

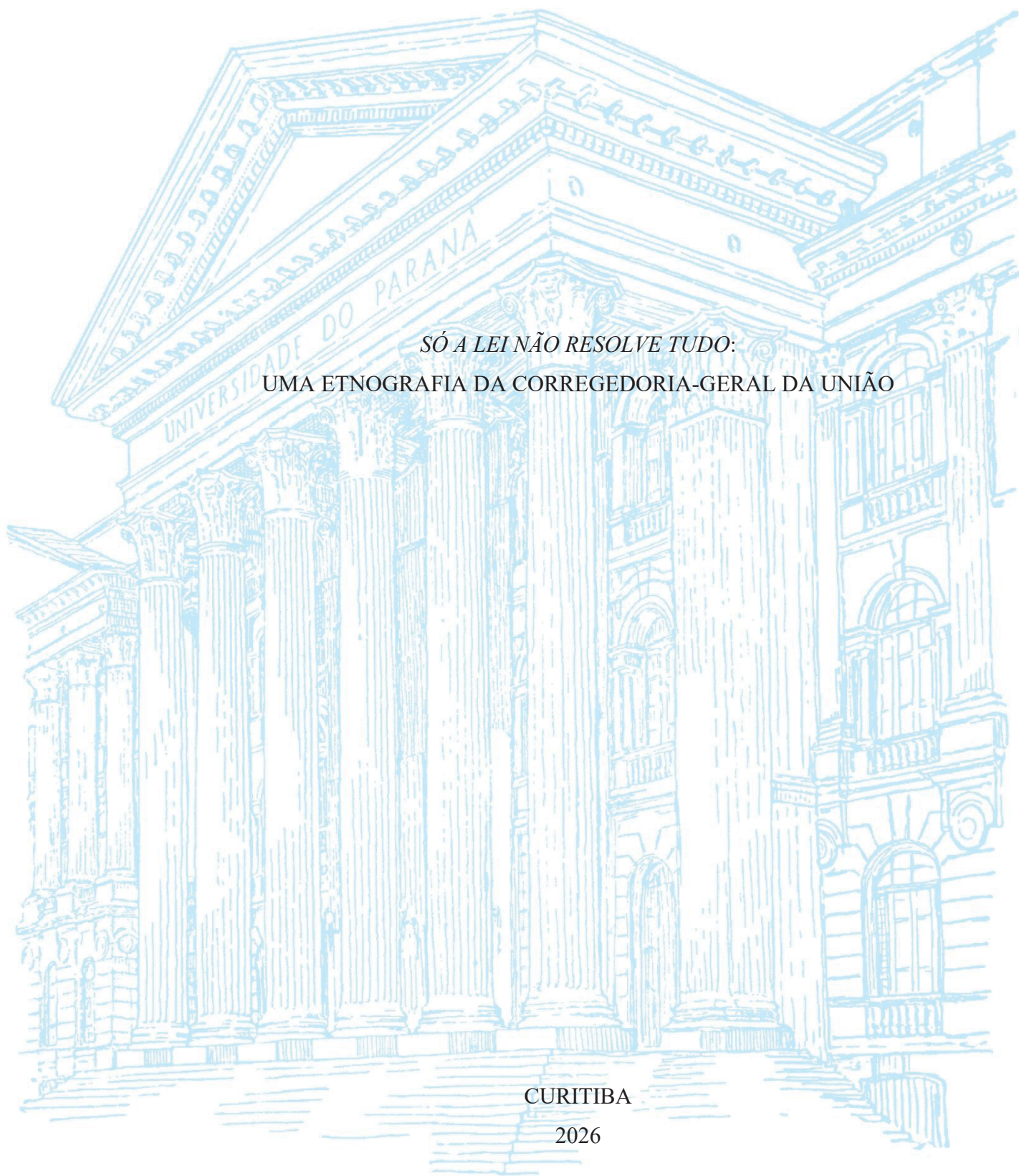
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LISE VOGT FLORES

SÓ A LEI NÃO RESOLVE TUDO:
UMA ETNOGRAFIA DA CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

CURITIBA

2026



LISE VOGT FLORES

SÓ A LEI NÃO RESOLVE TUDO:
UMA ETNOGRAFIA DA CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Antropologia e Arqueologia, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Antropologia.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ciméa Barbato Bevilaqua.

CURITIBA

2026

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS

Flores, Lise Vogt

Só a lei não resolve tudo : uma etnografia da Corregedoria-Geral da União. / Lise Vogt Flores. – Curitiba, 2026.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Arqueologia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ciméa Barbato Bevilaqua.

1. Brasil. Corregedoria-Geral da União. 2. Servidores públicos - Auditoria. 3. Reforma administrativa. 4. Direito administrativo.
I. Bevilaqua, Cimea Barbato, 1965-. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Arqueologia.
III. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanoéla Nogueira Dias CRB-9/1607



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ANTROPOLOGIA E
ARQUEOLOGIA - 40001016027P9

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ANTROPOLOGIA E ARQUEOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **LISE VOGT FLORES**, intitulada: **"Só a lei não resolve tudo": uma etnografia da Corregedoria-Geral da União**, sob orientação da Profa. Dra. CIMÉA BARBATO BEVILAQUA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Fevereiro de 2026.

Assinatura Eletrônica
27/02/2026 11:57:35.0
CIMÉA BARBATO BEVILAQUA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
27/02/2026 09:34:12.0
SIMONE MAGALHÃES BRITO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB)

Assinatura Eletrônica
27/02/2026 08:10:23.0
LETÍCIA CARVALHO DE MESQUITA FERREIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO)

Assinatura Eletrônica
27/02/2026 08:05:11.0
ANTONIO CARLOS DE SOUZA LIMA
Avaliador Externo (MUSEU NACIONAL)

Assinatura Eletrônica
03/03/2026 11:17:59.0
JOÃO FREDERICO RICKLI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Para meus filhos Clara, Henrique e Aurora.

AGRADECIMENTOS

Sou muito grata a Deus e a tudo que me acontece, confiante de que meus caminhos são trilhados junto d'Ele. A conclusão do Doutorado é um grande sonho realizado, uma etapa importante de outro desejo que, talvez um dia, eu possa realizar: tornar-me professora. Como é sabido, uma tese não se escreve sozinha: por isso, são tantas pessoas a quem desejo reportar meus mais sinceros agradecimentos, expressando o quanto foram importantes para esse projeto.

Agradeço aos(às) professores(as) e servidores(as) do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Arqueologia (PPGAA) da Universidade Federal do Paraná, que tanto me auxiliaram na formação já desde o Mestrado. À CAPES, pela concessão de oito meses de bolsa-auxílio. Aos colegas do PPGAA agradeço pelas trocas e parcerias, especialmente à Marta, Fran, Dani e Igor.

Aos(às) professores(as) que integraram a Banca de Qualificação, Prof. João Frederico Rickli e Profa. Letícia Carvalho de Mesquita Ferreira, pelas contribuições valorosas, as quais busquei incorporar, ainda que com minhas limitações, no texto final. Ao Prof. João muito agradeço por ter me oportunizado cursar docência orientada junto dele: observando sua condução dos alunos aprendi muito sobre respeito, acolhimento e um sentido de ensinar que se preocupa com o melhor para a formação do outro.

Aos(às) professores(as) da Banca de Defesa Final: Antônio Carlos de Souza Lima, Letícia Carvalho de Mesquita Ferreira, Simone Magalhães Brito e João Frederico Rickli, agradeço pelo aceite em apreciar e avaliar este trabalho.

À minha orientadora, Profa. Ciméa Barbato Bevilaqua, por todo apoio e carinho com que me conduziu. Por tanta sabedoria, conhecimento, generosidade, delicadeza e paciência. Gostaria de lhe creditar as melhores ideias desta tese; sem suas luzes eu não conseguiria.

Aos interlocutores da pesquisa, especialmente aos auditores da Corregedoria-Geral da União, que gentilmente me deram acesso a suas práticas de trabalho, documentos, produções técnicas e, sobretudo, pela partilha de seus ideais de serviço público: desejo agradecer ao auditor Daniel, em nome de quem dedico minha sincera gratidão a esse coletivo de servidores. Aos corregedores das instituições federais de ensino, pela acolhida deste projeto e possibilidades de diálogo e aprendizado junto de seus desafios: agradeço à corregedora Adilce, por todas as portas que abriu para minha pesquisa de campo.

Sendo eu também integrante do mundo do serviço público, não poderia deixar de agradecer à minha instituição, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, pelas possibilidades que me auxiliaram à consecução do Doutorado: aos primeiros chefes da Diretoria de Gestão de Pessoas, Marcelo e Kelly, pela autorização da redução de meu horário de trabalho para cursar o Doutorado. Aos atuais chefes, Elzimar e Angela, pela permissão da continuidade dessa redução, bem como pela concessão de três meses finais de licença-capacitação, para conclusão da escrita da tese. Às colegas da Secretaria de Desenvolvimento de Pessoas, Vani e

Veri, pelas orientações burocráticas sobre as possibilidades de conciliar estudo e trabalho. Muito especialmente às colegas da Assessoria de Legislação, Renata e Lucimara, por terem suportado a nossa excessiva carga de trabalho, com muita competência e dedicação, diante das minhas ausências. Aos colegas da Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos do Campus Medianeira, pelo apoio constante.

Agradeço à minha família, minha mãe, pai e irmão, pela torcida e amor. Especialmente à minha mãe, por ter me ensinado desde cedo o valor dos estudos e por todas suas orações por mim. À Silmara, por ter sido apoio no cuidado das crianças durante esses quase cinco anos de curso.

Desejo agradecer por terem estado junto comigo, dividindo alegrias e angústias: às queridas amigas gaúchas Ale, Daia, Pam, Ingrid e Silvana, pelas trocas diárias. Às amigas paranaenses: Cris, Angela, Kelly, Ju, Flávia, Bianca e Laura, por todo companheirismo materno. À querida Adelaide, pela inspiração cotidiana.

Ao meu esposo Rodrigo, porto seguro desta e de tantas vidas que teremos unidos, por todo amor, graça, encorajamento e bom ânimo com que me abraça sempre. Por ter me apoiado tanto com as crianças nos momentos em que estive mergulhada na pesquisa de campo (e na escrita).

E, finalmente, agradeço às três pequenas pessoas que amarei para sempre, que tudo faço pensando nelas: Clara (9 anos), Henrique (7 anos) e Aurora (que completará 5 anos no mês de defesa desta tese).

Aurora esteve em meu ventre na preparação para a seleção do Doutorado. Com poucos dias de nascida, em fevereiro de 2021, fizemos juntas a prova para ingresso no PPGAA e unidas estivemos durante aquele delicado ano de pandemia, assistindo a todas as aulas pela plataforma Teams, entre mamadas, fraldas e sonecas. Hoje me emociono profundamente quando a ouço dizer “que bonitas as letrinhas que está colocando aí”, vendo-me redigir a tese.

Vocês três me acompanharam estudando e pesquisando e desejo, do fundo do meu coração, que guardem consigo a imagem de uma mãe não apenas vivendo momentos de profundo esforço e preocupação, mas sobretudo realizando um sonho. Que de alguma maneira isso encha o coração de vocês de alegria e de vontade de serem felizes e bons, cada qual em seu caminho.

Fizemos tudo isso juntos.

RESUMO

Este trabalho é um estudo etnográfico sobre a Corregedoria-Geral da União (CRG). A pesquisa trata de uma série de iniciativas que vêm se desdobrando desde a criação do órgão ao qual ela se vincula, a Controladoria Geral da União (CGU), em 2003, e que vêm consolidando a CRG nos dias atuais como uma instituição cuja atuação tem amplo impacto sobre a vida funcional de servidores públicos federais. A intenção é compreender suas formas de produção de mecanismos, normas e artefatos de controle (e elaboração) do serviço público federal. Falarei aqui de modos de identificação e enquadramento de condutas que se tornam transgressões ao serviço público a partir da percepção gerada pelos servidores da CRG (auditores) e que resultam, dentre outras medidas, em meios de direção da atividade funcional do servidor e criação de consensos, destinando-se a ser aplicadas por um público-alvo específico, qual seja, os corregedores das instituições públicas (aqueles que lideram uma unidade de correição dentro de uma instituição, ou seja, que coordenam as atividades disciplinares e sancionadoras dentro de um órgão público). Para esse objetivo, percorro os caminhos da correição: iniciando pela própria Corregedoria-Geral da União (CRG) e a elaboração de um direito administrativo disciplinar brasileiro; o trabalho dos auditores, os agentes públicos da CRG e que dão vida e impulso aos entendimentos sobre como o serviço público deve (e não deve) ser; o objetivo de expansão normativa da CRG em diversas frentes (em normas escritas, em sistemas e faladas); o projeto ePAD, um sistema eletrônico criado pela CRG que mudou a forma dos processos administrativos disciplinares; e, finalmente, a compreensão de que todas essas medidas, em conjunto, colaboram para a produção de teorias de Estado. A pesquisa possibilitou concluir que todas as iniciativas que se originam desse órgão específico – a Corregedoria-Geral da União – estão produzindo uma *reforma administrativa silenciosa*, que ganha impulso não pela via tradicional de produção legislativa propriamente dita, mas por essa múltipla produção normativa administrativa, que se concretiza a partir de relações de convencimento e confiança, entre auditores e corregedores (buscando contornar tensões e resistências). A expressão mais recente dessas práticas de padronização – um dos pilares da fabricação do direito disciplinar que emana da CRG (e com potencial de maior alcance para o objetivo de uniformizar) constitui-se no ePAD. Identifiquei nas ações dos auditores um horizonte ideal, a partir de bens públicos que desejam promover: unidade/uniformidade de entendimentos, qualificação do serviço público e processos disciplinares mais “justos”. O trabalho de campo foi realizado no período de março de 2022 a julho de 2025 nas cidades de Curitiba, Belo Horizonte e Brasília, compreendendo observações, entrevistas presenciais e remotas, além da análise de documentos.

Palavras-chave: Corregedoria-Geral da União. Direito administrativo sancionador. Correição. Reforma Administrativa. Estado.

ABSTRACT

This dissertation is an ethnographic study of the Brazilian National Disciplinary Office (Corregedoria-Geral da União – CRG). The research examines a series of initiatives that have unfolded since the creation of the agency to which it is linked — the Brazilian Office of the Comptroller General (Controladoria-Geral da União – CGU), in 2003 —, and which have consolidated the CRG as an institution whose actions have a broad impact on the professional lives of federal civil servants. The aim is to understand CRG’s production of mechanisms, norms, and artifacts for controlling (and shaping) the federal civil service. Based on the perceptions generated by CRG staff (auditors), I discuss forms of identifying and framing behaviors as transgressions against the public service which result, among other measures, in the creation of consensus and instruments for directing the activity of public servants, intended for a specific target audience—namely, the disciplinary officers of public institutions (those who lead an internal affairs unit within an institution, that is, who coordinate disciplinary and sanctioning activities within a public body). To this end, I explore the pathways of civil service oversight: the National Disciplinary Office (CRG) itself and the development of a Brazilian administrative disciplinary law; the work of the auditors, the CRG’s public agents who give life and momentum to understandings of how the public service should (and should not) be; the CRG’s goal of normative expansion on multiple fronts (in written rules, in systems, and orally); the ePAD project, an electronic system created by the CRG that reconfigured disciplinary proceedings; and, finally, the understanding that all these measures, taken together, contribute to the production of theories of the State. The research made it possible to conclude that the initiatives originating from this particular agency—the Corregedoria-Geral da União—are producing a *silent administrative reform*, driven not by the traditional route of formal legislative production, but through multiple forms of administrative normative production, which is realized through relationships of persuasion and trust between auditors and internal affairs officers (seeking to navigate tensions and resistance). The most recent expression of these standardization practices—one of the pillars in the making of the disciplinary law emerging from the CRG (and with greater potential reach for the goal of uniformization)—is the ePAD. I identified in the auditors’ actions an ideal horizon grounded in the public goods they seek to promote: unity/uniformity of understandings, qualification of the public service, and more “fair” disciplinary processes. Fieldwork was conducted from March 2022 to July 2025 in the cities of Curitiba, Belo Horizonte, and Brasília, involving observations, in-person and remote interviews, and document analysis.

Keywords: Brazilian National Disciplinary Office; Administrative Sanctioning Law; Internal Affairs; Administrative Reform; State.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO	11
1.2	DOS PROCESSOS DISCIPLINARES À CORREGEDORIA: CONSTRUINDO O OBJETO DE PESQUISA.....	17
1.3	DOS ITINERÁRIOS DO CAMPO.....	23
1.4	SOBRE OS CAPÍTULOS.....	27
2	A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO E UM DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	30
2.1	O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR BRASILEIRO: “SÓ AS LEIS NÃO BASTAM”	30
2.2	O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	39
2.3	O CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO E SUAS COMPETÊNCIAS	42
2.4	UMA NOVA FORMA DE FAZER CORREIÇÃO: A PANDEMIA E MUDANÇAS À VISTA	43
3	AUDITORES EM AÇÃO	47
3.1	O QUE FAZ UM AUDITOR?	47
3.2.	BIOGRAFIAS CONSTRUÍDAS NO SERVIÇO PÚBLICO	56
3.2.1	Um ex-corregedor-geral da União	56
3.2.2	Uma auditora experiente	61
3.2.3	Um auditor e um sistema	65
3.3	AS DIFERENTES FORMAS DE FAZER CORREIÇÃO	67
3.4	“TEM QUE DAR EXEMPLO”: O AUDITOR-ESTRELA	68
4	A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO EM NORMAS ESCRITAS	79
4.1	INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA: UMA REGRA EM TRÊS DOCUMENTOS	82
4.1.1	No início, era uma Instrução Normativa	83
4.1.2	Depois, uma Nota Técnica	88
4.1.3	Finalmente, uma Portaria	90
4.2	AS NOTAS TÉCNICAS	93
4.3	MANUAIS E GUIAS	108
5	O CÁLCULO DA PENA ADMINISTRATIVA: NORMAS EM SISTEMAS	112
5.1	“O CÁLCULO DE ARMANDO”.....	117
5.2	O SEGUNDO ESTUDO DE DOSIMETRIA DA PENA	120

5.3	A CALCULADORA	128
5.4	O GUIA	129
5.5	CALCULANDO COM A AUDITORA: APLICANDO O GUIA NA PRÁTICA	135
5.5.1	Dos pontos da calculadora à pena	138
5.5.2	Da pena “justa” aos pontos da calculadora: o caminho de volta	147
5.6	QUEM DECIDE A PENA?	149
6	AUDITORES E CORREGEDORES EM ENCONTRO: NORMAS FALADAS.	156
6.1	OS ENCONTROS DE CORREGEDORIAS: “MOSTRANDO O ESTADO COMO ELE DEVE SER”.	159
6.2	A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO EM ENCONTROS VIRTUAIS	171
6.2.1	PADcast: “a correção de um jeito fácil, em poucos minutos”	172
6.2.2	Lives no Youtube: fortalecendo o Sistema de Correição	173
7	O PROJETO EPAD	180
7.1	“O PAD MUDOU”: O PROCESSO DISCIPLINAR EM UM SISTEMA ELETRÔNICO	181
7.1.1	Por que mudar?.....	181
7.1.2	Por quem mudou?	188
7.2	FAZENDO UM NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	190
7.2.1	A matriz de responsabilidade e o juízo de admissibilidade: quando a denúncia vira processo.....	191
7.3	UM SISTEMA QUE FORTALECE O SISTEMA.....	200
7.3.1	Os corregedores da educação: uma adesão resistida.....	200
7.3.2	O que se quer transformar?.....	215
	CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFORMANDO O ESTADO	224
	REFERÊNCIAS.....	245

1 INTRODUÇÃO

1.1 A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

“Bem-vindo ao coração da responsabilização administrativa dos agentes públicos do Poder Executivo Federal, bem-vindo à Corregedoria-Geral da União”¹.

Esta tese é sobre a Corregedoria-Geral da União (CRG). A pesquisa trata de uma série de iniciativas que vêm se desdobrando desde a criação do órgão ao qual ela se vincula, a Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, e que vêm consolidando a CRG nos dias atuais como uma instituição cuja atuação tem amplo impacto sobre a vida funcional de servidores públicos federais.

A CGU, por sua vez, está ligada diretamente à Presidência da República e é responsável pela *defesa do patrimônio público* e pela *transparência na gestão*². Essas medidas, que serão descritas ao longo da tese, ganharam mais velocidade e impulso em um período recente, na forma de produção de mecanismos, normas e artefatos de comando (e elaboração) do serviço público federal. Falarei aqui de modos de identificação e enquadramento de condutas que se tornam transgressões ao serviço público a partir da percepção gerada pelos servidores da CRG e que resultam, dentre outras medidas, em meios de controle da atividade funcional do servidor público federal.

A Corregedoria-Geral da União nasce substituindo mecanismos anteriores e junto com ela vai surgindo uma ideia de produção de um *sistema federal de controle*. Com a criação em 2005 do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor), pelo Decreto Federal nº 5.480/2005, a CRG passou a ocupar o lugar de órgão central do SisCor, com funções de combate à corrupção e aperfeiçoamento da gestão pública por intermédio da atividade correccional.

O mundo em que me insiro como pesquisadora é o da Administração Pública Federal (APF). O conjunto de servidores públicos que a integram são regidos por uma lei específica, reconhecida por muito tempo como Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais

¹ Fala inicial do vídeo institucional da Corregedoria-Geral da União publicado no canal oficial da instituição no Youtube. “Vídeo Institucional da Corregedoria-Geral da União”, 2024. 1 vídeo (2 min 14 s). Canal da Controladoria-Geral da União – CGU (@CGUoficial). Disponível em: youtube.com/watch?v=7xwnztDLMX0. Acesso em: 7 dez. 2024.

² Opto pela menção em formato itálico pois são referências da descrição do órgão no site institucional: CGU – Controladoria-Geral da União (CGU). **Institucional**. Brasília: [s.n.], 2024. Disponível em: gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional. Acesso em: 10 fev. 2025.

(Lei n.º 8.112/90)³. Esses funcionários diferem de outros trabalhadores do Brasil por não serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e sim por aquela lei e, particularmente, por terem assegurada estabilidade em suas carreiras, uma vez que somente podem ser demitidos (a chamada pena expulsiva)⁴, ou mesmo receberem outras penalidades menos graves como uma advertência (anotação da penalidade em seus assentamentos funcionais) ou suspensão (impossibilidade de trabalhar por um número determinado de dias, com perda de remuneração correspondente), por exemplo, após o devido processo administrativo disciplinar.

De modo esquemático, o processo administrativo disciplinar⁵ é um conjunto de documentos que registram a apuração de uma possível irregularidade cometida por servidor público, conduzida sempre por uma comissão processante composta por três membros integrantes do serviço público federal. É seu papel investigar a denúncia e permitir que o servidor acusado faça sua defesa e, ao final, emitir um relatório com suas conclusões (indicando se o servidor acusado é culpado ou não e qual penalidade deverá ser imposta a ele). Esse relatório final será necessariamente avaliado por uma Procuradoria Jurídica e, constatada a regularidade do processo (ou seja, se ele preenche os requisitos formais que a lei exige), este irá para julgamento da autoridade máxima do órgão do servidor acusado. No caso das universidades/institutos federais, que terão destaque especial nesta tese, costuma ser o(a) Reitor(a).

Quando da criação do SisCor⁶, que mencionei acima, iniciou-se um movimento de constituição de unidades de corregedorias nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal encarregadas de coordenar os trabalhos de apuração de eventuais irregularidades – denominadas unidades seccionais.⁷ Dessa forma, dentro do SisCor existem a Corregedoria-Geral da União (CRG) como *órgão central*, as unidades específicas de correição nos órgãos

³ O fim do Regime Jurídico Único (RJU) para servidores públicos foi validado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 6 de novembro de 2024, em decisão por maioria de votos, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135. Dentre outros reflexos, por essa mudança a União poderá criar outros regimes jurídicos, que coexistirão com o regime estatutário, permitindo, por exemplo, a contratação de servidores públicos por regime privado.

⁴ Esse direito consta no art. 41, §1º, inciso II da Constituição Federal de 1988: § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

⁵ Falarei no processo administrativo disciplinar de forma mais abrangente nos capítulos seguintes.

⁶ O Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, instituiu o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e veio regulamentar dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que criou a Controladoria-Geral da União. Quase um ano depois, a Portaria PR-CGU nº 335, de 30 de maio de 2006, regulamentou, com maior detalhamento, o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Falarei delas no Capítulo 2.

⁷ “*Pois para existir um sistema de correição robusto se faz necessário que todas as partes envolvidas, órgão central e unidades seccionais, estejam funcionando plenamente.*” Referência encontrada no Manual de orientações para implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal (CGU, 2011, p. 6).

vinculados a ministérios como *unidades seccionais* (por exemplo, a Corregedoria da Universidade Federal do Paraná, autarquia subordinada ao Ministério da Educação), bem como as unidades de correição que atuam junto dos ministérios, as chamadas *unidades setoriais* (por exemplo, a Corregedoria-Setorial do Ministério da Saúde). Em 2025, o SisCor completou vinte anos de existência.

Voltando um pouco aos processos administrativos disciplinares, ou mais especialmente ao que dá origem a essas apurações e processamentos, é necessário explicar que as normas legais que fundamentam todo esse aparato burocrático estão inseridas no chamado *direito administrativo disciplinar* – ou *direito administrativo sancionador*. O direito administrativo, na conceituação do doutrinador Hely Lopes Meirelles, um dos mais respeitados estudiosos do tema e frequentemente citado pelos servidores da CRG com quem estive em contato durante a pesquisa, é “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (Meirelles, 2019, p. 20). O mesmo autor define o direito administrativo sancionador como:

A aplicação de sanções (punições) pela Administração pública aos seus agentes públicos (sejam eles pessoas físicas ou mesmo pessoas jurídicas, que estejam em relação com a Administração Pública), como consequência de uma conduta ilegal (Meirelles, 2019, p. 35).

É justamente no centro desse contexto de normas, regulamentos e orientações, que tiveram potência criativa para estabelecer um Sistema de Correição do Executivo Federal, que localizo minha pesquisa: na Corregedoria-Geral da União (CRG)⁸ e, com especial atenção, na Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, à qual se vinculam a Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos e a Coordenação-Geral de Supervisão do SisCor. Volto meu olhar para essas unidades pois elas centralizam agentes públicos cujas ações são fundamentais para a criação de direitos e formas de compreender como o serviço público “deve” ser concebido. É nessa instância que estão concentrados os atores principais da pesquisa.

Ao mesmo tempo, busco descrever também a atuação da Coordenação-Geral de Modernização, uma vez que dali emerge um ator fundamental para que essa normatização, que

⁸ A respeito da estrutura da CGU e da CRG, descrevo sua composição interna, permeada de comissões em seu interior e fruto de um movimento permanente de transformações institucionais, de criação de normas e instâncias, com mais aprofundamento no Capítulo 2.

vem de dentro da CRG, possa irradiar com mais potência às corregedorias: o *sistema ePAD* – um programa de gerenciamento eletrônico da atividade correcional.

O trabalho desses servidores reflete um contínuo movimento de expansão e transformação da Administração Pública Federal, que vai sendo feito e refeito e se tornando cada vez mais intrincado e complexo, resultando em um emaranhado de órgãos, coordenações, departamentos e comissões que desafiam a compreensão de suas atribuições, distinções e hierarquias. Esta tese, portanto, é uma mescla entre o interesse pelas pessoas que ocupam os cargos de agentes públicos na CRG, por suas práticas, e por aquilo que as normas (em documentos, sistemas e falas) produzidas por eles gera, buscando “descrever como os detentores desses mecanismos de gestão pensam e se organizam para agir”, conforme destacaram Souza Lima e Gonçalves Dias (2022, p. 12). Não apenas pela análise de documentos e entrevistas, mas também pela “apreensão das formas como os interlocutores pensam e agem a partir da observação participante”, interessa-me compreender de que modo essas ações, que buscam definir como o serviço público “deve ser”, repercutem na Administração Pública Federal.

Observo aqui que apesar de tantos desdobramentos institucionais e de sucessivos deslocamentos, com mudanças legislativas e normativas e da própria estrutura da CRG, evidencia-se certo número estável de pessoas que ocupam cargos ou funções de chefia na estrutura do órgão e que têm atravessado (ou ultrapassado) os diferentes governos desde sua criação (ou, muito antes, quando da criação da CGU). São esses agentes que têm se empenhado na produção de um direito disciplinar muito específico. Se, por um lado, a CRG enfrenta a instabilidade de mudanças governamentais, a atuação desse grupo de agentes públicos é dotada de notável permanência.

É necessário dizer que, no ano de finalização desta tese (2025), aconteceram mudanças nos principais cargos da CRG, dentre esses o de corregedor-geral da União, agora pela primeira vez ocupado por uma auditora. Também um ex-corregedor-geral, com trabalho de muito destaque às elaborações normativas da CRG, e que ocupava o cargo de corregedor da Procuradoria Federal no decorrer da pesquisa de campo, assumiu a presidência de uma autarquia federal, nomeação desencadeada pela eclosão de uma crise institucional.

Nesse ponto, é importante frisar que a etnografia demonstrou que o compromisso desses agentes públicos independe de governos específicos, uma vez que embora muitas das ações que destacarei nas páginas seguintes tenham ganhado grande impulso em período recente, resultam de iniciativas que constituem, paulatinamente, a história da CRG desde a sua criação

como órgão, vinte anos atrás. E, apesar de algumas mudanças nos cargos de gestão, todos os auditores cujas práticas observei e descrevi seguem, em suas novas posições, *fazendo correção*, seja dentro da própria estrutura da CRG, seja em outros órgãos/instituições.

A pesquisa está centralizada no trabalho dessas pessoas, buscando descrever um modo de atuação da CRG que, embora tenha sido realizada em período imediatamente anterior às recentes mudanças de cargos do alto escalão, não é possível inferir transformações significativas⁹. O modo de atuação dos auditores da CRG, que atravessou diferentes governos, é estável o suficiente para não ser muito afetado por reviravoltas pontuais, que sempre existiram, conforme se vê nas próprias biografias dos auditores. O trabalho dos auditores revela um compromisso com um projeto de Estado, e não de um governo específico.

Conforme procurarei demonstrar, essa construção não é necessariamente consensual, uma vez que esses agentes eventualmente discordam em pontos específicos. Porém, comungam de um horizonte relativamente comum em relação ao que se pretende produzir e agem em sintonia, o que potencializa o enfrentamento de dificuldades e obstáculos decorrentes de mudanças governamentais.

O argumento que produzo é apresentado na própria fala dos agentes públicos (“o direito disciplinar não evoluiu pela lei”¹⁰), que evidencia o contraponto entre a lei estagnada e o direito em movimento, cujos deslocamentos são produzidos pelas práticas que pretendo descrever. A etnografia mostrou que todas as iniciativas que se originam desse órgão específico – a Corregedoria-Geral da União – estão produzindo uma *reforma administrativa silenciosa*, que ganha impulso não pela via tradicional de produção legislativa propriamente dita, mas por essa extensa e diversificada produção normativa administrativa, cuja expressão mais recente (e com potencial de maior alcance para esse objetivo de uniformizar) constitui-se no ePAD. A adoção desse sistema eletrônico, no qual os elementos dos processos administrativos correccionais precisam ser inseridos respeitando limitações do que é possível fazer (e não fazer), tem sido uma das prioridades da CRG.

⁹ Destaco a nota publicada na rede social Instagram da Associação dos Servidores da CGU, muito favorável às indicações recentes: “Associação dos Servidores da Controladoria-Geral da União (ASCGU) enaltece e manifesta seu apoio irrestrito às recentes escolhas de servidores do quadro efetivo da CGU para comandar a Secretaria da Integridade Pública, a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria Geral da União, como demonstração inequívoca de reconhecimento do mérito técnico e da qualificação especializada dos servidores do órgão, contribuindo para a qualificação permanente e continuidade das políticas de combate à corrupção, auditoria, fiscalização, correção, ouvidoria e integridade.”

¹⁰ Referência à fala de um ex-ministro da CGU, em palestra magna ao Encontro Nacional de Corregedorias que ocorreu em novembro de 2023, em edição comemorativa aos 18 anos do SisCor.

Em alguma medida, as normas legais que disciplinam os deveres e as proibições aos servidores públicos federais, bem como apresentam possíveis sanções a condutas reprováveis, criam um campo de possibilidades de efetivação e de interpretação, permitindo que certos aspectos da lei sejam concretizados nas práticas dos processos, e que outros, de certo modo, sejam esquecidos (ou, nas palavras de meus interlocutores, “não praticados”).

Essas normas em dado momento encontram-se com o sistema eletrônico, que é o ePAD, e isso produz grandes efeitos. Por esse motivo esta também é uma etnografia do próprio sistema ePAD, dada a importância desse esforço de unificação e de uniformização. Quando as regras e as práticas se sedimentam em um sistema, ele transforma incrivelmente a margem de ação. Logo, o sistema não é um adjunto ou um mero recurso técnico; ele é um ator que produz muito.

