



RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 2/2016 – NUARH

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (PACI) 2016 desta Secretaria, com o objetivo de avaliar a conformidade e a eficácia dos controles internos administrativos destinados ao processo “Gerenciar Processos Disciplinares”.

2. O presente trabalho teve por enfoque, notadamente, a avaliação das ações relativas ao gerenciamento de processos disciplinares após o estabelecimento da Comissão Permanente de Disciplina (Coped), constituída no ano de 2012 por quadro fixo de servidores.

3. No âmbito da Administração Pública Federal, os processos disciplinares têm, como parâmetros legais, a Constituição Federal e a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990¹.

4. Nesse dispositivo infraconstitucional, o Título IV (“Do Regime Disciplinar”, arts. 116 a 142) estabelece o regime disciplinar, definindo: deveres e infrações funcionais (arts. 116, 117 e 132), penalidades administrativas (art. 127), competência para aplicação das penalidades (art. 141) e prazo prescricional (art. 142). O Título V (“Do Processo Administrativo Disciplinar”, arts. 143 a 182), por sua vez, faz remissão ao processo administrativo disciplinar, ou seja, ao rito, à sequência ordenada de atos que compõem o apuratório.

5. De acordo com os procedimentos presentes no Título V, o processo disciplinar, “[...] destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido” (art. 148), desenvolve-se nas seguintes fases:

- I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;
- II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
- III - julgamento.

¹ A Lei n. 8.112/1990 complementa-se com outros diplomas legais. Dentre eles, cita-se:

a) Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de processo administrativo) – regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, sendo aplicada aos processos administrativos disciplinares de maneira subsidiária, ou seja, em casos de omissão ou ausência de disposição especial na Lei n. 8.112/1990.

b) Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de improbidade administrativa) – define os atos de improbidade administrativa, responsabiliza os agentes públicos por esses atos e impõe penas passíveis de serem aplicadas a agentes públicos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

6. Quanto às normatizações internas à Câmara dos Deputados, salientam-se: a Resolução n. 14, de 10 de abril de 2012, que institui a Coped e a Portaria n. 12, de 20 de janeiro de 2016, que estabelece o seu regulamento.

7. Segundo o art. 3º da Resolução n. 14/2012, compete à Coped:

[...] apurar, com exclusividade, por determinação do Diretor-Geral, responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

8. A Coped insere-se na estrutura da Diretoria-Geral (DG) da Câmara dos Deputados, mas constitui-se como órgão autônomo, não subordinado hierarquicamente a quaisquer autoridades da Casa². Além disso, integra-se por nove servidores estáveis – cinco titulares e quatro assistentes, indicados pelo Diretor-Geral³ (DG) – e conta com um Serviço de Administração (Serad) composto por um chefe e três auxiliares⁴. Todos os servidores lotados na Coped fazem jus a funções comissionadas conforme disposto nos anexos I, II e III da Resolução em fito.

9. As competências da Coped encontram-se elencadas no art. 30 da Portaria n. 12/2016. São elas:

- I – realizar o exame preliminar de denúncias, representações ou notícias acerca de irregularidades praticadas por servidores da Câmara dos Deputados, observadas as hipóteses previstas no art. 5º deste Regulamento;
- II – apurar, mediante sindicância investigativa, autoria e materialidade de infrações disciplinares atribuídas a servidores da Câmara dos Deputados;
- III – apurar irregularidade funcional cometida por servidor, por meio de sindicância acusatória ou de processo administrativo disciplinar, por determinação do Diretor-Geral, nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- IV – atuar como órgão consultivo em matéria disciplinar;
- V – apresentar sugestões para o aprimoramento da disciplina;
- VI – desenvolver atividades destinadas à prevenção da ocorrência de infrações disciplinares;
- VII – propor alterações neste Regulamento.

² **Resolução n. 14/2012:**

Art. 1º Fica instituída a Comissão Permanente de Disciplina na estrutura da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. A Comissão Permanente de Disciplina constitui-se em órgão autônomo e não se subordina hierarquicamente a nenhuma autoridade.

³ Art. 2º A Comissão Permanente de Disciplina é integrada por servidores estáveis, indicados pelo Diretor-Geral, sendo 5 (cinco) titulares e 4 (quatro) assistentes, conforme Anexo I.

⁴ Art. 4º A Comissão Permanente de Disciplina contará com Serviço de Administração, integrado por 1 (um) chefe e 3 (três) auxiliares, conforme o Anexo II.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

SECIN
Fl.
Ass.

10. Considerando-se que à Coped compete a apuração de responsabilidades de servidores, sua atuação concentra-se na fase do inquérito administrativo, cabendo ao DG as ações de instauração e julgamento⁵, conforme normatizam, respectivamente, o art. 12 da Portaria n. 12/2016 e o art. 166 da Lei n. 8.112/1990:

Art. 12. O Diretor-Geral é a autoridade responsável pela instauração de comissões de sindicância, inclusive investigativa, e de processo administrativo disciplinar destinados a apurar a responsabilidade de servidores da Câmara dos Deputados, por infração praticada no exercício de suas atribuições ou relacionada ao cargo em que se encontre investido.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

11. Quanto aos processos sob gerenciamento da Coped, instaurados entre 2009 e 2016, contabiliza-se a seguinte distribuição:

Situação dos Processos	Número	Percentual
Processos concluídos	204	71%
Processos aguardando julgamento	47	16%
Processos em curso	33	12%
Processos cujos relatórios da Comissão não foram acolhidos e estão na Coped aguardando nova instauração	2	1%
Total	286	100%

Fonte: elaboração própria a partir de planilha apresentada pela Coped em 7/4/2016.

12. Para esta ação de controle, foram analisados Processos Administrativos Disciplinares (PADs) e Sindicâncias Acusatórias (SAs) iniciados a partir de julho de 2013 (um ano após a instauração da Coped) e concluídos até 7 de abril de 2016⁶, excluídos processos abertos até 2012. Assim, foram avaliados processos disciplinares que foram iniciados em período de maior amadurecimento da Comissão e que já haviam cumprido as três fases legalmente previstas: instauração, inquérito administrativo e julgamento.

13. Partindo-se desses pressupostos, foram analisados os seguintes processos:

⁵ Tratando-se as penalidades a serem aplicadas de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento será realizado pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, conforme determina o inciso I do art. 141 juntamente com o § 3º do art. 167 da Lei n. 8.112/1990.

⁶ Data em que as informações sobre os processos disciplinares foram repassadas a esta Secin pela Coped.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

	Processo	Tipo		Processo	Tipo
1	101.702/2013	SA	7	124.180/2013	SA
2	101.713/2013	SA	8	134.368/2013	PAD
3	110.598/2013	PAD	9	134.371/2013	PAD
4	112.582/2013	PAD	10	101.225/2014	PAD
5	118.736/2013	PAD	11	116.367/2014	PAD
6	122.967/2013	PAD	12	124.671/2015	SA

Fonte: recorte de planilha apresentada pela Coped em 7/4/2016.

14. Além dessa amostra, foram selecionados, para verificação de prazos processuais e prescricionais, os processos posteriores à criação da Coped cujos inquéritos já se haviam realizado e cujo julgamento, em 7 de abril de 2016, era aguardado na DG, excluídos, de igual modo, os processos abertos até 2012.

15. Assim, foram identificadas informações sobre prazos nos processos a seguir:

	Processo	Tipo		Processo	Tipo		Processo	Tipo
1	105.644/2013	PAD	7	116.656/2013	PAD	13	111.661/2015	PAD
2	105.650/2013	PAD	8	128.808/2013	PAD	14	111.666/2015	PAD
3	105.666/2013	PAD	9	113.641/2014	PAD	15	111.681/2015	PAD
4	105.659/2013	PAD	10	100.436/2015	S.A	16	111.684/2015	PAD
5	108.836/2013	PAD	11	111.619/2015	PAD	17	128.547/2015	PAD
6	111.529/2013	PAD	12	111.657/2015	PAD			

Fonte: recorte de planilha apresentada pela Coped em 7/4/2016.

16. Cabe ressaltar que não fizeram parte do escopo desta auditoria processos disciplinares cuja instauração tenha se dado em momento anterior à criação da Coped.

17. Dado o exposto, a presente auditoria buscou avaliar se os controles internos adotados na Câmara dos Deputados, relativos à gestão de processos disciplinares, têm permitido mitigar os seguintes riscos:

- Desrespeito a aspectos formais previstos na legislação pertinente: Constituição Federal, Lei n. 8.112/1990, Lei n. 9.784/1999, Resolução/CD n. 14/2012 e Portaria/DG n. 12/2016.
- Descumprimento dos prazos processuais legalmente previstos.
- Prescrição do poder punitivo das ações disciplinares.



- d) Ausência ou deficiência da governança na gestão de processos disciplinares.

18. Como resultados dos exames realizados, têm-se os pontos de auditoria a seguir, os quais foram apresentados a gestores da Coped, da DG, da Assessoria Técnica da DG (Atec/DG), da Diretoria de Recursos Humanos (DRH) e do Departamento de Pessoal (Depes), em reuniões ocorridas em 1º, 5 e 12 deste mês de dezembro, ocasião em que também foram discutidas as recomendações propostas por esta Secin.

II. PONTOS DE AUDITORIA

II.1 Deficiências nos controles relativos à regularidade formal dos autos

II.1.1 Situação encontrada:

19. Analisando os processos selecionados na amostra, evidenciaram-se as seguintes ocorrências que demonstram fragilidades nos controles relacionados à regularidade formal dos autos:

- a) demora na instauração do feito disciplinar pela autoridade competente após a ciência do fato;
- b) insuficiência de procedimento de controle relatado pela Coped, que prevê a abertura das ações disciplinares antes de completado o menor prazo prescricional (180 dias para advertência);
- c) ausência de encaminhamento de informação sobre ação disciplinar à unidade de recursos humanos;
- d) ausência de datas ou datas incompletas nos documentos emitidos pela Atec/DG e pela DG;
- e) conclusão do PAD ou SA acima dos prazos legalmente previstos;
- f) julgamento, pela autoridade competente, fora do prazo legalmente previsto;
- g) ausência de publicação no Boletim Administrativo (BA) da decisão final do DG acolhendo ou não o relatório da Comissão;
- h) ocorrência de prescrição após a abertura das ações disciplinares.

II.1.2 Critérios:

- Lei n. 8.112/1990, arts. 142, 143, 145, parágrafo único, 152, 166, 167 e 172⁷;

⁷ Lei n. 8.112/1990



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

- Lei n. 9.784/1999, art. 22, §1^o;
- Portaria/CD n. 12/2016, art. 31, incisos VI e XIII, 32, §1^o, inciso I, e 34^o;

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.

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. 145 [...] 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. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.

