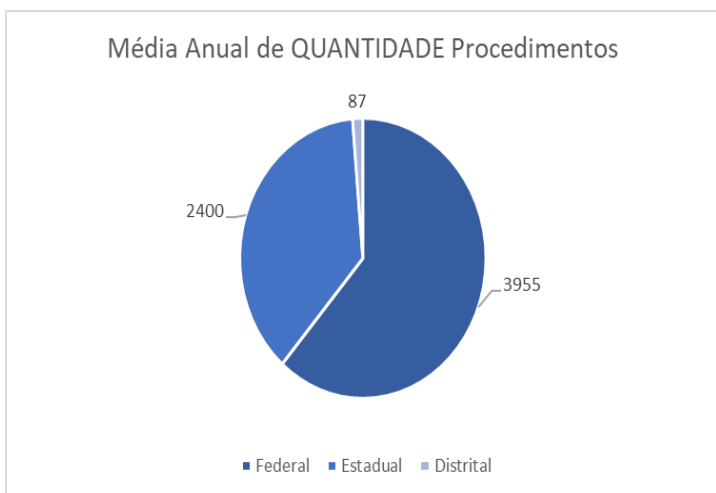
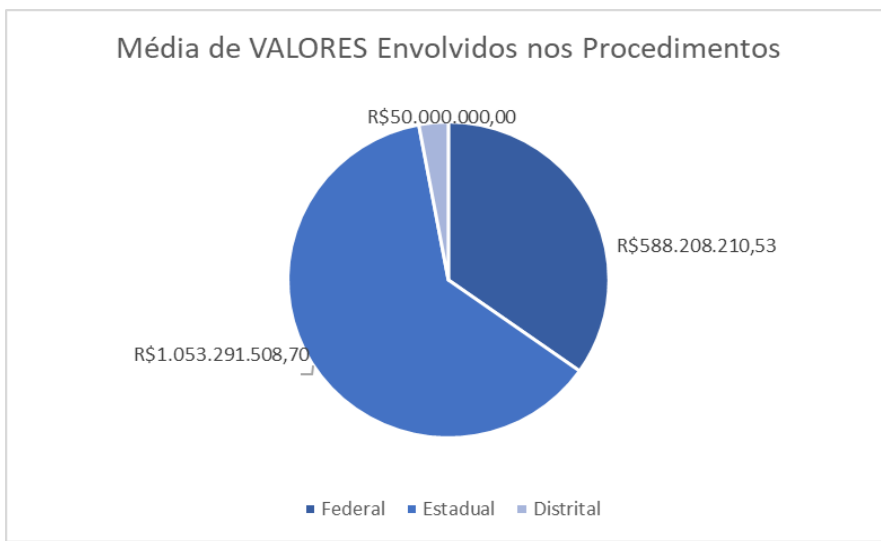
Os participantes da pesquisa foram questionados também sobre os prazos aplicados aos processos de execução dos procedimentos. Destacaram-se os prazos para tramitação, prescrição e prorrogação. Os gráficos apresentam o posicionamento dos respondentes sobre essas questões.

No geral, nota-se que não há um consenso quanto a definição dos prazos de execução dos procedimentos, com exceção do prazo para prorrogação para procedimentos de Inquérito, Consensuais e de Responsabilização de Pessoa Jurídica.



Valores, Volumes e Prazos

A pesquisa buscou levantar também informações sobre os valores, os volumes e os prazos que vem sendo praticados pelos respondentes. Os gráficos a seguir demonstram essas informações.



Observa-se uma grande disparidade nos prazos gerais praticados, em especial ao considerar a diferença no volume médio anual de procedimentos realizados nos entes federativos. Não se pode descartar uma falha no lançamento dessa informação

para a pesquisa, mas se estiverem corretas, observa-se que o ente estadual apresenta um menor volume de procedimentos, menor uso de sistemas eletrônicos e uma menor quantidade de servidores dedicados aos procedimentos, estes, ainda assim, despendem apenas um quarto do prazo para executar os seus procedimentos quando comparado ao ente federal.

Como a primeira pesquisa realizada para diagnosticar a prática de procedimentos para prevenção ou punição de atos de corrupção pelos órgãos e entes da Administração Pública, observa-se uma significativa aquisição de conhecimentos sobre tal prática.

Tais conhecimentos adquiridos podem subsidiar a revisão, o aprimoramento e a difusão de melhores práticas em toda a Administração Pública.

Uma ação, também desejável, decorrente desses conhecimentos versa sobre a possibilidade de uniformização do processo de realização de cada procedimento, visando um padrão que viabilize, entre os órgãos, um *benchmarking* mais compatível e assertivo sobre as práticas e resultados obtidos. Além disso, uma uniformização permite um monitoramento parametrizado e centralizado das práticas nacionais pelo ENCCLA, o que pode amparar a fundamentação para obtenção e distribuição de recursos e investimentos para ações mais colaborativas e sinérgicas entre os órgãos.

Como melhorias para uma nova pesquisa, percebeu-se a necessidade de inclusão de questões sobre a taxa de sucesso dos procedimentos e representação dos benefícios obtidos com a aplicação dos procedimentos, tais como a reposição dos recursos desviados ou correção de desvios. A inter-relação entre os variados procedimentos também é uma questão a ser adicionada, pois, além de obter-se, assim, uma visão ponta-a-ponta e completa da ação contra a corrupção, permite identificar melhor a interação precisa entre órgãos com funções distintas no processo amplo de combate a corrupção.