Dessa forma, observei que nos últimos anos houve uma mudança importante na condução desses processos correccionais e que passou a ser impositiva às comissões: a utilização do ePAD na elaboração dos processos disciplinares, um sistema eletrônico de uso obrigatório pelos órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal a partir de 1º de janeiro de 2021.¹¹ Compreendo o sistema como um ponto de acesso para pensar as transformações que estão acontecendo na produção dos direitos na Administração Pública Federal, com a utilização de práticas diversas para *fazer Estado*.¹² Emerge, então, uma capilarização de certas formas de pensar o direito administrativo disciplinar e os seus procedimentos na Administração Pública Federal, tudo isso tentando produzir coesão no que se deve conceber como serviço público.

Essa mudança chamou-me a atenção, assim como o uso de recursos de tecnologia de informação (e inteligência artificial) no âmbito do Poder Judiciário e a existência de alguns trabalhos acadêmicos recentes na área de Antropologia que começavam a se debruçar sobre o assunto (Munhoz, 2022; Balsa, 2025). Fiquei refletindo sobre o uso também desses recursos, agora nos processos administrativos correccionais e, a partir disso, deu-se a trajetória que procurarei evidenciar no trabalho.

¹¹ Portaria nº 2.463, de 19 de outubro de 2020, da Controladoria-Geral da União, que estabelece a obrigatoriedade de uso do ePAD para o gerenciamento das informações correccionais no âmbito do Poder Executivo federal e dá outras providências.

¹² Destacarei, em capítulo próprio, não apenas as mudanças ocorridas nas instituições federais de ensino a partir da obrigatoriedade do uso do ePAD nos processos correccionais, mas também na própria constituição de unidades de corregedorias, subordinadas à CRG, dentro das universidades e institutos federais.

1.2 DOS PROCESSOS DISCIPLINARES À CORREGEDORIA: CONSTRUINDO O OBJETO DE PESQUISA

O ePAD passou a ser ferramenta obrigatória para os órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal, como expliquei, por força da Portaria nº 2.463, de 19 de outubro de 2020, da CGU. Acontece que, conforme a etnografia demonstrou, essa obrigatoriedade não foi caminho fácil, sofrendo resistências dos usuários – corregedores (que coordenam os processos disciplinares nas instituições) e membros de comissões (que atuam nos processos, recomendando encaminhamentos para o julgador dos processos) –, servidores públicos diretamente atingidos por essa mudança, por motivos diversos. Iniciou-se então uma onda de ampla divulgação e convencimento, por parte da equipe responsável pelo ePAD, com o objetivo de sensibilizar o público destinatário. Esse movimento de implantação do sistema, que acontece junto de outro com intenção de estruturar as corregedorias em diversos órgãos, inclusive nas universidades federais, acompanhei mais de perto em virtude de minha condição de servidora pública federal que trabalha em universidade¹³.

Inicialmente, meu interesse de pesquisa buscava compreender o ePAD como um processo transformador da Administração Pública Federal a partir de dentro. Para trilhar esse caminho, comecei entrevistando corregedores das instituições federais de ensino no Paraná, chegando até um dos auditores¹⁴ da CGU vinculados à Coordenação-Geral de Modernização, que coordenava a equipe do ePAD. A partir disso, comecei a acompanhar a divulgação dos trabalhos de implantação do ePAD junto às instituições, um intenso movimento em diversas frentes, tais como monitorias ao vivo pela plataforma Teams, *lives*, grupo de Telegram e cursos online e presenciais. Após minha primeira capacitação integrei uma comissão disciplinar – processo administrativo disciplinar (PAD) – com o uso do ePAD.

A par disso, observei que o ePAD é um movimento de transformação da Administração Pública Federal, de modo que emergiu, dessa primeira análise sobre o sistema e seu alcance, o objetivo deste trabalho: compreender como esse contexto vem sendo modificado a partir das perspectivas de um núcleo específico de servidores, por meio de iniciativas de uniformização de compreensões acerca do serviço público e da articulação de um Sistema de

¹³ Minha intenção de pesquisa começa a partir da minha própria posição de servidora pública federal, vinculada a uma Universidade. Trabalho num setor que labora com legislação de pessoal, aquela que disciplina as regras do funcionalismo público. Embora não esteja diretamente lotada em setor de corregedoria (aquele que tem a competência de conduzir processos disciplinares), costumo integrar comissões processantes. Também sou advogada, embora não atue em processos judiciais na área de direito administrativo disciplinar.

¹⁴ O cargo de auditor compõe diversas carreiras de órgãos federais, estaduais e municipais, cada qual com uma lei de referência. Em linhas gerais, tem suas atribuições relacionadas a controle e fiscalização (da execução da lei, de orçamentos etc.). Explicarei melhor no capítulo 2.

Correição destinado a disseminar e sustentar esses entendimentos. Interessa à tese, portanto, identificar o que o trabalho interno e quase invisível desses servidores nos ensina sobre a produção do Estado, em projetos que são pessoais e públicos ao mesmo tempo.

Para isso, foi preciso percorrer os caminhos do sistema de correição: entre os anos de 2022 a 2025 entrevistei auditores e corregedores, fiz parte de comissões de processos correccionais, realizei treinamentos, participei de monitorias e de grupos de comunicação em plataformas digitais, assisti a *lives*, podcasts, observei publicações em redes sociais pessoais de um grupo de auditores, participei de encontros regionais e nacionais de corregedorias e acompanhei com intensidade o trabalho desenvolvido pelos auditores da CGU na produção de documentos – dentre os quais chamo atenção às notas técnicas, amplamente divulgadas não apenas nos veículos de comunicação oficiais, tais como o site da CGU, mas também nas redes sociais privadas desses agentes.

Sobre a pesquisa com documentos, apoio-me nas etnografias que refletem sobre como tomar documentos e arquivos como objetos etnográficos, dentre as quais destaco inicialmente Lowenkrow e Ferreira (2014), Vianna (2015) e Villela (2004):

Se tomado como totalidade – que se faça por um momento esta experiência – o arquivo pode ser cortado e recortado à vontade do pesquisador, das metodologias de pesquisa de sua ciência. Um desses recortes vai revelar um mundo. Não exatamente um mundo possível, mas um mundo virtual, pronto a atualizar-se. A atualização de um destes tipos de virtualidades resulta de um complexo jogo de circunstâncias competindo e colaborando entre si (Villela, 2004, p. 32-33).

Nesse percurso foi possível identificar que os agentes da CRG atuam na produção de uma coesão do fazer Estado, não mirando diretamente nos servidores, mas na articulação, monitoramento e supervisão do Sistema de Correição – ou seja, o trabalho tem foco nos corregedores. É uma mira nos controladores e nem tanto nos controlados: articular e uniformizar, dar uma linha mais ou menos coerente e comum a essa rede. Um dos objetivos desta tese, portanto, é compreender alguns dos efeitos dessas iniciativas: como isso tem acontecido e como envolve diferentes disputas e reflexões. Nesse ponto, aproximo-me das ideias já apresentadas por Bevilaqua (2016) ao descrever e analisar “A unidade do Estado como processo técnico”.

O exercício da pesquisa de campo permitiu que o ePAD se tornasse um importante ponto de partida para pensar as transformações que estão acontecendo na produção dos direitos dos servidores públicos federais (que envolvem fazer e desfazer), notadamente aqueles que

dizem respeito a condutas vedadas – ou aquelas esperadas – por meio da utilização de práticas diversas e lançando mão de métodos até então distanciados da produção do Direito, como por exemplo *lives*, publicações em redes sociais privadas dos auditores, proximidade entre corregedores e auditores por canais de comunicação particulares como WhatsApp, edição de normativos via #TBT do Instagram e criação do PADCast (podcast da CRG).

A etnografia evidenciou que há um espaço de autonomia desses servidores para formular o que o serviço público deve ser. Nesse sentido, é possível identificar que os projetos que desenvolvem visando a fazer Estado, ao dotar o serviço público de uniformidade e estabilidade, de certo modo se autonomizam em relação ao próprio Estado e em relação a certas flutuações políticas, persistindo a despeito dessas variações.

Dedico-me a compreender essas práticas e esses processos, aprofundando-me nas experiências para torná-las inteligíveis, buscando oferecer uma contribuição antropológica a partir da pesquisa. Eis que dessa composição (e aqui apresento o argumento principal que será desenvolvido no decorrer desta tese), tacitamente, dá-se o que se poderia chamar de uma *reforma administrativa silenciosa*, que emerge da relação de competência e confiança que cada agente deposita (ou confere) a outro, o que permite que as normas da CRG (escritas, faladas e em sistemas) tenham força de lei.

Como visto, a CGU e notadamente a CRG detêm histórica e normativamente a liderança na condução dos modos de proceder quando o assunto são os processos disciplinares no âmbito da Administração Pública Federal. Porém, também é sabido que “a lei não dá conta da vida” e, à medida que os anos progridem e se distanciam da época da promulgação da Lei 8.112, no ano de 1990, uma infinidade de condutas novas e diferentes passaram a ser praticadas pelos agentes públicos – todas sem regulamentação ou proibição expressa.

Nesse sentido, muito embora o *princípio da legalidade*¹⁵ vincule os agentes públicos ao compromisso de que não deve haver conduta proibida sem prévia expressão legal, a CGU determina condutas aceitas e reprováveis por meio da elaboração de notas técnicas, que têm força de lei para o público a que se destinam, qual seja, os corregedores. E não apenas isso: a interpretação das normas legais e a forma de aplicação são orientadas pela CRG de diversos modos, inclusive por mensagens por telefone e conversas informais: “se a CGU falou, tá

¹⁵ Princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, amplamente invocados em discussões envolvendo a Administração Pública, a justificar (ou julgar) condutas de servidores públicos.

falado”¹⁶. E essa amplitude de orientação se pulveriza diante de outras esferas da Administração Pública, alcançando órgãos estaduais e municipais, muito embora não submetidos à mesma legislação federal. Isso se evidencia pela crescente participação dessas entidades nos Encontros Nacionais de Corregedorias (sobre os quais falarei mais adiante e que tive a oportunidade de etnografar), mas também pela ampla adesão ao sistema ePAD por prefeituras e corregedorias de governos estaduais.

Embora a reflexão antropológica sobre o Estado tenha experimentado uma notável expansão no Brasil nas décadas recentes, há uma escassez de trabalhos que discutam especificamente a atuação da CGU e dos órgãos a ela vinculados. Nesse sentido, Brito (2018) discorreu acerca da construção das políticas de transparência e combate à corrupção. Além dessa importante contribuição, meu texto inspira-se sobretudo na produção de minha orientadora (Bevilaqua, 2010, 2016, 2020 e 2022), ao ponderar sobre a produção de Estado, analisando processos administrativos disciplinares e a atuação de instâncias específicas da CGU.

Com esse ponto de partida analítico, o trabalho de campo possibilitou produzir reflexões antropológicas acerca do Estado, do funcionamento da burocracia, de seus instrumentos e modos de conhecimento (em particular, normas de diferentes tipos e sua circulação), no cotejo de reflexões com alguns autores que destaco nesta introdução (sem perder de vista a importância dos demais, que serão elencados no decorrer da tese).

Neste trabalho, discuto os apontamentos etnográficos conjugando a clássica teoria de Estado weberiana (1968 [1946]), para quem a impessoalidade, a formalidade e a rigidez seriam elementos formadores e caracterizadores da burocracia estatal, com a noção de Estado trazida, entre outros autores, por Herzfeld (2008), concebendo que o Direito se faz pelas práticas de seus agentes e, assim, o próprio Estado se constitui e se revela.

Embora recentes estudos etnográficos apresentem um Estado e sua burocracia como um universo bastante diferente daquele da descrição de Weber, a pesquisa de campo junto à CRG evidenciou uma confluência entre essas duas concepções diferentes de Estado.

Por um lado, encontrei agentes públicos empenhados num esforço de produção de normas e uniformidade a partir de uma racionalidade burocrática, buscando reformar condutas de servidores públicos federais a partir dessa normatização, do estabelecimento de fluxos de

¹⁶ Em uma conversa informal com corregedores de diversos órgãos, um dos participantes mencionou essa expressão, destacando o alívio que sente quando encontra uma orientação da CRG para aplicação em seus casos concretos. “Se a CGU diz, eu não quero nem saber, vou aplicar”.

procedimentos e chegando ao ápice através de um sistema criado para isso (ePAD). Ao mesmo tempo, da pesquisa de campo emerge um Estado em que a racionalidade impessoal coexiste e se combina com relações mais pessoais e próximas, uma vez que, para que as normas se tornem concretas, é preciso acordos e convencimentos – em especial a superação de resistências dos corregedores e das próprias comissões processantes para adotar certos tipos de regimentos criados pela CRG.

Nesse caminho, a etnografia mostrou que a centralidade encarnada em determinadas instâncias, nos conhecimentos que produzem e nas normas que estabelecem, não o é para todos de forma homogênea. Assim, os auditores empenham-se em esforços de persuasão e os Encontros de Corregedores explicitam esse agir: entre diálogos em meio a *coffee breaks*, troca de contatos no *WhatsApp* e *Instagram*, *selfies* com os auditores, vai se estabelecendo certa forma de intimidade e compromissos recíprocos, fundamentais porque, se não existissem, as ideias que a CRG irradia dos seus gabinetes não se efetivariam. Essas duas perspectivas de Estado andam juntas: o horizonte ideal da burocracia weberiana se executa por meio de investimentos em relações próximas, convencimento, afetos e pessoalidade, denotando certa ambiguidade nas ações dos auditores.

Nessa esteira de compreensão visualizo que as emoções e valores compartilhados têm grande importância e um impacto moral para meus interlocutores, notadamente os auditores da CRG. Essa é uma dimensão que toma minha atenção quando do estudo da burocracia, muito apoiada em trabalhos que voltaram o olhar para isso, tais como os de Lea (2012) e Schuch (2005). O percurso etnográfico, “ênfatisando a particularidade das experiências concretas e as perspectivas dos agentes implicados nos processos estudados” (Schuch, 2005, p. 300), revelou que a emoção e o engajamento constituem um valor importante para os próprios agentes públicos. Emoção e engajamento, portanto, são tomados neste trabalho como qualidades expressadas nas narrativas dos meus interlocutores, em suas falas, gestos e práticas, dentro e fora das instituições.

Além disso, situo minha pesquisa também num campo geral de análise daquilo que Strathern (2000) chamou de *culturas de auditoria*. A partir das experiências de reforma das universidades da Inglaterra na década de 1990 e de criação de todo um aparato de controle envolvendo metas e prestação de contas associado à ascensão do neoliberalismo, a autora desenvolve essa concepção como algo que organiza um modo de estar no mundo e de produzir coisas nele, uma vez que essas culturas – sujeição à responsabilização por nosso comportamento e ações – permeiam os locais de trabalho e as instituições governamentais e públicas. Destaca

a autora que essas práticas têm consequências, benéficas e prejudiciais, mas que podem passar despercebidas – esse é um campo no qual este trabalho se insere, com as devidas mediações e aproximações.

Outra análise etnográfica que também me serve de impulso às reflexões relativas a meu próprio campo de pesquisa é aquela elaborada por Riles (2004) no artigo intitulado “*Unwinding technocratic and anthropological knowledge*”, no qual buscou estabelecer um paralelo entre práticas de Estado e práticas antropológicas, em diálogo com trabalhos de outros pesquisadores:

Carol Greenhouse e Marilyn Strathern apontam as maneiras pelas quais categorias como “Estado” (Greenhouse 2002) ou “auditoria” (Strathern 2000) servem como análogas para categorias antropológicas, como “sociedade” ou “cultura”. Bill Maurer (2002) e eu (Riles 2000) enfatizamos paralelos no nível da forma entre práticas de conhecimento antropológicas e tecnocráticas. Frank Fischer (1990:16–17) e Nigel Thrift (1996:12), de diferentes maneiras, destacam os pressupostos positivistas partilhados pela tecnocracia e pelos seus críticos. A tecnocracia neste conjunto de trabalhos surge como um ponto em que as representações antropológicas e o mundo que elas representam se unem em certas práticas compartilhadas de conhecimento¹⁷ (Riles, 2004, p. 400).

Finalmente, questões de estilo de escrita que precisam ser explicadas: sobre gênero e o modo de referenciar os agentes públicos, atores da etnografia: utilizo, na maior parte do texto, os termos auditores e corregedores seguindo a regra gramatical tradicional da língua portuguesa, que determina o plural masculino como forma representativa dos gêneros masculino e feminino. Sem ignorar ou desrespeitar as relevantes e atuais discussões acerca do uso de linguagem que permitam maior visibilidade a questões de gênero nas comunicações, faço essa opção apenas por questão de fluidez na leitura do texto, ao invés da utilização dos termos auditores e auditoras/corregedores e corregedoras.

Para preservar eticamente a identificação dos agentes públicos entrevistados e/ou observados, decidi utilizar a denominação auditor(a) 1, 2, 3 ... e corregedor(a) 1, 2, 3 para a maioria de meus interlocutores. Por outro lado, em valorização à autoria de documentos, optei por manter os nomes apenas dos agentes públicos em que seja possível localizá-los facilmente

¹⁷ “Carol Greenhouse and Marilyn Strathern point to the ways categories, such as “state” (Greenhouse 2002) or “audit” (Strathern 2000), serve as analogs for anthropological categories, such as “society” or “culture.” Bill Maurer (2002) and I (Riles 2000) have emphasized parallels at the level of form between anthropological and technocratic knowledge practices. Frank Fischer (1990:16–17) and Nigel Thrift (1996:12), in different ways, highlight the shared positivist assumptions of technocracy and its critics. Technocracy in this body of work emerges as a point at which anthropological representations and the world they represent come together in certain shared practices of knowledge”

na página da CRG/CGU, uma vez que os documentos e comunicações orais produzidos por eles circulam amplamente pelo SisCor. Conforme se verá logo adiante, a produção normativa da CRG (os estudos, as notas técnicas, os manuais e sistemas etc.) sempre são originalmente elaborados por uma pessoa (ou grupo de pessoas) específicas (depois passando pela análise e aprovação de outros colegas e instâncias, até sua publicação).

1.3 DOS ITINERÁRIOS DO CAMPO

A pesquisa de campo foi realizada no período de março de 2022 a julho de 2025. Na verdade, o campo sempre continua embora a escrita tenha de ter um final, uma vez que os últimos acontecimentos registrados pela etnografia apontam para emergentes mudanças na legislação disciplinar, decorrentes justamente das práticas dos agentes públicos com os quais busco aprender sobre a construção de um direito próprio (e, por que não dizer, sobre como o Estado *deve ser*). No último Encontro de Corregedorias, que aconteceu em novembro de 2024, foi dada a notícia que os corregedores esperavam: seria enviado ao Congresso Nacional um projeto de lei que visa a revogar a parte disciplinar da Lei 8.112/90, que trata do regime jurídico dos servidores estatutários da administração federal, e criar um código disciplinar, em lei específica. Tratarei disso mais adiante.

Iniciei o trabalho de campo com a inscrição em um treinamento sobre o ePAD, uma capacitação promovida pela Corregedoria-Geral da União para servidores públicos federais e desenvolvida de forma remota, pela plataforma Teams. Conjugando minhas funções de servidora pública com meu intuito de pesquisar, inicialmente, sobre o ePAD, participei desse curso expositivo e interativo de oito horas de duração em agosto de 2022. Logo após, tive a oportunidade de integrar uma comissão processante, sendo obrigatória a partir dali o uso do ePAD, cujo funcionamento e impactos detalharei no último capítulo da tese.

Seguindo os caminhos desses processos, foi possível iniciar uma primeira jornada de entrevistas com corregedores de instituições federais de ensino, uma vez que acompanhei de perto os impactos das mudanças advindas da CRG dentro da Universidade. No passado, as instituições federais de ensino não tinham corregedorias regularmente instituídas tal como hoje (unidades específicas destinadas a coordenar a apuração de infrações disciplinares praticadas por agentes públicos). A composição das comissões processantes ou sindicantes tinha indicações pela autoridade máxima da instituição e não havia um controle centralizado ou organização uniforme dos processos nas diferentes instituições (como a sistematização que

existe hoje, muito em virtude da implantação do sistema ePAD e de outras formas de controle e transparência ativa lideradas pela CRG). Leigos em matéria disciplinar, os integrantes das comissões muitas vezes deixavam de atentar às exigências formais dos processos, como a oferta de contraditório ao servidor acusado ou a caracterização da prescrição (quando o processo demora mais tempo do que a lei permite) – ambas causas de nulidade do processo administrativo disciplinar.

O Decreto n.º 10.768 de 13 de agosto de 2021 padronizou a estruturação das corregedorias no Poder Executivo Federal, complementado pelas orientações contidas na Portaria Normativa CGU n.º 27, de 11 de outubro de 2022, alterada pela Portaria Normativa n.º 123, de 22 de abril de 2024, fazendo surgir procedimentos e detalhando a atividade disciplinar, bem como a necessidade de uma unidade correcional regularmente instituída em cada instituição, com a figura central do corregedor¹⁸, usualmente indicado pela Instituição Federal de Ensino e com nome referendado em portaria da CGU, obedecidos determinados requisitos. Esses atos normativos deram origem a uma série de mudanças no âmbito dessas instituições e que restaram evidenciadas nas falas dos corregedores entrevistados.

Das conversas com corregedores de instituições federais de ensino emergiram nomes importantes do quadro de auditores da CGU que estavam diretamente empenhados na divulgação, capacitação e mobilização dos corregedores para a implementação do ePAD: “é com ele que você precisa falar sobre o ePAD!”, disseram. A etnografia foi se compondo a partir do contato com este primeiro auditor da CRG, num encadeamento de conversas que foram indicando o caminho a ser percorrido para que a tese se desenvolvesse. Essas entrevistas foram realizadas, em sua maioria, na modalidade remota, pelas plataformas Meet ou Teams. Com o passar do tempo e as possibilidades de viajar até os Encontros de Corregedores, foi possível agenciar entrevistas na forma presencial.

Destaco aqui a disposição de meus interlocutores, em sua maioria, em refletirem a respeito de sua condição de agentes públicos. Conforme se poderá ver nas narrativas que apresentarei, as entrevistas não apenas trouxeram respostas às minhas perguntas, mas evidenciaram um repertório de conhecimentos e reflexões acerca de suas práticas.

A ideia de pesquisa sobre, inicialmente, o ePAD e, em um segundo momento, os trabalhos da CRG, foi recebida com bastante entusiasmo pela maior parte desses agentes

¹⁸ Ou titular da unidade correcional, a depender da regulamentação interna e de aprovações mediante critérios da Corregedoria-Geral da União, sobre os quais explicarei no último capítulo da tese. A despeito das diferenciações na nomenclatura (e competências), para fins desta tese denominarei a todos os líderes de corregedorias/unidades correcionais como corregedores.

públicos. Registrei falas orgulhosas sobre o trabalho que fazem, a ponto de o primeiro auditor que contatei, líder da equipe que cuidava do ePAD, reservar duas horas para nossa primeira entrevista. Chamou um colega para falar junto e, noutra oportunidade, convidou boa parte de sua equipe para prestar depoimento. “Eu não consigo enxergar minha vida sem o ePAD”, relatou em meio à entrevista. “Veja como ePAD está sendo acolhido nos municípios”, enviou-me em mensagem via WhatsApp posteriormente, com um *print* da apresentação desse sistema a prefeituras pelo Brasil (uma reunião online).

A acessibilidade desses agentes, disponíveis para entrevistas e conversas em plataformas como WhatsApp a partir de seus telefones particulares, permitiu-me uma aproximação a experiências que não compreendia de imediato. Essa acessibilidade, destacada pelos corregedores como uma facilidade aos seus trabalhos, uma vez que “a CGU está a um clique de distância” – superando a antiga comunicação formal que exigia diálogo entre instituições e agentes por meio de memorandos e ofícios –, foi também testemunhada por mim quando me deparei, no trabalho de campo, com a disposição dos auditores em falar a respeito de suas vidas funcionais, trajetórias e atuações recentes.

Esses servidores públicos de destaque, auditores da Corregedoria-Geral da União referenciados pelos corregedores das instituições como peças-chave de apoio e orientação para a condução de suas formas de trabalho, evidenciaram sua fama entre os corregedores em eventos que acompanhei. Em novembro de 2023 participei do Encontro Nacional de Corregedores, em Brasília: um conjunto de palestras promovido pela CRG e destinado aos corregedores de todo Brasil com duração de três dias. Ao terceiro dia, foi possível participar de um ciclo de oficinas com dois temas da área de correição, a primeira sobre provas no âmbito do processo disciplinar e a segunda sobre “modelos de maturidade” – padrões de classificação das corregedorias, mediante o preenchimento de requisitos previamente estabelecidos pela CRG, e que permitem uma espécie de *ranking* entre corregedorias.

Durante esse encontro pude complementar algumas entrevistas de forma presencial não somente com auditores envolvidos com o projeto ePAD, mas também, a partir de uma ampliação do escopo de pesquisa, com agentes públicos que dirigem seus trabalhos no sentido de construir um Direito disciplinar a partir de diversas práticas: desde a elaboração de documentos como notas técnicas, pareceres e projetos de lei, até amplas ações de convencimento e divulgação em mídias sociais particulares, além de aulas em cursos, seminários, *lives* etc.

Em 2024 foi possível etnografar mais dois Encontros de Corregedores: o regional sul, que aconteceu em Belo Horizonte e durou dois dias e o nacional, ocorrido em Brasília. Ali foi possível não apenas ouvir as palestras programadas como acompanhar os corregedores na expectativa de orientações e esclarecimento de dúvidas e os bastidores de eventos como esse – em que os auditores, tal como celebridades jurídicas, atendem a todos nos intervalos, fazem *selfies* e consolidam, nessas práticas não institucionalizadas, a forma como o direito disciplinar deve ser concretizado nas corregedorias pelo Brasil afora. Em Belo Horizonte também consegui conversar pessoalmente com dois auditores muito famosos no meio correcional e que foram tão receptivos quanto os demais.

O material etnográfico que dá origem à presente tese, portanto, conjuga várias frentes de pesquisa de campo: a experiência de participação em processos administrativos disciplinares; a compilação e leitura de processos; a pesquisa documental envolvendo leis e diferentes instrumentos normativos que dizem respeito ao direito disciplinar, assim como o levantamento de publicações sobre o tema em sites oficiais; a participação em cursos e treinamentos online e presenciais envolvendo a matéria; entrevistas com onze auditores da CRG e seis corregedores de instituições federais de ensino; conversas informais e, finalmente, a extensão da pesquisa às plataformas digitais e redes sociais (*lives*, acompanhamento de postagens, perfis e participação em grupos no Telegram/WhatsApp).

É necessário aqui fazer uma observação importante a respeito de meu percurso de campo, considerando minha dupla posição de servidora pública federal e antropóloga. O fato de trabalhar diretamente subordinada a determinadas normas da Corregedoria-Geral da União por certo abriu-me diversas portas, desenhando os primeiros caminhos do campo. Foi nessa condição que obtive acesso aos treinamentos sobre o sistema ePAD e, da mesma forma, inscrição nos Encontros de Corregedorias. Ao mesmo tempo, por ter formação em Direito e atuar em um setor de legislação de recursos humanos (área hoje denominada gestão de pessoas), essas condições incidiram na minha percepção das práticas da CRG.

Nesse sentido, como fiz quando da escrita da dissertação, reflito sobre essa minha dupla condição conforme a propositura de Strathern:

[...] a autoantropologia, ou seja, a antropologia realizada no contexto social que a produziu, tem de fato distribuição limitada. As credenciais pessoais do(a) antropólogo(a) não nos dizem se ele (ela) está em casa nesse sentido. Mas o que ele (ela) afinal escreve diz se há continuidade cultural entre os produtos de seu trabalho e o que as pessoas da sociedade estudada produzem em seus relatos sobre elas mesmas (2014 [1987], p. 134).

Entendo que isso se aplica ao desenvolvimento da tese, uma vez que eu e meus interlocutores (os corregedores e os auditores da CRG) partimos de uma comunhão de premissas sobre o que o Direito é (ou seja, começo em um contexto de pesquisa familiar, cujos conceitos já faziam parte da minha vida funcional, considerando que eu atuava em processos correccionais); todavia, na experiência etnográfica e na análise do material de campo, produzo certa descontinuidade entre “a compreensão nativa e os conceitos analíticos que organizam a própria etnografia” (Strathern, 2014 [1987], p. 136), fazendo esforços no sentido de não aplicar conceitos pré-existentes a outros que busquei conhecer (Peirano, 2014).

Não se trata aqui de sobrescrever as palavras dos meus interlocutores, criando uma teoria abstrata, mas de encontrar, em suas próprias falas e ações uma percepção mais profunda e mais específica das normas que buscam concretizar. Evidenciar essa percepção, portanto, é um dos objetivos deste trabalho, de modo a produzir novas interrogações sobre este campo de pesquisa. Concebo a etnografia como uma oportunidade de abertura ao que não esperava encontrar, aprendendo com as pessoas em um método de pesquisa que pressupõe a relação. Dessa experiência relacional emerge o que pode resultar do encontro entre modos de conhecimento do Direito (e da burocracia) e da Antropologia. Em certo sentido, todo campo é experiência do antropólogo, pois envolve uma relação da qual fazemos parte e em que reconheço que o outro (meus interlocutores) também produzem saber nesse projeto de conhecimento e de diálogo (Brandão, 2007).

1.4 SOBRE OS CAPÍTULOS

A tese está disposta em seis capítulos, além da introdução e conclusão, conforme apresento a seguir.

No **capítulo 2**, intitulado “A Corregedoria-Geral da União e um direito administrativo disciplinar” apresento o que é essa elaboração jurídica na perspectiva dos agentes públicos interlocutores deste trabalho: os auditores. Em seguida, descrevo o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, o SisCor, no qual a CRG ocupa posição de órgão central. Exponho o SisCor e os impactos institucionais dessa aparente unificação dos mecanismos de controle do serviço público federal e na construção do direito disciplinar brasileiro. Em sequência, darei destaque ao corregedor-geral da União, essa posição de chefia e liderança cuja condição comporta atribuições especiais e uma potência específica para definições do que é permitido ou proibido quando se fala em conduta dos servidores públicos federais. Ao final do capítulo, farei

considerações a respeito de novas formas de *fazer correição*, decorrentes do período de pandemia.

No **capítulo 3**, denominado “Auditores em ação” evidencio os atores principais desta pesquisa, descrevendo o que fazem. Em seguida, apresento biografias construídas no serviço público, destacando três trajetórias especiais: de um servidor que, embora não seja auditor, ocupou a posição de corregedor-geral da União e deixou importante legado; de uma auditora muito experiente e que tem um perfil mais professoral em relação aos demais auditores; e, finalmente, um dos principais interlocutores deste estudo, um auditor que coordena os trabalhos de implantação do sistema ePAD. Destaco o engajamento pessoal desses servidores públicos a partir de ações que são, ao mesmo tempo, institucionais e pessoais. Na seção seguinte, apresento as dinâmicas dessas biografias e destaco diferentes modos de *fazer correição* a partir de práticas muito particulares de serviço público e que, somadas, resultam na elaboração de definições de Estado aplicáveis (ou que se pretende aplicar) em todo o Brasil, no âmbito da Administração Pública. Ao final do capítulo, destaco uma posição curiosa e inesperada que os auditores da CRG vêm ocupando nos últimos anos: a figura do auditor-estrela.

No **capítulo 4**, intitulado “A Corregedoria-Geral da União em normas escritas” dou início à descrição da diversidade de normas produzidas pelos auditores da CRG, começando pela fabricação de *normas escritas*, a partir de um contínuo esforço criativo que se materializa em diferentes tipos de documentos que, por sua vez, definem novas tipificações de condutas, novos procedimentos de investigação e novas formas de determinação de sanções, *fazendo lei* para os corregedores das instituições. Tomei como base a descrição da Investigação Preliminar Sumária, uma regra criada pelos auditores e apresentada em diversos tipos de documentos normativos, que vão evoluindo conforme o peso que se quer conferir a ela: instrução normativa (documento com teor mais orientativo), portaria (com efeito mais próximo de lei) e em notas técnicas (orientativas e explicativas).

Dando sequência aos tipos normativos elaborados pelos auditores, no **capítulo 5**, denominado “O cálculo da pena administrativa: normas em sistemas” darei destaque à calculadora de dosimetria da pena e de viabilidade de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, sistemas para dosar a *pena justa* no âmbito dos processos disciplinares e cujo uso é explicado pelo Guia de Dosimetria da Pena Administrativa. Embora o objetivo dos auditores em circunscrever o campo de interpretação e de ação dos membros das comissões processantes, a etnografia demonstrará que a pena arbitrada continuará emergindo da avaliação dos agentes públicos integrantes das comissões, de seus entendimentos sobre o fato praticado pelo servidor

acusado. Muito embora o empenho em promover as desejadas “objetividade” e “uniformidade” às decisões dos processos disciplinares, fato é que essa missão é (quase) impossível, conforme se verá a seguir.