⁸ **Lei n. 9.784/1999**

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1^o Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

⁹ **Portaria/CD n. 12/2016**

Art. 31. O Titular-Presidente da Comissão Permanente de Disciplina tem as seguintes atribuições, além das previstas no Anexo III da Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 10 de abril de 2012:

VI – zelar pela observância dos prazos de processos e procedimentos em andamento na Comissão Permanente de Disciplina;

[...]

XIII – planejar, orientar, supervisionar, avaliar e acompanhar as atividades desenvolvidas na Comissão Permanente de Disciplina.

Art. 32. Os titulares da Comissão Permanente de Disciplina têm as seguintes atribuições, além das previstas no Anexo III da Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 10 de abril de 2012:

[...]

§1^o Na função de presidente de comissão:

I – conduzir os trabalhos da comissão processante ou sindicante, cumprindo e fazendo cumprir os prazos legais fixados para os procedimentos disciplinares;

Art. 34. O Serviço de Administração tem as seguintes atribuições relacionadas à Comissão Permanente de Disciplina:

I – prestar o apoio necessário ao bom andamento dos trabalhos;

II – executar tarefas de protocolo, expedição, circulação, registro e arquivo de processos e expedientes;

III – requisitar, receber, controlar e distribuir o material de consumo necessário ao desempenho das atividades internas;

IV – gerenciar e proceder ao inventário periódico de bens e materiais sob a guarda da Comissão;

V – acompanhar e consolidar os resultados e demais dados referentes às atividades da Comissão;

VI – fiscalizar contratos relacionados com as atividades da Comissão Permanente de Disciplina;

VII – providenciar, quando solicitado pelas comissões, a publicação de editais nos meios de comunicação definidos na legislação;



- Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União (CGU)¹⁰;
- Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos¹¹;
- Constituição Federal, arts. 5º, inciso XXXIII, 37, *caput*¹²;
- Lei n. 12.527/2011¹³.

II.1.3 Evidências:

a. Demora na instauração do feito disciplinar pela autoridade competente após a ciência do fato:

- em 12 processos (100%) dos 12 selecionados para este teste (vide Apêndice I), a instauração do feito disciplinar pela autoridade competente não pode ser considerada como “imediate”.

b. Insuficiência de procedimento de controle relatado pela Coped, que prevê a abertura das ações disciplinares antes de completado o menor prazo prescricional (180 dias para advertência):

- em 2 processos (16,66%) dos 12 selecionados para este teste (vide Apêndice II), não foi identificado o controle relatado pela Coped de promover a instauração do feito disciplinar em 180 dias.

c. Ausência de encaminhamento de informação sobre ação disciplinar à unidade de recursos humanos:

- em 12 processos (100%) dos 12 selecionados para este teste não foi

VIII – lavrar a documentação administrativa da Comissão Permanente de Disciplina;

IX – executar os procedimentos administrativos decorrentes das decisões proferidas nos processos disciplinares;

X – desempenhar outras atividades para as quais tenha sido designado pelo Presidente da Comissão Permanente de Disciplina;

XI – desempenhar atribuições próprias dos serviços de administração da Câmara dos Deputados.

¹⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2016.

¹¹ BRASIL. Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. *Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos*. Belo Horizonte, 2013. http://controladoriageral.mg.gov.br/images/documentos/manual_pratico_final.pdf. Acesso em: 23 dez. 2016.

¹² **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:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

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:

¹³ Lei de Acesso à Informação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

verificado o encaminhamento de informação sobre ação disciplinar à unidade de RH (vide Apêndice III).

d. Ausência de datas ou datas incompletas nos documentos emitidos pela Atec/DG e pela DG:

- 9 processos (75%) dos 12 selecionados para este teste (vide Apêndice IV), apresentaram problemas relacionados à datação de despachos e/ou manifestações da Atec/DG e/ou do DG.

e. Conclusão do PAD ou SA acima dos prazos legalmente previstos:

- em 19 processos (65,51%) dos 29 selecionados para este teste (vide Apêndice V), as ações disciplinares foram concluídas em prazos superiores aos previstos em lei.

f. Julgamento, pela autoridade competente, fora do prazo legalmente previsto:

- em 26 processos (89,65%) dos 29 selecionados para este teste (vide Apêndice VI), o prazo legalmente previsto para a autoridade proferir a decisão não foi observado.

g. Ausência de publicação no BA da decisão final do DG acolhendo ou não o relatório da Comissão:

- em 2 processos (6,89%) dos 29 selecionados para este teste (vide Apêndice VII), não foi localizada a publicação da decisão final do Senhor Diretor-Geral no BA da Casa.

h. Ocorrência de prescrição após a abertura das ações disciplinares:

- em 3 processos (10,34%) dos 29 selecionados para este teste (vide Apêndice VIII), ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

II.1.4 Causas:

- inexistência formal de instância de governança que direcione, avalie, e monitore o processo como um todo;
- inexistência de gestão de riscos do processo “Gerenciar processos disciplinares”;
- falha operacional quanto ao encaminhamento de informação sobre ação disciplinar à DRH/Depes;
- fragilidade no controle manual de prazos realizado pela Coped;
- inexistência de ações preventivas que impactem na ocorrência de ilícitos e, conseqüentemente, no número de PADs abertos na Casa;
- grande número de processos em curso, iniciados antes da criação da Coped;
- grande número de processos em que figuram como acusadas pessoas



que não mais mantêm vínculo funcional com a Casa, o que dificulta a fase de instrução;

- inexistência de sala de oitiva;
- déficit de pessoal na condução de investigação preliminar e juízo de admissibilidade;
- inexistência de controle específico na DG que evite demora no julgamento do feito disciplinar;
- divergência de entendimento quanto ao início da contagem do prazo prescricional e autoridade competente a ser considerada.

II.1.5 Efeitos:

- dificuldade/impossibilidade de contagem de prazos processuais e prescricionais e de identificação de responsáveis por eventual morosidade processual;
- não atingimento dos objetivos do processo “Gerenciar Processos Disciplinares”;
- comprometimento dos princípios da finalidade, proporcionalidade, razoabilidade, eficiência e economicidade da ação disciplinar;
- descumprimento do disposto nos arts. 152 e 167 da Lei n. 8.112/1990;
- risco de descumprimento do disposto no art. 172 da Lei 8.112/1990;
- comprometimento da transparência do processo;
- prescrição da pretensão punitiva da Administração.

II.1 6 Esclarecimento do Auditado:

20. Sobre as ocorrências, assim se manifestaram a Coped¹⁴, a Atec/DG¹⁵ e o Gabinete da DG¹⁶.

21. Quanto à demora na instauração do feito disciplinar pela autoridade competente após a ciência do fato (item II.1.1.a), a Atec/DG informou que o problema detectado resulta da “falta de pessoal suficiente para a demanda existente”.

22. Acrescentou, quanto à existência de controle na Atec/DG que evite a demora na instauração do procedimento disciplinar, que “o Cenin está trabalhando em parceria com a Atec/DG para mudança do sistema de acompanhamento de

¹⁴ Resposta ao questionário relativo à gestão corporativa de riscos e à governança do processo, encaminhado em 10/8/2016, bem como resposta à solicitação de esclarecimentos, encaminhada à Coped em 13/10/2016.

¹⁵ Resposta ao questionário relativo à gestão corporativa de riscos e à governança do processo, encaminhado em 11/8/2016, bem como resposta à solicitação de esclarecimentos, encaminhada à Atec/DG em 13/10/2016.

¹⁶ Resposta à solicitação de esclarecimentos, encaminhada em 22/11/2016 à DG.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

processos, substituindo o atual, bastante ultrapassado, para melhoria dos nossos controles”.

23. Em relação à não identificação de procedimento de controle relatado pela Coped, que prevê a abertura das ações disciplinares antes de completado o menor prazo prescricional (180 dias para advertência) (item II.1.1.b), a Coped, inicialmente, anotou que o controle examinado pelo Nuarh foi estabelecido apenas no primeiro semestre de 2016, o qual tem contribuído “para que o processo de coleta das informações necessárias à formação do juízo de admissibilidade (positivo ou negativo) se encerre antes de decorrido o menor prazo prescricional”.

24. Posteriormente, destacou que os dados constantes da tabela apresentada pelo Nuarh parecem indicar a utilização de parâmetro de termo inicial diverso do atualmente utilizado pela Coped, o qual, atualmente, se dá, no entendimento da Coped, quando do conhecimento do fato pelo DG, autoridade competente para determinar a instauração de processo disciplinar no âmbito da Câmara dos Deputados, cuja data considerada é a de seu despacho encaminhando os autos à Comissão Permanente.

25. Diante disso, a Coped corrigiu a tabela apresentada pela equipe de auditoria de acordo com os parâmetros por ela utilizados.

26. Em suma, após detalhar situações específicas em que alguns PADs foram precedidos de Sindicância Investigativa (SI), outros dependiam de documentação de outros órgãos para a formação de indícios de materialidade e autoria e, outros, ainda, foram objeto de desmembramento da apuração, justificou a Coped que:

De uma maneira geral, portanto, e dado o período de referência da análise, o lapso temporal entre o conhecimento pela autoridade competente e a instauração de PAD decorre tanto das dificuldades na coleta de informações necessárias à formação do juízo de admissibilidade quanto do grande volume de processos conduzidos pela Coped no período.

27. No que toca à ausência de encaminhamento de informação sobre ação disciplinar à unidade de recursos humanos (item II.1.1.c), a Coped informou que já definiu, em reunião recente, a adoção obrigatória do ato de comunicação ao Depes no momento de instauração do processo, em decorrência da previsão constante no art. 172 da Lei n. 8.112/1990.

28. Sobre a ausência de datas ou datas incompletas nos documentos emitidos pela Atec/DG e pela DG (item II.1.1.d), a Coped esclareceu:

... do ponto de vista do controle de prazos processuais e prescricionais, importam tão somente as decisões do Diretor-Geral, de modo que não há tratamento específico nesta Coped para os documentos tão somente assinados pela Assessoria-Técnica.

Anotamos que as manifestações do DG no âmbito dos processos administrativos disciplinares são, em sua grande maioria, datadas. Quando da ocorrência do recebimento de processos nesta Coped sem essa informação, temos adotado a política da busca destes dados junto à DG, mas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

SECIN
Fl.
Ass.

já estamos discutindo a possibilidade de devolução dos autos ao remetente para fins de correção.

Esclareça-se que, no que diz respeito à administração das ações de prazos processuais e prescricionais, faz-se necessário distinguir duas situações:

i) identificação da data de conhecimento do fato pela autoridade competente. Nesses casos, a indicação expressa de data é fundamental para o controle do prazo inicial de prescrição. Na ausência de tal informação, a atuação da Coped tem sido a indicada acima.

ii) identificação da data dos atos de instauração inicial (exarado atualmente por meio de portaria), prorrogação e decisão final. Todos esses atos são objeto de publicação no BA e/ou DOU, de modo que é a partir da data efetiva de publicação que se realiza o controle de prazo, haja vista a possibilidade de não coincidirem as datas de produção do ato e de sua efetiva publicação. Como também nesses casos a publicação só se efetiva se presente a data de assinatura, a atuação da Coped também tem sido a indicada acima.