No **capítulo 6**, cujo título é “Auditores e corregedores em encontro: normas faladas” descreverei que ações e comandos podem se tornar relevantes, ou oficialmente existentes, mesmo que não documentados. As *normas faladas* dos auditores, que apresentam, ensinam e explicam o que as instruções escritas contêm, têm peso argumentativo junto aos corregedores das instituições em busca da sonhada uniformidade. Ainda, há a regra falada que inova, atualiza e moderniza, sendo uma das novidades trazidas pela etnografia. O escrito não é tão “seguro” assim, já que, embora seja possível “exigir que se cumpra”, não se sabe *como* será cumprido. Os auditores do órgão central vão ao encontro, literalmente, dos corregedores das instituições, por meio de congressos, eventos presenciais e virtuais e através de uma acessibilidade desses agentes nunca reportada como uma prática de auditoria, tudo isso fomentando relações de confiança entre corregedores e auditores no *ecossistema* correcional.

No **capítulo 7** finalmente apresentarei o projeto ePAD, um esforço em formalização/estabilização das perspectivas que os auditores buscam disseminar e implementar, exibido como uma vertente fundamental de restrição, em certa medida, do campo de atuações díspares das corregedorias e que concatena em si um ideal normativo complexo que engloba regras *escritas, faladas e em sistema*. Explicarei como este artefato é uma expressão clara de teorias de Estado nativas, para as quais esses auditores têm se dedicado ao longo dos últimos anos e que enfrenta resistências e desconfianças de seus destinatários, os corregedores.

2 A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO E UM DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

“A nossa missão é tornar a vida de vocês melhor. Melhores entregas para vocês [corregedores], melhores futuros para nossos filhos.”

(Corregedor-geral da União, Encontro Nacional de Corregedorias. Brasília, 2023).

Com o intuito de facilitar a compreensão das práticas que serão descritas ao longo da tese, apresentarei inicialmente noções gerais do direito administrativo disciplinar, que conheci na faculdade de Direito e que foram amplamente referenciadas por meus interlocutores ao longo da pesquisa. Apesar de sua aparente estabilidade, tais noções são continuamente transformadas pelas práticas e entendimentos individuais e coletivos dos agentes públicos que atuam na área disciplinar, assim como pela criação ininterrupta de novas normas e mecanismos para sua efetivação. Em seguida, apresentarei a Corregedoria-Geral da União e o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, dando destaque, posteriormente, à figura do corregedor-geral da União. Ao final, demonstro as mudanças na forma do agir correcional provocadas pela pandemia da Covid-19.

2.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR BRASILEIRO: “SÓ AS LEIS NÃO BASTAM”

A partir das práticas dos agentes públicos que o produzem, esta tese aborda um direito muito peculiar, que só existe no mundo do serviço público: o direito administrativo disciplinar. Talvez seja possível afirmar que o direito administrativo, ramo no qual o disciplinar está inserido, tem surgimento no Brasil quando a figura do servidor público – então denominado funcionário público – ganha identificação a partir do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, de Getúlio Vargas, dispondo sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Meio século depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esses funcionários do governo passaram a ser denominados servidores públicos. Na sequência adveio a Lei nº 8.112/90, com regras especiais para a vida funcional desses trabalhadores do Estado.

Os estudiosos da chamada doutrina administrativista, referenciados com frequência por meus interlocutores, assim definem: para Bandeira de Mello, trata-se “do ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem” (2007, p. 37). Para

Carvalho Filho, é “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir” (2017, p. 9).

Na perspectiva comumente aceita pelos juristas brasileiros, aquilo que hoje é reconhecido como direito administrativo teve origem na França, conforme afirma Bandeira de Mello:

Mais que por leis que regulassem as relações entre Administração e administrados,¹⁹ [o direito administrativo] foi sendo construído por obra da jurisprudência de um órgão – Conselho de Estado – encarregado de dirimir as contendas que surgissem entre estas duas partes. Tal órgão, diga-se de passagem, é alheio ao Poder Judiciário. Estava e está integrado no próprio Poder Executivo, a despeito de ter natureza jurisdicional, isto é, de decidir com a força de coisa julgada. A origem do direito administrativo e o órgão referido advém de eventos que assim se pode resumir. Sobre vindo a Revolução Francesa, como o período histórico precedente era o da Monarquia Absoluta, inexistiam disposições que subjugaram ao Direito a conduta soberana do Estado em suas relações com os administrados. Daí que era preciso aplicar um Direito “novo”, ainda não legislado (ou que mal iniciava a sê-lo). É que as normas do Direito até então existente disciplinavam as relações entre particulares, inadaptadas, pois, para rever vínculos de outra índole, ou seja: os intercorrentes entre o Poder Público e os administrados, já agora submissos todos a uma ordem jurídica. Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica, animada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas que viriam a ser qualificadas como “exorbitantes” - por exorbitar dos quadros do Direito até então conhecido, o “Direito Comum”. Foi o referido Conselho de Estado – instituído pelo artigo 52 da Constituição de 22 Frimário²⁰ do Ano VII, isto é, de 15 de dezembro de 1799, que com suas decisões forjou estes princípios e as concepções que se converteram no que se chama “direito administrativo” (Mello, 2007, p. 39).

A definição do direito administrativo disciplinar pode ser encontrada nos manuais de direito administrativo, mas mais importante aqui é apresentar a definição que a própria CRG evidencia e que pode ser visualizada no Portal de Corregedorias²¹:

¹⁹ O termo *administrados* é utilizado, tanto pela doutrina administrativista quanto pelos agentes públicos com quem estive em contato durante a pesquisa de campo, em referência às pessoas que se relacionam com o Estado, seja numa posição de subordinação (como podemos entender os servidores públicos), seja numa relação de demanda (cidadãos em geral).

²⁰ As leis da época assim se identificavam e o termo frimário faz referência ao mês do gelo, de 21 de novembro a 20 de dezembro, dentro do calendário republicano, instaurado pela Revolução Francesa em 24/11/1793, mas cujo ano I foi contado a partir da meia-noite de 22/09/1792 (data oficial da Proclamação da República e de uma nova Constituição francesa - esse calendário durou pouco mais de 12 anos). O Conselho de Estado continua mantendo sua importância primordial no direito administrativo francês (Mello, 2007, p. 39) e teve o precioso olhar de Latour (2019), que se dedicou a observar as práticas desse Conselho de Estado, a fim de compreender o direito que era ali produzido.

²¹ Conforme definição da Corregedoria-Geral da União, é um ambiente de disseminação de conteúdos que colaborem para o desempenho da atividade correcional. Ele foi idealizado, prioritariamente, para as unidades correcionais do executivo federal, ou seja, para o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor). Ele

Em que consiste o direito administrativo Disciplinar?

O direito administrativo disciplinar é um ramo do direito público que decorre da competência de a Administração pública impor modelos de comportamento a seus agentes, com o fim de manter a regularidade em sua estrutura interna, na execução e na prestação dos serviços públicos. Assim, o processo administrativo disciplinar é o instrumento legalmente previsto para o exercício do poder disciplinar, podendo, ao final, resultar na aplicação de uma sanção administrativa.

Qual o objetivo do Processo Administrativo Disciplinar (lato sensu)?

O processo administrativo disciplinar tem como objetivo específico aplicar uma sanção disciplinar a servidor público por ilícito administrativo comprovadamente por ele cometido.

O ilícito administrativo disciplinar é toda conduta do servidor que, no âmbito de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, contraria dispositivo estatutário²². Em se tratando dos empregados públicos, consiste em conduta que contraria a legislação trabalhista ou os normativos internos da estatal, em especial o seu regime disciplinar. Os ilícitos administrativos de servidores públicos englobam inobservância de deveres funcionais do artigo 116, afrontas às proibições do artigo 117 e cometimento de condutas do artigo 132, todos da Lei nº 8.112/1990, apuráveis conforme o rito previsto naquele Estatuto (Portal de Corregedorias, acesso em: 18 out 24).

O Manual de Processo Administrativo Disciplinar em vigor, datado de 2022 e apresentado pela CGU como referência aos trabalhos das comissões processantes, também explica sobre esse Direito peculiar:

O direito administrativo disciplinar é um ramo do direito administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão da pena a ser aplicada. O direito administrativo, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. Ou seja, não compete ao direito administrativo tratar da concepção do Estado, sua atividade legislativa, judicial ou social, objeto de estudo de outros ramos do Direito. Sua função é a organização interna da Administração Pública, sua hierarquia, seu pessoal, o funcionamento dos seus serviços e suas relações com os administrados. Para bem executar as atividades que lhe são incumbidas, a Administração precisa de meios para organizar, controlar e corrigir suas ações. Surge, portanto, a necessidade de meios hábeis a garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, a disciplina de seus subordinados e a adesão às leis e regras dele decorrentes, o que, no conjunto, denomina-se direito administrativo Disciplinar. O direito administrativo disciplinar, como ramo do direito administrativo, possui relações com outros ramos do Direito, notadamente o Direito Constitucional, o Penal, o Processual (civil e penal) e o do Trabalho. Importante destacar que, se por um lado o direito administrativo disciplinar possui interface com outros ramos do Direito, por outro não se pode confundi-lo com os mesmos. Como exemplo, mesmo

é mantido pela CRG, que desempenha o papel de órgão central do SisCor. Disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br>. Acesso em: 2 mar. 2024.

²² Numa referência a dispositivos da Lei nº 8.112/90. Servidor público estatutário é aquele que, regido por essa norma, goza de certa estabilidade legal, ao passo que o empregado público é aquele regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas. No serviço público federal há ainda os servidores temporários, regidos pela Lei nº 8.745/93.

se uma infração disciplinar fosse também considerada como crime, não se poderia tratar o ilícito administrativo da mesma forma que o penal, pois se aquele trata de um direito em regra disponível, este protege um direito indisponível,²³ considerado mais relevante sob a luz do Direito, fundamentado em outras normas e princípios (CGU, 2022, p. 15).

As bases para que esse Direito seja reconhecido como tal se encontram num arcabouço de leis e regras infralegais (como decretos, portarias, ofícios-circulares etc.), iniciando-se pela Constituição Federal (artigos 37 a 41) e tendo como principal regulamento a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em seus Títulos IV (do Regime Disciplinar, arts. 116 a 142) e V (do Processo Administrativo Disciplinar, arts. 143 a 182). Conforme o Manual de PAD, essa norma não é completa e demanda a consulta de outras a fim de que possa se tornar amplamente aplicável:

Entretanto, a Lei nº 8.112/90 apresenta lacunas relativas ao processo administrativo disciplinar, que demandam integração por meio de outras legislações aplicáveis, com destaque para as seguintes:

- a) Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo) – regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Conforme inteligência do art. 69 desta lei, a aplicação de suas regras aos processos administrativos disciplinares será subsidiária, pois, sendo uma lei geral, incidirá no caso de omissão e sempre que não houver disposição específica na Lei nº 8.112/90;
- b) Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) – além de trazer disposições para responsabilizar, na via judicial, agentes públicos por atos de improbidade, com a consequente cominação das sanções possíveis, agrega aspectos específicos para o processo administrativo disciplinar, conceituando os atos de improbidade administrativa;
- c) Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) – institui normas com a aplicação supletiva e subsidiária aos processos administrativos por força do art. 15 desse diploma;
- d) Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) – estabelece normas em matéria de invalidação, interpretação e sanção para o direito administrativo nos arts. 20 a 30, que foram incluídos pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Ademais, deve-se registrar que diversos diplomas infralegais também têm relevância para as atividades de correição. Nesta direção, é oportuno mencionar novamente o Decreto nº 5.480/05, que regulamentou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, bem como o Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, que instituiu a sindicância patrimonial, instrumento processual que tem como escopo a apuração da eventual incompatibilidade entre o patrimônio do servidor e a renda por ele auferida (CGU, 2022, p. 13-14).

Conforme a tese demonstrará, não são apenas essas leis que constituem o direito administrativo disciplinar brasileiro e os agentes públicos que trabalham diretamente com esse

²³ Direitos indisponíveis são aqueles dos quais a pessoa não pode abrir mão, não lhe sendo facultado dispor, por exemplo, do direito à vida, à liberdade e à saúde. Neste contexto, o direito indisponível é o interesse público.

instrumento normativo não se socorrem apenas delas para resolver seus problemas, mas das concepções e diretrizes que a Corregedoria-Geral da União apresenta. Embora as leis acima sejam ferramentas amplamente mencionadas nos processos disciplinares, bem como referenciadas pelos corregedores e auditores com os quais conversei e cujas atividades acompanhei, em concreto são as normas produzidas pela CRG, sejam elas notas técnicas, sejam orientações informais, que possuem potência de lei junto ao amplo público de corregedores, reverberando nas atuações das comissões processantes. E, mais ainda, não apenas nas comissões processantes ligadas ao SisCor, mas em tantas outras de diferentes esferas (como de municípios e governos de Estado, por exemplo).

Em entrevista realizada em agosto de 2024, um dos auditores da Corregedoria-Geral da União – palestrante muito aplaudido pelos corregedores por sua didática e figura sempre presente nos eventos da CRG (e não apenas dela, mas também em outras iniciativas de cursos privados) – discorreu detalhadamente sobre a atividade correcional. Transcrevo a seguir trechos da entrevista que, embora longos, explicitam de modo exemplar como os auditores da CRG concebem sua atuação profissional como um processo contínuo de definir o que o Estado é e como ele deve agir, antes ou para além da legislação:

Tem uma frase de Drummond, a gente está em Minas Gerais, que é o seguinte, Drummond disse: as leis não bastam, os lírios não nascem das leis²⁴. Não sei se você conhece a frase, é uma poesia superfamosa dele, não lembro o título da poesia. A concepção histórica do Brasil faz com que a gente tenha uma estrutura administrativa do Estado extremamente burocrática e vinculada à legislação. A gente tem um componente difícil no Brasil. Acho que não é só no Brasil e não sei dizer se é ruim, se é bom ou se é assim, mas mudar lei, transformar lei, mudar sistemas é difícil, é complexo e as legislações jamais conseguem acompanhar o ritmo de transformação da sociedade. Há uma discrepância gigantesca entre o fenômeno que está ocorrendo na sociedade e o fenômeno que está sendo legislado no Poder Legislativo.

Então, quer queira quer não, o Estado tem que correr de forma a atender à demanda da sociedade. A sociedade não vai esperar a lei. A partir dessa premissa, eu acho que todas as atuações de todos os órgãos, a nossa especificamente, com muito mais ênfase, no sentido de tentar apresentar às pessoas os padrões de condutas que são esperados, que são aceitáveis, é sem sombra de dúvida *uma forma de apresentar às pessoas o que é o Estado*.

É curioso que, pelo menos na minha lógica, *o Estado é um ser mutável o tempo inteiro*. Eu não acho o Estado um ente parado, um Titanic naufragado no fundo do mar. O Estado é um ente muito grande, mas é um ente cheio de tentáculos que crescem ao mesmo tempo, mas de formas diversas, que tem que estar num canto, recuar noutro, isso tudo é muito dinâmico.

²⁴ O trecho é parte de um verso do poema *Nosso Tempo*, que compõe o livro *A Rosa do Povo* (Ed. José Olympio, 1945), cujo trecho completo é “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei. Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra.”

E, na minha cabeça, a construção do Estado é diária. É diária, seja para o próprio Estado, seja sobretudo para a sociedade. *A gente, de fato, precisa estar explicando e interagindo (seria uma palavra melhor) com as pessoas para conseguir passar para elas o que a gente entende que é o Estado daquele momento e, sobretudo, tentar receber das pessoas também, que eu acho que isso é interessante, o que elas conseguem conceber como sendo o Estado.*

E isso dá um balizamento para a gente, no sentido de o que a cidadania espera do Estado, da Administração. Eu acho que eu fui complexo, não consegui uma alegoria que deixasse isso muito claro, mas respondendo diretamente à pergunta: *da minha perspectiva, a atividade correcional é uma atividade de, diariamente, explicar para a sociedade quais são os padrões de conduta que o Estado, no momento atual, considera legítimos, válidos.*

E isso é, ao fazer essa explicação, é também definir o que é o próprio Estado. Vou te dar um exemplo simples. Até alguns anos atrás, alguns poucos anos atrás, não se tinha, não se cobrava do Estado uma ação forte, ou tímida mesmo, em matérias da parte correcional, em matérias relacionadas ao respeito da dignidade humana, ao respeito aos direitos humanos fundamentais.

Hoje, as pautas que a gente mais trabalha são voltadas à dignidade humana. Não é que o Estado de hoje, na sua esfera correcional, seja diferente do Estado de cinco anos atrás, quando esses assuntos não existiam (...) Então, o Estado de hoje, o Estado que a gente quer, é um Estado que também se preocupa com o direito fundamental, com a dignidade da pessoa humana (Auditor 6, comunicação pessoal, agosto de 2024, grifei).

Mas se a lei não é a fonte das definições sobre regras de condutas dos servidores públicos federais, quais seriam, indaguei ao auditor, as fontes para essas delimitações a respeito do que o Estado – e, mais especificamente, o serviço público – deve ser?

A primeira fonte, eu acho a mais relevante, é o mundo real. Por que é o mundo real? Não sei se você conhece como é estruturado o Sistema de Correição. O Sistema de Correição tem um órgão central, a CGU, que está aqui em Brasília. Distante. Aqui em Brasília. Distante. Distante. A gente não sabe o que acontece em uma comunidade ribeirinha no Amazonas.

No entanto, os órgãos do Poder Executivo Federal, e mesmo Estadual e Municipal, dispõem de uma capilaridade muito grande. Eles chegam lá na ponta, na realidade das pessoas mais simples. E, de alguma forma, eles nos comunicam. Às vezes, sob a forma formal de um ofício, de um pedido de orientação. Mas, também, com consultas as mais informais possíveis. Eu estou aqui hoje, dando uma palestra. Chegou uma pessoa para mim e disse, eu acompanho todas as suas *lives* sobre assédio sexual, combate ao assédio sexual. Repara, há três anos, eu não falava nesse assunto. Há dois anos, a Corregedoria-Geral da União me chamou e disse, pare de falar de qualquer outro assunto e vamos falar só de assédio sexual. Porque foi uma demanda da sociedade.

Vou dar um exemplo. Mulheres vítimas de violência doméstica, até três anos atrás, se o agressor fosse servidor público, eu lhe diria que isso se trataria de um ato da vida privada, que não geraria repercussão no Estado. Essa questão tem chegado tanto que eu acho que daqui a pouco tempo a gente vai ter que ter algum tipo de manifestação dizendo, olha, o Estado não aceita que um homem agrida sua mulher no lar e venha no outro dia trabalhar na Administração Pública. Quem nos traz isso é a sociedade. Essa é a primeira fonte.

A segunda fonte, até certo ponto vinculada a isso, são as estruturas sociais organizadas, a gente participa de muitos comitês, participa de muitos conselhos, participa de muitos órgãos, de muitos debates, e lá nesses debates a gente sente a

sociedade mais organizada pulsar alguns problemas que fazem a gente refletir sobre aquilo. Essa é a segunda fonte.

A terceira fonte, para mim é o que mais me fornece subsídios hoje para buscar conceitos e para buscar exemplos, é o movimento, não é a melhor palavra, [mas] é o movimento feito pelo Poder Judiciário hoje no Brasil. O Supremo Tribunal Federal hoje está na vanguarda de muitos e muitos temas que são importantes para a esfera correcional. Vou dar o exemplo de coisas que foram para o Supremo recentemente, seja diretamente pela via disciplinar, seja por outro tipo de processo, e a gente puxou. Primeiro exemplo: alguns anos atrás a gente teve um problema que foi um servidor público que fez uma manifestação política de desrespeito, ele xingou, usou palavrões contra uma autoridade. Quem era a pessoa que estava fazendo aquele xingamento? Era um servidor público e, portanto, ele não poderia xingar? Ou era um cidadão que, insatisfeito, poderia reclamar? A gente teria que responsabilizar esse servidor, sim ou não? O Supremo já se manifestou sobre isso.

Há muito pouco tempo, a gente não tinha claro que a discriminação com base na orientação sexual ou na identidade de gênero era uma irregularidade a ser combatida no Brasil. O Supremo Tribunal, num processo que não tem nada a ver com direito disciplinar, disse: a discriminação com base em orientação sexual, com base em preconceito da identidade de gênero, é igual a racismo. A partir daí a gente traz o conceito e começa a avançar.

Então, a sociedade desorganizada é a primeira fonte, a sociedade que chega para a gente das formas mais diversas. A segunda fonte que eu acho muito forte é a sociedade organizada, movimentos, conselhos com os quais a gente dialoga e, às vezes, até a própria imprensa é quem canaliza isso. Terceira frente, a jurisprudência, o poder judiciário, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, que tem trabalhado temas [com] que a gente interage direto. A quarta fonte, pelo menos para mim, eu pesquiso muito, [é] a legislação internacional, os tratados, as convenções internacionais (Auditor 6, comunicação pessoal, agosto de 2024, grifo nosso).

Mas essa perspectiva de um direito administrativo disciplinar baseado em diferentes fontes para além da legislação, sintetizadas em normas da Corregedoria-Geral da União, encontra resistências não apenas no acolhimento e aplicação das normas criadas pela CRG pelas corregedorias dos órgãos federais, mas também por pesquisadores e doutrinadores dessa área de conhecimento. Isso restou evidenciado justamente em uma palestra magna, proferida no Encontro Regional de Corregedorias que ocorreu em Belo Horizonte no mês de maio de 2024. Chamada a então presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo²⁵ para palestrar sobre como deve ser o direito disciplinar, sua fala causou incômodo geral na plateia: corregedores claramente contrariados ajeitavam-se nas cadeiras e se entreolhavam, com profundo ar de reprovação ao discurso da professora na palestra intitulada “A modernização do direito administrativo disciplinar”.

²⁵ De acordo com o site oficial, a criação do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, em Curitiba, no ano de 1975, “ocorreu com o propósito de colaborar com o poder público na ingente tarefa de aperfeiçoamento das instituições administrativas e da ordem jurídica”. Disponível em <https://ibda.com.br/>. Acesso em: 7 mar. 2025.

“Em nossa cabeça temos o ideal de correição: a punição”, disse ela. “Não tenho soluções mágicas, mas tenho críticas ao ideário, nós somos criados para o litígio na faculdade”. E apresentou sua reprovação ao que ela denominou técnica comando-controle: “eu determino, eu controlo e eu puno”, numa alusão à atuação da CRG e, por sua vez, de todos os corregedores ali presentes. “Eu nem deveria estar aqui”, redarguiu, consciente de que ali apresentava profundo contraponto, ao indicar como sugestão o “caminho da consensualidade” a partir de acordos substitutivos à punição administrativa. Segundo ela, essa discricionariedade – poder aplicar ou não a pena – é comum nas práticas de outros países, como Estados Unidos e Espanha, ao passo que a técnica comando-controle brasileira estaria “mundialmente considerada ultrapassada”.

Por que seria um risco ao interesse público conferir ao gestor público a possibilidade de avaliar qual a melhor consequência na aplicação de determinada sanção a um agente público? É preciso liderança correcional, fazer uma ponderação que pode ser satisfatória e conveniente à própria Administração.

[...]

Por exemplo, digamos que uma Prefeitura tome conhecimento de denúncias contra um médico do SUS, de assédio sexual. Será que a pena expulsiva (demissão) seria a mais adequada, considerando que demorará muito para esse servidor ser substituído em suas funções, até que se faça concurso público, convoque o candidato etc.? E a população que ficará muito tempo sem atendimento médico?

A fala da professora causou intenso desconforto entre os presentes. Uma corregedora próxima a mim exclamou: “isso é uma visão política, fruto do momento atual que o país está vivendo, não diz da nossa realidade”. Mais tarde, no mesmo dia, tivemos uma palestra intitulada “A importância da gestão de riscos para uma Administração Pública íntegra”, proferida por um Auditor Federal de Finanças e Controle e Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais. Num dos trechos de sua fala foi possível identificar clara resposta à palestra incômoda da manhã: “nosso trabalho tem impacto direto em políticas públicas e por isso a gente tem que se orgulhar do que a gente faz. *A gente tem que punir sim!*”²⁶, afirmou, somando aplausos da plateia de corregedores e auditores da CRG.

Essa mesma perspectiva também foi apontada por outra auditora com longa trajetória junto à CGU, já tendo ocupado a função de Diretora de Responsabilização, que pude entrevistar presencialmente durante o Encontro de Corregedorias da região sul, em Belo Horizonte, em

²⁶ Destaco em itálico para indicar a elevação de voz do auditor, em ênfase ao que dizia.

agosto de 2024. Entre uma palestra e outra, a auditora pôde reunir-se comigo para responder algumas perguntas:

Você tem a percepção de que o seu trabalho está constituindo o que é o serviço público?

Eu acho que desde que eu entrei na CGU, isso tem 20 anos, foi uma construção durante esse período.

Claro que antes de entrar no serviço público você já tem uma noção do que deve ser o serviço público, o que você, como cidadão, gostaria de ter no serviço público. E uma vez que você está lá dentro, e agora você está do outro lado, eu acho que você não pode perder essa sua visão de quando você não era servidor público. Então, começa aí.

Eu acompanho a emissão de pareceres, entendimentos, notas técnicas, que são construções feitas por vocês, e que para os corregedores têm força normativa, como se fosse lei. Qual é a fonte dessas construções?

Eu fui a primeira coordenadora geral de uniformização de entendimentos, que foi uma unidade criada em 2019. E, até então, o que as pessoas procuravam era o manual de PAD [Processo Administrativo Disciplinar] da CGU. Só que o manual de PAD é como um livro doutrinário. Eu não consigo ir ali no caso concreto. E a partir de 2019 a gente começou a ter essas notas técnicas e divulgar constantemente.

Elas são baseadas em dúvidas dos corregedores, que nos encaminham [de forma oficial], ou também no WhatsApp. Vem a dúvida, a gente pega dali e faz a nota técnica. E foi uma satisfação muito grande quando, de repente, os corregedores pararam de perguntar se tinha aquilo no manual de PAD. Eles começaram a perguntar: *‘tem alguma nota técnica sobre isso?’*. Nossa, eu não sabia que ia ter essa repercussão toda. E, mais do que isso, a gente tem Estados e municípios que perguntam a mesma coisa: *‘Ah, vocês têm alguma nota técnica sobre esse assunto? Porque a hora que chega aqui, que eu mostro que tem uma nota técnica da CGU sobre isso, ninguém mais discute comigo’*. Então, claro, isso dá um orgulho muito grande.

Como que a gente faz as notas técnicas? Eu tinha um colega que trabalhava na coordenação comigo, ele dizia que o nome da coordenação estava errado. Porque era Coordenação Geral de Uniformização de Entendimentos. Pressupõe que eu tenho vários entendimentos e eu preciso unificar, fazer um entendimento majoritário. Mas, na verdade, era Coordenação Geral de Construção de Entendimentos. *Porque, na verdade, não existia entendimento nenhum. A gente é que ia dar um entendimento sobre o assunto.*

E esses entendimentos da CGU, nas notas técnicas, eles são construídos coletivamente. Então, chega dúvida, a gente conversa, faz reunião, às vezes eu ia até o corregedor geral, conversava sobre o assunto: *‘Olha, tem isso aqui, a gente está pensando em fazer desse modo’*. E era ele que aprovava no final. E como eu costumava dizer e falo até hoje, embora a nota técnica seja assinada por um colega, seja aprovada pelo coordenador geral, na verdade é um entendimento da casa.

Então, não adianta [se] o colega, só ele, pensa diferente de todo mundo, aquilo não vai ser aprovado. Tem que haver um consenso, né? Tem que haver um consenso e saber como que a casa quer direcionar aquela situação. Então, é construído dessa forma (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Esse Estado, cuja compreensão emerge da pesquisa de campo, identifica para além da lei e atos normativos uma potente atuação de pessoas (Herzfeld, 1993, p. 157). A auditora, ao

falar da distância entre o que diz a lei (e o próprio caráter doutrinário do manual de PAD) e a prática, descreve o trabalho da CGU como um esforço para preencher essa distância de forma ponderada, sem nunca perder de vista o que seriam as “expectativas da sociedade” – expectativas que, assim como as *notas técnicas* e *entendimentos*, são também, ao menos até certo ponto, uma elaboração dos próprios auditores. Essa contínua avaliação de normas e procedimentos, que Bevilaqua (2020) denominou *discernimento burocrático*, constitui-se em uma qualidade coletivamente produzida e sustentada, dizendo respeito a ações que existem a partir do concurso de diferentes sujeitos, assim como documentos, assinaturas, pareceres e outros artefatos (Bevilaqua, 2020, p. 18).

A fim de situar melhor o lugar de atuação dos auditores, apresento de forma mais detalhada a Corregedoria-Geral da União (CRG) e o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Siscor).

2.2 O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

“A atuação de todas essas unidades tem um eixo fundamental: o **compromisso com o que é certo** e com a aplicação regular das normas disciplinares”²⁷.

No Encontro Nacional de Corregedorias que ocorreu em novembro de 2023, em Brasília, em edição comemorativa aos 18 anos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor), o salão principal da Escola Nacional de Administração Pública encontrava-se lotado de auditores da CRG e corregedores de todo o Brasil, na expectativa daquele que ministraria a palestra inaugural do evento: Jorge Hage Sobrinho, ex-Ministro de Estado Chefe da CGU (2006-2015), juiz de direito do Distrito Federal e deputado constituinte pelo estado da Bahia, que subiu ao palco cercado de abraços carinhosos dos auditores que compunham a mesa. A sessão teve início com a fala do então corregedor-geral da União, apresentando o convidado de honra como o criador do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal:

Ele chegou antes do Sistema de Correição e saiu com ele estabelecido, considero-o o pai do sistema de correição. [...] Precisamos comemorar a robustez e a segurança

²⁷ Fala do vídeo institucional da Corregedoria-Geral da União publicado no canal oficial da instituição no Youtube. “Vídeo Institucional da Corregedoria-Geral da União”, 2024. 1 vídeo (2 min 14 s). Canal da Controladoria-Geral da União – CGU (@CGUoficial). Disponível em: youtube.com/watch?v=7xwnztDLMX0. Acesso em: 2 mar. 2024.

jurídica do sistema correcional, conseguimos organizar um sistema coordenado e harmônico e buscar cada vez mais uniformidade no entendimento e na tramitação.

Inicia-se então a palestra de Jorge Hage, que traça um breve histórico do Sistema de Correição:

Antes, no passado, não havia entendimento, não tinha unidade correcional, apenas [corregedorias na] Receita Federal, Polícia Federal e INSS. Cada corregedoria funcionava a seu modo e as respostas eram conforme o órgão, não existia vinculação ao que hoje é o órgão central. Antes da Controladoria [Geral da União] havia a Corregedoria [Geral da União]²⁸. Em 2005 foi criado o Sistema [de Correição do Poder Executivo Federal], aqui começou a mudança efetiva e rápida para um padrão da Administração Pública. Isso incentivou a criação das corregedorias seccionais/setoriais, com servidores minimamente adequados para a função. O órgão central passou a unificar entendimentos e surgiu a possibilidade de avocação²⁹ de processos, em determinadas condições, para a CGU julgar. Passou-se à reunião de dados sobre essa atividade, que antes eram inexistentes, essas estatísticas. A gestão do sistema era precária. Iniciaram treinamento dos servidores para sua atividade correcional. Hoje, a situação é muito diferente, falo como observador interno, ministro, e hoje externo. Houve um avanço merecedor de aplausos. Mas ainda há muito o que fazer, muitos avanços.

O ex-ministro então apresentou suas críticas à Lei 8.112/90, destacando certa insuficiência e limitação das normas legais para dar conta do universo de condutas que precisariam ser consideradas taxativamente como infrações administrativas:

²⁸ A lei de criação da CGU (Lei nº 10.683/2003) incorporou à estrutura do novo órgão as funções da então Corregedoria-Geral da União, instituída em 2001, e que, de acordo com o site oficial, tinha o propósito de combater a fraude e a corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal e promover a defesa do patrimônio público (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2>). Conforme consta na página da instituição: “Criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal. Em 2003, a lei de criação da CGU incorporou, à estrutura do novo órgão, as funções da então Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31 – que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Antes da Lei 10.683/2003, as atividades de controle interno e de ouvidoria já eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), respectivamente. Essas duas unidades, antes vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU), passaram a ser vinculadas à então Corregedoria-Geral da União em 28 de março de 2002, com a publicação do Decreto nº 4.177. O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência”.

²⁹ Avocar significa chamar os processos para si (no caso, para a CGU), assumindo a competência para sua condução e julgamento.