29. Por sua vez, a Atec/DG informou que “nos casos em que não há data na instrução, pode-se buscar a data pela tramitação do processo no sistema Sidoc”. Acrescentou, no entanto, que foi solicitada maior atenção para que os documentos contenham datas completas. Não foi informado como são controlados os prazos processuais e prescricionais, nos casos em que não há as informações necessárias.

30. Sobre a conclusão do PAD ou SA acima dos prazos legalmente previstos (item II.1.1.e), a Coped:

- i. registrou que, segundo a CGU e a jurisprudência sobre a matéria, a não conclusão do processo administrativo disciplinar no prazo legal não constitui, *per si*, nulidade;
- ii. assinalou as peculiaridades da condução de processos administrativos disciplinares no âmbito da Casa: em 46,6% dos processos, figuram como acusados pessoas que não mais possuem vínculo funcional com a Casa; uma parcela significativa dos processos conduzidos, mormente nos casos de acumulação de cargos públicos, depende de informações sob a guarda de órgãos locais; no período sob análise, entre os anos de 2013 e 2015, chegou a conduzir 131 (cento e trinta e um) processos disciplinares simultaneamente, desconsideradas as investigações preliminares sob responsabilidade do órgão;
- iii. informou que procura balizar a atuação das comissões processantes no sentido de garantir o desenvolvimento mais célere da fase de instrução, procurando difundir a utilização de instrumentos de coleta de provas que a experiência tem mostrado mais efetivos para situações determinadas;
- iv. destacou que, para se cumprir o prazo legal de finalização do processo disciplinar, seriam necessários mais servidores no setor; todavia, a estrutura física/mobiliária da Coped não comporta a expansão do número de colaboradores;
- v. registrou que há déficit de pessoal na condução de investigação preliminar e juízo de admissibilidade, tendo que, por essa razão, se atribuir



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

mais tarefas aos servidores que conduzem e trabalham nas comissões processante e sindicantes;

vi. concluiu que a ausência de espaço físico para desenvolver oitivas e interrogatórios e alocar novos servidores faz com que seja necessário, por vezes, que os servidores de determinada sala se retirem para a condução de depoimentos/interrogatórios, em razão do sigilo e da melhor condução dos trabalhos.

31. Em relação ao item II.1.1.f – julgamento, pela autoridade competente, fora do prazo legalmente previsto –, a Atec/DG justificou a inobservância do prazo com a falta de pessoal e ressaltou que a decisão da autoridade não é de sua competência, mas sim do Gabinete do DG.

32. O Gabinete do DG, quanto a este item, informou que está sendo analisada a possibilidade de utilização do sistema ACOMPANHA enquanto o Cenin não desenvolve o sistema requerido pela Atec/DG. Informou, ainda, que os assessores se comprometeram a dar prioridade aos casos, “não obstante a falta de pessoal e o excesso de processos, em especial em final de exercício”.

33. No tocante à ausência de publicação no BA da decisão final do DG acolhendo ou não o relatório da Comissão (item II.1.1.g), a Coped informou que todos os processos administrativos disciplinares são publicados no BA e/ou no Diário Oficial da União (DOU), se for o caso, desde que encaminhados a ela após a decisão final da autoridade competente. Assim, “a cada processo remetido à Coped após julgamento é atribuído *checklist* específico com controle, dentre outros, de efetivação de publicação no BA e/ou DOU, registro nos assentamentos funcionais, registro no CPD etc.”

34. A Atec/DG informou novamente que a “decisão da autoridade e publicação não são de sua competência, mas do gabinete do DG”. O Gabinete, por sua vez, assim se manifestou:

A publicação é de competência da COPED, mas, em alguns casos, por falha na elaboração da decisão da DG não foi requerida a publicação. Está sendo estudada a utilização do sistema ACOMPANHA.

35. Por fim, quanto à ocorrência de prescrição após a abertura das ações disciplinares (item II.1.1.h), a Coped destacou que a “grande quantidade de procedimentos administrativos em trâmite simultâneo, acrescida das particularidades da fase de instrução de cada processo, implicou um tempo médio de conclusão maior”. Questionada sobre qual o procedimento em relação à continuidade da ação disciplinar já instaurada quando constatada a prescrição no curso dos trabalhos, asseverou que:

[...] essa análise é sempre feita para o caso em concreto, já que depende das informações já constante nos autos quando da constatação da ocorrência da prescrição. Nesse sentido, não há posicionamento genérico da Coped acerca da matéria.



II.1.7 Análise:

36. Em relação à regularidade formal dos autos, verificaram-se algumas ocorrências que impactam a conformidade do processo com a legislação vigente e, conseqüentemente, o atingimento dos objetivos do processo “Gerenciar Processos Disciplinares”.

37. Inicialmente, registre-se que os esclarecimentos e justificativas apresentados em relação aos itens II.1.1.b (parágrafos 23 a 26) e II.1.1.c (parágrafo 27) foram devidamente acatados, em razão de a Coped já ter promovido alterações nos controles internos que mitigarão os respectivos riscos. Assim, o recém adotado controle que prevê a abertura das ações disciplinares antes de completado o menor prazo prescricional e a adoção obrigatória do ato de comunicação ao Depes no momento da instauração do processo disciplinar serão objeto de exame deste Núcleo em ação de controle futura.

38. Reza o art. 143 da Lei n. 8.112/1990 que “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”.

39. Entende-se por resposta imediata aquela que se determina dentro de prazo razoável, evitando o perecimento de provas e o prejuízo para a apuração ou mesmo para a formulação de defesa. Não se confunde, contudo, com apuração precipitada. Assim, por vezes, diante da notícia da prática de determinada irregularidade, pode-se promover, de pronto, uma investigação prévia do fato, por meio da qual se buscará maiores elementos para subsidiar a instauração da SA ou PAD. Essa investigação prévia já se enquadraria na apuração imediata a que se refere o dispositivo legal e está prevista no art. 5º e seguintes da Portaria n. 12/2016.

40. Conforme disposto no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU:

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. (p. 45).

41. A Atec/DG, ao prestar esclarecimentos acerca do ponto II.1.1.a., justificou a demora na instauração da SA ou PAD, após o conhecimento do DG, com a falta de pessoal suficiente para a demanda existente.

42. Acredita-se, contudo, que a adoção de controle que priorize o atendimento de processos disciplinares na DG possa evitar a referida ocorrência, na medida em



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

que, diante da notícia do fato, deve haver a remessa imediata à Coped, responsável, hoje, pelo juízo de admissibilidade a ser realizado, sem a necessidade de qualquer ação do DG, a não ser o próprio encaminhamento à Comissão.

43. Ademais, percebeu-se, durante os exames, que a equipe de auditoria e a Coped divergiram quanto à contagem do lapso temporal entre o conhecimento da irregularidade pela autoridade competente e a instauração da SA ou PAD.

44. Em entrevistas com a Coped, restou claro que o entendimento atual acerca da referida contagem não é pacífico sequer dentro da Comissão. Há divergência quanto à autoridade a que se refere o art. 143 da Lei n. 8.112/1990 (somente DG, Coped ou outra) e quanto a como se contar o referido prazo (o que se entende por “ciência”).

45. Este Núcleo, no Apêndice I, considerou, no referido teste, o lapso temporal entre a data em que o DG tomou conhecimento da irregularidade pela primeira vez – data essa verificada quando da entrada do processo em seu Gabinete devidamente registrada no sistema Sidoc.

46. Contudo, conforme o Manual da CGU, há outros meios aptos a se fazer chegar à autoridade competente a ocorrência da irregularidade, os quais, contudo, ainda não foram expressamente definidos pela Gestão:

Resultado de auditoria, de investigação preliminar ou de sindicância meramente investigativa e não contraditória também são formas que detectam irregularidades e, portanto, meios aptos de se fazer chegar ao conhecimento da autoridade pública a ocorrência de suposta irregularidade.

Ademais, citem-se as representações oficiadas por outros órgãos públicos (Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, TCU, CGU, Comissão de Ética Pública ou demais comissões de ética, etc.), além das notícias veiculadas na mídia e até denúncias anônimas. Todas constituem formas possíveis de se levar ao conhecimento da Administração a notícia de cometimento de suposto ato infracional. (p. 41).

47. Por sua vez, a Coped informou que utiliza como data de conhecimento do fato a data do primeiro despacho do DG encaminhando os autos àquela Comissão para a realização do juízo de admissibilidade. Registre-se que essa contagem resulta em prazos menores que podem, futuramente, ser objeto de questionamento por parte do acusado que se sentir prejudicado por eventual inexistência de prescrição.

48. A par da divergência quanto à contagem, a qual deve ser objeto de discussão e definição no âmbito da Casa por instância de governança ainda a ser definida, como se verá na Questão Relevante adiante, o alto índice de processos (100% da amostra) nos quais a autoridade se quedou inerte por muito tempo frente à notícia de suposta irregularidade – de 33 a 418 dias – demonstra a necessidade de se estabelecer controle no âmbito da DG que assegure a observância aos princípios reitores da atividade administrativa.

49. Entende-se, ainda, que a data de ciência do fato pelo Senhor DG (ou outra, caso seja estendida essa interpretação) deve estar suficientemente clara no processo,



não devendo ensejar dúvida a ser suscitada, podendo ser adotado, por exemplo, carimbo que a consigne expressamente nos autos.

50. Acredita-se que a falta de pessoal apontada pela Atec/DG, no parágrafo 21, como causa da demora na instauração do processo disciplinar será mitigada quando da modelagem do processo “Gerenciar Processos Disciplinares”, o que fará com que todos os órgãos envolvidos no processo, ao debruçarem-se sobre ele, o analisem e sugiram melhorias capazes de suprir a carência de pessoal, problema esse existente em toda a Casa.

51. Em relação aos problemas detectados na datação de documentos emitidos pela Atec/DG e pela DG, as justificativas apresentadas nos parágrafos 28 e 29, especialmente no tocante à possibilidade de utilização do sistema Sidoc para supri-los, não são suficientes.

52. A informação sobre a sequência temporal é elemento definidor do processo administrativo e se apresenta como condição *sine qua non* para contagens prescricionais. O Sidoc já foi apontado pela própria Coped como sistema não confiável, como se verifica da resposta à solicitação de esclarecimentos abaixo:

[...] o Sidoc não permite um controle efetivo de datas de entrada e saída de um processo de determinada Unidade Administrativa, sendo comum a existência de lapsos temporais entre o recebimento efetivo de um processo físico e a confirmação desse recebimento no sistema pelo componente de destino.

53. As justificativas apresentadas pela Coped no parágrafo 30, no tocante à conclusão de PADs e SAs acima dos prazos legalmente previstos em 65,51% da amostra, são plausíveis. Percebe-se que os PADs e SAs que tiveram sua condução mais longa referem-se, de fato, a processos em que figuram como acusados pessoas que não mais possuem vínculo funcional com a Casa ou que necessitam de informações que dificilmente são obtidas em tempo hábil. Mas tais justificativas referem-se tão-somente à fase de instrução.

54. A fase de julgamento, que não obedeceu aos vinte dias previstos no art. 167 da Lei n. 8.112/1990 em 89,65% da amostra, também contribuiu para o alto índice de processos que não tiveram conclusão dentro dos prazos legalmente previstos. Quanto a isso, Atec/DG e DG já se comprometeram a adotar controles que possibilitem o julgamento dentro do prazo legal.

55. A Atec/DG, por exemplo, firmou o entendimento de não mais expedir parecer nos casos de concordância com os termos do Relatório Final da Comissão, mas tão-somente despacho, o que tornará mais célere a fase de julgamento. Tal alteração no processo de trabalho, contudo, será confirmada somente em ação de controle futura.

56. Ressalte-se que a demora na conclusão dos PADs e SAs concorre para a prescrição da pretensão punitiva da Administração, o que foi detectado em 10,34% da amostra.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

57. No entanto, acredita-se que a inexistência de ações que disseminem e fortaleçam a atividade preventiva bem como orientem os servidores a uma cultura de licitude contribui para o alto índice de irregularidades cometidas por servidores e, conseqüentemente, para o grande número de processos disciplinares instaurados na Casa.

58. A Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em seu Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos, destaca que

[...] a atividade correccional não pode ser reduzida à sua dimensão repressiva, isto é, à punição dos servidores que cometem irregularidades. Apesar de sua importância, a aplicação de penalidades deve ser considerada a última alternativa da Administração Pública ao buscar o aperfeiçoamento disciplinar de seus servidores. Deve-se, primeiramente, tentar evitar a ocorrência do ilícito, orientando e corrigindo a conduta, agindo, assim, de forma preventiva. (p.10).

59. Destaca, ainda, o referido Manual, que, no Estado de Minas Gerais, a correção administrativa atua em quatro dimensões, as quais poderiam ser avaliadas e adaptadas à Casa, permitindo à Coped que se dedique a infrações de maior potencial lesivo e tornando menos dispendiosos os processos de controle disciplinar.



Figura 1. Dimensões da Atividade Correccional

Fonte: BRASIL. Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Manual Prático de Prevenção e Apuração de Ilícitos Administrativos. Belo Horizonte, 2013, p. 10.

60. A dimensão de Prevenção tem como objetivo antecipar-se às condutas ilícitas; a dimensão de Correção de Condutas é um instrumento aplicado pela chefia imediata do servidor, que deve ordenar, controlar e corrigir seus subordinados; a dimensão de Ajustamento Disciplinar é uma medida alternativa à instauração de SAs e PADs, como mecanismo de resolução consensual de conflitos, mormente em situações de baixo potencial lesivo à disciplina interna do órgão; por fim, a Apuração de Ilícitos Administrativos é considerada como a última alternativa, quando as demais ações de correção se mostram insuficientes, realizada por meio da SA e do PAD.

61. A Coped informou que pretende realizar uma campanha de conscientização na Casa, tais como “palestras aos servidores comissionados no início das legislaturas, ações de esclarecimento na posse dos servidores (comissionados e efetivos), uso de papel de parede prevenindo sobre infrações disciplinares”. Contudo,



em razão do grande volume de trabalho, ainda não foi possível cumprir o disposto no art. 30, VI do Regulamento da Coped (vide parágrafo 9).

62. Junto a isso, uma melhor divulgação do resultado dos trabalhos da Coped, como, por exemplo, numa página específica na *intranet*, poderia ter resultados positivos, com vistas a inibir possíveis condutas ilícitas.

63. Ainda, ação importante já apontada pelo Tribunal de Contas da União em duas oportunidades¹⁷ refere-se ao registro de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade. A manutenção de um histórico de fraudes, incidências de ilícitos e suas causas ajuda a fortalecer os controles internos da unidade, na medida em que, ciente dos problemas detectados, pode promover melhorias que impeçam novas ocorrências, antecipando-se às condutas indesejáveis.

64. Outro fator a contribuir com a delonga dos processos disciplinares, relatado pela Coped, é a insuficiência nas instalações físicas da unidade, uma vez que, pela ausência de sala de oitiva, por vezes servidores têm que se retirar de sua estação de trabalho para que uma testemunha ou o próprio acusado sejam ouvidos, o que gera atraso na condução de suas atividades. Conforme relatado pela Coped, estuda-se, atualmente, a possibilidade de se compartilhar uma sala com o Depes para esse fim, mas ainda não houve definição nesse sentido.

65. Quanto à ausência de publicação no BA da decisão final do DG acolhendo ou não o relatório da Comissão, esta decorreu de falha no fluxo do processo, seja pela não menção da necessidade de publicação na decisão final do DG, seja pela não remessa dos autos à Coped, após o julgamento final, para que o *checklist* realizado pelo Serad, conforme explicitado no parágrafo 33, fosse realizado.

66. De igual modo, a modelagem do processo “Gerenciar Processos Disciplinares” possibilitará a mitigação desse risco e dos demais citados na presente análise, o que pode, se for o caso, gerar uma melhor distribuição de funções entre as unidades administrativas envolvidas no processo, atribuindo responsáveis àquelas

¹⁷ **Acórdão n. 5589/2015 – Primeira Câmara**

1.7.1. Determinar à Câmara dos Deputados com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que, se ainda não o fez:

[...]

c.7) adote ou promova melhorias no registro de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.

Acórdão n. 3619/2016 – Primeira Câmara

1.7. Recomendar à Câmara dos Deputados que promova o aprimoramento da gestão integrada de riscos, possibilitando à unidade efetuar, de forma sistemática e contínua, a identificação de eventos capazes de comprometer seus objetivos, bem como a adoção de medidas para mitigá-los, especialmente no que concerne aos seguintes aspectos:

[...]

1.7.5. elaboração de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

que ainda não os têm, como será melhor abordado a seguir, no item III deste relatório – Questão Relevante.

II.1.8 Recomendação:

67. Propõe-se à DG:

- a) definir instância de governança que avalie, direcione e monitore o processo como um todo;
- b) datar adequadamente os documentos produzidos no curso do processo disciplinar;
- c) criar controle que possibilite a apuração imediata do fato após o conhecimento pela autoridade competente;
- d) criar controle que possibilite o julgamento dentro do prazo legalmente previsto;
- e) padronizar o entendimento acerca do início da contagem do prazo prescricional (autoridade competente e situações específicas, como relatórios de auditoria, denúncias, novas irregularidade reveladas nos trabalhos da Coped, notícias veiculadas na mídia etc);
- f) utilizar-se das informações existentes sobre o histórico de fraudes, incidências de ilícitos e suas causas, a fim de fortalecer os controles internos da unidade e impedir sua repetição, antecipando-se às condutas indesejáveis;
- g) enviar as informações disciplinares às áreas pertinentes e à Secin, após o julgamento final, para ciência dos problemas detectados, melhoria dos controles associados, prevenção de novas ocorrências e gerenciamento de riscos corporativos;
- h) promover na Casa atividades educativas e direcionadas para a formação de servidores conscientes e multiplicadores de boas práticas de conduta.

68. Propõe-se à Coped:

- a) disseminar e fortalecer a atividade preventiva, para que haja uma redução na ocorrência de ilícitos que impactem na instauração de PADs, nos termos do art. 30, inciso IV, da Portaria n. 12/2016;
- b) apontar, no Relatório Final, a sugestão, se possível, de medida que possa ser adotada pela Administração, objetivando evitar a repetição de fato ou irregularidade semelhante ao apurado.

69. Propõe-se à DG, Atec/DG, Coped, DRH e Depes:

- a) proceder, em conjunto, à modelagem do processo “Gerenciar Processos Disciplinares”, à avaliação de riscos e à definição de competências e responsabilidades de cada unidade administrativa envolvida.



II.2 Deficiências operacionais no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”

II.2.1 Situação encontrada:

70. Analisando as rotinas e procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos no processo “Gerenciar Processos Disciplinares” (DG, Atec/DG, Coped e Depes), evidenciaram-se as seguintes ocorrências que demonstram deficiências operacionais no processo:

- a) ausência de informações ou informações incompletas sobre a tramitação de processos no Sidoc;
- b) ausência de padronização de procedimentos relativos aos registros de resultados do PAD ou SA nos assentamentos funcionais do servidor;
- c) falta de padronização de procedimentos entre seções (relacionados à verificação, por parte do Depes, de ação disciplinar em curso contra servidor ou cumprimento de penalidade), nos casos de exoneração a pedido, aposentadoria voluntária e demais afastamentos;
- d) insuficiência das instalações físicas da Coped.

II.2.2 Critérios:

- Manual do Usuário do Sidoc¹⁸;
- Lei n. 8.112/1990, arts. 131 e 172¹⁹;
- Portaria/CD n. 12/2016, art. 40²⁰;
- Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU²¹.

II.2.3 Evidências:

a. Ausência de informações ou informações incompletas sobre a tramitação de processos no Sidoc:

- nos 12 processos da amostra (100%) (vide Apêndice III), notou-se que

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Cefor. *Manual do Usuário do Sidoc*. Brasília. Disponível em: http://prod4.camara.gov.br/SIDOC/manual/SIDOC_Manual_Usuario.pdf. Acesso em: 19 set. 2016.

¹⁹ **Lei 8.112/1990**

Art. 131. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar.

Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.

²⁰ **Portaria/CD n. 12/2016**

Art. 40. As comissões disciplinares contarão com salas permanentes para a realização de suas reuniões, munidas dos equipamentos necessários à realização dos seus trabalhos e localizadas próximo à Comissão Permanente de Disciplina.

²¹ Vide nota de rodapé 10.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

as movimentações processuais não são registradas no Sidoc.

b. Ausência de padronização de procedimentos relativos aos registros de resultados do PAD ou SA nos assentamentos funcionais do servidor:

- o Processo/CD n. 111.651/2015 não teve registro, apesar de outros de igual teor terem sido registrados (32.782/2009, 100.799/2010, 8.155/2011, 134.368/2013, 134.371/2013 e 135.115/2013, entre outros);
- o Processo/CD n. 101.702/2013 não teve registro, apesar de haver informação nos autos de que foram feitos os registros;
- manifestação dos gestores de pessoal à equipe de auditoria, em mensagem eletrônica datada de 26/10/2016, na qual explicita a ausência de orientações formais a respeito.

c. Falta de padronização de procedimentos entre seções (relacionados à verificação, por parte do Depes, de ação disciplinar em curso contra servidor ou cumprimento de penalidade), nos casos de exoneração a pedido, aposentadoria voluntária e demais afastamentos:

- manifestação dos gestores de pessoal à equipe de auditoria, em mensagem eletrônica datada de 26/10/2016, na qual explicita não haver controles em todas as seções envolvidas no processo de concessão de afastamentos;
- manifestação dos gestores da Coordenação de Secretariado Parlamentar (Cosec) e Coordenação de Registro Funcional (Coref) em entrevistas.

d. Insuficiência das instalações físicas da Coped.