Minha opinião: essa matéria continua presa numa legislação no mínimo anacrônica, que não acompanhou a evolução das ideias, do moderno direito administrativo sancionador. A Lei 8.112/90, a parte disciplinar, na verdade é muito mais velha do que de 1990, ela não é muito diferente da Lei nº 1.711/52 [Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União], não incorporou o espírito da Constituição Federal de 1988. A partir dessa constatação, o movimento anticorrupção emergente no mundo passou ao largo da legislação. Nós temos um microssistema brasileiro anticorrupção: lei anticorrupção de 2013 – mais moderna para empresas –, lei de conflito de interesses, nova lei de licitações, lei de acesso à informação e lei das organizações criminosas. *O direito disciplinar não evoluiu pela lei.*

A percepção do ex-ministro de que o direito administrativo disciplinar “*não evoluiu pela lei*”, mas sofre transformações importantes a partir de uma teia de ações do SisCor, está presente desde os primeiros passos da CGU e é reiterada nas entrevistas dos auditores, evidenciando a importância da produção normativa que desenvolvem.

A criação do SisCor foi mais um passo num movimento que vinha pelo menos desde 2001, quando uma alteração da Lei 9.649/1998, originada em medida provisória, criou a Corregedoria-Geral da União, que por sua vez nasce substituindo mecanismos anteriores. Com uma dinâmica incessante de mudanças institucionais, passou a exercer as funções de órgão central do SisCor, com ações de combate à corrupção e de aperfeiçoamento da gestão pública por intermédio da atividade correcional – um esforço de uniformização de condutas e práticas que gradualmente ultrapassou a esfera federal, alcançando municípios e governos estaduais. Quase um ano depois da criação do SisCor, em 2005, a Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006, regulamentou o sistema com maior detalhamento.

A Corregedoria-Geral da União foi criada no dia 2 de abril de 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31, evidenciando uma dinâmica de mudanças, seja de nomenclatura, status institucional ou atribuições, mas se tratando também de um impulso contínuo em duas direções: “para dentro”, com a crescente especialização (a proliferação de diretorias, coordenações etc.); e “para fora”, com a crescente expansão, uma vez que a partir da criação do SisCor iniciou-se um movimento de criação de unidades de corregedorias nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal encarregadas de coordenar os trabalhos de apuração de eventuais irregularidades – denominadas unidades seccionais.³⁰

Dessa forma, dentro desse Sistema de Correição temos a Corregedoria-Geral da União, como *órgão central*; as unidades de correição que atuam junto aos ministérios, as chamadas

³⁰ Conforme o Manual da CGU com Orientações para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal: “Pois para existir um sistema de correição robusto se faz necessário que todas as partes envolvidas, órgão central e unidades seccionais, estejam funcionando plenamente” (CGU, 2019, p. 6).

unidades setoriais (por exemplo, a Corregedoria-Setorial do Ministério da Saúde); e as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos ministérios, bem como suas autarquias e fundações públicas, como *unidades seccionais* (por exemplo, a Corregedoria da Universidade Federal do Paraná, autarquia subordinada ao Ministério da Educação).

Assim, as corregedorias criadas nas instituições federais de ensino são parte desse movimento de expansão. No evento em que se celebrou os 18 anos do SisCor, o então corregedor-geral da União (a seguir denominado como ex-corregedor-geral da União 2) comemorou, em seu discurso de abertura, a existência, atualmente, de mais de 250 corregedorias em todo país. E destacou especialmente a consolidação das corregedorias nas IFEs: “hoje analisamos cem indicações, aprovações de nomes [de corregedores, que coordenarão a unidade de correição naquele órgão] de instituições federais de ensino”. Essas corregedorias também terão lugar destacado na tese, especialmente no último capítulo, em que descreverei a implantação do sistema ePAD nos processos correccionais.

2.3 O CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO E SUAS COMPETÊNCIAS

Se pensássemos a Corregedoria-Geral da União tal como um Tribunal ou Conselho de Estado, à semelhança daquele descrito por Latour (2019) – ou seja, uma Corte que, dentre suas atribuições, também detém a competência para julgamento de atividades da Administração Pública – o corregedor-geral da União seria o presidente. No Brasil, centralizam-se nesse agente poderes decisórios, inclusive de julgamentos de casos concretos.

É da alçada dele, por exemplo, o julgamento de processos administrativos disciplinares que tenham sido chamados à competência da CRG, nas hipóteses de aplicação de penas de suspensão de até trinta dias ou de advertência (art. 4º, §4º, inciso II do Decreto nº 5.480/2005, que trata do SisCor).

É interessante notar que o corregedor-geral da União é um agente central e que lidera, por função legal, a equipe de auditores da CRG. É ele também quem encabeça o Programa de Fortalecimento de Corregedorias, o PROCOR, criado pela Portaria nº 1000/2019, cujo objetivo é apoiar órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na execução de suas atividades correccionais. A adesão ao PROCOR é voluntária e, conforme relatado pelos auditores, parece simples, bastando preencher um formulário que consta no site institucional. O programa de expansão de entendimentos da CRG a todo o Brasil, para além do Poder

Executivo Federal, parece localizar-se aqui, uma vez que é com o PROCOR que se dá a abertura – e o estímulo – para que os municípios e Estados possam aderir ao programa³¹.

FIGURA 1 – QUATRO EX-CORREGEDORES-GERAIS NO ENCONTRO DE CORREGEDORIAS 2023



FONTE: A autora (2023).

Para além das atribuições legais do corregedor-geral da União, a etnografia permitiu identificar que a condução desse agente dá o tom e o direcionamento da forma de *fazer correição* que os auditores da CRG deverão adotar e, por consequência, os corregedores das instituições. Isso ficará evidente no Capítulo 2, no qual apresentarei um ex-corregedor-geral da União. Embora terminado seu mandato, suas influências junto à equipe de auditores da CRG permanecem até hoje.

2.4 UMA NOVA FORMA DE FAZER CORREIÇÃO: A PANDEMIA E MUDANÇAS À VISTA

É importante recordar aqui que esta tese começou a ser desenvolvida durante o período da pandemia de Covid-19, que tomou conta do mundo inteiro e forçou as rotinas de vida de tantas pessoas a serem desenvolvidas dentro de casa, pelo risco de contágio. Assim, não apenas a pesquisa de campo foi impactada por isso, mas também a forma como a Corregedoria-Geral da União, por meio das práticas de seus auditores, passou a conduzir suas orientações dirigidas

³¹ Entre os objetivos do PROCOR, tal como apresentado no site institucional, está fomentar a integração das atividades correcionais entre os diferentes entes federativos, conforme <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/quero-participar/procor>, acesso em 10/02/2024.

aos corregedores. O distanciamento social produziu material de trabalho com divulgação remota, deu origem a cursos no formato online e ensinou (obrigou) muitos agentes públicos a seguirem desenvolvendo suas tarefas de casa.

Nesse caminho, as entrevistas e reuniões por plataformas eletrônicas como Meet ou Teams tornaram-se nosso cotidiano. Não era possível, durante parte do tempo em que esta tese foi desenvolvida, estar fisicamente junto de meus interlocutores; mas a pandemia, embora sendo um dos períodos mais dolorosos da história recente, abriu uma porta virtual de contato e aproximação com eles, de modo que não posso negligenciar que o uso intensivo de plataformas digitais se tornou um elemento facilitador para a pesquisa de campo.

Como destacou Munhoz (2022), ao refletir sobre os impactos da pandemia em sua pesquisa de doutorado: “o novo coronavírus notabilizou um conjunto importante de tecnologias já existentes e bastante corriqueiras em nossos cotidianos. Esse foi o primeiro confinamento em massa depois da criação da internet” (Munhoz, 2022, p. 21). A forma de trabalhar mudou e o modo de se aproximar das pessoas também se alterou. As relações estavam acontecendo – com a mediação de tecnologias digitais – o que também me possibilitava aproximar-me de meus interlocutores (Horst e Miller, 2012). Embora os servidores públicos estivessem fisicamente distantes, foi necessário aprender novas formas de etnografar para que a pesquisa pudesse prosseguir³².

As atividades dos auditores da CRG também sofreram modificações devido à pandemia mundial: foi necessário não apenas que se trabalhasse remotamente, mas também que as capacitações, cursos e treinamentos destinados aos corregedores das instituições fossem apresentados na modalidade virtual e não presencial. Assim, cada corregedor, em sua casa, assistiu a treinamentos dos auditores, eles também ministrando aulas de suas próprias residências. E isso produziu consequências inesperadas:

Veja, a pandemia é horrorosa. Foi péssimo. Enfim, é tudo de ruim. Mas mesmo muito ruim, sempre tem alguma coisa boa. E eu acho que a pandemia acabou aproximando mais as corregedorias da Corregedoria-Geral da União. Porque a gente estava em casa, não tinha mais como fazer cursos presenciais, que foi o que a gente sempre fez. Eu sempre quis fazer vídeos EAD [educação à distância] dos nossos cursos, mas nunca

³² As instituições federais de ensino, com destaque no último capítulo da tese, tiveram seu corpo funcional integralmente colocado em trabalho remoto - o que, posteriormente, resultou numa mudança importantíssima nas formas de trabalho, com a instituição no serviço público federal do Programa de Gestão e Desempenho, por meio do Decreto nº 11.072, de 17/05/2022, que permite o desenvolvimento das atividades total ou parcialmente na modalidade remota e que a realização do trabalho seja aferida por demandas cumpridas. Por esse motivo, hoje a maioria das universidades e institutos federais contam com seus servidores, em parte de suas jornadas de trabalho, em modalidade remota, uma mudança impulsionada pelo período pandêmico.

consegui. E aquela foi a oportunidade. Agora vai ter que ser online. Embora não seja EAD, mas vai ser online. Porque não tinha outra possibilidade. E as pessoas começaram a nos ver diferente: “Ah, elas também são gente”. Eles também moram numa casa, num apartamento. Você esquece de ver aquele servidor da CGU como algo isolado, lá longe. Você sabe que quando a gente chega num órgão, as pessoas têm um pouco de medo da gente. O que eu estou fazendo de errado? Por que a CGU está aqui? Então acaba tendo um distanciamento entre a gente e os servidores do outro órgão. Agora, ali na pandemia, não. Você estava em casa com uma roupa mais tranquila, não exatamente com aquela roupa formal de trabalho. Isso acabou aproximando mais as pessoas da gente. Então, foi todo um contexto que mudou. E agora acho que isso não tem como voltar. Ninguém vai conseguir chegar na CGU hoje, na Corregedoria-Geral hoje, e falar, “olha, a partir de agora não tem mais WhatsApp, não tem mais isso...” (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Se antes, para que um corregedor tivesse informações, tirasse dúvidas ou obtivesse orientações, era preciso oficial à CRG utilizando modelos formais de comunicação, hoje os auditores estão a um clique de distância: em grupos de Telegram, disponibilizam seus contatos por correio eletrônico e WhatsApp. Muito embora os treinamentos e encontros presenciais tenham voltado a acontecer, ainda permanecem os treinamentos virtuais e balcões de atendimento online, de modo que as ferramentas de tecnologia e comunicação remotas consolidaram uma aproximação que se tornou permanente – e que reforça um duplo movimento entre auditores e corregedores. Se os primeiros respondem a demandas, indagações e se posicionam diante de diversas interrogações para solucionar os casos concretos, também se colocam diante dos corregedores como uma forma de definir e atender questões que a lei não resolve de forma clara.

Essa relação construída entre agentes públicos é o que permite que a CRG tenha profundo alcance normativo diante das instituições que se vinculam a ela por força de lei – mas não apenas essas, uma vez que é possível acompanhar um movimento intenso de adesão às regras do SisCor por municípios e Estados, embora não façam parte do Poder Executivo Federal.

Como também destacou outro auditor entrevistado, diferentes formas de comunicação por meio de plataformas digitais têm contribuído para essa aproximação, como monitorias em plataformas online, plantões tira dúvidas em balcões virtuais de atendimento etc. Mudanças, impulsionadas em grande medida pela pandemia, que também coincidem com a implantação do ePAD e a elaboração de um jeito muito específico de ser auditor.

Neste primeiro capítulo apresentei o direito administrativo disciplinar brasileiro, buscando evidenciar a sua pluralidade, considerando que esse ramo jurídico não vive apenas da lei. Descrevi o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, buscando desatar os nós de um emaranhado de normas de criação e recriação de órgãos e unidades vinculadas, a fim de delimitar o espaço no qual se localiza a minha pesquisa: a Corregedoria-Geral da União (CRG). Denotei o corregedor-geral da União e o que esse agente centraliza em sua figura, seja como cumpridor das atribuições que a lei lhe confere, seja como líder que dá o tom e o perfil de trabalho que a equipe de auditores deve ter. Ao final, manifestei o modo como a pandemia impactou não apenas a pesquisa, mas também a forma de trabalhar da CRG e de todas as demais corregedorias das instituições pelo Brasil, abrindo espaço para apresentar especialmente os principais interlocutores desta pesquisa: os auditores da CRG.

3 AUDITORES EM AÇÃO

“Vem a responsabilidade e você enxerga o peso que sua palavra tem para eles. Quantos servidores não pararam para repensar suas atuações a partir do que eu ajudei a escrever?” (Auditor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2025).

No presente capítulo apresentarei o que fazem os auditores, ou seja, no que consiste o trabalho desses agentes cujas atuações provocam grande impacto na constituição da Administração Pública. Em seguida, falarei um pouco de suas biografias, trajetórias de vida construídas no serviço público, contando também sobre três formas de *fazer correição*, personalizadas em auditores diferentes. A compreensão de que esses atores são verdadeiros doutrinadores, ou seja, criadores de regras que resultam em modificações na forma como a lei administrativa é aplicada – não apenas modificações, mas inovações que não constam da lei, como as consideram os corregedores das instituições públicas –, é reforçada mais ainda, uma vez que assim eles se posicionam ao ocuparem diferentes espaços. Finalmente, este capítulo descreverá os auditores em uma posição inédita: a figura do auditor-estrela, considerada a partir da intensa admiração que alguns desses servidores recebem por parte dos corregedores das instituições. Para compreender um fazer – e definir – o serviço público a partir da perspectiva desses servidores, com uniformizações de entendimentos e articulação de um Sistema de Correição, este capítulo demonstrará os atores principais desta pesquisa.

3.1 O QUE FAZ UM AUDITOR?

Para entendermos de que modo a Corregedoria-Geral da União atua, é preciso olhar para as práticas daqueles que ali trabalham: os auditores. Denominado oficialmente o cargo como auditor de finanças e controle³³, suas atribuições estão estabelecidas nos artigos 22 e 22-A da Lei nº 9.625/1998, com a redação dada pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.³⁴ Esse

³³ A previsão dessa carreira pode ser encontrada nas seguintes normas: Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987; Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998; Medida Provisória no 2.229-43, de 06 de setembro de 2001; Decreto-Lei nº 4.321, de 5 de agosto de 2002; e Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.

³⁴ Art. 22. São atribuições do ocupante do cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle o planejamento, a supervisão, a coordenação, a orientação e a execução:

I - no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, das atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, da análise da qualidade do gasto público e da avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização;

cargo pode transitar em diferentes áreas do Poder Executivo Federal, sendo possível que um auditor trabalhe com finanças públicas, ouvidoria, gestão fiscal, Tesouro Nacional, auditoria e fiscalização, dentre outras atividades, todas no âmbito do serviço público.

No que se refere à CRG, interessam-me as atribuições contidas no artigo 22, inciso IV: “no âmbito do órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, das atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades na esfera do Poder Executivo federal [...]”. Conforme apresentarei a seguir, a equipe de auditores que acompanhei no decorrer da pesquisa de campo conjuga servidores mais antigos, que trabalham há mais de vinte anos na CGU/CRG, e outros mais novos, ingressantes de concursos públicos mais recentes. Apesar disso, a etnografia evidenciou certa coesão entre esses servidores quanto à compreensão do que é “fazer Estado”. Isso resulta na produção de normas que dizem como o serviço público deve ser, no compasso daquilo que entendem ser *a prevenção e apuração de irregularidades na esfera do Poder Executivo Federal* (para retomar aqui os termos da lei que, de forma recorrente, compõem as falas desses servidores).

Além disso, é importante frisar que há uma intensa circulação de auditores cujos trabalhos têm muito destaque e impacto na elaboração de normas e na condução do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, muito embora não estejam hoje lotados na CGU ou CRG. Percebi uma variação de ocupação de cargos do alto escalão tanto da CGU quanto das Corregedorias de Ministérios, sem que isso tivesse o efeito de afastar a repercussão das ações desses auditores nas atuais práticas da CRG. Por exemplo, o anterior corregedor-geral da União, a quem denomino como ex-corregedor-geral da União 1, de quem falaremos mais detidamente

II - no âmbito do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, das atividades de registro, tratamento, controle e acompanhamento das operações patrimoniais e contábeis relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis do setor público nacional;

III - no âmbito do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, das atividades de programação financeira da União, da administração de direitos e haveres, de garantias e de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, da orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira e do monitoramento das finanças dos entes federativos;

IV - no âmbito do órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, das atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades na esfera do Poder Executivo federal;

V - das atividades de gestão das dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional;

VI - das atividades relacionadas à análise e à disseminação de estatísticas fiscais, da gestão do patrimônio de fundos e programas sociais e das diretrizes de política fiscal do governo federal;

VII - das atividades de monitoramento das finanças dos entes federativos, do controle das transferências financeiras constitucionais e da consolidação das contas dos entes da Federação;

VIII - das atividades de transparência pública e de ouvidoria no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU); e

IX - de outras atividades necessárias ao cumprimento da missão institucional e ao funcionamento do Ministério da Fazenda e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

em breve pela importância que lhe foi dada na maioria das falas dos auditores da CRG entrevistados, durante minha pesquisa de campo integrou a Corregedoria da Advocacia-Geral da União e, recentemente, assumiu a presidência de uma autarquia. Apesar disso, ele segue participando dos congressos promovidos pela CRG e, inclusive, como o próprio contou, de grupos de trabalho desse órgão visando a modificações na legislação disciplinar administrativa, ou seja, das leis que tratam do direito administrativo envolvendo processos administrativos disciplinares (apuratórios de supostas condutas irregulares de servidores públicos). A noção de um sistema, aqui, não é apenas um nome para o SisCor: ela se evidencia nessa sistematização de atores, organização e ordenação de movimentos e produções normativas, por diversos meios.

Disso compreendo que, muito embora determinado servidor não esteja mais efetivamente vinculado à CRG (com lotação, ou seja, ligado àquele órgão), muitos persistem trabalhando e desenvolvendo práticas voltadas à área de correição e, por isso, permanecem como colaboradores da CRG, em um ir e vir constante.

Outro exemplo que é possível considerar é o de um auditor cujo trabalho a respeito do tema assédio sexual acompanhei mais detidamente. Além de nota técnica, ele trabalhou no famoso e muito referenciado entre os corregedores das instituições públicas *Guia Lilás: Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal*, lançado em março de 2023 (trabalho conjunto com outros servidores). Esse auditor tinha grande destaque em suas palestras apresentadas nos Encontros Nacionais de Corregedorias (que acontecem cerca de três vezes ao ano e reúnem a equipe de trabalho da CRG, corregedores das mais diversas instituições públicas e palestrantes importantes na área de direito administrativo correcional), sendo um dos nomes mais esperados pelo público. No ano passado, foi nomeado para o cargo de consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Mesmo na nova função, participou do último Encontro de Corregedorias³⁵.

Conforme expliquei, os nomes dos palestrantes convidados a cada Encontro de Corregedorias deixam esse trânsito muito claro: são auditores que em algum momento de sua trajetória de trabalho participaram das atividades da CRG e que, ainda que desligados de suas

³⁵ Eu estava sentada na plateia ansiosa para a próxima palestra, que seria da Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, apresentando uma fala sobre direito administrativo. A primeira fileira aparentava estar reservada às autoridades (servidores da CRG e palestrantes convidados). Cheguei bem cedo e consegui sentar-me logo atrás, pensando em poder observar melhor o desenvolvimento do evento. Coincidiu que consegui ficar logo próxima a uma das auditoras-chave desta pesquisa, já antiga na carreira, cujo engajamento, elaboração e disseminação de normas e entendimentos são recebidos com muito vigor pelos corregedores das instituições. Passados alguns minutos, sentou-se então esse jovem rapaz ao lado da auditora, ex-auditor e agora consultor legislativo, cuja chegada foi recebida com muito entusiasmo, primeiramente por ela e, depois, por toda a equipe ali presente.

funções originárias, permanecem valorizados seja por seus legados (produções técnicas e acadêmicas sobre correição), seja pela produção ativa em outras frentes de trabalho (corregedorias de outros Ministérios, por exemplo).

Para responder à pergunta-título desta seção, então, é preciso não apenas reparar no que a lei define ser atribuição desses servidores, mas especialmente no que eles fazem (e dizem fazer). Nesse sentido vale destacar uma fala de uma mesa-redonda do Encontro Nacional de Corregedorias de 21 a 23 de novembro de 2023 denominada “Impactos da atividade correcional na Administração Pública”. Debatiam a então secretária-executiva da CGU, o secretário de integração privada da CGU e um ex-ministro de Estado interino da CGU, moderados pelo corregedor-geral da União naquela oportunidade (a quem denomino ex-corregedor-geral da União 2, considerando a mudança no alto escalão no ano de 2025). Esse, no começo de sua fala, ao dirigir-se ao público de corregedores das instituições, mencionou: “vocês [fazendo referência à mesa composta] são doutrinadores de direito disciplinar. Pois então, nós pensamos [quando da organização da mesa] quem vamos chamar aqui para ensinar a vocês [corregedores]?”

Os trabalhos de auditoria vêm sendo objeto de estudo já há um bom tempo. Além de Strathern (2000), que notabilizou o termo “culturas de auditoria” em sua obra, também outros autores, como Power (1994, 1997) já haviam abordado o intenso aumento de atividades de auditoria, a contar da década de 1980, trazendo reflexões tanto sobre o motivo dos investimentos sociais no que chamou de “indústria de verificação”, como também acerca dos impactos de um permanente escrutínio sobre os sujeitos. Shore (2009), em artigo cujo foco principal foi a análise de reformas em universidades do Reino Unido após a década de 1990, examina como as forças do neoliberalismo e tecnologias do gerenciamento público levaram à ascensão de uma “cultura de auditoria” generalizada, mediada por indicadores de desempenho com vistas a reformar o setor público, destacando a natureza coercitiva e autoritária dos gerenciamentos impostos. Contudo, conforme se verá no decorrer do texto, o modo de trabalho dos auditores da CRG em muito se distancia das conclusões de Power e Shore, uma vez que, ainda que o controle e direcionamento da atuação dos corregedores esteja na mira de suas ações, esse objetivo é buscado por meio de formas de mediação, diálogo e convencimento. Ao invés de “culturas de auditoria” de natureza coercitiva, emergem da etnografia “culturas de correição”, compartilhando entendimentos – e tensões – entre auditores e corregedores.

A carreira de auditor tem como previsão de suas atribuições aquelas contidas na norma e nos editais de concursos públicos, forma de seleção e ingresso desses servidores nos quadros

da CRG. O que fazem, fazem-no representando a instituição, de modo que até mesmo suas iniciativas da vida privada são ponderadas considerando o exercício do cargo. Difícil delimitar onde termina a vida privada e inicia a vida profissional, de modo que ambas se conjugam com um fim próprio: dar exemplo (o bom exemplo) aos demais servidores públicos daquilo que se deve (ou que não se deve) fazer. A sensação de que os olhares de toda uma coletividade estão atentos a suas ações parece ser uma baliza de conduta moral: “fazemos a promoção da confiança, nós somos um time avançando em missão³⁶”.

Nessa orientação, é indispensável destacar que não há um padrão de trabalho para os auditores: há aqueles em posição de liderança, ocupando funções de chefia e coordenação e que se evidenciam à frente de atividades como apresentações e palestras (presenciais ou na internet), mas há também um conjunto de auditores que operam na retaguarda dos trabalhos de mais destaque, mas que atuam com ênfase em elaboração de sistemas de tecnologia de informação e normas de correição.

No âmbito da CRG há uma diversidade de esferas de trabalho, mas todas coordenadas para práticas de correição. Para facilitar a compreensão da estrutura da Corregedoria-Geral da União, já apresentada brevemente no capítulo anterior, elaborei um esquema simples indicando cada um dos setores de trabalho dos atores principais desta pesquisa. A CRG é dividida em três estruturas maiores, cada uma representando um nicho de atuação, com finalidade específica³⁷. As imagens colocadas à frente de cada uma destas três estruturas representam ícones da própria CRG e foram escolhidas aqui por representarem frentes de trabalho importantes que caracterizam cada uma delas:

³⁶ Frase da Secretária Executiva da Controladoria-Geral da União, em palestra ocorrida durante Encontro de Corregedorias, em Belo Horizonte – MG, maio de 2024.

³⁷ Mantenho a denominação original contida na estrutura do site da Corregedoria-Geral da União para indicar o gênero do ocupante da função de chefia das unidades. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/corregedoria-geral-da-uniao-crg>. Acesso em: 7 fev. 2025.

FIGURA 2 – ESTRUTURA DA CRG



Fonte: A autora (2025)³⁸

Somado a isso, conforme mencionei acima e se notará no decorrer do texto, cada auditor tem seu perfil pessoal de trabalho muito particular: alguns, discretos, com suas ocupações mais voltadas à elaboração de sistemas e painéis³⁹ e que ficam nos bastidores de eventos públicos; outros, mais empenhados na ampla divulgação de entendimentos, seja em eventos oficiais da CRG, seja em congressos e cursos privados, liderados por empresas particulares. Ainda há aqueles que extrapolam os limites do serviço público e empreendem a difusão de seus trabalhos em suas redes sociais particulares. Disso concluo que, embora não exista um padrão na forma de trabalhar desses servidores, há naquelas práticas que pude acompanhar um compromisso sério com a carreira de corregedoria, projetos de atuação que são pessoais e públicos ao mesmo tempo e que contribuem para definições de um fazer do serviço público a partir da compreensão desses servidores.

³⁸ Imagens extraídas do site institucional <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br>. Acesso em: 7 jan. 2025. A primeira imagem, e-PAD, representando o sistema promovido pela Coordenação-Geral de Modernização e sobre o qual falarei mais detidamente no capítulo 7. A segunda imagem, CRG-MM, referindo-se ao modelo de maturidade correcional, uma espécie de ranking entre as corregedorias das instituições. A última imagem, PROCOR, diz do Programa de Fortalecimento de Corregedorias, sobre o qual já referi no capítulo anterior.

³⁹ Painel Correição em Dados. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 28 fev. 2025. Conforme sua apresentação no site institucional, é uma ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a agentes públicos. Nesses campos é possível encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações (retorno de servidor à instituição, depois que seu processo administrativo disciplinar tenha sido considerado nulo em processo judicial), detalhes gerais sobre processos administrativos e sanções a pessoas físicas e jurídicas.

Um dos auditores cujo trabalho acompanhei e que tive a oportunidade de entrevistar pessoalmente, no final de seu curso ministrado no Encontro Regional de Corregedores – região sul⁴⁰, que ocorreu em Belo Horizonte em agosto de 2024, explicou sobre o trabalho que desenvolvem, destacando que o que fazem, em último sentido, é apresentar às pessoas “o que é o Estado”. Para destacar este ponto, retomo trecho já mencionado da entrevista:

Eu acho que todas as atuações de todos os órgãos, a nossa especificamente, com muito mais ênfase, no sentido de tentar apresentar às pessoas os padrões de condutas que são esperados, que são aceitáveis, é sem sombra de dúvida uma forma de apresentar às pessoas o que é o Estado. [...] Da minha perspectiva, a atividade correcional é uma atividade de, diariamente, explicar para a sociedade quais são os padrões de conduta que o Estado, no momento atual, considera legítimos, válidos. E isso é, ao fazer essa explicação, é também definir o que é o próprio Estado (Auditor 6, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Na CRG, ao mesmo tempo que encontrei movimentos de engajamento com a *causa da correição*, identifiquei um espaço enorme de autonomia desses servidores para formular o que o serviço público deve ser. Na concepção desses atores, a carreira da CRG, diferenciada por ser a única no Brasil dedicada ao trabalho envolvendo direito disciplinar, seria uma das responsáveis pela compreensão de que seus deveres funcionais são uma verdadeira “missão”, uma vez que eles pertencem a uma carreira única detentora de um conhecimento muito específico:

Nos outros órgãos são pessoas que passam no concurso para alguma outra coisa e de repente vão trabalhar com isso, elas precisam aprender, e essas pessoas são carentes de conhecimento, porque como eu disse, nem aprendem isso na universidade. Se não for pela via da CGU, ou de algum órgão que trabalhe capacitação nesse sentido, não vão ter acesso a esse tipo de informação, as pessoas são muito carentes, e nos procuram. E hoje a gente se tornou muito mais acessível, porque o mundo nos jogou para ser acessível, eu tenho um perfil pessoal no Instagram, eu tenho o meu WhatsApp aqui, se eu abrir, hoje quando eu abrir vai estar cheio de dúvida, vai estar cheio de pessoas pedindo informação, então a gente, talvez por isso, começou a fazer esse movimento, e talvez por um pouco de responsabilidade mesmo de todo mundo, passou a ter esse movimento de, cara, a gente não acaba quando o expediente se encerra, *a gente tem um sentimento de missão muito grande, eu pelo menos tenho e acho que meus colegas todos têm* (Auditor 6, comunicação pessoal, agosto de 2024).

⁴⁰ O auditor me recebeu no final de sua oficina, no mesmo auditório em que proferiu o curso. Após atender a cerca de uma dezena de corregedores das instituições que haviam assistido a sua palestra, entre fotos tiradas com esse público, o recebimento de abraços e elogios entusiasmados a seu trabalho, bem como esclarecimento de dúvidas para casos concretos que aconteciam nos órgãos de origem das pessoas da plateia, esperei o auditor e então pudemos conversar.

Por outro lado, como expliquei no início do capítulo, a *missão* desenvolvida por cada auditor é exercitada conforme o perfil pessoal de cada um – uma vez que nem todos estão na mesma linha de frente. Ainda assim, mesmo que os trabalhos sejam efetuados nos bastidores, sem a visibilidade dos auditores-palestrantes, por exemplo, suas tarefas são reconhecidas como de grande relevância não apenas por eles mesmos, mas também pelo corregedor-geral da União. Cada passo dado em direção à elaboração de uma dimensão de Estado que se pretende produzir vai sendo valorizado pela equipe.

Nesse sentido, é interessante observar que muitos desses auditores totalizam anos de carreira voltados à CRG. À vista disso, se esse agente público ocupa essas posições há tanto tempo, produzindo materiais (normas, manuais, instruções faladas e sistemas), e ao mesmo tempo empenhando-se em propagar essas noções, significa que esses servidores têm uma dimensão de fazer Estado, de estabelecer o que é o serviço público, que de certo modo se autonomiza, mesmo que a CRG (o órgão, a instituição) passe por certas flutuações políticas, uma vez que as definições do alto escalão submetem-se a mudanças de governo federal. A despeito disso, reconheço uma certa estabilização de ideias, à medida que as equipes seguem no mesmo compasso daquelas que as antecederam e que mesmo aqueles que já se desligaram da CRG oficialmente ainda permanecem atuando ali de diferentes formas. Conforme a fala de um dos auditores cuja palestra assisti no Encontro Nacional de Corregedorias de novembro de 2023: *“aqueles que vieram, ainda que tenham feito diferente, deram continuidade ainda melhor ao que sonhamos”*. Não estão os auditores engajados da mesma maneira, mas parecem comungar das mesmas perspectivas cujo horizonte almeja transformações na Administração Pública.

Como visto, um auditor pode fazer muitas atividades diferentes dentro do escopo da correição. A seguir, transcrevo trecho de entrevista realizada com um auditor muito famoso entre os corregedores das instituições de ensino: por já ter chefiado a corregedoria do Ministério da Educação, estive em relação próxima desse grupo de corregedores. Durante o percurso dessa pesquisa, esse auditor retornou à CRG ocupando o cargo de Coordenação-Geral de Supervisão do SisCor. Muito acessível, conversei pessoalmente com ele durante o Encontro Nacional de Corregedorias que ocorreu em Brasília, em novembro de 2024.

Interessou-se pela minha pesquisa e disponibilizou-se a conversar a respeito naquela oportunidade. Porém, a cada intervalo entre as palestras e mesas-redondas ele era completamente absorvido por diversos corregedores, que o buscavam para conversar, tirar fotos e esclarecer dúvidas sobre processos concretos que tinham em suas unidades, para os quais

precisavam de solução. Além disso, ele também ministraria um dia de oficinas aos corregedores; então sua agenda, naqueles dias, estava bastante carregada. Apesar disso, passou-me seu contato de telefone particular e combinou de agendarmos uma conversa na modalidade virtual pela plataforma Teams na semana seguinte, oportunidade em que estaria menos ocupado. Nessa conversa, o auditor discorreu sobre a estrutura da CRG e sobre as atividades desempenhadas por suas subdivisões, em especial a coordenação do SisCor:

Aqui dentro da Corregedoria-Geral da União existem duas diretorias. Uma diretoria (*Diretoria de Responsabilização de Agentes Públicos*⁴¹) que é, digamos assim, aquela coisa mesmo do dia a dia, [...] que tem uma coordenação de procedimentos investigativos e uma de procedimentos acusatórios [processos de iniciativa da própria CGU ou processos considerados relevantes avocados pelo órgão].

A outra diretoria (*Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal*⁴²) é a que faz essa interlocução, monitoramento, supervisão com o SisCor.

Tem uma coordenação, que é a CGUNI (*Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos*), que faz notas técnicas, capacitações, normas, tudo concentra nessa coordenação. E a outra coordenação, que é a CGSIS (*Coordenação-Geral de Supervisão do SisCor*), acaba absorvendo todo o resto de interlocução com o SisCor. Então, ela tem uma relevância muito grande, até pela questão de [o sistema] ter, hoje, 257 unidades [...].

E aí estou nessa coordenação (de *Supervisão do SisCor*), uma coordenação que a gente faz em interlocução com todo o Sistema de Correição. Ela tem essa questão de supervisão, de auxílio nas tarefas do dia a dia. Fora isso, tem a indicação de corregedores⁴³, que é uma atividade da própria coordenação. Uma supervisão que a gente faz anualmente com cerca de 30 órgãos [do SisCor] também é um trabalho típico dessa unidade. O próprio CRG-MM⁴⁴ também é uma tarefa dessa unidade. (Auditor 5, comunicação por videoconferência, em novembro de 2024).

A par disso tudo, entendo necessário destacar nesta seção não apenas o que fazem os auditores, mas a consideração deles de que o lugar a que pertencem, a CRG, é “um dos melhores

⁴¹ A Diretoria de Responsabilização de Agentes Públicos divide-se em três Coordenações: Coordenação-Geral de Processos Administrativos Disciplinares, a Coordenação-Geral de Investigação de Servidores e Empregados Públicos e a Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Enriquecimento Ilícito.

⁴² A Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal divide-se em duas Coordenações: Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos e Coordenação-Geral de Supervisão do SISCOR.

⁴³ Essa indicação de corregedores, no caso das instituições federais de ensino, ocorre pela autoridade máxima da universidade ou instituto; porém, o aval do nome indicado, com expedição de portaria, é feito pela Corregedoria-Geral da União, evidenciando a concentração de poderes na CGU/CRG, incidindo nas prerrogativas das direções dos demais órgãos públicos (em especial no caso das IFES, cuja autonomia é definida pela Constituição Federal). Contribui ainda para a ampliação da capacidade da equipe da CGU/CRG de modelar o serviço público conforme suas concepções, a partir de certo ‘entranhamento’ nos próprios órgãos (via indicação de corregedores mais alinhados às suas diretrizes) e o favorecimento a que a lealdade do corregedor se dirija mais à CGU/CRG (que o nomeou) que à direção do órgão em que atua.

⁴⁴ O CRG-MM [Modelo de Maturidade] é uma ferramenta operacional de autoavaliação cujos resultados embasam o estabelecimento de um *ranking* entre as corregedorias das instituições federais.

lugares para se trabalhar dentro da CGU”. Esse orgulho ouvi diretamente em palestra ministrada pelo atual corregedor-geral da União: “A CRG continua sendo um pilar de integridade e justiça. A gente não cansa de falar que o melhor lugar para trabalhar na CGU é na CRG”. E também em entrevista com uma auditora que trabalha na CGU há muitos anos e é tida como referência doutrinária para muitos corregedores das instituições, explicando-me sobre como é trabalhar na CRG:

E todo dia, você imagina, as conversas que a gente tem, brincadeiras. Porque apesar de ser um serviço tão... uma matéria tão árdua para a gente trabalhar, o ambiente dentro da Corregedoria-Geral da União é super *light*. As pesquisas de clima feitas dentro da CGU, já há alguns anos, [indicam] que o melhor lugar dentro da CGU para se trabalhar é a Corregedoria-Geral da União.

E a que se deve isso?

Eu acho que são as pessoas. Eu acho que são as pessoas que integram a Corregedoria. É um perfil de servidor que é muito interessante. Inclusive no novo concurso. A gente teve um novo concurso em 2022 e recebemos naquele ano acho que 35 ou 36 novos servidores. E eu vou te dizer que todos têm o perfil que a Corregedoria queria. É um ambiente supertranquilo. Muito bom. As pessoas são bem-humoradas, sabe? E a gente brinca muito. E inclusive brincadeiras que ressaltam esse lado. De correção. Muitas vezes... falando... “*Ah, você vai fazer tal coisa*” ... E às vezes a gente cita um caso que a gente está cuidando. “*Ah, não vai fazer assim, hein? Cuidado*” (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Esse orgulho no pertencimento à CRG e, mais do que isso, em um projeto de trabalho que reúne perspectivas, confunde as trajetórias desses servidores com a do próprio órgão, conforme se verá a seguir.

3.2 BIOGRAFIAS CONSTRUÍDAS NO SERVIÇO PÚBLICO

“A minha casa sempre foi a Corregedoria” (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

3.2.1 Um ex-corregedor-geral da União

Conheci o ex-corregedor-geral da União 1 pessoalmente no primeiro Encontro Nacional de Corregedorias de que participei, que aconteceu em Brasília, em novembro de 2023. Bem antes disso, quando iniciei minha jornada de pesquisa de campo, seu nome já havia sido referenciado por diversos interlocutores. Conforme expliquei no começo deste trabalho, minha primeira reflexão sobre o objeto de pesquisa dirigia meu interesse ao sistema ePAD, o sistema eletrônico de tramitação processual que a CRG desenvolveu recentemente e que daria uma nova

forma não apenas aos processos, mas especialmente ao direito disciplinar sancionatório. Assim, percorri, inicialmente, o trajeto de criação e desenvolvimento dessa ferramenta, e disso decorre que os primeiros auditores entrevistados foram aqueles da equipe do sistema.

Nessas oportunidades de conversa o nome desse agente público veio à tona como indicação de todos: o desenvolvimento do sistema ePAD aconteceu por solicitação dele – que, após ter atuado como corregedor setorial em diferentes ministérios desde meados dos anos 2000, ocupou o cargo de corregedor-geral da União de janeiro de 2019 a janeiro de 2023.

Antes de seguir com a descrição de sua biografia, com destaque para o modo como a história da CRG em boa medida mistura-se com o seu percurso profissional, é preciso alertar ao leitor que, muito embora o capítulo destine-se à descrição da atuação dos auditores, este em especial não integra a carreira dos auditores da Controladoria-Geral da União ou Corregedoria-Geral da União. O servidor é Procurador Federal de carreira. Ingressou como procurador do INSS em 1998, iniciando sua caminhada na correição, tendo ocupado os cargos de corregedor-geral do INSS de 2001 a 2004 e subprocurador-geral do INSS de 2007 a 2008. Junto à Controladoria-Geral da União (CGU), ocupou a função de ouvidor-geral da União de março de 2016 a janeiro de 2019 e de corregedor-geral da União de 2019 a 2023. Quase na finalização da pesquisa, esse servidor passou a ser corregedor da Corregedoria da Advocacia-Geral da União. Nos meses derradeiros da escrita da tese (conforme adiantei na introdução), em 2025, assumiu a presidência de uma importante autarquia federal. A despeito disso, sua forma de trabalho ainda continua impactando o *modo de ser CRG*, conforme se verá a seguir.

Voltando ao Encontro de Corregedorias, eu conversava com uma corregedora de instituição federal de ensino que sabia de meu interesse de pesquisa durante um *coffe break* no saguão do evento. Essas eram oportunidades em que todos os corregedores das instituições, ali presentes, confabulavam com seus pares e cercavam os auditores da CRG para fotos e esclarecimento de dúvidas de casos concretos. Reparei que havia um agente – de estatura mediana, de olhos claros e sorridente – cercado por diversas pessoas e cuja movimentação no salão estava dificultada devido a essa aglomeração em torno de si. Nisso, a corregedora que estava ao meu lado explicou: “Você precisa falar com ele, o pai do ePAD!”.

Anotei seu nome e pensei comigo que seria interessante contatá-lo institucionalmente, solicitando uma entrevista. Contudo, eu ainda não percebia que entre os corregedores (das instituições) e os auditores (da CRG) havia certa “intimidade”, a ponto de uma das corregedoras literalmente me levar até ao “pai do ePAD”, apresentando-me a ele durante o *coffee break*. Tímida, apresentei-me a ele rapidamente, explicando sobre a pesquisa e a intenção de

entrevistá-lo, dizendo-lhe que poderia contatar sua assessoria para agendar entrevista futura, ao que ele me surpreendeu dizendo: “anota aí meu *WhatsApp* e a gente conversa”. Uma semana após o evento, entrei em contato e a entrevista foi possível.

Nesse Encontro de Corregedores o auditor esteve presente assistindo a quase todas as conferências, mas teve participação especial no Painel denominado “SisCor e Corregedoria-Geral da União – sua história”. Essa edição do evento era comemorativa dos 18 anos do SisCor, razão da mesa composta por ex-corregedores gerais. A palestra do ex-corregedor-geral da União 1 foi um verdadeiro espetáculo diante dos corregedores: com muita desenvoltura e apresentando-se com facilidade ao microfone, ficou evidente ali seu jeito comunicativo e acessível.

O servidor que apresento a seguir tem um papel fundamental para a forma como a CRG desenvolveu um perfil de aproximação com todos os demais agentes públicos de outras instituições – aquelas que integram o SisCor. Se antes era preciso formular comunicações oficiais para tirar uma dúvida sobre correição, em especial como proceder em um processo administrativo disciplinar que a lei não dava conta de resolver, com a gestão deste auditor como corregedor-geral da União foi possível encurtar caminho e uma acessibilidade tomou forma na condução dos trabalhos dos auditores.

Somado a isso, a própria pandemia obrigou as comunicações e relações a ocorrerem de forma mais rápida, ainda que com distanciamento social. Na sua gestão, também por sua iniciativa, houve uma mudança importante na gestão dos processos administrativos disciplinares, com a criação do sistema eletrônico ePAD.

Com cerca de 50 anos de idade e uma história longa de serviço público, já no início de sua carreira teve os primeiros contatos com a área de correição.

Poderia falar um pouco da sua trajetória?

Tá bom. É longa a história, hein?

Eu ingresso no serviço público aos 18 anos como oficial de promotoria no Ministério Público em São Paulo. À época era uma carreira nova e que não tinha nada tecnológico. Era tudo com máquina de escrever, eu fiz prova, inclusive, de datilografia. E esse era o maior terror, você ficar datilografando as coisas certinhas, com carbono, entre outras coisas. Passo no concurso para procurador federal⁴⁵ em 98. Assumo na procuradoria em São José dos Campos. E na procuradoria eu sou nomeado como corregedor-geral do INSS [Instituto Nacional do Seguro Social] em 2001, 13 de março de 2001. E ali surge o primeiro grande desafio. Nós tínhamos 40 servidores e 7 mil processos [disciplinares] para instaurar.

⁴⁵ Com formação em direito, o procurador federal é um servidor estatutário que representa as autarquias e fundações públicas federais, exercendo a função de advogado dessas instituições.

A gente vivenciava um período de escândalos, recém-saído do período Jorgina de Freitas⁴⁶. Tinha um problema de uma briga política enorme, envolvendo dois caciques da política, que eram o Jader Barbalho e o Antônio Carlos Magalhães. Antônio Carlos Magalhães sempre coordenou e chefiou, por intermédio de outras pessoas, o INSS, e o Jader Barbalho o DNER [Departamento Nacional de Estradas de Rodagem].

Iam fazer denúncia de irregularidades no outro órgão. [Com] isso surgiu uma demanda enorme e a gente não sabia nem quantos processos tínhamos ou o que a gente ia fazer, como priorizar. E daí surge a necessidade, o primeiro ato é, para tudo, para ver o quanto a gente tem, o que a gente tem, para tentar racionalizar esse tipo de serviço (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Já no início dos anos 2000, o servidor viu a necessidade de sistematizar as informações dos processos, que em certa medida tramitavam sem controle nem fluxo de trabalho previamente definidos. Não era possível, naquele tempo, emitir qualquer relatório que indicasse, por exemplo, a quantidade e os resultados dos processos administrativos disciplinares.

Criamos um sistema junto à Dataprev, chamado SIAI. É o primeiro sistema informatizado do Poder Executivo Federal para tentar controlar os processos disciplinares. E foi o que nos salvou, inclusive, porque a demanda era muito grande e a gente não tinha equipe suficiente. Logo depois, é criada a Corregedoria-Geral da União. Eu acho que eu assumi em março [2001], o SIAI tinha [sido criado] em abril, maio. A CRG é criada em abril, mas ela começa a funcionar mesmo em junho/ julho. E a primeira pergunta que se faz para todos os órgãos é quantos processos tem, quem são os acusados. E a gente já tinha pronto isso em sistema, possibilitava verificar o que era a Corregedoria do INSS. E uma das evoluções dele era auxiliar as comissões a fazer um processo mais simples, em que você vai preenchendo planilhas (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Além de um sistema que pudesse gerenciar os processos no âmbito da corregedoria do INSS, o servidor também se preocupou com a padronização – que, conforme evidenciarei no Capítulo 4, que apresentará mais detidamente o ePAD, é um dos pilares da fabricação do direito disciplinar promovido pela CRG:

Porque o que acontece, em 2001, antes mesmo da criação da CGU, não se tinha exatamente manual, modelos. A gente foi criando, para as comissões de PAD do INSS, a gente criou um kit. O kit tinha algumas coisas que eu escrevia, que eu entendia

⁴⁶ Jorgina de Freitas foi uma advogada e ex-procuradora previdenciária, que organizou um esquema de desvio de verbas de aposentadoria, conhecido como o "Caso Jorgina de Freitas". *“O total da fraude foi inicialmente estimado em 550 milhões de reais (mais de 50 por cento de toda a arrecadação do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS à época), mas posteriormente foi reavaliado em 1,2 bilhão de reais¹ e, por fim, a Advocacia-Geral da União (AGU) afirmou que a fraude foi da ordem de aproximadamente dois bilhões de reais. Foi condenada a 14 anos de prisão, em 1992. Apesar disso, só começou a cumprir a pena cinco anos depois”*. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Jorgina_de_Freitas. Acesso em: 7 jan. 2025.

que eram fundamentais e tinha modelos que a pessoa utilizava para fazer o processo lá na localidade. E a ideia foi desse modelo [modelos do kit criado] surgir essa fase do SIAI [transpor-se ao sistema eletrônico]. Estava pronto lá na Dataprev para poder sair. Só que, em 2004, eu saio da Corregedoria do INSS (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Depois de deixar a Corregedoria do INSS, passou a atuar na CRG como corregedor adjunto setorial, isto é, como responsável pela coordenação das atividades correcionais de um conjunto de ministérios de áreas afins. Ao chegar na CGU, trouxe em sua bagagem duas ferramentas que representam esse esforço de padronização: a ideia de um sistema eletrônico e de modelos processuais.

Vou para a Corregedoria da CGU, como um dos primeiros [corregedores adjuntos] setoriais, como setorial da integração nacional. E ali a gente verifica que entenderam por bem fazer o CGU-PAD, que era um sistema de controle. Logo no meu primeiro contato com o CGU-PAD, eu conversava com um dos adjuntos [corregedor adjunto da área social] e responsável pelo CGU-PAD, e ele falava o seguinte: esse sistema não traz lógica, porque você preenche o que você [já] fez. Ele não traz nenhuma vantagem para o usuário do sistema, e ninguém quer usar um sistema que não tenha vantagem para ele. Então, isso era um problema. E a gente verificou que durante todo o período de Corregedoria tinha esse problema, a alimentação do CGU-PAD era falha. Por que qual a vantagem de você alimentar o que já fez? Você quer entregar o processo, você quer concluir sua tarefa, e não ficar alimentando atividades do passado.

Bom, eu saio da Corregedoria-Geral da União em 2013, e tenho um período até 2019 na Ouvidoria-geral da União. O que acontece? Nesse período, eu como Ouvidor, criamos alguns sistemas informatizados que mudam de patamar a Ouvidoria-Geral da União. Criamos o e-OUV, que depois se juntou ao e-SIC⁴⁷, que vira o FalaBR. Criamos o Simplifique, que era uma forma de desburocratização por participação do cidadão, fizemos integrações online do sistema com plataformas digitais como o Reclame Aqui, como o Transparência Brasil. E criamos uma forma de atendimento via redes sociais, o [robô] Cida⁴⁸, que era um bonequinho, um sistema de inteligência artificial que ia induzindo a pessoa a fazer suas manifestações. Esse inaugura em dezembro de 2018. O ministro Wagner [Wagner de Campos Rosário, ministro-chefe da CGU de 2017 a 2022] estava lá no lançamento, ficou o tempo inteiro no [setor de] planejamento, porque ele adorou todos esses sistemas que eram unificados. Era o Simplifique, o Cida, o e-OUV. Íamos conseguindo um sistema em que todas as ouvidorias estariam integradas. Lançamos um painel para poder prestar contas, chamado Resolveu. E aí, dia 18 de dezembro [de 2018], ele me chama e fala o

⁴⁷ O e-OUV é um Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, desenvolvido pelo então denominado Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e utilizado por diversos órgãos e entidades para recebimento e tratamento de manifestações dos cidadãos às ouvidorias. Cf. Manual E-Ouv FEDERAL, disponível em https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/arquivos/manual_eouv-federal-diagramado-2018.pdf. Acesso em: 17 mar. 2024.) O e-SIC é o sistema do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), ferramenta criada para atender ao que preconiza a Lei 12.527/2011. Uma plataforma de encaminhamento de pedidos de informação a qualquer órgão do governo federal com base na Lei de Acesso à Informação – LAI. Não por acaso, esse servidor é conhecido como um dos principais implementadores da LAI.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/12/cgu-lanca-201crobo201d-cida-para-receber-denuncias-e-reclamacoes-via-redes-sociais>. Acesso em: 7 jan. 2025.

seguinte: ‘Olha, eu quero esses avanços tecnológicos que foram proporcionados aqui na Ouvidoria, na Corregedoria, porque é uma coisa muito antiga e não funciona, temos que pensar numa Corregedoria diferente’ (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Essa trajetória imiscuída entre processos correccionais e um objetivo muito claro de padronização e sistematização foi em parte comunicada durante sua palestra no Encontro de Corregedorias, na qual apresentou um apanhado sobre sua gestão na CRG.

3.2.2 Uma auditora experiente

A Auditora 1 soma trabalhos na CRG cuja experiência ultrapassa vinte anos de Corregedoria. De cabelos curtos e grisalhos, olhos claros e estatura mediana, com idade por volta de 50 anos, em seu entorno é possível perceber um olhar de reverência não apenas dos corregedores das instituições públicas, mas também dos seus colegas auditores, evidenciando admiração e acatamento. Reconhecida como a *rainha da correição*, como já a ouvi sendo referenciada por outros auditores, a auditora 1 não ocupa nem nunca ocupou o cargo de corregedora-geral da União, mas parece ser considerada pelos corregedores das instituições como se assim fosse⁴⁹. Vi essa auditora pela primeira vez em Brasília, durante o primeiro encontro de corregedorias dos quais participei. Auditora Federal de Finanças e Controle da CGU desde 2004, graduada em Ciências Jurídicas e Pedagogia. Seu currículo, que me foi disponibilizado por ela própria, mostra sua caminhada por diversos setores vinculados à correição:

Experiência

- 2023 – atual – Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e Corregedora-Geral da União Substituta da CGU.
- 2022 – 2023 – Diretora de Responsabilização de Agentes Públicos da Corregedoria Geral da União da CGU.
- 2019 – 2022 – Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos da Corregedoria-Geral da União da CGU.
- 2017- 2019 – Corregedora Setorial da Área de Saúde da Corregedoria-Geral da União da CGU.
- 2015-2016 – Corregedora Setorial da Área de Transportes da Corregedoria-Geral da União da CGU.
- 2013-2015 – Corregedora Setorial das Áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Relações Exteriores da Corregedoria-Geral da União da CGU.

⁴⁹ Isso se evidencia na própria fala do ex-corregedor-geral da União 2. Em *live* de abertura dos trabalhos deste ano pela Corregedoria-Geral da União veiculada em fevereiro de 2025, denominada *CRG e SISCOR - Abertura dos trabalhos 2025 - Projetos e Orientações gerais* reiteradamente repetia em seu discurso aos corregedores que o assistiam a seguinte frase: “eu e Auditora 1 estamos aqui para ajudar a vocês, sempre à disposição”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DqJ2O3zeUW4>. Acesso em: 5 jan. 2025.

- 2006-2013 – Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva da CGU
- 2005-2006 – Assessora Técnica do Gabinete da Secretaria-Executiva da CGU.

Atividades adicionais

- Representante da CGU no Comitê Gestor do Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
- Representante da CGU no Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta do Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal (2023)
- Membro da Comissão Interna de Implementação da LGPD da CGU.
- Membro do Grupo de Trabalho da CRG/CGU para formatação do Curso Presencial de Sindicância Patrimonial (2015).
- Membro do Grupo de Trabalho da CRG/CGU para manter atualizados os Manuais Técnicos da CRG, em especial o Manual de Processo Administrativo Disciplinar, Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar, Manual de Legislação e Manual Celetista (2014).
- Conteudista do Curso EAD da CRG/CGU de Provas em Processo Administrativo Disciplinar (2015/2016).
- Instrutora dos Cursos da CRG/CGU.

Se fosse possível descrever um lugar, espacialmente falando, para posicionar a auditora na CRG, o mais adequado seria “à frente”. É ela quem protagoniza muitas *lives* promovidas pelo órgão. Publica, igualmente, em sua rede social particular, iniciativas diferenciadas de divulgação de normas: o *#TBT*, por exemplo, que a cada quinta-feira apresentava no Instagram (além de no canal oficial do Youtube) uma espécie de precedente de entendimentos da CRG sobre casos concretos. Ela também é quem apresenta o PADCast, programa de podcast promovido pela CRG e disponibilizado no Youtube.

Além disso, ela coordenou os trabalhos da Corregedoria em normatizar regras de combate ao assédio sexual na Administração Pública Federal, sendo responsável pela edição do *Guia Lilás: prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual no governo federal*. Para conversar com a auditora 1, enviei um e-mail para a sua unidade, ao qual prontamente me respondeu. Avisei que estaria em Belo Horizonte nos dias que se seguiriam e que gostaria de aproveitar a oportunidade de participação no Encontro de Corregedorias para entrevistá-la. Para minha surpresa, rapidamente ela me forneceu seu contato telefônico pessoal e acertou que, nos dias do Encontro, a procurasse para conversarmos. Por sorte, nos dias do congresso percebi que eu me hospedara no mesmo hotel em que todos os auditores da CRG estavam também hospedados, acredito que pelo fato de ser muito próximo ao local do evento (o prédio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais). Assim, timidamente, avistei esses auditores durante os cafés da manhã e os acompanhei, ainda que distante, até a chegada ao evento.

No segundo dia do congresso, escrevi para auditora 1 avisando que estava disponível e, quando fosse possível dentro de sua agenda, poderíamos falar, ao que ela rapidamente respondeu: “Estou no saguão. Se puder vir, conversamos”. Saí do salão no qual me encontrava assistindo a uma oficina sobre oitivas no processo administrativo disciplinar e a encontrei conversando com outros colegas. Nos distanciamos do grupo e, em local mais reservado, foi possível realizar a entrevista.

Descrevendo sua história na CRG, destacou que a permanência em uma unidade de trabalho que tem por objetivo definir condutas de servidores resultou também na moldura de seu próprio comportamento, à medida que entende o *fazer correição* como um modo de vida:

E todo o trabalho dentro da CGU, não sei se é por ser um órgão muito pequeno ou por ser um órgão de controle, isso molda também um pouco a gente, mas o fato é que, durante todos esses vinte anos, o tempo inteiro dentro da CGU, eu e os colegas trabalhamos sempre pensando na sociedade. Então, é a força que a gente faz para que a sociedade entenda o nosso trabalho, para que a sociedade nos auxilie no trabalho, porque, claro, a gente não tem gente para fazer tudo o que a gente deveria fazer. Então, veio lá desde o início de 2000 o Portal da Transparência, para que as pessoas vissem o que está sendo enviado para cada Estado, para cada município, o quanto cada órgão tem de verba, como gasta, para que a população também pudesse nos ajudar nessa fiscalização. Com relação à correição, eu fui da primeira turma, do primeiro concurso da CGU, enquanto CGU, na área de correição, é um concurso muito específico. Então, eu entrei para atuar em correição, embora eu tenha ficado dez anos afastada da área de correição, na área-meio da CGU. Então, a minha casa sempre foi a Corregedoria (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

A auditora ocupava, durante a realização da pesquisa de campo, a função de Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal Da Controladoria-Geral da União (DICOR/CRG/CGU). Nos meses derradeiros de escrita da tese, em 2025, com as recentes mudanças no alto escalão, passou a chefe de gabinete da Corregedora-Geral da União.

Após recente *live* apresentada em fevereiro de 2025 pela CRG, disponibilizada no Youtube em canal oficial da CGU, denominada “Abertura dos Trabalhos 2025 – Projetos e Orientações gerais”, manifestou-se com grande entusiasmo em seu perfil no Instagram, mencionando o evento, retomando a ideia já apresentada em sua entrevista de que o fazer serviço público é uma obra de propósito coletivo: “Muitos projetos, muita animação e muito trabalho em conjunto, o que é fundamental para alcançarmos grandes objetivos!!”

Dentro desse contexto, é necessário observar que a referência da auditora à consideração da CRG/CGU como sua casa também aparece de forma semelhante na fala de

outros auditores entrevistados. Essa indistinção entre o “público” e o “doméstico” pode ser visualizada, por exemplo, na forma como a auditora utiliza suas redes sociais (seu perfil na rede social Instagram costumeiramente publica atividades e entendimentos da CRG), assim como outros auditores também. Além disso, a menção à conduta moralmente exemplar, que deve ultrapassar as barreiras da repartição pública e alcançar a vida privada.

Os auditores, em sua maioria, devem representar um exemplo de conduta a ser seguida, de modo que devem encarnar, em boa medida, uma certa moralidade administrativa, como um “farol” (menção dada por outra auditora ao trabalho que a CRG faz) a outros servidores públicos:

A percepção que tenho da atuação de vocês é de um engajamento muito grande com o trabalho: alguns usam redes sociais misturando um pouco do perfil pessoal com o perfil profissional, fazem *lives*, etc. Na sua perspectiva, o que essas ações querem produzir no serviço público?

Olha, Lise, as pesquisas de clima organizacional mostram que a corregedoria é o melhor local para se trabalhar dentro da CGU, que tem maior índice de satisfação. O que eu posso te dizer é que as pessoas que trabalham aqui, e eu me coloco nessa situação, ainda sendo uma pessoa de outro órgão⁵⁰, todos são apaixonados pelo que fazem e acabam vivendo isso quase que misturando, realmente, o seu profissional com o seu particular.

Como eu falei, meu telefone hoje é de domínio público. Às vezes eu recebo chamadas, mensagem no sábado, recebo à noite, mas não é algo que me incomoda. Da forma que a gente tem trabalhado hoje, a gente tem conseguido, talvez, transformar e trazer para o dia a dia que o nosso trabalho não se restringe aqui, eu fecho a porta seis horas e vou embora para casa. Eu tenho que cumprir as minhas oito horas e daqui eu vou embora. E a gente sabe que esse sistema, ele é dinâmico, as pessoas estão precisando de ajuda o tempo todo, então, assim, de fato, alguns auditores praticamente usam as redes sociais deles para questões de trabalho. Eu não uso, porque eu não tenho habilidade - e eu não publico nem em um nem em outro, às vezes eu só compartilho alguma coisa.

Mas, de fato, o que eu percebo é que todos aqui acham um compromisso, não só institucional, mas um compromisso até mesmo com os líderes, assim, com o corregedor-geral da União, de uma colaboração quase na base da amizade, na base do lado pessoal, pela liderança que ele é, pela liderança que outros chefes são. Todo mundo é muito comprometido, realmente as pessoas que estão na Corregedoria e, especialmente, aqueles que hoje ocupam um cargo aqui, demonstram um comprometimento que vai muito além de qualquer compromisso meramente institucional de ter que cumprir as suas horas. É por isso que eu acho que tem esse resultado, porque você extrapola aquela sua obrigação de fazer isso, e todos fazem com a maior naturalidade, sem nenhum tipo de exigência, às vezes eu recebo uma mensagem no sábado, no domingo, e é natural, e você acaba fazendo sem nenhum tipo de cobrança, nenhuma obrigação. **Acho que, quando você gosta, você faz com amor e faz de um jeito que isso se torna não só uma obrigação, mas o seu dia a dia** (Auditor 5, comunicação por videoconferência, novembro de 2024).

⁵⁰ O auditor iniciou sua trajetória na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Nessa linha, a consideração da CRG como “casa” pelos auditores parece implicar que o órgão central do SisCor, de controle do “público”, pode ser considerado “doméstico” para quem está lá dentro, cuja perspectiva, de certo embaralhamento público/doméstico, já foi abordada por outros estudiosos (Leiner, 2014; Lewandowski, 2014).

3.2.3 Um auditor e um sistema

Conforme já comentado no decorrer deste trabalho, meu percurso de pesquisa iniciou-se através do interesse pelo novo sistema implantado pela CRG: o ePAD. Assim, o nome de auditor 8 veio à tona nas conversas que pude ter com corregedores das instituições de ensino, meus primeiros interlocutores. Uma corregedora, então, conversou com ele e explicou sobre minha pesquisa. Ele autorizou que ela nos colocasse em contato e então tive acesso a seu WhatsApp particular. Antes de contatá-lo, fui ler a respeito desse auditor tão famoso entre os corregedores, líder de uma equipe de auditores dedicada a criar, implementar e divulgar o sistema, referenciado pelos auditores como um ápice do SisCor, e nas palavras do próprio: “aquilo que sempre esperamos que acontecesse nestes dezoito anos de SisCor: uniformidade e entendimento”.

Auditor 8 é matemático, formado pela Universidade de Brasília em 2006. Em seu perfil no Instagram apresenta *Matemática por diversão e paixão (Resumos, Exercício, ENEM, Vestibulares etc.)*. Logo no primeiro contato notei grande disponibilidade em explicar sobre o projeto ePAD: “vamos combinar essa conversa”, disse ele. Como sua agenda, naquela semana de outubro de 2022, estava muito atarefada, ele sugeriu que eu me inscrevesse em um treinamento online que seria promovido pela CRG sobre o uso do sistema ePAD. Participei do treinamento e na sequência o auditor 8 agendou nossa entrevista: ele mesmo tomou a iniciativa de agendar, via plataforma Teams, uma reunião de cerca de duas horas de duração. No dia programado, auditor 8 e outro auditor da equipe do ePAD estavam na sala virtual à espera das perguntas.

Com um currículo de muitos anos de CRG, desde seu ingresso nas instituições ocupa posições centrais de coordenação de atividades, como por exemplo, Secretário Executivo da Comissão de Ética da CGU, Coordenador de Planejamento e Projetos na área de gestão de pessoas e Chefe de Gabinete da Diretoria de Gestão Interna. Auditor 8, um homem de cerca de 45 anos, cabelos escuros e de altura mediana, foi chamado pelo então corregedor-geral da União 1 para chefiar uma equipe que desenvolveria um sistema, algo novo e que não se parecesse com

o antigo CGU-PAD, um sistema que funcionava como uma espécie de repositório em que as informações dos processos disciplinares, após sua conclusão, eram lançadas. “Antes você estava no mato sem cachorro”, disse ele, referindo-se à dificuldade das comissões processantes para enquadrar legalmente as condutas dos servidores acusados de alguma transgressão. “Agora tem um sistema que já faz isso por você. A leitura do caso está mastigada na matriz. O sistema facilita a leitura do caso, a matriz, as penas...”.

A intensidade com a qual o auditor 8 dedicou-se ao sistema, que se tornou obrigatório por intermédio da Portaria nº 2.463, de 19 de outubro de 2020⁵¹, da CRG, é muito evidente. Para ele, o ePAD é mais do que um trabalho a ser desenvolvido, tem a conotação de uma espécie de “missão”: “não sei como seria minha vida sem o ePAD”, diz ele, a quem o sistema aparenta trazer uma satisfação íntima de dever bem cumprido. “Eu sempre vou tentar fazer da melhor forma possível, já fui professor, [buscava dar a] melhor aula possível, entregar o melhor resultado. Me assustei quando cheguei na Administração Pública, pensei, ‘eu não vou ser fruto do meio, eu serei diferente’. O ex-corregedor-geral da União 1 viu isso em mim, talvez, quando ele assumiu.”