- observação da equipe de auditoria *in loco*;
- manifestação da Coped em entrevistas realizadas e em questionário encaminhado pela equipe de auditoria.

II.2.4 Causas:

- registro inadequado no Sidoc;
- inexistência de instância de governança que direcione, avalie, e monitore o processo como um todo;
- inexistência de gestão de riscos do processo “Gerenciar processos disciplinares”;
- inexistência de sala de oitiva e estrutura de videoconferência na Coped.

II.2.5 Efeitos:

- impossibilidade de verificação de trâmites das ações disciplinares;



- comprometimento da transparência do processo;
- prejuízo no desenvolvimento dos trabalhos apuratórios da Coped em razão do afastamento do servidor que responde a PAD ou SA;
- prejuízo à gestão do conhecimento relacionada a processos disciplinares;
- descumprimento do direito do acusado e testemunhas de serem ouvidos em ambiente tranquilo, reservado e seguro;
- prejuízo aos trabalhos da comissão quando necessária a oitiva de testemunhas que não se encontram em Brasília ou que não podem se apresentar à Coped.

II.2.6 Esclarecimento dos Auditados:

71. Sobre as ocorrências, assim se manifestaram a Coped²² e o Depes²³.

72. Quanto à ausência de informações ou informações incompletas sobre a tramitação de processos no Sidoc (item II.2.1.a), a Coped esclareceu:

Esta Coped entende que embora o Sidoc possa de fato constituir-se em um suporte auxiliar de controle da observância dos prazos processuais e prescricionais legalmente previstos, o fato é **que a sua estrutura de tramitação atual não é adequada ao tratamento das especificidades dos processos administrativos disciplinares, dentre as quais a sensível questão do resguardo do sigilo.**

Especificamente quanto à questão de controles de prazos, observe-se que **o Sidoc não permite um controle efetivo de datas de entrada e saída de um processo de determinada Unidade Administrativa, sendo comum a existência de lapsos temporais entre o recebimento efetivo de um processo físico e a confirmação desse recebimento no sistema pelo componente de destino. O Sidoc também não permite a distribuição individual de processos.**

A Coped entende, nesse sentido, que **a análise do cumprimento dos prazos processuais e prescricionais legalmente previstos tem como fonte primordial os documentos constantes nos próprios processos (data de assinatura, data de publicação de portaria etc.).**

Acerca dos trâmites entre Coped, DG e Depes, informamos o seguinte:

- da experiência das relações entre a DG e a Coped, estabeleceu-se a atual política de tramitação: a) remessa completa dos autos à DG, via Sidoc, somente quando imprescindível à decisão do DG, ou seja, quando da confecção do juízo de admissibilidade (positivo ou negativo) e quando da confecção do relatório final da comissão processante, salvo algum fato excepcional; e b) conforme acertado no segundo semestre de 2013 entre o então Titular-Presidente desta Coped e o Diretor-Geral à época, as solicitações de prorrogação de prazo, alteração de membros, indicação de defensor dativo etc. são realizadas por meio de despachos, acompanhados de extratos dos processos, que seguem em pastas específicas, **fato que permite ao pessoal de apoio à DG o tratamento mais célere e**

²² Vide nota de rodapé 14.

²³ Resposta à solicitação de esclarecimentos, encaminhada em 13/10/2016, ao Depes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo "Gerenciar Processos Disciplinares"
Processo n. 133.045/2016

customizado da matéria e evita, como nos mostra a experiência, a perda de prazos ou mesmo a sua alocação em uma política de tratamento não prioritária, resguarda o sigilo dos autos, evita que a Comissão permaneça sem processo durante o período de trâmite e evita ainda a perda do prazo das portarias. Não entendemos que a adoção desse procedimento gere óbice a contagem dos prazos prescricionais. Pelo contrário, **a política de tramitação negociada entre essas unidades tem garantido resultados mais efetivos às nossas necessidades de controle de prazo;**

ii) internamente, a Coped definiu que todo ato instrutório realizado no âmbito da Investigação Preliminar ou dos Processos Disciplinares, principalmente para o Depes, seja realizado via processo, com obrigatoriedade de remessa formal, via Sidoc, a qualquer unidade da Casa, o que já vem acontecendo atualmente; superando, assim, a prática anterior de solicitações informais. Após o retorno dos autos instrutórios, eles são juntados, via Sidoc, ao processo principal. **Temos trabalhado ainda para eliminar o lapso entre a produção dos documentos pelas comissões processantes e a sua remessa efetiva (e registro no sidoc) ao componente de destino, de modo a garantir que a produção do documento pelas referidas comissões e a sua remessa ao Serad/Coped ocorra no mesmo dia.**

iii) o PAD 111.651/2015 (decorrente do desmembramento do PAD n. 127.807/2010) foi criado no Sidoc em 10/03/2015, a sua portaria de instauração foi encaminhada a autoridade competente para assinatura, conforme descrito antes. Dessa forma, o trâmite para a DG ocorreu no momento do envio do relatório final para apreciação e, após, para a Coped, com o julgamento. (grifos nossos).

73. Em relação à ausência de padronização de procedimentos relativos aos registros de resultados do PAD ou SA nos assentamentos funcionais do servidor (item II.2.1.b), a Coped informou que, como as decisões proferidas nos processos disciplinares nem sempre trazem a determinação de encaminhamento para anotação nos assentamentos funcionais dos envolvidos, decidiu-se encaminhar todos os processos dessa natureza aos órgãos responsáveis: Coref, quanto a Cargos de Natureza Especial e efetivos; e Cosec, quanto aos Secretários Parlamentares.

74. Esclareceu, quanto ao Processo/CD n. 111.651/2015, que, por se tratar de acusado já aposentado, a Seção de Registro de Pessoal Efetivo (Serpe) e a Seção de Manutenção e Acompanhamento de Aposentadorias (Semac) foram consultadas, as quais entenderam não ser necessária a remessa dos autos para fins de registro.

75. Quanto ao tema, o Depes informou que:

Seguindo os procedimentos de praxe, a Cosec (responsável pelos secretários parlamentares) e a Coref (responsável pelos servidores efetivos e ocupantes de cargo de natureza especial/CNE) efetuam o registro de penalidade no campo Servidor/Cadastro/Históricos /Históricos de Penalidades e as demais situações em Servidor/Cadastro/ Históricos/Histórico Importado do Sigesp, ambos no SigespCD, tomando por base os dados constantes dos PADs ou SAs que lhes são encaminhados.

Por se tratar de procedimentos usualmente adotados em suas respectivas áreas, as referidas Coordenações não demandaram orientações formais



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

SECIN
Fl.
Ass.

acerca de como e quais informações inserir no sistema, de tal forma que não houve, até o presente momento, a expedição de orientações formais.

De qualquer modo, este Departamento solicitou à Assessoria Jurídica (Asjur/Depes) a realização de levantamento das ocorrências relacionadas a Processo Administrativo Disciplinar e a Sindicância Acusatória que, nos termos da legislação, devem constar dos assentamentos funcionais do servidor, com vistas a nortear posterior padronização de procedimentos referentes aos registros a serem lançados no sistema e ao momento em que devem ser realizados. Por ocasião da padronização de procedimentos, pretende-se definir também a esfera de competência para realizar tais registros e controles, já que, a partir da constituição da Comissão Permanente de Disciplina, ocorrida em 2012, restou pendente tal definição.

76. Concluiu o Depes que o tratamento diferenciado quanto aos processos observados se justifica pois, em regra, os registros são efetuados nos assentamentos funcionais dos servidores quando o processo é encaminhado ao Departamento para essa finalidade ou quando, embora não vá ao Depes para essa finalidade, haja determinação nesse sentido no próprio ato do julgamento (Portaria do Diretor-Geral ou do Presidente).

77. Especificamente quanto ao Processo/CD n. 101.702/2013, não houve o registro em razão de não ter havido determinação específica do senhor Diretor Geral nesse sentido.

78. No tocante ao item II.2.1.c – que apontou fragilidade e falta de padronização de procedimentos entre seções, relacionados à verificação, por parte do Depes, de ação disciplinar em curso contra servidor ou cumprimento de penalidade, nos casos de exoneração a pedido, aposentadoria voluntária e demais afastamentos –, pode-se resumir o exposto pelo Depes da seguinte forma:

- a Coordenação de Inativos e Pensionistas (Coipe) possui controle mediante declaração, feita pelo próprio servidor, no requerimento de aposentadoria, de que “responde” ou “não responde” a PAD, e também por meio de consulta informal, por telefone ou por e-mail, junto à Coped;
- a Cosec declara não existirem controles que impeçam o afastamento (férias ou exoneração a pedido) de ocupantes do cargo de SP que respondam a PAD;
- a Coref consulta a Coped na instrução dos processos de exonerações a pedido de servidores ocupantes de CNE;
- a Seção de Controle e Alocação de Pessoal (Secap) informou não haver controle que impeça a exoneração a pedido de servidor efetivo que tenha contra si procedimento disciplinar em curso;
- os setores envolvidos com a rotina de afastamentos informaram não haver controle interno para impedir que o servidor que responda a PAD ou SA usufrua férias, licenças ou afastamentos. Somente quando demandado pelas Comissões Disciplinares para adotar providências no sentido de impedir o afastamento do servidor é que o Depes se



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

pronuncia sobre a questão.

79. Informou o Depes, diante disso, que orientou a Cosec e a Coordenação de Recursos Humanos (Coreh/Secap) para que, doravante, os setores responsáveis insiram na rotina de instrução de processos de exoneração a pedido mecanismo de controle destinado a verificar previamente se o servidor que pede exoneração está respondendo a processo disciplinar ou se está no cumprimento de penalidade.

II.2.7 Análise

80. Com relação à ausência de informações ou informações incompletas sobre a tramitação de processos no Sidoc (item II.2.1.a, parágrafo 72), é pertinente mencionar que esse sistema foi criado para substituir o registro manual sobre trâmites processuais, que gerava perdas e desvios de dados, por um sistema baseado em plataforma WEB, de interface intuitiva e capaz de automatizar, dentre outras, as seguintes ações:

- a) gerenciar documentos eletrônicos e convencionais;
- b) gerenciar dossiês com múltiplos volumes;
- c) gerenciar trâmites de documentos e volumes;
- d) criar afinidades entre documentos; e
- e) gerenciar anexações e apensações em documentos e dossiês.

81. Nesse sentido, a criação do Sidoc propiciou maior agilidade e controle dos processos administrativos. Todavia, para que funcione efetivamente, é imprescindível que o registro da movimentação processual dê-se de forma fiel ao trâmite real. Ou seja, uma vez expedido ou recebido um processo, essas ações devem ser, o mais rapidamente possível, registradas.

82. No caso específico da remessa do relatório final de um processo disciplinar pela Coped para a DG, é relevante que seja prontamente registrada no Sidoc, uma vez que a contagem do prazo de julgamento é de vinte dias a partir da recepção pela autoridade julgadora. Ou seja, para que não seja equivocada essa contagem, convém que esteja clara a data da recepção.

83. Além disso, ainda que a extrapolação desse prazo não anule a ação disciplinar, havendo prescrição da pretensão punitiva, a identificação clara da unidade administrativa em que se deu a prescrição permite futura correção de falhas, por meio da gestão de riscos e consequente melhoria dos controles pertinentes.

84. Convém mencionar também que, por considerar o Sidoc não confiável, a Coped informa que faz a contagem de prazos utilizando-se das datas de assinaturas de documentos e publicações de portarias. Todavia, conforme exposto no item II.1.3.d, foram encontrados documentos emitidos pela Atec/DG e DG sem datas ou com datas incompletas. Considerada tal situação, a Atec/DG esclareceu que pode se utilizar do Sidoc para compensar a ausência de data na instrução.



85. Essas informações reforçam a necessidade de que esse sistema seja fidedigno, a fim de que se torne uma ferramenta de maior confiabilidade para a análise de datas dos trâmites das ações disciplinares.

86. Quanto aos esclarecimentos apresentados pela Coped para os trâmites processuais que realiza com a DG e o Depes, foram todos acatados por esta Secin.

87. Em relação à ausência de padronização de procedimentos relativos aos registros de resultados de PADs ou SAs nos assentamentos funcionais dos servidores (item II.2.1.b, parágrafos 73 a 77), o Depes informou que já foi encaminhada à sua assessoria jurídica solicitação para que seja realizado levantamento das ocorrências relacionadas a processos disciplinares que devam ser registradas.

88. Ainda segundo esse departamento, definidas as ocorrências, serão padronizados procedimentos referentes aos registros a serem efetuados, ao momento em que devam ser realizados e às esferas de competência para fazê-los.

89. No tocante à falta de padronização de procedimentos entre seções, relacionados à verificação de ação disciplinar em curso contra servidor ou cumprimento de penalidade – nos casos de exoneração a pedido e aposentadoria voluntária, conforme preconiza o art. 172 da Lei n. 8.112/1990²⁴ (item II.2.1.c, parágrafos 78 e 79) –, informou o Depes que orientou a Cosec e a Coreh/Secap para que, doravante, os setores responsáveis insiram na rotina de instrução de processos de exoneração a pedido mecanismo de controle destinado a verificar previamente se o servidor que pede exoneração está respondendo a processo disciplinar ou se está no cumprimento de penalidade.

90. É pertinente também que essa verificação seja observada no caso de outros afastamentos. Como informa a CGU, é possível, de forma justificada, suspender a fruição ou indeferir pedidos relacionados a férias, deslocamentos, remoção, licenças e afastamentos que possam impactar negativamente no desenvolvimento dos trabalhos apuratórios das comissões.

A comissão também deverá comunicar a notificação prévia ao titular da unidade de lotação do acusado, e também à unidade de Recursos Humanos a qual estiver vinculado, em atendimento ao art. 172 da Lei nº 8.112/90, fato que impossibilitará sua aposentadoria e exoneração voluntária. Além disso, férias, deslocamentos, remoção, licenças e afastamentos, também podem impactar negativamente no desenvolvimento dos trabalhos apuratórios das comissões, sendo possível, de forma justificada, suspender a fruição ou indeferir os pedidos relacionados a tais benefícios. (p.123).

91. Tal posicionamento mostra-se razoável, haja vista que a Comissão poderá entender imprescindível a presença do servidor para o andamento dos trabalhos.

92. Finalmente, quanto à insuficiência do espaço físico da Coped (item II.2.1.d), foi identificada a inexistência de sala de oitiva e estrutura de videoconferência. Essa deficiência de recursos materiais pode levar ao descumprimento do direito do acusado

²⁴ Vide nota de rodapé 7.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

e das testemunhas de serem ouvidos em ambiente tranquilo, reservado e seguro, além de determinar prejuízo aos trabalhos da Comissão quando necessária a oitiva de testemunhas que não se encontrem em Brasília ou que não possam se apresentar.

93. De igual modo, conforme já tratado no parágrafo 64, a insuficiência de espaço físico contribui para a conclusão de PADs ou SAs acima dos prazos legalmente previstos.

II.2.8 Recomendação:

94. Propõe-se à DG:

- a) definir instância de governança que avalie, direcione e monitore o processo como um todo;
- b) estudar a viabilidade de estruturar adequadamente a Coped quanto à suficiência de espaço físico.

95. Propõe-se à Coped:

- a) encaminhar informação sobre ação disciplinar à unidade de Recursos Humanos no momento de instauração do processo.

96. Propõe-se ao Depes:

- a) padronizar os procedimentos referentes aos registros a serem lançados no Sigesp/CD, relacionados a PADs e SAs (incluindo o momento em que devem ser realizados e a quem compete efetuar-los), após a conclusão do estudo acerca das ocorrências que, nos termos da legislação, devem constar dos assentamentos funcionais do servidor;
- b) criar controle interno formal, nas Coordenações que ainda não o possuem, para impedir que o servidor que responde a PAD ou SA seja exonerado a pedido ou se aposente voluntariamente antes de concluído o processo disciplinar e cumprida a penalidade, acaso aplicada;
- c) criar controle, nas Coordenações que ainda não o possuem, para impedir, nos casos em que haja prejuízo aos trabalhos da Comissão, que o servidor que responde a PAD ou SA usufrua férias, licenças e afastamentos.

97. Propõe-se à DG, Atec/DG e Coped:

- a) utilizar adequadamente o Sidoc, de modo que todos os trâmites processuais relacionados a ações disciplinares estejam lá registrados, ainda que procedimentos internos sejam fruto de anexações e apensações.

98. Propõe-se à DG, Atec/DG, Coped, DRH e Depes:

- a) proceder, em conjunto, à modelagem do processo “Gerenciar Processos



Disciplinares”, à avaliação de riscos e à definição de competências e responsabilidades de cada unidade administrativa envolvida.

III. QUESTÃO RELEVANTE

Indefinição da instância de governança do processo “Gerenciar Processos Disciplinares”

99. Ao ser realizado o mapeamento do processo em análise e quando das entrevistas com os auditados, verificaram-se lacunas quanto à dimensão da governança.

100. No setor público, o conceito de governança pode ser delimitado considerando-se²⁵:

[...] essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

101. Nota-se nessa conceituação que as funções de governança – avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão – põem-se em prática por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle.

102. Estes, por sua vez, estruturam-se com os seguintes componentes:

- Liderança: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; sistema de governança.
- Estratégia: relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; alinhamento transorganizacional.
- Controle: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e *accountability* e transparência.

103. Consideradas as observações realizadas no mapeamento do processo pela equipe de auditoria e tendo em vista as conceituações acima apresentadas, foi encaminhado aos principais órgãos responsáveis pela realização de ações disciplinares – Coped e Atec/DG – um questionário que buscou verificar aspectos relacionados à governança do processo e ao quadro de pessoal das unidades envolvidas.

²⁵ BRASIL, *Tribunal de Contas da União, Referencial Básico de Governança – aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. 2ª versão. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 28 dez. 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

104. A partir das informações obtidas via observação e mapeamento, bem como da análise das respostas, foram detectadas as situações a seguir, com as respectivas evidências:

a) não observação da atuação de uma gestão superior a avaliar, direcionar e monitorar todas as áreas envolvidas em processos disciplinares (liderança – sistema de governança):

- ausência de previsão legal sobre uma unidade administrativa ou comitê que tenha responsabilidades sobre a governança dos processos disciplinares em sua totalidade;
- ocorrências apontadas nos itens II.1.1 e II.2.1.

b) limitações na gestão do conhecimento concernente a processos disciplinares (estratégia):

- ausência de procedimento formal, posterior à conclusão do processo disciplinar, que informe às áreas pertinentes sobre os problemas detectados, motivando-as a rever os controles internos existentes a partir das seguintes reflexões, dentre outras:
 - quais controles falharam?
 - por que o problema não foi detectado pela chefia imediata?
 - como o problema pode ser evitado no futuro?
 - quais controles podem ser fortalecidos?
 - é necessário treinamento adicional?

c) limitação de ação(ões) que busque(m) disseminar e fortalecer atividades preventivas que permitam uma redução na instauração de processos disciplinares (controle):

- manifestação da Coped em entrevistas sobre a falta de pessoal e tempo para atividades preventivas.

d) limitações na documentação ou mapeamento de processos e atividades internas das unidades administrativas envolvidas (estratégia)²⁶:

- manifestação da Coped em resposta a questionário encaminhado pela equipe de auditoria, em que informa inexistir mapeamento de

²⁶ Convém salientar que o bom cumprimento desses aspectos guarda estreita ligação com a Diretriz 7 do Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados 2012/2023:

“Aprimorar a gestão da Câmara dos Deputados:

7.1 Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho.

7.2 Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas.

7.3 Assegurar a infraestrutura adequada e continuidade dos serviços.

7.4 Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida.

7.5 Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos.

7.6 Instituir serviços comuns ao Parlamento.”



todo o processo “Gerenciar Processos Disciplinares” à exceção dos procedimentos relacionados ao Serad/Coped;

- observação da equipe de auditoria quando do mapeamento inicial do processo.

105. Com relação a não observação da atuação de uma gestão superior a avaliar, direcionar e monitorar todas as áreas envolvidas em processos disciplinares, Atec/DG e Coped mencionaram atribuições legais que relacionam esta Comissão à governança de processos disciplinares. Entretanto, como revela o art. 30 da Portaria n. 12/2016²⁷, essas competências concentram-se:

- na atuação como órgão consultivo em matéria disciplinar;
- na apresentação de sugestões para o aprimoramento da disciplina;
- no desenvolvimento de atividades preventivas.

106. Não há, pois, menção clara a ações que pudessem configurar responsabilidade pela totalidade dos processos disciplinares; em especial, quanto às práticas de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão desses processos.

107. Convém considerar também que a Coped é instância com atribuições de gestão legalmente estabelecidas, que lhe conferem responsabilidade pela fase de inquérito das ações disciplinares²⁸. Conforme salientado no referencial de governança do TCU, gestão e governança possuem características próprias²⁹.