Ao mesmo tempo, evidencia que sente o peso e a responsabilidade sobre um sistema coordenado por ele, caso ele não desse certo: “nós não criamos um processo eletrônico, não criamos nada que o mercado já ofereça. O ePAD é único e exclusivo e se não fizermos da melhor forma possível, todos sofrerão por isso”.

Depois dessa conversa, segui em diálogo com ele, sempre disponível para esclarecer dúvidas sobre o sistema, enviando materiais de consulta e atualizando-me acerca dos progressos da implantação dele pelas corregedorias do Brasil. Certa vez me enviou um print das reuniões de treinamento que sua equipe estava fazendo, orientando municípios: “olha que legal o efeito do ePAD nos municípios”, escreveu-me.

No ano seguinte, em 2023, quando tive a oportunidade de ir até Brasília etnografar o Encontro Nacional de Corregedorias, que ocorreu em novembro, avisei ao auditor 8 e perguntei-lhe se poderíamos falar pessoalmente, ocasião em que poderia lhe dirigir mais alguns questionamentos sobre seu trabalho. Mais amadurecida com meu objeto de pesquisa, minhas reflexões iam além do sistema e agora meu interesse se voltava para os agentes públicos da CRG e suas práticas. Nesse sentido, o auditor 8 era fundamental para compreender essa dinâmica de trabalho produtora de teorias estatais. Assim, no intervalo entre as oficinas das

⁵¹ Estabelece a obrigatoriedade de uso do ePAD para o gerenciamento das informações correccionais no âmbito do Poder Executivo federal e dá outras providências.

quais eu estava participando, consegui entrevistá-lo novamente, mas aqui minhas perguntas não eram mais apenas sobre o que o sistema ePAD executava, mas sim sobre como o auditor concebia o trabalho que fazia.

Qual sua perspectiva a respeito do que faz?

Volta e meia a gente entra nessa pauta da importância e da relevância. É que nem se fala, assim, o Estado não é Estado por si só, o Estado é porque ele é feito por órgãos, [que] são feitos por servidores, por pessoas. Seja por servidores que estão ali de forma efetiva e permanente ou de forma temporária, mas depende dessas pessoas para que o órgão consiga realizar as políticas e consiga transformar uma realidade, seja uma atividade finalística ou uma atividade de meio.

Eu converso bastante com a equipe e eu sempre bato nessa tecla. Nessa atividade a gente tem que estar muito engajado, muito preocupado [...]. Tem que dar o nosso melhor para que mais rápido a gente consiga os resultados esperados.

Mas, voltando a um ponto principal: as pessoas têm consciência disso, Lise (Auditor 8, comunicação pessoal, novembro de 2023).

Auditor 8 é o que chamo de um auditor engajado. Seu projeto de trabalho na CRG toma forma na elaboração do sistema ePAD, no gerenciamento da equipe e na motivação que tem em falar sobre o assunto. Nesse caminho, escreveu um Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul cujo título é: “Liderança e gestão de equipes na atividade correcional: o impacto do ePAD e seus painéis na produtividade”, texto esse que me alcançou como contribuição para minha pesquisa.

3.3 AS DIFERENTES FORMAS DE FAZER CORREIÇÃO

Das três narrativas acima podemos extrair, pela complexidade das experiências muito específicas desses servidores, diferentes formas de *fazer correição*. Há muito traquejo de serviço público desses auditores, que são, antes de tudo, servidores eles mesmos. Servidores, além disso, que têm o condão de dizer a conduta esperada de seus pares.

No compasso das conversas que buscavam compreender suas práticas e de que modo elas impactavam a construção de regras nacionais para definir como o serviço público deve ser (e, em consequência, também o Estado), encontrei trajetórias de vida construídas no âmbito da correição, evidenciando dinâmicas diferentes de ser auditor, a partir das narrativas apresentadas pelos interlocutores da pesquisa, conjugadas com a observação de suas práticas de trabalho. É interessante notar como há um fio que conduz essas práticas, chamando a atenção o engajamento e a noção de que aquilo que se produz, no âmbito da CRG, tem impacto direto na

vida do funcionalismo público federal (e não apenas do âmbito federal, conforme veremos a seguir). Os auditores sabem disso.

Ao mesmo tempo, é interessante observar certa atenuação no engajamento de servidores da área de tecnologia, em comparação aos da área do Direito, uma vez que esses últimos denotam um papel muito relevante na formulação dos “entendimentos” e diretrizes que pretendem conformar o serviço público. Na equipe do ePAD, por exemplo, a preocupação de definir o que deve ser o Estado não se evidencia em todos os auditores.

A etnografia, portanto, possibilitou encontrar um perfil de trabalho diferenciado desses servidores e que também pode ir além daquilo que a lei previu em suas atribuições, conforme abordarei na próxima seção: tornar-se uma celebridade.

3.4 “TEM QUE DAR EXEMPLO”: O AUDITOR-ESTRELA

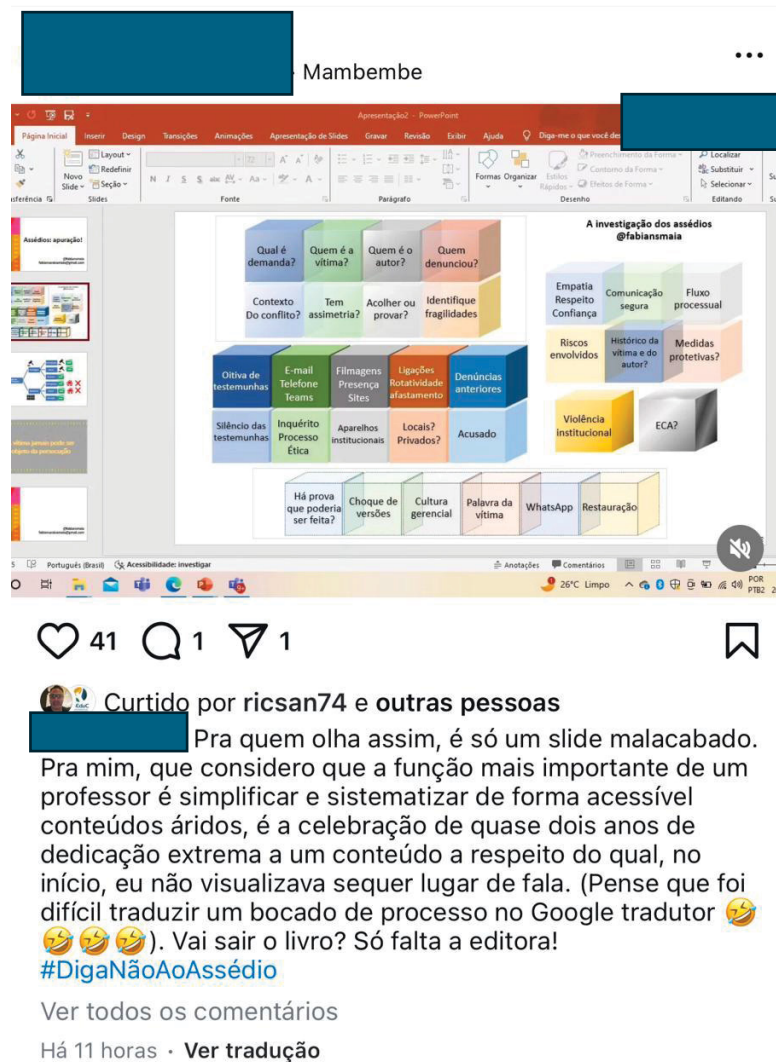
“Você se inscreveu para a oficina dele?” – indagou-me uma corregedora de instituição, ao ver a chegada do auditor 6 na porta principal do prédio da Escola Nacional de Administração Pública, em Brasília. Logo olhei em direção ao auditor que chegava, rapidamente cercado de corregedores ávidos em conversar e tirar selfies. Muito simpático, aparentava atender a todos com muita atenção e paciência, mas logo se desvencilharia para ir em direção ao salão principal, no qual ministraria uma palestra.

Não, eu não havia me inscrito para sua oficina (inscrevi-me aleatoriamente em outras; nem mesmo havia a indicação do nome do auditor-professor disponível no material de divulgação. Mas os corregedores já sabiam que a oficina sobre assédio sexual era dele), ao que ela lastimou profundamente: “nossa, ele é o melhor! Suas aulas são muito didáticas, fala de forma simples e não fica uma coisa maçante”. Em outro Encontro de Corregedorias, apressei-me em me inscrever em uma oficina ministrada por ele; contudo, sobre o assunto “provas no processo disciplinar”. Não estivesse eu certa de que estava num evento burocrático, promovido por entidade estatal, ficaria em dúvida se aquele jovem homem de cabelos escuros e barba, de estatura mediana e bastante sorridente e falador, que adentrava a porta principal do salão era de fato um auditor ou uma celebridade. No seu trânsito, nada os diferenciava, apenas que aquilo que o auditor produzia não era música, poesia ou arte, mas normas⁵².

⁵² Depois de um tempo acompanhando a trajetória do auditor descobri que ele também escreve poesias. Produz seus escritos que costumeiramente são publicadas (e declamadas) na rede social Instagram, perfil público.

Na oficina (essa sim, para qual me inscrevi⁵³ um ano depois), auditor 6 realmente não ministrava apenas uma aula; ele promovia um show. Explicando modos de realização de oitivas das partes de um processo administrativo disciplinar – formas de ouvir e de narrar as falas de testemunhas e acusados no processo – contava exemplos engraçados, integrava a comunicação da plateia e apresentava slides com desenhos que buscavam aproximar o processo do cotidiano das pessoas.

FIGURA 3 – PUBLICAÇÃO EM PERFIL ABERTO EM INSTAGRAM



Fonte: Instagram, Auditor, 2024.

⁵³ No Tribunal de Contas do Estado de Belo Horizonte, onde aconteceria o Encontro Regional (sul e sudeste) de Corregedores, promovido pela Corregedoria-Geral da União, em agosto de 2024.

Auditor 6 está, como Corregedoria-Geral da União, em tudo: nas oficinas, nos cursos, nas palestras. Nas *lives* oficiais e naquelas promovidas por ele mesmo. Também está nas suas redes sociais particulares, também como CRG: não visualizo o limite entre esses dois territórios. O auditor encontra-se nos estudos de correição particulares, capacitações promovidas por cursos privados, cujo público-alvo também são os corregedores das instituições. Seu nome, por si só, já é uma propaganda. Hoje (nos dias finais de escrita da tese) ele ocupa o cargo de Diretor de Investigações e Operações, da Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União.

Na oportunidade em que foi possível entrevistar o auditor presencialmente, ele descreveu, muito animado, a dinâmica de sua atuação, evidenciando o esforço em estar junto dos corregedores:

Parece que há na CRG um padrão de atuação que extrapola um pouco aquele do servidor que ordinariamente cumpre seu horário e encerra expediente. O que movimenta essas práticas?

Olha, eu não sei se é um movimento da gente, da CGU, e eu não acho que seja, porque se fosse dez anos atrás a gente já teria esse tipo de engajamento, fora do expediente, fora do horário de trabalho, ou se é o próprio tempo que a gente vive, que termina que a gente, por algum motivo, se torna extremamente mais acessível para as pessoas. A gente tem vida social, as pessoas nos veem, e ao nos verem essas pessoas nos procuram, nos demandam, até porque, olha, direito disciplinar, que é o direito que a gente trabalha, não existe em nenhuma faculdade do Brasil essa disciplina. A única carreira específica disso é a carreira da CGU.

Durante a conversa, o auditor fez referência ao tema do combate ao assédio sexual, um dos nortes de atuação da CRG nos últimos anos, cujas ações envolveram a edição atualizada, no ano de 2023, do Guia Lilás, já mencionado, que apresenta orientações para prevenção e tratamento do assédio moral e sexual e da discriminação no Governo Federal. Além disso, a CRG iniciou um movimento de promoção de oficinas, palestras e cursos a respeito do tema, tarefa para a qual o auditor 6 foi chamado a participar. Na visão do auditor, só a cartilha não seria suficiente para uma mudança nesses casos de violência ocorridos dentro das instituições públicas. Para corrigir isso, o engajamento seria uma das alternativas:

Não é aceitável, e isso são vários os exemplos, que chefes assediem pessoas terceirizadas, que normalmente são mulheres, mulheres pobres e negras, e isso parecer normal, isso precisa ser corrigido. Isso não vai ser corrigido, é meu sentimento, com a edição de uma cartilha, vai ser corrigido com engajamento, para a gente chegar perto das pessoas, e no meu caso, voltando à questão anterior das redes sociais, eu ando, e tenho essa consciência no meu caso específico, que eu ando numa corda bamba, se eu

cair para um lado é público, se eu cair para o outro é privado. E várias pessoas me perguntam: eu digo, tudo que eu fizer na minha rede social é público, é o [Auditor 6] público, se eu fizer qualquer deslize, é público, para mim, a corda bamba, se eu estou na corda bamba é porque é o público que está ali.

E até pelo exemplo, gosto dessa expressão, pedagogia do exemplo, até nisso, minha rede social hoje, e de alguns colegas que trabalham nisso, é uma rede social profundamente engajada, engajada com temas que eu acho relevantes (Auditor 6, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Nessa compreensão de que o engajamento pode provocar mudanças no âmbito do serviço público, no sentido de educar e evitar práticas de assédio (moral, sexual e outros), o uso das redes sociais particulares do auditor parece se tornar um instrumento para cumprir sua “missão”:

E isso eu faço um pouco nas minhas redes sociais, que é para chegar e dizer assim: cara, sou homem, mas como homem eu exijo que todos nós tenhamos respeito uns aos outros, e como homem aqui eu vou respeitar as mulheres o tempo inteiro. É um sentimento de missão. Eu tenho duas filhas, não sei se isso conta de alguma forma, mas **eu levo isso de fato como uma missão**, e tento levar nas pequenas coisas essa questão para a minha vida pessoal, porque não adianta nada eu chegar aqui, dar uma palestra, falar as coisas mais belas sobre direitos humanos, sobre combate ao assédio, e todo mundo saber que quando chego na minha repartição estou assediando, estou no grupinho de homens, estou fazendo piada de conotação sexual (Auditor 6, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Essa perspectiva de engajamento pessoal no trabalho como uma missão – que não corresponde a apenas uma fala, mas a uma prática concreta dos auditores –, também se evidenciou no dito por uma auditora entrevistada:

Eu tenho acompanhado vocês em muitas frentes de trabalho, lançamento de notas técnicas, publicações em redes sociais, Instagram, Youtube, vejo o TBT⁵⁴, o PADCast. Qual a sua perspectiva com relação a sua atuação?

Essa visão da correição, quando eu entrei, era uma visão muito tradicional, aí foi sendo construída ou reconstruída, e eu acho que dentro da casa, dentro da Corregedoria, a gente tem muito essa visão de estar prestando um serviço para a sociedade, combatendo efetivamente a corrupção. Aliás, especialmente este último ano, todas as questões mais rumorosas que estão nos jornais todos os dias estão na Corregedoria-Geral da União. Então, a gente vê o nosso trabalho todo dia nos noticiários.

Muitas das descobertas que foram feitas nesses processos são de nossos colegas que fazem a investigação. Então isso tudo traz uma satisfação muito grande. Não que a gente goste de processar e punir os outros, mas quando uma pessoa faz algo errado, especialmente quando faz algo muito errado, é claro que você quer que aquilo seja

⁵⁴ TBT é um acrônimo de “Throwback Thursday”, expressão em inglês que podemos traduzir como “Quinta-feira do Retorno” ou “Quinta-feira da Nostalgia”. Tornou-se, para algumas pessoas, uma tradição nas redes sociais publicar fotos antigas ou memórias às quintas-feiras.

corrigido. E se eu não corrigir, você dá um recado muito ruim para o serviço público. Aquilo acaba se disseminando, porque já que ninguém é punido, por que eu vou me esforçar tanto? Ou por que eu não vou aproveitar? Então, quando a gente pune algo grave, a gente se sente satisfeita nesse sentido, de saber que os demais que estão lá talvez não vão praticar nenhuma irregularidade porque sabem que podem ser pegos e podem ser processados e punidos. Então, a visão é essa. Dentro da CGU os colegas têm essa visão de estar contribuindo para uma sociedade melhor (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

FIGURA 4 –FINAL DA TEMPORADA DE TBT/CRG



Fonte: Auditora (2024).

Sobre esse perfil extremamente acessível e próximo dos corregedores, numa linha de trabalho voltada ao diálogo e colaboração, relatou a Auditora 1 que esse modo de trabalho veio sendo construído paulatinamente, a partir do jeito de ser de cada um dos servidores:

Uma coisa interessante que você falou foi essa questão de acessibilidade. Antes de 2019, com a configuração antiga da CGU, que a gente tinha as Corregedorias Setoriais dentro da CGU, eu já fazia esse tipo de contato. Eu fui, por exemplo, Setorial [corregedora] da área de Saúde. Bom, antes eu fui Planejamento e Saúde. Saúde foi a última Setorial que eu trabalhei [como corregedora]. E naquela época eu já montava os grupos de WhatsApp com os corregedores da área de Saúde. Já me colocava à disposição, visitava as unidades para saber como estava o trabalho, os problemas, em que podia ajudar. E eu comecei a disseminar isso dentro da Corregedoria como uma boa prática. Quando chegou em 2019, que mudou a configuração, eu virei CGUne [Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos]. O ex-corregedor-geral 1

na época, ele é extremamente acessível, um absurdo de acessível. Enfim, ele também tinha esse perfil. Então isso explodiu. Contribuiu para isso também a pandemia.

Uma vez que a condução da CRG depende das práticas desses servidores estáveis e de carreira, não haveria mudança governamental que pudesse retroceder os avanços conquistados:

Eu acho que não vão conseguir desconstruir isso. E foi um ganho para todos. E esse desconstruir, a gente teve um ministro, que foi secretário-executivo e ministro durante muitos e muitos anos, foi o Dr. Jorge Hage. E quando ele saiu da CGU, ele disse uma frase na despedida que me marcou muito. Eu sempre relembro aquela frase, ele disse que estava saindo, mas que ele saía tranquilo. Porque durante todo o período de construção da CGU, até chegar aquele momento, ele tinha certeza que quem quer que entrasse, não ia conseguir destruir o que foi construído até ali. E eu acho que tem uma certa razão. Podem tentar desconstruir de várias formas, mas o corpo funcional está ali para garantir que a base não seja destruída. Que o que quer que possa parecer destruído num primeiro momento, a gente rapidamente consegue reverter ou muitas vezes barrar. Porque é um órgão do Poder Executivo e não está livre completamente de ingerências. Mas a gente consegue montar uma barreira com tudo que a gente já construiu até então.

Muito obrigada. Vai ajudar muito com o trabalho.

Ok. Precisando de mais alguma informação, é só mandar um WhatsApp. (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Se fosse possível sabermos, misticamente, a intenção do legislador quando, elaborando a redação da lei, definiu quais deveriam ser as atribuições de um auditor da Corregedoria-Geral da União, certamente a função de ídolo/estrela estaria fora de questão. Nos últimos anos, contudo, essa posição é amplamente ocupada pelos auditores cujas trajetórias e práticas, pessoais e institucionais, acompanhei durante a pesquisa.

Nesse ponto, é digno de nota que essa posição alcançada por alguns auditores causa estranheza inclusive a muitos deles, ao mencionarem, por exemplo, uma aparente incompatibilidade da existência de declarações de admiradores de seus trabalhos em um contexto burocrático: “isso aqui é serviço público” – comentou um dos auditores, ao ser interpelado de sua posição quase como de missionário da correição. Isso mostra não parecer ser intenção dos auditores esse tipo de personificação; contudo, a posição de *farol* que ocupam, ou seja, daqueles que tem o condão de dizer o que é certo no direito disciplinar brasileiro, causou esse fenômeno que, de certo modo, também lhes causa espanto.

Uma das questões notáveis nesse contexto são as mesas-redondas promovidas pela CRG nos Encontros de Corregedorias: as chamadas pinga-fogo. Embora me detenha sobre esse

tema no capítulo 6, das *normas faladas*, é interessante destacar aqui a posição de autoridade/celebridade que se conjuga na figura de auditores centrais. Se, por um momento, eles estão no palco, respondendo a perguntas da plateia, logo em seguida estão junto do público, compartilhando momentos do intervalo (*coffe break*), como as duas imagens a seguir evidenciarão:

FIGURA 5 – AUDITORES DA CRG NO PALCO DE ENCONTRO DE CORREGEDORIAS



Fonte: A autora (2024)

FIGURA 6 – AUDITORES E CORREGEDORES NO INTERVALO DO EVENTO



Fonte: A autora (2024).

Esse esforço de aproximação também pode ser visualizado nas diversas *lives* promovidas pela CRG, encontrando os auditores em posição para além daquilo que preveem as normas que descrevem suas atribuições – lugar esse que emerge da necessidade de alcançar os corregedores das instituições, um investimento na disseminação de suas concepções do que é o serviço público. Mas, diferentemente do ideário que se tem dos ídolos – distantes de seu público –, os auditores da CRG empenham-se em ser ícones próximos dos corregedores das instituições, como se nota mais uma vez na entrevista concedida por um deles:

Uma questão que os corregedores colocam é acessibilidade de vocês. Eles contam que, antigamente, para se comunicar com a CGU, era preciso um ofício, uma forma oficial. E hoje, eles têm uma proximidade, os grupos do WhatsApp, os contatos pessoais de vocês. Na sua análise, a que você atribui a essa modificação

de conduta? Alguns referenciaram a gestão do ex-corregedor-geral da União 1, o perfil dele, outros os próprios Encontros de Corregedores...

Não tenho dúvidas que a partir da gestão dele - foi quando eu comecei aqui também na Corregedoria - , a gente percebe claramente uma aproximação com todos os órgãos, uma tentativa de trazê-los todos para perto da gente. E mais do que isso, Lise, eu sempre digo e repito esse discurso. Acho que nos últimos cinco, seis anos, a gente percebeu que no Sistema de Correição não existe um balcão que divide órgão central [a CRG] e os órgãos setoriais [as corregedorias das instituições] (Auditor 5, comunicação por videoconferência, dezembro de 2024).

A fala do auditor, assim como outras expostas nesta tese, evidenciam que as práticas desenvolvidas por eles e que refletem, ao mesmo tempo, uma posição de celebridade, que também está junto e acessível aos corregedores das instituições, tem o condão de gerar uma proximidade que permite fazer avançar a uniformização, promovendo concepções sobre a correição e o serviço público.

O WhatsApp talvez seja o principal deles, mas eu atendo o telefone e respondo a todo mundo o dia inteiro. Inclusive, essa função que hoje eu ocupo⁵⁵, ela precisa de alguém que tenha capacidade de comunicação, que goste de ajudar, de falar. Como eu falei, acho que é uma função você se mostrar presente lá no Pará, lá no Rio Grande do Norte, lá no Paraná, e você poder ajudar. Então, não adianta mais se sentar na cadeira aqui, fazer meu trabalho, mandar ofícios cobrando, isso mudou. As pessoas hoje se sentem muito mais acolhidas dentro do SisCor do que talvez há um tempo atrás (Auditor 05, comunicação por videoconferência, dezembro de 2024).

Apesar disso tudo, julgo relevante expor que essa *forma de ser auditor* não é de todos. O engajamento, notável a partir da composição desta etnografia, não compreende a totalidade dos auditores que trabalham na CRG – embora possa ser considerada como um norte daqueles que ocupam cargos de gestão. Um dos auditores entrevistados, que compõe a equipe do sistema ePAD, contrapôs minha pergunta a respeito de engajamento:

Eu diria que não dá para rotular que acontece 100% do tempo com uma única pessoa, essa questão do engajamento. Tem ciclos dentro do sistema, então depende da demanda do assunto que está sendo tratado. Eu posso ter uma visão desse jeito que você falou? De enxergar lá na frente? Mas tem assuntos, às vezes, em que isso não acontece. Às vezes você fica ali, feijão com arroz mesmo. Vai resolver essa demanda aqui, vamos criar esse campinho [no sistema] aqui, guardar esse dado no banco de dados e está bom. Em outras oportunidades, isso deve dar um *insight* e tal. Eu não seria tão taxativo no sentido de dizer que isso é uma coisa que é meio estática, assim, dentro da equipe. Mas você tem quem sempre enxerga além, e você tem quem só tem a visão mais limitada. Acho que depende do que está se tratando, da experiência do servidor (Auditor 10, comunicação por videoconferência, em setembro de 2022).

⁵⁵ Coordenação-Geral de Promoção de Integridade da Diretoria de Promoção e Avaliação de Integridade Privada da Secretaria de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União.

Apesar disso, o discurso reiterado e que assume diversas matizes, envolvendo engajamento e proximidade dos auditores da CRG e corregedores das instituições, é permanente e aponta na pesquisa etnográfica como modo de fazer convencimento. Há dois aspectos que se compõem nesse fazer: ser auditor é vivenciar essa condição (uma forma de viver, que invade a vida privada do servidor) e, ao mesmo tempo, ser referência (um ícone, tal qual um ídolo, que aponta o caminho que se deve seguir – os *caminhos da correição*).

É como se fosse um estilo de vida. Ser servidora da CGU não é só ir lá na CGU, fazer o seu trabalho ordinário, ir embora para casa e agora, CGU só no próximo dia, né? No horário de expediente. Inclusive, na vida particular, eu acho que a gente também... Eu acabo tendo cuidados que talvez eu não tivesse se eu não fosse servidora da CGU. É como, por exemplo, a gente ouve muito falar em magistrados. Ah, o juiz tem uma norma que o que faz na vida privada pode acabar interferindo ali na vida profissional. Eu acho que na CGU é muito isso também. Eu vejo dessa forma. Sabe aquele ditado, quem tem telhado de vidro? É isso, a gente tem telhado de vidro.

Está todo mundo sempre olhando pra gente. Não faz sentido eu atuar num órgão de controle combatendo a corrupção e na minha vida privada ser diferente. Não, eu tenho que ser isso 24 horas por dia. É como uma missão mesmo. É difícil? É difícil.

Um parâmetro de retidão.

Exatamente. Então, a gente vê coisas assim que normalmente as pessoas talvez não deem muita importância no seu dia a dia. São o que a gente chama de pequenas corrupções. É você ultrapassar do lado errado da rodovia, furar uma fila, receber um troco errado, vendo que está recebendo e não falar na mesma hora. Esse tipo de coisa a gente acaba tendo uma relação um pouco diferente nas 24 horas do dia. Ah, isso é chato? Não, isso é o normal pra gente. Passa a ser normal na sua vida. Cada servidor que chega na CGU e especialmente na Corregedoria-Geral da União, ele acaba tendo essa visão também porque a gente está ali (Auditora 1, comunicação pessoal, agosto de 2024)

Além disso, as práticas dos auditores da CRG evidenciam uma mistura dos domínios políticos e domésticos, uma vez que, para dar conta da missão de ser auditor, é preciso tomar a CRG como “casa”, um lugar pelo qual se nutre sentimentos de amizade e, ao mesmo tempo, de orgulho.

Nesse aspecto, McKinnon e Cannell (2013), no trabalho intitulado “The difference kinship makes”, propuseram uma revisão crítica às teorias da modernidade que excluem as noções de parentesco e religião das considerações sobre processos econômicos e políticos, reforçando uma separação entre esses domínios. Ao contrário dessas teorias, a pesquisa de campo demonstra que as noções de doméstico/casa/parentesco seguem sendo uma potência que constitui a organização de diversos contextos modernos, tais como o do órgão central do SisCor.

Aqui, a noção de casa é persistente, influenciando decisões políticas e relações de trabalho e, em boa medida, forjando um *modo de ser auditor*.

Isso tudo não torna a CRG menos burocrática, ou menos ‘racional’. Ao contrário: compreendo que a experiência dos auditores evidencia que órgãos que compõem o Estado podem atuar sem que haja tantas fronteiras entre os domínios ditos públicos (política e economia) e domésticos (parentesco); ou, melhor dizendo, que problematizam as próprias fronteiras.

Nesse compasso, outros(as) autores(as) já sinalizaram que essa fronteira entre doméstico e público possa ser mitigada: Lewandowski (2014), ao escrever sua tese sobre o Supremo Tribunal Federal (STF), chamou a atenção a como as residências dos ministros podem ser descritas como extensões dos gabinetes desse Tribunal (e vice-versa), demonstrando uma continuidade entre espaços privados e institucionais, à medida que ambos se dedicam à produção jurídica: o lar dos ministros não é mais apenas um espaço de descanso e refazimento, mas onde há trabalho do Tribunal, dentro da rotina e lugar que são pessoais.

Também Patriota (2007), no trabalho que investiga o processo de socialização de aspirantes à carreira diplomática, dentro do Instituto Rio Branco, no capítulo intitulado “Casa e família: uma experiência ‘total’” apresenta como os desafios da carreira, que implicam mudanças de país e adaptações culturais, com vistas à representação estatal, “reconfiguram as dinâmicas familiares” (Patriota, 2007, p. 92), sendo a casa do diplomata “uma extensão simbólica do Estado brasileiro”, com a indistinção entre o público e doméstico na própria “Casa de Rio Branco”.

A significação da CRG como “casa dos auditores” denota uma constituição de um espaço burocrático que conjuga elementos de afeto, familiaridade e trabalho.

O capítulo que se encerra descreveu aspectos fundamentais que permitem conceber o que faz um auditor da Corregedoria-Geral da União: qual é o seu trabalho, por lei e por prática. Apresentei três formas de *fazer correição* que comungam entre si noções de que suas atividades são uma “missão”.

Ideias envolvendo engajamento e apagamento de limites entre vida pessoal e profissional, no sentido de que o servidor deve incorporar em sua vida privada os fundamentos do que é *fazer o certo* aparecem nas narrativas muito concretamente. O próprio tempo deixa de

ter limites e passa a ser (quase) inteiramente dedicado ao trabalho. Sendo esses agentes públicos líderes, reconhecidos como *estrelas da correição*, o modelo de servidor público ideal projetado por eles também é o do trabalho sem limites, que se estende para além do expediente ocupando também as noites e os finais de semana. Uma dedicação ilimitada à produtividade, sem recompensa material (uma vez que a legislação não permite pagamento de hora extra no serviço público), justificada pelos vínculos pessoais e afetivos com a equipe.

As relações pessoais, aqui, não aparecem mais como aquilo que deve ser eliminado do serviço público (pela associação persistente com o favorecimento, o jeitinho, a fraude da lei, a violação ao princípio da impessoalidade, contido na Constituição Federal de 1988), mas de certo modo como algo que permite e sustenta a exploração ilimitada da força de trabalho, uma vez que o trabalho não compreende apenas tarefas e sim uma “missão”.

As redes sociais de alguns auditores que acompanhei traduzem um pouco essa dinâmica, uma vez que são espaços de manifestações ora íntimas, ora institucionais. Nesse encadeamento, foi possível identificar uma forma de trabalhar que vai ao encontro dos objetivos da Corregedoria-Geral da União: o auditor-ídolo. Se é preciso fazer um esforço de ir em direção ao público (os corregedores das instituições), de forma que haja uma adesão aos entendimentos da instituição CRG, é necessário lançar mão de recursos de alcance – e nesse contexto a notoriedade de alguns auditores, que ao mesmo tempo em que são considerados pelos corregedores como estrelas também se colocam muito próximos de seu público, possibilita esse intento.

Ainda nessa compreensão, de certo modo esse auditor-estrela também assume funções de profeta, à semelhança de um líder religioso que se dedica a convencer/converter, apresentando uma “nova lei” (as regras que não são lei em sentido estrito, mas assim se convertem) que, por sua vez, anuncia um novo futuro, uma forma melhorada de fazer serviço público.

Uma vez que nem todas as regras da CRG são lei, como fazer com que elas sejam aplicadas concretamente pelas corregedorias das instituições que compõem a Administração Pública Federal? A resposta a essa pergunta traduz-se na necessidade de convencimento e persuasão dos corregedores. Por isso, a forma de trabalho dos auditores parece seguir essa linha. Porém, além desse modo de fazer correição, o projeto de expansão da CRG precisa se ampliar no horizonte e será então que a encontraremos em diferentes lugares e formas, conforme os capítulos a seguir mostrarão.

4 A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO EM NORMAS ESCRITAS

Neste capítulo descreverei especialmente a produção de normas pela Corregedoria-Geral da União (CRG), nas modalidades escritas (documentos). Busco evidenciar essas normas como meios pelos quais se espargem as compreensões de auditores da CRG, de forma a definir o que outros agentes públicos devem fazer. Não apenas aqueles do serviço público federal, o que seria lógico uma vez que o Sistema Nacional de Correição é do Poder Executivo Federal, mas também das esferas estadual e municipal – sem que haja lei ou norma que assim estabeleça.