108. É pertinente observar ainda que, em momentos diversos desta auditoria, foi salientado pela Coped que o grande volume de processos anteriores e posteriores

²⁷ Vide parágrafo 9.

²⁸ Considerados os principais normativos que regulamentam os processos disciplinares, a Lei n. 8.112/1990, a Resolução n. 14/2012 e a Portaria n. 12/2016, as responsabilidades da Coped orientam-se para o inquérito disciplinar, enquanto as atribuições do Diretor-Geral restringem-se à instauração e ao julgamento.

²⁹ São funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

[...]

São funções da gestão:

- a) implementar programas;
- b) garantir a conformidade com as regulamentações;
- c) revisar e reportar o progresso de ações;
- d) garantir a eficiência administrativa;
- e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
- f) avaliar o desempenho e aprender. (p. 31).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

à criação dessa Comissão prejudica a realização de ações relativas à prevenção e ao mapeamento de processos³⁰.

109. Foi também mencionada pela Coped a existência de discussões acerca da criação de um comitê que assumisse responsabilidades de governança³¹.

110. Considerados os aspectos acima pontuados, é oportuno que se retomem discussões, a fim de que se defina e normatize sobre unidade administrativa ou comitê capaz de agregar as áreas envolvidas em processos disciplinares, de modo a avaliar, direcionar e monitorar as ações relativas à gestão desses processos.

111. Quanto à gestão do conhecimento concernente a processos disciplinares, mencionou-se que as informações são organizadas de modo a estabelecer um histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos das unidades da Casa, por intermédio de planilha Excel sobre gerência do Serad/Coped, até junho/2016, e do Sistema de Gestão de PADs, a partir de julho/2016.

112. Não houve referências à utilização dessas informações para efeitos, por exemplo, preventivos e corretivos. Ou seja, sobre a transformação da gestão da informação em gestão do conhecimento³².

113. De fato, ao realizar o mapeamento do processo, verificou-se também a ausência de uma rotina formalizada de encaminhamento das informações das ações

³⁰ É o que se observa em trecho de esclarecimento prestado por esse órgão:

Todos os itens abaixo indicam que a melhoria contínua na gestão dos PADs está deficitária, ficando restritas ao escasso tempo dos servidores envolvidos, pois somente atuam na gestão de processos e procedimentos desta Coped, no tempo livre entre um PAD e outro, investigações preliminares e juízos de admissibilidade.

- Novas denúncias e/ou representações com necessidade de instauração imediata sobrepondo-se a casos anteriores complexos ainda não finalizados;
- Déficit de pessoal na condução de investigação preliminar e juízo de admissibilidade, desta forma há que se atribuir mais tarefas aos servidores que conduzem e trabalham nas comissões processante e sindicantes;
- A Coped é um órgão recente, assim ainda carece de definições em seu processo de gestão, conhecimento esse que vem sendo adquirido a medida que os PADs são processados;

³¹ Conforme se observa no trecho a seguir:

Quando do encaminhamento para análise da DG do Regulamento da Coped (Portaria 12/2016), foi discutido a criação de um Comitê Gestor sobre a matéria disciplinar, no âmbito dos servidores da Câmara dos Deputados, a priori composto pela Coped, Depes, Secin e DG (Atec). Contudo, haja vista a carência de processos melhor documentados e definidos, a Comissão decidiu retomar a análise deste Comitê em momento mais oportuno.

³² Considera-se aqui informação como um conjunto de dados organizados em forma de mensagem, com alguma finalidade e relevância para seu receptor. Já o conhecimento é uma mistura de informações assimiladas, experiências vividas, valores e insights que se originam na mente de um indivíduo (conhecimento tácito) e que podem ser embutidos em documentos, repositórios, rotinas, processos, práticas e normas organizacionais (conhecimento explícito). DAVENPORT, Thomas; PRUSAK, Laurence. Conhecimento empresarial – como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.



disciplinares às unidades administrativas em cujos processos os problemas se verificaram (para possível revisão de procedimentos e melhoria de controles) e à Secin (para insumo no planejamento de ações de controle).

114. A importância de se formalizarem procedimentos relativos à gestão do conhecimento de processos disciplinares já havia sido mencionada por esta Secin no processo n. 128.059/2011, à fl. 23:

[...] a Coped, ao exercer sua competência de acompanhamento de todos os procedimentos disciplinares instaurados na Casa, acaba por identificar, mesmo não sendo sua finalidade institucional, vários riscos já materializados ou, simplesmente, fraudes. Esse conhecimento é de suma importância para a gestão e para a Secin, responsáveis pelo gerenciamento de riscos corporativos e pela avaliação de controles internos, respectivamente.

115. Assim, ainda que não se estabeleça como ação exclusiva da Coped, colocando-se como atribuição de unidade administrativa ou comitê que assuma a governança de processos disciplinares, é relevante que se formalizem procedimentos para a gestão do conhecimento das informações advindas desses processos.

116. No que tange à(s) ação(ões) que busque(m) disseminar e fortalecer atividades preventivas que permitam uma redução na instauração de processos disciplinares – complementando o que já fora tratado nos parágrafos 57 a 62 –, é oportuno considerar que a prática de atividades preventivas é competência da Coped, segundo o inciso VI do art. 30 da Portaria n. 12/2016:

VI – desenvolver atividades destinadas à prevenção da ocorrência de infrações disciplinares;

117. Nesse sentido, os gestores da Coped e da Atec/DG informaram sobre o caráter preventivo das penalidades e da presença de sugestões para melhorias nos relatórios finais das ações administrativas.

118. Mencionaram também sobre a existência de discussões acerca da criação de campanhas de conscientização junto aos servidores para ações passíveis de sofrerem processos disciplinares.

119. Como discorrido no item acima, práticas relacionadas à gestão do conhecimento contribuem para a implementação de ações preventivas; em especial, aquelas pertinentes à gestão de riscos.

120. A disseminação da gestão e mitigação de riscos corporativos é hoje tendência na Administração Pública³³, conforme é possível vislumbrar em diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU)³⁴.

³³ Nesse sentido, vide Instrução Normativa Conjunta n. 1 de 2016, da Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

³⁴ A título de exemplificação, citam-se: 1603/2008, 2471/2008, 1233/2012, 2585/2012, 1200/2014, 2569/2014, 3051/2014 e 1273/2015, todos do Plenário daquela Corte.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo "Gerenciar Processos Disciplinares"
Processo n. 133.045/2016

121. Além disso, aquela Corte de Contas demandou à Câmara dos Deputados a abordagem do tema na avaliação dos processos de prestação de contas referentes aos anos de 2011 (Acórdão n. 2114/2016 – Primeira Câmara), de 2012 (Acórdão n. 3619/2016 – Primeira Câmara) e de 2013 (Acórdão n. 5589/2015 – Primeira Câmara)³⁵.

122. Assim, a governança voltada para ações preventivas a partir de detecções de riscos materializados e de objetos de fraudes é caminho que deve nortear a gestão de processos disciplinares.

123. Quanto à documentação e formalização dos processos de trabalho envolvendo as ações disciplinares, os gestores da Coped informaram que se encontram mapeadas apenas as atividades do Serad sem, entretanto, a utilização da notação *Business Process Modeling Notation* (BPMN). Já a Atec/DG esclareceu que os pareceres, emitidos após a fase instrutória, devem ser individualizados, não cabendo padronização.

124. Considerando-se os pontos apresentados nos itens II.1.1 e II.2.1, observa-se a existência de problemas associados à regularidade formal e operacionalidade do processo "Gerenciar Processos Disciplinares".

125. Acredita-se que a ausência de uma visão geral desse processo, com a identificação das ações específicas das unidades administrativas envolvidas, seja uma das causadoras dos problemas detectados; em especial, das lacunas na passagem de uma área a outra.

126. O mapeamento do processo possibilita a identificação dos riscos e controles necessários para dirimi-los, a definição clara e formalizada dos responsáveis por cada atividade nas unidades administrativas pertinentes e a padronização de procedimentos.

127. Ao realizar o planejamento desta auditoria, a equipe responsável consolidou esse mapeamento. As informações reunidas, já repassadas aos gestores, podem auxiliá-los em uma revisão mais detida para a consecução da modelagem do processo.

³⁵ Neste último, salienta-se o caráter de determinação:

"1.7.1. Determinar à Câmara dos Deputados com fundamento no art. 208, §2º, do RI/TCU, que, se ainda não o fez:

c.3) promova melhorias no processo de diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los;

c.4) promova melhoria na definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão;

c.5) promova melhorias no nível de avaliação de riscos de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo;

c.6) promova melhoria na mensuração e classificação dos riscos identificados, de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão; e

c.7) adote ou promova melhorias no registro de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade".



128. A gestão de processos, elemento componente do planejamento estratégico da Câmara dos Deputados³⁶, pressupõe o mapeamento e a modelagem a partir dos procedimentos seguintes: compreensão do processo atual (As Is), análise do processo atual, projeção do processo futuro (To Be), coordenação da implementação do processo To Be, implantação do processo To Be³⁷.

129. A notação adotada na Casa (BPMN), por sua vez, propicia a elaboração de modelos de processos por intermédio de fluxogramas, capazes de concentrar grande gama de informações e facilitar a visualização dos principais elementos de um processo, a saber: os órgãos atuantes; as atividades componentes; o fluxo de atividades e informações; os documentos produzidos; os pontos de decisão e controle; e os sistemas e repositórios de dados.

130. Assim, a modelagem do processo em análise, relacionada à gestão de riscos e do conhecimento, em muito pode contribuir para o aprimoramento das ações disciplinares no âmbito da Câmara dos Deputados.

131. Finalmente, é pertinente observar que a consideração de processos, riscos e gestão do conhecimento encontra referência na definição de uma instância de governança que avalie, direcione e monitore a totalidade do processo “Gerenciar Processos Disciplinares”.

132. Nesse sentido, conforme acima exposto, o estabelecimento de um responsável pela governança poderá contribuir para a resolução dos problemas identificados na presente auditoria.

IV. BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA AÇÃO DE CONTROLE

133. Em cumprimento ao disposto no art. 3º da Portaria/Secin n. 2, de 22/2/2013, espera-se que os desdobramentos da presente ação de controle promovam os seguintes benefícios à gestão da Câmara dos Deputados:

- a) melhoria da organização administrativa;
- b) melhoria nos controles internos;
- c) melhoria na forma de atuação;
- d) melhoria dos resultados apresentados; e

³⁶ A Portaria n. 233, de 28/12/2009 estabelece o modelo de gestão estratégica da Câmara dos Deputados.