A exposição está organizada em três seções observando a CRG contida em *normas escritas*. A primeira seção será dedicada à criação da Investigação Preliminar Sumária e seu desenvolvimento em três documentos: em instrução normativa, em nota técnica e em portaria. Opto por abordar a produção de *normas escritas* pela CRG a partir da criação da IPS pela relevância atribuída a ela por meus interlocutores e porque envolveu a produção de diferentes formatos de documentos.

A Investigação Preliminar Sumária (IPS), criada pela Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020, da Controladoria-Geral da União é considerada uma grande inovação no âmbito do direito administrativo sancionador, sendo muito celebrada entre os auditores e que em muitos casos substitui a sindicância. Antecipando um pouco ao leitor o que ela é: antes da abertura de um processo administrativo disciplinar (PAD) é possível que haja um procedimento prévio, de caráter investigativo, que serve para averiguar se há elementos suficientes para que o processo seja iniciado. Até a criação da IPS o procedimento era a sindicância investigativa.

Em sequência, na segunda seção do capítulo analisarei a documentação produzida por esses agentes da CRG em período mais recente, especialmente o Ementário de Notas Técnicas, que está disponível na *base de conhecimento* da CGU, um repositório com mais de duzentas notas técnicas publicadas. Descreverei de forma mais detalhada uma delas, que foi referenciada por meus interlocutores como muito aguardada pelo SisCor, a saber: a [Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DICOR/CRG⁵⁶](#), que orienta sobre como a Administração pública deve enquadrar “condutas de cunho sexual” no trabalho.

Na última seção, destacarei os manuais e guias como mais uma forma de expressão dos entendimentos da CRG, tratando do célebre Manual de Processo Administrativo Disciplinar e,

⁵⁶ Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DICOR/CRG: de lavra da CGUNE (Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos) e DICOR (Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal). Assinada com despacho de aprovação do corregedor-geral da União em 11/12/2023.

mais brevemente, do Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar, recente lançamento dos auditores e em crescente divulgação e adesão pelos corregedores das instituições e que, pela riqueza do impacto que ele representa, será mais bem apresentado no capítulo seguinte.

A fim de refletir sobre as teorias de serviço público elaboradas pela CRG foi preciso definir quais iniciativas seriam acompanhadas e descritas. Essas escolhas não se deram de forma solitária. Foi a partir da fala de meus interlocutores – tanto auditores da CRG quanto corregedores das instituições – que se tornou possível selecionar as frentes de atuação da Corregedoria-Geral da União que se tornariam o foco de atenção da pesquisa. Cada instrução, nota, ou documento descrito nas páginas seguintes, portanto, foi eleito para reflexão analítica porque sua importância foi encontrada durante a própria etnografia.

Além da produção normativa escrita, a pesquisa permitiu demonstrar que existem também as *normas em sistemas* e as *normas faladas*, que serão abordadas de forma mais detalhada em capítulos próprios. Nesse sentido, é importante não perder de vista que os materiais destacados neste capítulo são apenas uma parte do que é produzido pelos auditores da Corregedoria-Geral da União. Aliás, teria sido impossível à etnografia abarcar a totalidade das atividades e da produção deste grupo de servidores públicos: esses agentes trabalham (e muito) numa constante e progressiva elaboração de normas, sistemas e meios de disseminação e alcance de entendimentos dirigidos aos integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (e para além desses).

A pesquisa de campo mostrou, por outro lado, que embora as normas escritas sejam relevantes e, de certo modo, estabilizem definições, no âmbito do direito disciplinar brasileiro conduzido pela CRG as determinações se materializam também de outras formas, para além do que consta nos documentos, evidenciando o potencial analítico de uma pesquisa envolvendo regras escritas em papéis, regras faladas e regras inscritas em sistemas eletrônicos. Por enquanto, detenho-me nas regras escritas.

Conforme comentei no começo deste trabalho, esta também é uma etnografia sobre documentos e outros registros. Pela importância desses como objetos etnográficos pretendo concentrar minha atenção não apenas no seu conteúdo semântico, mas também na existência concreta desses documentos, suas formas de produção e circulação, suas qualidades formais, bem como os efeitos que produzem.

Isso porque a documentação, no âmbito da Corregedoria-Geral da União, constitui-se numa fonte privilegiada de consulta e análise, na qual se reúnem anotadas diversas normas formuladas por seus agentes, os auditores. Como uma parte importante do campo de pesquisa envolve registros burocráticos, apoio-me nas reflexões de Ferreira e Lowenkron (2020), cujas contribuições ajudaram-me a pensar o trabalho de etnografar documentos. A respeito da importância dos documentos como artefatos etnográficos:

Documentos foram um dos artefatos etnográficos historicamente mais negligenciados pela disciplina (Riles, 2006; Hull, 2012). Por isso encontramos pouco suporte na bibliografia clássica sobre etnografia para entender o significado da tarefa de lidar com registros, tecnologias e peças documentais, que, cada vez mais, é parte importante das atividades realizadas por antropólogos quando estão em “campo” (Ferreira e Lowenkron, 2020, p.6).

Analisar documentos não apenas se impôs como uma tarefa necessária ao meu campo de pesquisa, como também se tornou desejável, sendo eu tomada por um sentimento de profundo interesse, partilhado com meus interlocutores. Como observam Ferreira e Lowenkron:

[...] alguns dos autores [de etnografias de documentos] dedicam-se a descrever de que forma o interesse pelos documentos demonstrado por seus interlocutores de pesquisa tornou-se algo contagioso (Riles, 2006) e, por isso mesmo, incontornável, embora não possuíssem quaisquer propósitos pré-definidos de voltar sua atenção para os papéis, registros e demais artefatos gráficos (Hull, 2012) produzidos ou arquivados nos contextos em que conduziram seus trabalhos de campo (Ferreira e Lowenkron, 2020, p.7).

Meu interesse por normas escritas, na verdade, veio muito antes da pesquisa de campo, por força do contexto de minha profissão e dos ensinamentos recebidos na faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria: o que está “escrito é seguro” (eu posso “exigir que se cumpra”), ao passo que o que “é apenas falado não se garante”.

Nessa análise dos documentos, tenho que o conteúdo produzido pela forma é importante, uma vez que o sentido daquilo que está no papel (ou no arquivo virtual) não está separado da base material. Dessa forma, analisar seus recursos gráficos, composição estética, bem como o modo pelos quais estes documentos permanecem arquivados e como circulam – notadamente com recursos digitais – tem muita relevância.

4.1 INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA: UMA REGRA EM TRÊS DOCUMENTOS

A ideia de que a Corregedoria Geral da União – CRG produz teorias de serviço público, a partir de sua potência definida como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor), toma força a partir da análise da elaboração e disseminação de normas escritas, construídas por esse grupo de agentes públicos, os auditores.

A aplicação das normas jurídicas não ocorre tão simplesmente, eis que enquadramentos legais dependem de diversos elementos para além da norma, como por exemplo noções morais, bem como os sentimentos e o engajamento do agente público que invoca determinada legislação, conforme já entenderam outros(as) autores(as): Schuch (2005), Navaro-Yashin (2007), Lea (2012); e, em boa medida, eu mesma incorporei essa compreensão na escrita da dissertação de mestrado (Flores, 2016).

A despeito dessa discussão, fato é que a norma escrita torna concreta uma concepção. No caso da CRG, as normas escritas têm potência de definir como o serviço público federal deve ser, a partir da percepção e entendimento dos seus auditores.

Dando interpretação ao que a lei já prevê anteriormente – ou complementando o que ela não diz – as normas que pretendo explorar nas seções seguintes se constituem em modos diferenciados de legislar. Embora os escritos não sejam leis propriamente ditas, tem essa força/potência diante do quadro de corregedores das instituições federais. E não somente, uma vez que a pesquisa evidenciou o alcance do SisCor a entidades estatais e municipais, por livre adesão.

Voltando o olhar para as instruções normativas, no Brasil existe o Manual de Redação Oficial da Presidência da República (atualmente em sua terceira edição, de 2018). Segundo o prefácio, este guia surge para conferir

(...) maior segurança no seio da Administração Pública, uma vez que se trata de ferramenta teórico-referencial, que permite maior clareza e padronização tanto na produção dos atos de comunicação oficial quanto em seu cumprimento. Garante-se, nesse contexto, maior acessibilidade e assertividade aos atos administrativos (BRASIL, 2018, p. 5).

Contudo, o modelo de documento “instrução normativa” não consta ali definido. Então, afinal, no que consiste uma instrução normativa? Uma definição encontrada desse tipo de documento é de uma

Ordem escrita e geral a respeito da maneira e forma de executar determinado serviço público, de modo a assegurar a unidade de ação na administração. As Instruções Normativas visam a regulamentar a execução interna de leis, decretos, estatutos ou de demais normas superiores da Universidade, não podendo contrariá-los, uma vez que são atos inferiores, de mero ordenamento administrativo interno (UNICAMP, 2025).⁵⁷

Neste espaço de reflexão, tomo por base uma das instruções normativas consideradas mais importantes por meus interlocutores – a Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020, da Controladoria-Geral da União, que criou a Investigação Preliminar Sumária (IPS).

Para a descrição desse documento, assim como de outros que compõem este capítulo, apoio-me na proposta originalmente apresentada por Riles (2006) e nas considerações feitas por Hull (2012) ao destacar a materialidade dos documentos, indicando a necessidade de uma análise mais atenta às suas qualidades estéticas/formais. Entendo, ainda, que importa conferir “especial atenção às assinaturas, aos carimbos, aos brasões, entre as várias outras inscrições que autenticam e recriam performaticamente institucionalidades, assimetrias e autoridades” (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 8).

4.1.1 No início, era uma Instrução Normativa

Como disse acima, a escolha por esta Instrução Normativa deu-se em virtude de ela ser amplamente referenciada por meus interlocutores, notadamente os corregedores das instituições de ensino com os quais conversei. Da mesma forma, foi também comentada pela maioria dos auditores da CRG entrevistados. Isso porque esse procedimento – a investigação preliminar sumária – tornou-se uma grande inovação em matéria de direito disciplinar e mudou a forma de condução dos processos disciplinares no âmbito da Administração Pública Federal.

Antes dessa criação da CRG, a etapa que antecedia o processo administrativo disciplinar era formada pelas sindicâncias investigativas. Para a instauração de um processo administrativo disciplinar, é sempre necessário que se tenha dois elementos, ao menos: indicação de autoria (qual agente público praticou o ato supostamente entendido como infração disciplinar?) e materialidade (ou seja, um fato praticado, supostamente ilícito administrativo). Quando esses elementos já são conhecidos, é possível instaurar um processo administrativo disciplinar de pronto.

Porém, diversas vezes o gestor público, aquele a quem a lei outorga o poder de instaurar um processo administrativo disciplinar contra um servidor público federal, só tem

⁵⁷ Disponível em <https://linguagensimples.unicamp.br/instrucao-normativa/>, acesso em: 21 maio 2025.

conhecimento de um desses elementos (geralmente os processos disciplinares costumam se originar em denúncias que chegam por meio das ouvidorias dos órgãos ou entidades). Assim, em vários casos, para que se possa ter um PAD instaurado era necessário, antes dele, uma sindicância investigativa⁵⁸.

A sindicância investigativa, como o próprio nome já indica, é um procedimento que também tem uma finalidade de apurar e descobrir o que de fato aconteceu (se aconteceu) em um órgão público – e quem (o autor) praticou a suposta infração administrativa. Conduzida por um servidor efetivo ou ocupante de cargo em comissão, é processo de acesso restrito com prazo de 60 dias, prorrogáveis sucessivamente.

Embora com o mesmo objetivo da investigação preliminar sumária - IPS, diferencia-se especialmente pelo prazo e forma de condução. Essa tem caráter de informalidade e pode ser processada pela unidade correcional, ou seja, o próprio corregedor pode dar andamento à investigação, sozinho. Também de acesso restrito, tem o prazo de 180 dias para sua finalização.

É importante destacar que não cabe nessas fases qualquer aplicação de punição ao servidor investigado, justamente por se tratar de procedimento investigativo⁵⁹ – à semelhança de um inquérito policial, por exemplo, pois por regra o servidor investigado não participa e não exerce o direito do contraditório e ampla defesa, previstos constitucionalmente.

Publicada no Diário Oficial da União em edição de 23/03/2020, página 182 da Seção 01 – requisito para que uma norma alcance a publicidade que os atos praticados pela Administração Pública necessitam ter⁶⁰ –, a Instrução Normativa foi apresentada da seguinte forma no jornal oficial.

⁵⁸ A norma mais recente que regulamenta a Sindicância Investigativa é a Portaria Normativa CGU 27, de 11 de outubro de 2022.

⁵⁹ A CRG costuma denominar como *procedimentos* aqueles que têm caráter investigativo e *processos* aqueles que têm caráter acusatório. Em linhas gerais, o que difere um procedimento investigativo de acusatório é o fato de, nesse último, a pessoa acusada é necessariamente ouvida, tem direito de se defender (princípios do contraditório e ampla defesa presentes) e, em razão disso, é possível que nesse processo sanções eventualmente sejam aplicadas.

⁶⁰ Conforme princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

FIGURA 7 – INSTRUÇÃO NORMATIVA DA INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA

 [Órgãos do Governo](#) [Acesso à Informação](#) [Legislação](#) [Acessibilidade](#) [Acesso GOV.BR](#)

[Imprensa Nacional](#)

[Serviços](#) > [Diário Oficial da União](#) > INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 19 DE MARÇO DE 2020

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 19 DE MARÇO DE 2020

[Voltar](#) [Compartilhar](#) [Imprimir](#)

[VERSÃO CERTIFICADA](#) [DIÁRIO COMPLETO](#) [IMPRESSÃO](#)



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
Publicado em: 23/03/2020 | Edição: 96 | Página: 92
Órgão: Corregedoria-Geral da União | Corregedoria-Geral da União

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 19 DE MARÇO DE 2020

Regulamenta a Investigação Preliminar Sumária no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

O CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 13, incisos I e V, do Anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, o art. 4º, incisos I e II, do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005 e o art. 45, incisos I, VI e XI, do Anexo I, da Portaria nº 3553, de 13 de novembro de 2019, e tendo em vista o disposto no art. 14 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no art. 2º, caput, e parágrafo único, incisos VI, VIII e IX, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, resolve:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração Pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração Pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão realizar apurações de irregularidades por meio de Investigação Preliminar Sumária (IPS) quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a imediata instauração do processo correcional.

Art. 2º A IPS constitui procedimento administrativo de caráter preparatório, informal e de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo administrativo disciplinar acusatório, processo administrativo sancionador ou processo administrativo de responsabilização.

§ 1º No âmbito da IPS podem ser apurados atos lesivos cometidos por pessoa jurídica contra a Administração Pública e falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal.

§ 2º Da IPS não poderá resultar aplicação de sanção, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Art. 3º A IPS será instaurada de ofício ou com base em representação ou denúncia recebida, inclusive anônima, pelo titular da corregedoria ou, na inexistência desta, da unidade diretamente responsável pela atividade de correição, podendo ser objeto de delegação.

§ 1º A autoridade instauradora supervisionará a instrução da IPS e aprovará as diligências na sua esfera de competência, zelando pela completa apuração dos fatos, observância ao cronograma de trabalho estabelecido e utilização dos meios probatórios adequados.

§ 2º A instauração da IPS será realizada por despacho, dispensada a sua publicação.

Art. 4º A IPS será processada diretamente pela unidade de correição ou, na inexistência desta, pela unidade diretamente responsável pela atividade de correição, devendo ser adotados atos de instrução que compreendam:

I - exame inicial das informações e provas existentes no momento da ciência dos fatos pela autoridade instauradora;

II - realização de diligências, oitivas, e produção de informações necessárias para averiguar a procedência da notícia; e

III - manifestação conclusiva e fundamentada, indicando a necessidade de instauração do processo correcional acusatório ou o arquivamento da notícia.

§ 1º A autoridade instauradora poderá solicitar a participação de servidores ou empregados não lotados na unidade de correição para fins de instrução da IPS.

§ 2º Os atos no âmbito da IPS poderão ser praticados individualmente por servidor ou empregado designado, observado o disposto no § 1º do art. 3º desta Instrução.

Art. 5º O prazo para a conclusão da IPS será de até 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 6º Ao final da IPS o responsável pela condução deverá recomendar:

I - o arquivamento, caso ausentes indícios de autoria e prova da materialidade da infração, não sejam aplicáveis penalidades administrativas ou quando houver necessidade de aguardar a obtenção de informações ou realização de diligências necessárias ao desfecho da apuração;

II - a instauração de processo correcional acusatório cabível, caso conclua pela existência de indícios de autoria, prova de materialidade e viabilidade da aplicação de penalidades administrativas; ou

III - a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

Art. 7º No âmbito da Corregedoria-Geral da União, a instauração da IPS e decisão quanto ao seu arquivamento compete aos titulares das unidades da Diretoria de Responsabilização de Agentes Públicos e da Diretoria de Responsabilização de Entes Privados.

Art. 8º Esta Instrução Normativa entra em vigor no dia 1º de abril de 2020.

GILBERTO WALLER JUNIOR

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.



Fonte: Corregedoria-Geral da União (2022).

Importa notar que elementos visuais como o brasão da República Federativa do Brasil, o logotipo da Imprensa Nacional e a formatação do documento, assim como a estruturação do texto em artigos e parágrafos, evocam a aparência (e a força) da publicação de uma lei. De todo o modo, o desenvolvimento desta instrução apresenta inicialmente artigos de legislações que

discorrem a respeito dos processos disciplinares, bem como sobre as competências da CRG para definir matérias do âmbito do direito disciplinar.

No primeiro artigo, indica a abrangência da norma:

Art. 1º Os órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração pública direta, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, compreendidas na Administração pública indireta, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão realizar apurações de irregularidades por meio de Investigação Preliminar Sumária (IPS) quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a imediata instauração do processo correccional.

A utilização da palavra “poderão” sinaliza aí uma faculdade, ou seja, uma possibilidade do uso da IPS na condução de investigações, não tornando, por si só, obrigatória essa medida. Conforme se verá mais adiante, a despeito disso, a IPS popularizou-se entre as corregedorias, uma vez que simplificou a forma de “preparar” o campo para que um processo administrativo disciplinar pudesse ser instaurado, de maneira mais informal do que a exigida para as sindicâncias.

Já no segundo artigo, a instrução explica em que consiste a IPS, definindo-a como um “procedimento administrativo de caráter preparatório, informal e de acesso restrito”, e que tem por objetivo reunir informações para caracterizar a existência de “elementos de autoria e materialidade” que possam dar ensejo à “instauração de processo administrativo disciplinar acusatório (o PAD), processo administrativo sancionador (uma sindicância acusatória, por exemplo) ou processo administrativo de responsabilização” (o PAR, de responsabilização de pessoa jurídica).

Nos parágrafos seguintes e integrantes deste segundo artigo a instrução destaca que da IPS não poderá resultar “aplicação de sanção, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa”. Isso porque, por costume, o servidor investigado não participa do procedimento; ou seja, ele não acompanha as supostas acusações e o desenrolar da produção de provas que se dá contra ele. Esse é o caráter sigiloso da IPS, muito à semelhança, como expliquei, daquele caráter dos inquéritos policiais. Porém, se o servidor investigado, porventura, tomar conhecimento de que está sendo alvo de uma IPS, pode “ingressar” com sua defesa neste ato e começar a participar do procedimento. Embora essa referência não conste expressa na instrução normativa, é assim que funciona na prática, bastante inspirado na previsão da Súmula Vinculante 14 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece assim ser “direito do

defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”. Assim, para se evitar a nulidade do procedimento (ou seja, que esse procedimento seja invalidado judicialmente), é permitido ao servidor investigado, ou seu advogado, ter acesso, mediante requerimento.

No artigo 4º a instrução determina que a IPS seja “processada diretamente pela unidade de correição ou, na inexistência desta, pela unidade diretamente responsável pela atividade de correição”. Mas, na prática, muitas corregedorias formam uma comissão composta por um membro da corregedoria institucional, que faz o papel de presidente, acompanhado de mais um ou dois servidores integrantes de outras unidades. Ou seja, conforme narrativa de meus interlocutores, aplica-se o que prevê o primeiro parágrafo deste artigo: “§ 1º A autoridade instauradora poderá solicitar a participação de servidores ou empregados não lotados na unidade de correição para fins de instrução da IPS. “

A IPS, diferentemente da sindicância, é desencadeada de forma sigilosa e informal, ou seja, sem a instauração de portaria, que é um documento que confere publicidade ao ato. Na investigação, basta um despacho no procedimento administrativo. Também se diferenciam os procedimentos considerando a defesa, uma vez que a apuração corre sem conhecimento ou participação do investigado, ao passo que na sindicância investigativa, via de regra, prevê-se o seu interrogatório e a apresentação de uma defesa prévia.

Ainda que a investigação seja sigilosa, ou se pretenda que seja inicialmente, mesmo o investigado não sendo ouvido ou não tendo participado da produção de provas, fato é que a ponderação sobre o suposto delito administrativo e a sua autoria podem ser compartilhadas por várias pessoas que integram uma certa equipe envolvida na apuração, o que pode gerar perspectivas divergentes e a necessidade de debate e reflexão. Entretanto, na IPS tudo isso pode ficar concentrado na decisão de uma única pessoa (art.4º, § 2º), que centralizará em suas mãos o destino do servidor investigado (ainda que esse trabalho seja supervisionado por um superior, por exemplo). As consequências dessa centralização têm potencial gravidade, considerando que o resultado da IPS pode orientar a abertura de um PAD, tomando por base a noção contida em Kafka⁶¹ de que “o processo, por si só, já é uma pena”.

⁶¹ O Processo, livro de Franz Kafka, romance em que o autor conta a história de Josef, um homem que é surpreendido ao tomar conhecimento de que há um processo penal contra si, decorrente de uma acusação que não se sabe qual é. Por um ano, Josef luta pela sua defesa, desorientado, exaurindo-se numa desgastante batalha contra a burocracia judiciária.

Da mesma forma, embora o § 1º do art. 3º fale em “meios probatórios adequados” (e os incisos do art. 4º indiquem procedimentos), o que é tido como “adequado” pode ser muito variável, principalmente quando o critério é de uma só pessoa. A indeterminação da norma, ou seu tipo considerado aberto, permite diferentes interpretações e conduções dos casos concretos, dando ensejo à possibilidade de uma mesma norma produzir resultados díspares.

Com prazo de 180 dias, ao máximo, para conclusão do procedimento, ao final a IPS deve recomendar:

I - o arquivamento, caso ausentes indícios de autoria e prova da materializada da infração, não sejam aplicáveis penalidades administrativas ou quando houver necessidade de aguardar a obtenção de informações ou realização de diligências necessárias ao desfecho da apuração;

II - a instauração de processo correccional acusatório cabível, caso conclua pela existência de indícios de autoria, prova de materialidade e viabilidade da aplicação de penalidades administrativas; ou

III - a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.

Terminada a IPS, o art. 7º faz menção às instaurações que ocorrem dentro da Corregedoria-Geral da União, devendo a decisão tanto sobre a instauração de processo quanto sobre o arquivamento ser da alçada dos titulares das unidades da Diretoria de Responsabilização de Agentes Públicos e da Diretoria de Responsabilização de Entes.

A Investigação Preliminar Sumária é referenciada pelos auditores como a “queridinha” da CRG, uma vez que simplificou os procedimentos de investigação. A simplificação dos procedimentos, entretanto, ensejou de modo concomitante uma proliferação de normas sobre sua efetivação. Como descrevo a seguir, a IPS também foi objeto de notas técnicas e, posteriormente, de uma Portaria Normativa.

4.1.2 Depois, uma Nota Técnica

Dois meses depois da edição da instrução normativa que formalizou a IPS, um segundo documento orientador veio reformar e explicitar o novo procedimento: a Nota Técnica nº 1004/2020/CGUNE/CRG⁶², aprovada pelo corregedor-geral da União em 15/05/2020 e inserida na base de conhecimento da CRG.

⁶² Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45199>, acesso em: 02 maio 2025. A CGUNE é a Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos, uma subunidade da CRG e tem a competência propor orientações e respostas às consultas em matéria correccional em tese, com vistas à padronização de entendimentos no âmbito do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3.553/2019.

A nota técnica – discorrerei de modo mais detalhado sobre essa modalidade normativa na seção seguinte – é um documento de oito páginas que se divide em quatro tópicos: assunto, referências, análise e conclusão, abordando as condições de instauração, os procedimentos e as vantagens atribuídas à IPS. Transcrevo abaixo a síntese destinada a orientar as unidades correcionais:

Conclusões acerca da matéria:

a) A Investigação Preliminar Sumária (IPS), instituída pela Instrução Normativa nº 08/2020, pode ser adotada pela autoridade quando esta tomar ciência de denúncia, representação ou informações que apontem para a suposta ocorrência de infração disciplinar, com o objetivo de coletar indícios de autoria e materialidade da infração aptos a justificar a instauração de procedimento acusatório (artigo 2º, IN nº 08/2020);

b) O critério para instauração de Investigação Preliminar Sumária, e não outra espécie de procedimento investigativo previsto pelo Instrução Normativa nº 14/2018, é a conveniência da autoridade administrativa, com destaque para o informalismo e maior prazo de duração da IPS, que podem ser vantajosos para maior celeridade e objetividade da condução da apuração no caso concreto (artigo 3º, 4º, 5º, IN nº.08/2020);

c) A Instrução Preliminar Sumária tem como grande marca sua informalidade, de modo que o procedimento apresentado pelos artigos 3º e 4º da Instrução Normativa nº 08/2020 é exemplificativo. A interação entre a autoridade instauradora e o servidor ou servidores responsáveis pela apuração pode ocorrer por qualquer meio (reunião presencial, online, email, aplicativos de mensagens, etc.) e visa zelar pela efetividade da investigação a ser realizada, não havendo necessidade de aprovação individualizada de cada diligência proposta pelos servidores;

d) É possível a prorrogação justificada da duração da Investigação Preliminar Sumária (artigo 5º) com indicação das diligências a serem realizadas, afastando-se a tipificação do artigo 31 da Lei nº.13.869/2020⁶³ [Lei sobre os Crimes de Abuso de Autoridade] por se tratar de atuação regular da autoridade administrativa, desprovida do dolo específico de prejuízo ao investigado (artigo 1º, Lei nº 13.869/2019) e no exercício do poder-dever de apurar irregularidades (artigo 143, Lei nº 8.112/1990);

e) Em caso de arquivamento da Investigação Preliminar Sumária por necessidade de obtenção de informações (artigo 6º), a posterior reabertura pode ser realizada mediante despacho (artigo 3º, §2º);

f) O cadastramento da Investigação Preliminar Sumária (IPS) deve ser realizado no módulo Processo a Instaurar do CGU-PAD, conforme Guia CGU-PAD-Admissibilidade-Cadastro de Fase (SEI 1492921).

⁶³ “Art. 31. Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, inexistindo prazo para execução ou conclusão de procedimento, o estende de forma imotivada, procrastinando-o em prejuízo do investigado ou do fiscalizado”.

4.1.3 Finalmente, uma Portaria

Posteriormente, a Investigação Preliminar Sumária (IPS) criada pela Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020, e explicada pela Nota Técnica 1004/2020/CGUNE/CRG, foi descrita também nos artigos 40 a 45 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022, de 11/10/22. Conforme noticiado pela Corregedoria Geral da União no site oficial⁶⁴:

A Portaria Normativa nº 27/2022, publicada na sexta-feira (14/10) no Diário Oficial da União (DOU), dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Assinada pelo ministro-chefe da Controladoria-geral da União, Wagner de Campos Rosário, a Portaria Normativa busca consolidar, revisar e atualizar, em um único diploma, disposições normativas aplicáveis à atividade correcional, de forma a facilitar seu conhecimento e aplicação no âmbito do SISCOR.

Dentre as disposições da nova norma estão a atualização acerca da atuação direta do Órgão Central, tratando da instauração, avocação e requisição de processos correccionais, o uso obrigatório dos sistemas correccionais disponibilizados pela CRG, o dever de transparência ativa das unidades correccionais.

Também trata dos procedimentos a serem realizados desde o recebimento de notícias de irregularidades, perpassando os procedimentos inerentes à fase de admissibilidade e culminando nos processos acusatórios.

A norma entra em vigor no dia 1º de novembro de 2022 e revoga integralmente a Instrução Normativa nº 12, de 1º de novembro de 2011, a Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018, a Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020, a Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020, a Instrução Normativa nº 9, de 24 de março de 2020, a Portaria nº 1.182, de 10 de junho de 2020 e a Portaria nº 3.108, de 31 de dezembro de 2020.

Essa Portaria reuniu uma produção disciplinar que até então estava dispersa em diversos documentos. A instrução normativa da IPS, portanto, foi revogada, junto de outras, pela Portaria Normativa nº 27/2022, numa expressão de um modo de funcionamento da produção documental da CRG. Definida como uma grande vitória da Corregedoria-Geral da União, a Investigação Preliminar Sumária, ao ser contida em Portaria – um documento de caráter mais abrangente e dotado de maior estabilidade –, consolida-se como um procedimento correcional de caráter mais formal e regular, contribuindo para ampliar e sedimentar o seu alcance.

⁶⁴ Disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/aconteceu-aqui/noticias/2022/normativo-sobre-o-sistema-de-correicao-e-publicada-no-diario-oficial-da-uniao>, acesso em: 12 maio 2025.

Apesar das resistências, o convencimento de diversas esferas de governo – como a Advocacia Geral da União, por exemplo, bem como dos próprios corregedores das instituições federais, foi fruto de esforço dos auditores da CRG e parte de uma sequência cumulativa de inovações promovidas por este órgão, que já está completando duas décadas:

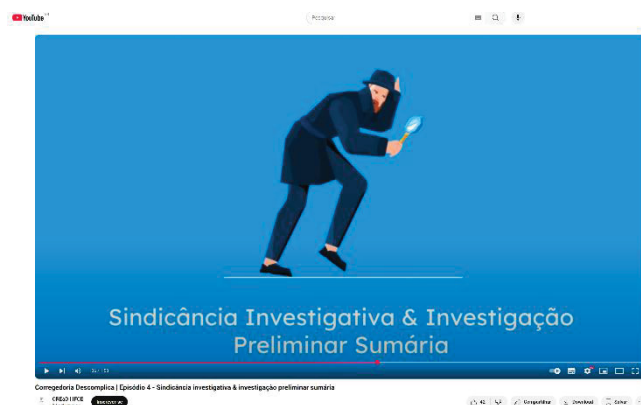
É tudo muita conversa, muita reunião, até as pessoas entenderem e se convencerem do que a gente está fazendo. Por exemplo, a própria IPS [Investigação Preliminar Sumária], são construções que não fazem parte da lei, mas que são aplicáveis. Que, na verdade, a gente já faz há muitos anos. A primeira Portaria que saiu sobre investigações foi em 2006, Portaria 335 de 2006, que teve os primeiros procedimentos investigativos. Tinha investigação preliminar, tinha a sindicância investigativa, tinha a SINPA [sindicância patrimonial]. Já tem aí um longo caminho.

É necessário que isso se torne lei?

A gente acha que daria um respaldo maior. Tanto que no projeto de lei que a gente está construindo para alterar, para tirar a parte disciplinar da [Lei] 8.112, ter uma outra lei específica só disciplinar, a gente já está propondo isso. Que a IPS vá para lá (Auditora 1 da Corregedoria-Geral da União, comunicação pessoal, agosto de 2024).

A inovação criada pela Corregedoria Geral da União, num compasso de tantas outras que já vinham ocorrendo, conferiu um *status* investigativo para os servidores públicos que atuam em processos disciplinares. Interessa observar que a noção de um servidor investigador aparece inclusive em treinamentos promovidos pelas corregedorias das instituições de ensino, como evidencia a imagem a seguir:

FIGURA 8 - IMAGEM DE VÍDEO NO CANAL YOUTUBE DE UMA CORREGEDORIA



Fonte: Corregedoria do Instituto Federal do Ceará (2021).

Embora sejam efetuados por meio de normas administrativas, esses deslocamentos acabam investidos de força de lei.

Vocês entendem que estão legislando, de certa forma, e forjando o que a norma deve ser, como ela deve ser interpretada, como ela deve ser aplicada pelas corregedorias?

Sim. Porque se você for olhar a lei, ela não fala em notificação prévia em lugar nenhum. Ela não fala em *dubio pro A*, B ou C⁶⁵. Ela não traz passo a passo do processo. E a gente foi criando - *doutrinariamente* - um processo disciplinar muito mais parecido com o penal (Ex-corregedor-geral da União 01, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

A IPS comunica certa teoria de Estado e da relação entre a Administração e os servidores, à medida em que sua criação se inspira na doutrina penal. Mas quais as consequências da transformação do procedimento administrativo investigativo à imagem do processo penal? Será possível afirmar que a inspiração se refere às mudanças recentes no processo penal, que o tornaram mais acusatório e abriram um maior espaço defensivo? Ou, ao contrário, ter o processo penal como modelo implica associar a infração administrativa à infração penal, endurecendo seu tratamento?