³⁷ Para mais informações, ver: Guia de Análise e Melhoria de Processos na Câmara dos Deputados: https://camaranet.camara.gov.br/documents/37194/5418079/Cartilha_Processos_PORTAL.pdf/8f77e212-25c4-436f-ac28-77f44213e4a5.



e) recomendação para aprimoramento de textos legais.

V. CONCLUSÃO

134. O presente trabalho teve por objetivo avaliar o processo “Gerenciar Processos Disciplinares” com enfoque nas ações posteriores ao estabelecimento da Comissão Permanente de Disciplina, constituída no ano de 2012, por meio da Resolução n. 14, por quadro fixo de servidores.

135. Observa-se que, desde a criação da Coped, houve nítida melhoria na qualidade dos trabalhos desenvolvidos nos processos disciplinares na Casa, em parte pela especialização dos servidores lá lotados – que agora dedicam-se exclusivamente a essa atividade –, em parte pelo ganho que a padronização de rotinas e uniformidade de interpretação trouxe ao processo como um todo.

136. Contudo, as fragilidades formais (prazos processuais e prescricionais, datação de documentos e transparência do processo) e operacionais (informações sobre a tramitação de processos no Sidoc, padronização de procedimentos e instalações físicas da Coped), apontadas nos itens II.1.1 e II.2.1 deste relatório, justificam o encaminhamento de recomendações de melhoria aos gestores.

137. Entre as causas que respondem pela maioria das falhas apontadas estão o grande número de processos acumulados anteriores à constituição da Coped, a limitação do quadro de pessoal e das instalações físicas dessa Comissão, bem como a inexistência formal de instância de governança que direcione, avalie e monitore o processo como um todo.

138. Nesse contexto, o aperfeiçoamento da governança, que deve considerar ações relativas à modelagem do processo, à gestão de risco e à gestão do conhecimento com ênfase em informações que orientem atitudes preventivas, representará um salto ao processo “Gerenciar Processos Disciplinares”.

139. De fato, em relação a ilícitos administrativos, é preciso planejar e efetivar ações de prevenção. A Administração Pública brasileira tem se aproximado dessa tendência, elaborando mecanismos de controle preventivo, como se verifica da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) em seu art. 1º, §1º:

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios [...]

140. Sendo assim, a promoção de uma cultura de licitude e a utilização das informações existentes sobre o histórico de fraudes no fortalecimento dos controles internos das unidades administrativas constituem mecanismos capazes de reduzir o número de ilícitos administrativos e, conseqüentemente, a instauração de processos administrativos disciplinares.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

SECIN
Fl.
Ass.

141. Nesse prisma, espera-se que os resultados desta ação de controle contribuam para o aprimoramento do processo e para a não redução da atividade correcional, na Câmara dos Deputados, à sua dimensão repressiva.

142. Por fim, registra-se o especial agradecimento à Comissão Permanente de Disciplina, pelo profissionalismo e colaboração prestada durante a execução dos testes da presente ação de controle, e aos dirigentes e técnicos dos demais órgãos auditados (DG, Atec/DG e Depes), que bem subsidiaram os trabalhos da equipe.

Brasília, 30 de dezembro de 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

APÊNDICE I

Demora no andamento da apuração disciplinar (SI, SA ou PAD) pela autoridade competente após a ciência do fato

	Processo	Data de conhecimento do fato	Instauração Inicial	Lapso em Dias ³⁸
1	101.702/2013	18/09/2013	19/12/2013 (SA)	93
2	101.713/2013	02/10/2013	19/12/2013 (SA)	79
3	110.598/2013	16/04/2013	10/12/2013 (PAD)	239
4	112.582/2013	22/04/2013	02/07/2013 (SI)	72
5	118.736/2013	26/12/2013	24/02/2014 (PAD)	61
6	122.967/2013	11/10/2013	24/02/2014 (PAD)	137
7	124.180/2013	11/11/2013	24/02/2014 (SA)	106
8	134.368/2013	22/04/2013	02/07/2013 (SI)	72
9	134.371/2013	22/04/2013	02/07/2013 (SI)	72
10	101.225/2014	23/01/2014	24/02/2014 (PAD)	33
11	116.367/2014	12/06/2014	03/08/2015 (PAD)	418
12	124.671/2015	29/05/2015	25/09/2015 (SA)	120

APÊNDICE II

Não identificação de procedimento de controle relatado pela Coped, que prevê a abertura das ações disciplinares antes de completado o menor prazo prescricional (180 dias para advertência)

	Processo	Tempo entre o conhecimento do fato pela autoridade competente e a publicação da Portaria de instauração do PAD ou SA
1	110.598/2013	239 dias (7 meses e 29 dias)
2	116.367/2014	418 dias (1 ano, 1 mês e 23 dias)

³⁸ O lapso foi calculado considerando-se a data de entrada do processo no Gabinete do DG, constante do Sidoc, dando conhecimento do fato.



APÊNDICE III

Ausência de encaminhamento de informação sobre ação disciplinar à unidade de recursos humanos

e

Ausência de informações ou informações incompletas sobre a tramitação de processos no Sidoc

	Processo	Tipo		Processo	Tipo
1	101.702/2013	SA	7	124.180/2013	SA
2	101.713/2013	SA	8	134.368/2013	PAD
3	110.598/2013	PAD	9	134.371/2013	PAD
4	112.582/2013	PAD	10	101.225/2014	PAD
5	118.736/2013	PAD	11	116.367/2014	PAD
6	122.967/2013	PAD	12	124.671/2015	SA

APÊNDICE IV

Ausência de datas ou datas incompletas nos documentos emitidos pela Assessoria Técnica e pela Diretoria-Geral

	Processo	Tipo		Processo	Tipo
1	101.702/2013	SA	6	134.368/2013	PAD
2	110.598/2013	PAD	7	134.371/2013	PAD
3	112.582/2013	PAD	8	116.367/2014	PAD
4	122.967/2013	PAD	9	124.671/2015	SA
5	124.180/2013	SA			



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo “Gerenciar Processos Disciplinares”
Processo n. 133.045/2016

APÊNDICE V

Conclusão do PAD ou SA acima dos prazos legalmente previstos

	Processo	Ação Disciplinar	Conclusão (em dias) e período dos trabalhos
1	101.702/2013	SA	205 19/12/13 a 11/7/14
2	101.713/2013	SA	69 12/12/13 a 31/3/14
3	105.644/2013	PAD	881 11/3/13 a 18/9/15
4	105.650/2013	PAD	915 11/3/13 a 22/10/15
5	105.659/2013	PAD	177 11/3/13 a 03/9/13
6	105.666/2013	PAD	746 11/3/13 a 06/5/15
7	108.836/2013	PAD	342 09/5/13 a 26/5/14
8	110.598/2013	PAD	491 10/12/13 a 25/5/15
9	111.529/2013	PAD	360 09/5/13 a 13/6/14
10	112.582/2013	PAD	429 10/12/13 a 24/3/15

	Processo	Ação Disciplinar	Conclusão (em dias) e período dos trabalhos
11	116.656/2013	PAD	817 17/6/13 a 22/10/15
12	118.736/2013	PAD	170 24/2/14 a 13/8/14
13	122.967/2013	PAD	170 24/2/14 a 13/8/14
14	124.180/2013	SA	110 24/2/14 a 13/6/14
15	128.808/2013	PAD	362 26/2/15 a 22/2/16
16	134.368/2013	PAD	288 10/12/13 a 15/12/14
17	134.371/2013	PAD	422 10/12/13 a 05/02/15
18	113.641/2014	PAD	260 05/3/15 a 19/11/15
19	128.547/2015	PAD	215 03/8/15 a 04/3/16



APÊNDICE VI

Julgamento, pela autoridade competente, fora do prazo legalmente previsto (20 dias)

Com relação aos 12 processos concluídos até 7/4/2016, o prazo legalmente previsto não foi observado nos seguintes casos:

	Processo	Dias entre o recebimento na DG e o julgamento
1	101.702/2013	128
2	101.713/2013	334
3	110.598/2013	115
4	112.582/2013	313
5	124.180/2013	193

	Processo	Dias entre o recebimento na DG e o julgamento
6	134.368/2013	202
7	134.371/2013	55
8	101.225/2014	148
9	124.671/2015	121

Quanto aos 17 processos que, em 7/4/2016, ainda não haviam sido julgados, todos extrapolaram o prazo legal. Dentre eles, 16 tiveram a decisão final proferida pelo Senhor Diretor-Geral em data posterior e 1 aguarda julgamento até o presente. Para este último, o dia informado na tabela abaixo considerou a data de fechamento desta matriz (13/12/2016).

	Processo	Decisão em dias	Período	Observação
1	105.644/2013	366	21/09/15 a 20/09/16	
2	105.650/2013	294	29/10/15 a 17/08/16	
3	105.666/2013	248	21/09/15 a 25/05/16	
4	105.659/2013	990	09/09/13 a 25/05/16	
5	108.836/2013	720	30/05/14 a 18/05/16	
6	111.529/2013	834	20/06/14 a 30/09/16	• Não houve a publicação da decisão no BA.
7	116.656/2013	301	23/10/15 a 18/08/16	
8	128.808/2013	238	26/02/16 até 20/10/16	• Relatório final da Coped aguardando julgamento.
9	113.641/2014	383	20/11/15 até 06/12/16	
10	100.436/2015	244	03/12/15 a 02/08/16	• Não houve a publicação da decisão no BA. • A decisão do DG está sem data. • 2/8/2016 foi a data em que o processo saiu da DG.
11	111.619/2015	130	11/03/16 a 18/07/16	



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos
Auditoria no processo "Gerenciar Processos Disciplinares"
Processo n. 133.045/2016

12	111.657/2015	182	19/01/16 a 18/07/16	
13	111.661/2015	327	15/01/16 até 06/12/16	
14	111.666/2015	76	11/03/16 a 25/05/16	
15	111.681/2015	134	07/03/16 a 18/07/16	
16	111.684/2015	130	11/03/16 a 18/07/16	
17	128.547/2015	218	07/03/16 a 10/10/16	

APÊNDICE VII

Ausência de publicação no Boletim Administrativo da decisão final do Diretor-Geral acolhendo ou não o relatório da Comissão

	Processo
1	111.529/2013
2	100.436/2015

APÊNDICE VIII

Ocorrência de prescrição após a abertura das ações disciplinares

	Processo	Tipo	Punição sugerida no relatório	Data de prescrição da punição	Intervalo de tempo entre instauração e relatório final (dias/datas)	Onde prescreveu e por quantos dias além do prazo fatal?
1	108.836/2013	PAD	Advertência	25/03/2014	383 09/05/13 a 26/05/14	Coped - 63
2	111.529/2013	PAD	Advertência	25/03/2014	401 09/05/13 a 03/06/2014	Coped - 81
3	105.666/2013	PAD	Advertência	25/01/2014	787 11/03/13 a 06/05/15	Coped - 467