Só que o direito penal evoluiu. E a gente ficou na mesmice. E acho que a gente teve a coragem de inovar, não *contra legem*, mas naquilo que era a lacuna, como você falou. Então, assim, a sindicância investigativa não existe na Lei nº 8112/90. Não existe em lugar nenhum. Só na doutrina. Já que a gente criou a sindicância investigativa pela doutrina, vamos criar uma outra coisa que estava jogada na lei de abuso de autoridade, que é a IPS, Investigação Preliminar Sumária, que foi a Instrução Normativa nova. Então, talvez essa tenha sido a melhor norma que eu tenha participado, de alguma forma, que foi a inovação, que foi a mudança deixada dentro da Administração Pública. Vou falar o seguinte: o mais importante é a investigação e não o PAD. Eu tenho que concentrar força ali (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Aqui emerge a compreensão de que se deixa um legado permanente para Administração Pública Federal, uma vez que a mudança que se pretende torna-se duradoura. Com medidas aparentemente sem tanta importância, como a edição de uma instrução normativa, vai se construindo uma *reforma administrativa silenciosa*, à medida que a partir de ações como essas vão se desencadeando tantas outras mudanças de conduta no serviço público federal. Essas modificações dão-se não apenas na concepção do que é infração administrativa, mas também no processamento de denúncias.

Para além disso, também ocorrem mudanças normativas: conforme se vê no caso da investigação preliminar sumária, a instrução normativa, depois de certo tempo, torna-se uma

⁶⁵ Numa referência à expressão latina “*in dubio pro reo*”, um princípio jurídico que significa que, diante de uma dúvida no processo, a decisão deverá ser a favor do réu.

Portaria (aparentemente consolidando um entendimento que já existia, num único texto) e mais adiante tende a virar lei própria (o futuro “código de processo” do serviço público). Percurso similar teve a Instrução Normativa nº 9/2020,⁶⁶ cujo conteúdo também foi incorporado posteriormente à mesma Portaria:

A Instrução Normativa 9, dos meios eletrônicos, também, eu acho que [inovou] você poder notificar alguém por WhatsApp, por e-mail, por SMS. Antes a gente gastava um servidor para ir à porta de alguém, entregar uma intimação a um custo desnecessário. Então, isso eu acho que sim, a gente inovou (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Um segundo ponto importante é o valor que a investigação passa a ter, um lugar no qual se produz uma qualificação de fatos e autoria e que vai dar origem a um processo administrativo disciplinar, mas no qual não se exige obrigatoriamente a presença da defesa do servidor. Nesse aspecto, o que é preliminar, se considerado “bem-feito”, poderá se tornar definitivo e resultar na condenação do servidor infrator.

4.2 AS NOTAS TÉCNICAS

As notas técnicas são documentos que têm por objetivo geral elucidar uma determinada questão correcional, seja respondendo a uma consulta formulada por corregedoria de instituição, seja para abordar e orientar sobre temas que sejam considerados pertinentes pelo Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Em outras palavras, significa dizer que sua produção pode ocorrer a pedido ou por próprio impulso dos auditores da CRG. Embora a seção anterior já tenha abordado uma nota técnica sobre a Investigação Preliminar Sumária, detenho-me agora de forma mais detalhada nesse tipo de documento, tanto por sua relevância na produção normativa desses servidores quanto pelas peculiaridades do processo de elaboração.

Elas costumam ter uma aparência semelhante no quesito formatação, com brasão da República Federativa do Brasil e divisão em tópicos, usando linguagem formal. Como se verá a seguir, é possível que contenham imagens, num esforço de explicação e didática. Diferentemente de outras normas, tais como as leis ou instruções normativas, as notas técnicas

⁶⁶ Instrução normativa nº 9, de 24 de março de 2020, que regulamenta o uso de recursos tecnológicos para realização de atos de comunicação em processos correccionais (correio eletrônico, telefone, aplicativos de mensagens instantâneas etc.).

geralmente não têm indexação por meio de artigos e incisos: nesses documentos, o conteúdo vai sendo exposto sucessivamente por meio de uma estrutura de tópicos. Também cabe destacar o modo específico como constituem e relacionam pessoas, posições e atribuições (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 22).

A peculiaridade das notas técnicas em articular perspectivas pessoais como normas oficiais reafirma, assim:

[...] as diferentes formas por meio das quais processos, formulários, ofícios e laudos, tantas vezes interpretados como materializações da face mais impessoal e racional (Weber, 1963; Herzfeld, 1992) e também mais opressora e desumana da burocracia (Reis, 1998; DaMatta, 2002; Graeber, 2012), interpenetram-se com e incidem sobre universos como o da sexualidade, da intimidade, do parentesco, das relações familiares e dos afetos. Demonstram, assim, as múltiplas conexões, articulações e trânsito entre objetos e universos convencionalmente pensados como “esferas separadas” ou até opostas e reciprocamente poluidoras (Zelizer, 2009 e 2011) (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 9).

Assim, em oportunidade posterior à entrevista presencial que pude realizar com a auditora 1, durante o Encontro de Corregedorias que ocorreu em Belo Horizonte em agosto de 2024, na sede do Tribunal de Contas de Minas Gerais, escrevi a ela, indagando sobre o procedimento de formulação das notas técnicas:

Sobre a produção das notas técnicas, existe um fluxo de orientação da construção desse documento (algo semelhante a normas para a produção das notas, roteiro etc.)? Ainda, pergunto se, na sua percepção, há alguma nota técnica emblemática, ou seja, que sua produção tenha uma valoração especial para a equipe.

Não há uma norma ou orientação formal da Corregedoria-Geral da União que oriente a confecção de uma nota técnica. Utilizamos na produção de notas os modelos existentes no SEI⁶⁷.

Recentemente publicamos o Ementário de Notas Técnicas, para auxiliar as unidades correcionais na localização do documento por assunto. O Ementário está disponível na Base de Conhecimento da CGU e pode ser acessado diretamente através do link https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78080/1/Ementario_Notas_Tecnicas_CRG.pdf

Das mais de 200 Notas Técnicas publicadas, várias foram muito importantes, especialmente no momento de sua divulgação, tendo auxiliado o SisCor na condução dos trabalhos correcionais, de forma que fica difícil escolher uma ou um pequeno rol. O que posso dizer é que, nos últimos meses, algumas Notas foram muito aguardadas pelo Sistema, como a [Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DICOR/CRG](#) e a [Nota Técnica nº 93/2024/CGUNE/DICOR/CRG](#), as quais orientam sobre apuração de casos de condutas inadequadas nas relações de trabalho. Também a [Nota Técnica nº 1641/2023/CGSSIS/DICOR/CRG](#) teve um grande impacto no SisCor, estabelecendo os critérios para o reconhecimento de uma unidade setorial de correição como instituída (Auditora 1, comunicação eletrônica, dezembro de 2024).

⁶⁷ Sistema Eletrônico de Informação, processo eletrônico muito utilizado no âmbito da Administração Pública Federal. Inicialmente criado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, disseminou-se por outros órgãos devido a sua eficiência no processamento de dados.

Até recentemente, as notas técnicas da CRG eram disponibilizadas de forma esparsa em um repositório institucional, acessível pelo seguinte endereço eletrônico: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/7409>. Na página, era possível fazer uma busca por temas, na lupa de localizador; porém, não era muito eficiente e por vezes retornava informações não queridas (apresentando resultados de todas as fontes da Controladoria Geral da União, como por exemplo boletins de serviço, e não apenas as notas técnicas).

Em janeiro de 2024, então, a Corregedoria-Geral da União lançou uma obra intitulada Ementário de Notas Técnicas⁶⁸, uma compilação de todas as orientações desenvolvidas em notas e produzidas pelos auditores. Esse lançamento contou com a edição de três *lives* no canal do Youtube da CGU. O “1º dia de live do Ementário de Notas Técnicas da CGU”, realizado em 20/02/2024⁶⁹, teve como apresentador o auditor 2, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos na Corregedoria-Geral da União, e como palestrante o auditor 3, Auditor Federal de Finanças e Controle.

Na abertura da transmissão, o auditor 2 assim apresentou o evento:

[...] estamos promovendo o lançamento do nosso Ementário, que é uma coleção de todas as notas técnicas emitidas aqui pela CGUNE [Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos] desde o ano de 2019, no âmbito da competência aqui da Corregedoria-Geral da União de uniformizar os entendimentos do sistema de correição do Poder Executivo Federal. Nas nossas rotinas de trabalho nós recebemos uma série de consultas dos órgãos a respeito das lacunas existentes no nosso direito disciplinar e buscamos dar sempre uma resolução, trazer novos entendimentos a fim de sanar todos os questionamentos existentes no sistema. E são sempre elaboradas notas técnicas para essas situações. As notas na sua grande maioria são publicadas no repositório da CGU, mas elas não estavam organizadas em um documento de modo que a gente pudesse fazer uma consulta um pouco mais livre, uma consulta mais direcionada para o nosso trabalho. [...]

Lembrando que o ementário de notas é complementar ao manual de PAD da CGU. O manual continua existindo como sendo o nosso grande repositório doutrinário sobre direito disciplinar, mas as notas técnicas vão vir para compor o manual, sendo um instrumento para ser trabalhado conjuntamente no nosso dia a dia. Iremos tanto consultar o manual como todo esse acervo de notas técnicas que a CRG tem produzido.

⁶⁸ Tem-se, até a finalização da tese, duas edições do ementário: a primeira, de fevereiro de 2024, Ementário de Notas Técnicas: Uniformização de entendimentos da CRG – 1ª edição (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78080/1/Ementario_Notas_Tecnicas_CRG.pdf, acesso em: 02 maio 2025); e a 2ª edição, de fevereiro de 2025 (<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94505>).

⁶⁹ *Lives* disponíveis em https://www.youtube.com/watch?v=AGF8AoC_aNI, acesso em: 04 maio 2025.

Em sequência, apresentou o colega auditor 3⁷⁰, a quem coube seguir a *live* com uma exposição sobre temas envolvidos nas notas técnicas, descrevendo-o como um dos principais auditores que trabalham na elaboração desses documentos:

Ele é responsável por uma grande quantidade de notas técnicas aqui da CGUNE, a partir principalmente do ano passado, de 2023. Ele tem se esforçado muito nessa melhoria do nosso Sistema de Correição, buscando sempre a melhor doutrina, o melhor entendimento, algo sempre muito bem fundamentado e balizado, e certamente muitos de nós já tivemos a oportunidade de ler alguma nota dele e aplicar os seus entendimentos no nosso cotidiano.

Em sua fala inicial, o auditor 3 destacou sua alegria em trabalhar na CRG e passou a discorrer sobre as notas técnicas:

[...] sou muito feliz de trabalhar aqui e especialmente pela qualidade do trabalho que é desenvolvido. Então eu entrei no melhor dos trabalhos, que tudo já funciona, tudo já flui, e você chega lá só para dar sua pequena contribuição. Então a ideia da CGUNE já existia com outro nome, em outros momentos, mas na formatação atual vem desde 2019. Especialmente naquele âmbito da previsão da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, na ideia de que os órgãos devem trabalhar e devem atuar para uniformizar seus entendimentos, pacificar seus entendimentos para gerar segurança jurídica não só para os destinatários do direito, mas para os próprios servidores públicos. Facilita nossa atuação, aumenta a eficiência e tudo mais, então desde 2019 vem sendo comandada por gigantes [...] e se formou um arcabouço doutrinário muito forte, muito bom aqui da CGUNE.

Eu cheguei aqui em 2023, [dei] poucas contribuições, mas organizando esse ementário já deu para a gente ter um panorama de como é farta e como é profunda a produção da CGUNE. E isso ajuda demais a gente a atuar, não só a atuação de corregedorias, que eu acredito que é a maioria do público que está aqui com a gente, mas temos também colegas de outras áreas assistindo, e é útil para o próprio servidor, ainda que não trabalhe na corregedoria, conhecer os entendimentos: o que ele pode fazer, o que ele não pode. O que ele tem que tomar cuidado: MEI [microempresário individual]? Servidor pode ser MEI? Pode ser microempreendedor individual? Também a questão do assédio sexual, como é que está sendo enfrentado pela corregedoria. Então tudo isso são assuntos que interessam e não apenas – como eu disse na chamada do CGUNE INFORME – “aos entusiastas do direito disciplinar”, um universo acho que um pouco reduzido de pessoas que realmente são apaixonadas pelo Direito disciplinar, *atinge muito diretamente as pessoas que trabalham com isso, mas também atinge, na verdade, a vida de todo mundo [...]*.

O auditor menciona que o trabalho de elaboração de notas técnicas em muito reflete e diz respeito à ampla atuação de orientação que a CRG detém, no esclarecimento de dúvidas dos corregedores das instituições e no direcionamento que a norma deve ter em cada caso concreto:

São importantes, mas como eu disse, são de destaque porque tratam de temas em que a gente precisou ter uma mudança de entendimento, precisou evoluir uma ideia sobre

⁷⁰ Mais tarde, auditor 3 foi nomeado assessor legislativo junto à Câmara de Deputados, embora siga, em boa medida, contribuindo com os trabalhos da CRG. Um exemplo disso é que segue no corpo editorial da revista da CGU e especialmente como avaliador da edição comemorativa de 20 anos do SISCOR, no ano de 2025.

um tema, depois de amadurecer a discussão com a AGU [Advocacia-Geral da União], ou temas que ficaram muito tempo sem resposta, temas que trouxeram muita complexidade ao longo do tempo e a gente conseguiu encontrar uma forma de pacificar esse entendimento na seara disciplinar, então por isso que a gente chamou de notas técnicas de destaque. Está aí meu e-mail para quem precisar, quem quiser entrar em contato para discutir temas correccionais, a gente tem também um e-mail da CGUNE para quem tiver dúvidas mais sobre a atuação disciplinar, [...] a gente tem todo o prazer em atender as demandas e as consultas. *Às vezes quando é uma questão mais simples responde diretamente pelo e-mail, às vezes quando é uma questão mais complexa vira até nota técnica, mais uma nota técnica sobre o tema consultado*, então separei algumas notas técnicas de destaque.

Após breves explicações sobre as notas, diz: “vou aqui começar pelo final porque é talvez a nota mais pedida da história, a mais aguardada e mais complexa, dada a sensibilidade dela”:

É a nota técnica 3285 sobre o enquadramento disciplinar do assédio sexual. O assédio sexual, durante muito tempo, ele ficou nesse limbo. “A gente precisa punir”: todo mundo sabia disso, todo mundo tem essa consciência, a gente precisa punir o assédio sexual, mas como punir, como enquadrar, que conduta é essa? O que é que caracteriza assédio sexual, como investigar?

Conta que depois de uma série de iniciativas distintas, desde a criação do Guia Lilás e tentativa de sensibilização dos servidores públicos, especialmente os corregedores, por meio de oficinas, ainda foi preciso normatizar para além: a nota técnica era necessária para que se tivesse “segurança jurídica” a respeito de como enquadrar as condutas de natureza sexual. Narrou que

[...] depois de muitos esforços ao longo do tempo cartilha, oficinas, ainda tinha problema de como enquadrar. Isso pois na lei 8.112 há diversos tipos, diversas infrações, diversos graus de infrações, e o assédio sexual, havia possibilidades de enquadramento diversificado demais, gerando situação de insegurança jurídica para membro de comissão, para investigador que está fazendo procedimento investigativo, para o próprio acusado, para a vítima. A vítima muitas vezes via uma situação grave ser punida com advertência. Até que em setembro de 2023, a Advocacia Geral da União editou o parecer JM-03, de 03 de setembro de 2023, que tornou vinculante para toda a Administração Pública Federal.

O auditor explica que muito embora o parecer da AGU tenha estabelecido a obrigatoriedade de punir condutas de assédio sexual com a pena expulsiva, *deixou um espaço sem norma* para outras condutas, de natureza sexual, não previstas – espaço esse que teria de ser solucionado e preenchido pela CRG, com o nascimento da nota técnica 3285. Criou-se, então, um gênero passível de sanção administrativa: condutas impróprias de conotação sexual no ambiente de trabalho:

Só que isso [o parecer da AGU] resolveu uma parte da questão, resolveu parcialmente a situação porque *ficou a lacuna, ficamos precisando de resposta quanto a outro ponto*:

e as condutas impróprias de teor sexual que não chegam a se enquadrar em conduta escandalosa ou valimento de cargo, não se revestem de gravidade suficiente para demitir, mas que precisam ser combatidas no ambiente de trabalho?

Por exemplo, piadas de teor sexual que deixam outra pessoa desconfortável, e aqui eu vou dar alguns exemplos, [...] a gente tem que ter muito cuidado, pois quando a gente lida com a assédio moral/sexual a gente está lidando com o sofrimento de outra pessoa, a gente está lidando com os danos causados a essa outra pessoa, então nem sempre dá para a gente mensurar de uma forma objetiva. Ah, “uma piada de teor sexual é sempre uma coisa mais leve”... Não necessariamente! Então a gente ainda tem que ter esse cuidado.

Então vamos pensar em uma piada – menos danosa, mas de teor sexual – que deixa uma pessoa constrangida no ambiente de trabalho. Tudo bem, na maioria dos casos não vai se revestir de uma gravidade muito grande, gerar a demissão. *Mas então quer dizer que eu vou deixar para lá?* Já que o assédio sexual é só aquilo que gera demissão nos termos do parecer da AGU? *Eu vou deixar para lá, não vou fazer nada, não vou apurar? Não!* O assédio muitas vezes ele é uma coisa cíclica, o assédio muitas vezes vai num escalada: ele começa com condutas, entre muitas aspas, mais leves, e vai escalando, e vai constrangendo mais, e vai causando mais dor e mais incômodo, vai causando mais dano. *Então para que esperar chegar nesse nível mais grave?* Por que não reprimir, prevenir e reprimir desde esse comportamento mais leve. *Foi então que nasceu a nota técnica 3285.*

Vamos fazer o seguinte: como no parecer vinculante da AGU nós temos a indicação de que devemos chamar de assédio sexual aquilo que é grave e aquilo que gera, que corresponde a um crime contra a dignidade sexual ou envolve o valimento do cargo para obtenção de vantagens, para tentativa ainda de obtenção de vantagens sexuais, ou aquilo que é conduta escandalosa; então, já que a gente só pode chamar assédio sexual, só vai chamar assédio sexual aquilo que é grave, *vamos fazer o seguinte: vamos criar uma nova categoria, vamos usar a expressão – como está aí na tela [fazendo referência ao power point apresentado na live] – outras condutas de conotação sexual, para as condutas menos gravosas, mas condutas sexuais impróprias, indevidas, que merecem ser reprimidas, mas são menos gravosas, são menos danosas. E aí a gente usa essas outras condutas de conotação sexual para enquadrar essas condutas de teor sexual, mas menos gravosas e PONTO. Disciplinarmente. Óbvio, não com a sanção máxima, mas enquadra como infração disciplinar leve ou média, intermediária, sujeita à advertência, sujeita a suspensão de até 90 dias.*

Então na verdade o que nós temos é um gênero – condutas impróprias de conotação sexual, de teor sexual, no ambiente de trabalho. Tudo isso é infração, tudo isso deve ser reprimido, tudo isso merece ser combatido. Mas assédio sexual, vamos reservar esse nome forte, esse nome emblemático, esse nome carregado de um significado muito forte, vamos chamar de assédio sexual aquilo que é grave, aquilo que enseja demissão, seja porque envolve valimento de cargo, seja porque é uma conduta escandalosa, um crime contra a dignidade sexual, por exemplo.

E vamos chamar de outras condutas de conotação sexual, ou outras condutas impróprias de conotação sexual, aquelas condutas que não se configuram de extrema gravidade a ponto de gerar necessariamente a demissão, mas que merecem ser punidas.

A nota técnica, portanto, surge de um esforço coletivo, a partir de diversas ações dos auditores – e das reflexões de um grupo desses agentes públicos, com contribuições de servidores de longa carreira junto à CRG e de novos na “casa”. Como um dos auditores redator de notas técnicas buscou evidenciar em sua fala de apresentação e relatou em entrevista: o processo de construção das notas costuma ser dialogado, “não era individual, só uma coisa impessoal de sentar e digitar”. Diferentemente do fluxo aparente de aposição de assinaturas que as notas contêm (primeiro, assinatura do auditor redator, seguida de aprovações do coordenador,

diretor e corregedor-geral), a escrita do documento parte de discussões entre os muitos colegas e também de auditores que estão em grau superior de hierarquia. A aprovação do documento não se dá apenas com a inscrição de assinatura formal na nota técnica, mas se constrói já a contar dos diálogos que se estabelecem para essas definições.

Seguindo nessa linha de compreensão, tomando os documentos junto a seus contextos de produção e circulação (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 19), entendo que esses artefatos etnográficos contribuem para compreensão de um fazer-Estado produzido pela Corregedoria Geral da União. Na elaboração das notas técnicas tem-se a compreensão dos auditores acerca das condutas que são esperadas – ou indesejadas – no âmbito do serviço público. Porém, apenas o que está escrito não basta: é preciso outras maneiras de orientar, de modo a explicar ao público (em sua maioria, os corregedores das instituições públicas, que aplicarão essas regras em suas unidades de correição) o que a norma diz, ou como ela deve ser interpretada.

No caso do tema de assédio sexual, objeto da nota técnica, a intenção criadora dos auditores na elaboração de um “tipo administrativo” novo precisa ser detalhada: aqui não estão regulando o que a AGU já determinou, trata-se da criação de novo tipo administrativo, “outras condutas de natureza sexual inadequadas”, e que por serem, em tese, de menor potencial ofensivo (à semelhança dos crimes tipificados pela lei penal desse modo) e que não dariam ensejo à demissão, precisam ser considerados de alguma forma para que não passem impunes na Administração Pública. É preciso punir – dizem os auditores – mas para isso é necessário, antes, definir o que deve ser punido. Esse o trabalho legislativo da Corregedoria-Geral da União.

No contexto da pesquisa os documentos, além de produtores de conhecimento (Stoler, 2002; Gupta, 2012; Ferreira, 2013), também “desempenham funções tanto no controle e na coordenação de procedimentos, agentes e ações administrativas, quanto na construção de subjetividades, afetos, pessoas e relações que extrapolam universos organizacionais” (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 23). As notas técnicas são mais do que uma simples explicação do que já consta da lei, eis que criam regras por meio de orientações em formato normativo diverso.

Essas construções, localizadas nas notas técnicas, indicam um esforço coletivo desse conjunto de auditores mais dedicados à tarefa de normatizar – ou, melhor dizendo, de tipificar condutas como puníveis, bem como de orientar como fazê-lo. Conforme já aduziram Ferreira e Lowenkron, em diálogo com Hull (2012): “[...] é preciso lembrar que, nas burocracias estatais, documentos são meios privilegiados de dispersão de responsabilidades e de produção de uma agência coletiva [...]” (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 26/27).

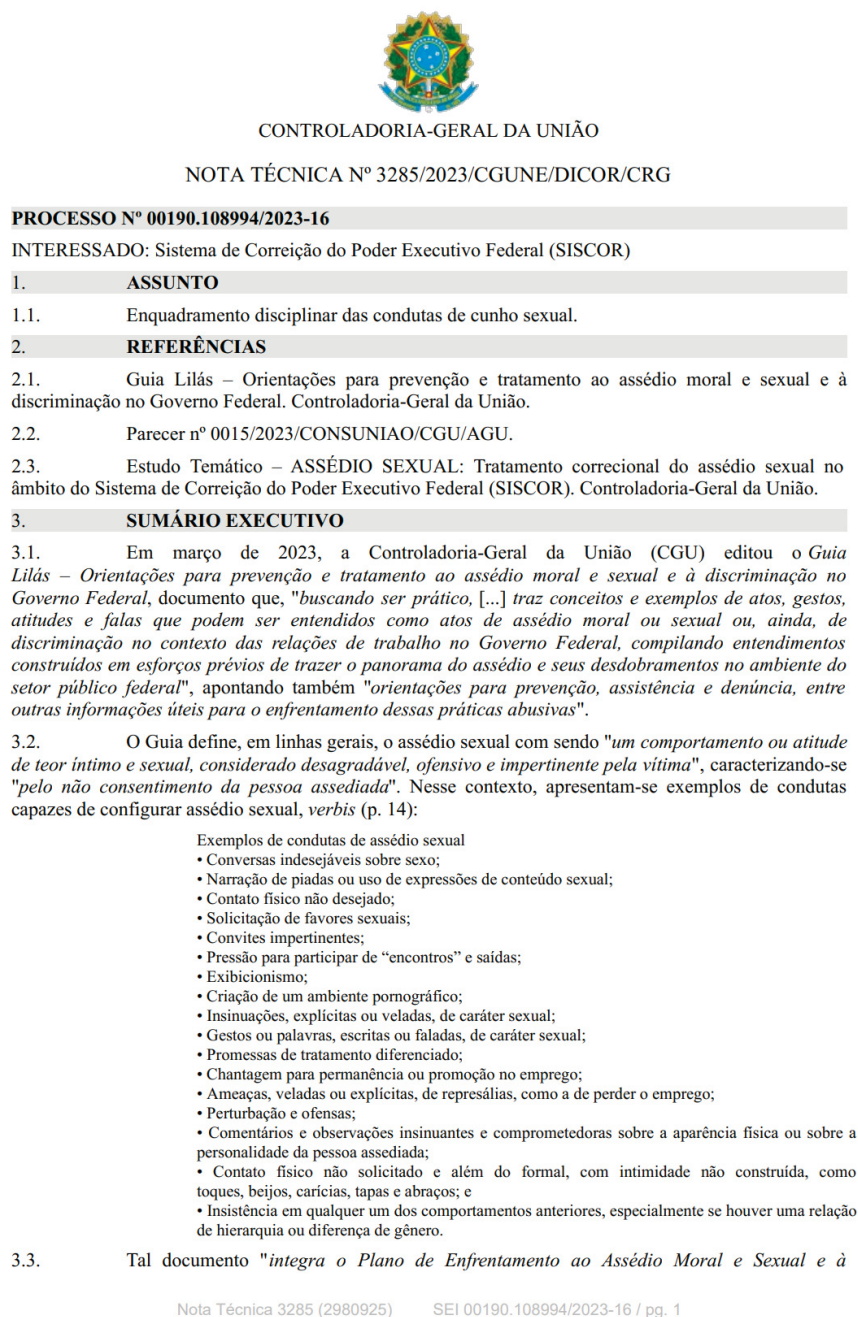
Embora, no caso das notas técnicas, o próprio chefe do departamento denominado CGUNE atribua ao auditor 3 a elaboração de grande parte delas, num esforço iniciado em 2023, os relatos de outros auditores evidenciaram que as notas, em grande parte, são construções coletivas que resultam de estudos particulares dos auditores, discussões em grupo e, finalmente, do olhar derradeiro do corregedor-geral da União.

Ao mesmo tempo em que são institucionais, as notas técnicas também são até certo ponto pessoais, à medida que elaboradas e assinadas por um auditor específico, ainda que em colaboração com colegas. Conforme relatou em entrevista a auditora 1, naquela oportunidade ocupando o cargo de Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, as notas são feitas por um servidor, mas também são submetidas a discussões da equipe até que se chegue a um consenso sobre o que a nota vai definir, por exemplo, como uma conduta administrativamente reprovável, ou sobre os modos de se apurar e responsabilizar determinado fato praticado por servidor público federal. Ao final, essas considerações são levadas ao corregedor-geral da União, autoridade que assina junto com o auditor responsável por sua redação.

Voltando meu olhar para a nota técnica escolhida, a saber, a Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DICOR/CRG, passo a evidenciar a relevância de suas características formais e qualidades estéticas (Riles, 2006) para a consolidação e disseminação do entendimento coletivo desenvolvido pela equipe da CRG sobre “condutas inadequadas de natureza sexual”. Como disse acima, a escolha desta nota técnica deve-se à própria indicação de meus interlocutores, dando relevo a sua importância uma vez que ela foi “muito aguardada” pelos integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

A Nota Técnica nº 3285/2023/CGUNE/DICOR/CRG consta guardada em um repositório institucional, cujo acesso online é livre e disponível. Como expliquei antes, a contar de janeiro de 2024 a nota passou a integrar a compilação de notas técnicas promovida pela CRG, denominada Ementário de Notas Técnicas. No Ementário, contudo, a apresentação da Nota é resumida, mas com indicação de link de acesso fácil ao seu inteiro teor.

FIGURA 9- PRIMEIRA PÁGINA DA NOTA TÉCNICA N.º 3.285/2023



Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

Considerando o inteiro teor da Nota, disposto em onze páginas, tem-se que ela se estrutura em cinco tópicos, a saber: 1. Assunto; 2. Referências; 3. Sumário executivo; 4. Análise; 5. Conclusão. Antes dessa estruturação aparecem, no início do documento, o brasão da República Federativa do Brasil e o nome da Controladoria-Geral da União. A seguir, o título

da nota e a referência ao número do processo SEI em que tramitou – esse número consta como marca d'água em todas as páginas, bem ao final.

No primeiro item, denominado “assunto”, há indicação do que trata, afinal, esta nota: “Enquadramento disciplinar das condutas de cunho sexual”. A partir do segundo item, as “referências”, o texto relaciona outros documentos que fundamentam a criação deste:

- 2.1. Guia Lilás – Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. Controladoria-Geral da União.
- 2.2. Parecer nº 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU.
- 2.3. Estudo Temático – ASSÉDIO SEXUAL: Tratamento correcional do assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). Controladoria-Geral da União.

No trecho seguinte, “sumário executivo”, é apresentado um histórico acerca do tema assédio sexual no âmbito da Administração Pública Federal, desde a edição pela CGU do Guia Lilás (Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal), em 2023, passando pelo Plano de Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação no Poder Executivo Federal, coordenado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos,

[...] que compõe uma série de esforços coordenados do Poder Público federal no sentido da "intensificação de ações de promoção da integridade no serviço público, apoiando valores positivos de conduta, na linha do que dispõe a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017)", tudo isso objetivando o "restabelecimento da confiança da sociedade no Estado".

Nessa sequência, apresenta o Parecer nº 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, da Advocacia-Geral da União, com força vinculante a todos os órgãos do Poder Executivo Federal por meio de Despacho do Presidente da República (por previsão do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993), e resultando na seguinte ementa: “DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ASSÉDIO SEXUAL E DEMAIS CONDUTAS QUE VIOLAM A DIGNIDADE SEXUAL. FIXAÇÃO DE PENA DE DEMISSÃO”.

A seguir a nota traz uma indagação ao leitor:

3.8. Em outras palavras: como enquadrar, no campo disciplinar, a responsabilização por condutas impróprias de conotação sexual que, embora inadequadas, não envolvam a busca pela obtenção de uma vantagem, não estejam enquadradas no código penal ou que não atinjam grau de reprovabilidade social suficiente para impor a demissão do serviço público?

3.9. Em razão dessa complexidade interpretativa observada na análise de orientações sobre o tema, esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos da Corregedoria-Geral da União (CGUNE/CRG) vem propor orientações gerais para o

Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), com o intuito de oferecer complementação aos dois documentos acima mencionados, especialmente apresentando detalhamentos em relação ao enquadramento disciplinar de condutas impróprias de conteúdo sexual praticadas com repercussão sobre o exercício de funções públicas.

A resposta acima, contida no item 3.9, afirma a condição de necessidade de elaboração da referida nota técnica: ora, se o Parecer da AGU apenas aborda a conduta de assédio sexual em tom de gravidade que dê ensejo à pena expulsiva (demissão, destituição de cargo em comissão ou cassação de aposentadoria), o que deve ser feito com relação a outras condutas, de natureza de importunação sexual, mas, em tese, de “menor potencial ofensivo à vítima”? Uma vez que a impunidade a esses casos não parece ser tolerada, nem socialmente aceitável, justificam os auditores a necessidade deste novo tipo de enquadramento – para além da Lei 8.112/90, que não prevê especialmente esta infração disciplinar, e extrapolando a definição trazida pela Advocacia-Geral da União sobre o tema.

Ao final deste trecho do documento, há o destaque ao fato de que as orientações nele contidas referem-se apenas ao tratamento da matéria em relação a servidores estatutários regidos pela Lei 8.112/90, “tendo em vista ser este o enfoque do Parecer nº 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU”, muito embora, na prática, a pesquisa de campo tenha evidenciado que qualquer nota técnica da CRG passa a ser aplicada também a empregados públicos celetistas e ganha validade inclusive em corregedorias de órgãos estaduais e municipais. A própria organização formal do documento, em tópicos que reforçam um percurso argumentativo e relações com outras normas, dados e documentos, contribui para isso.

No item seguinte, denominado “Análise”, o texto busca descrever “a existência de importantes variações no enquadramento das condutas de conotação sexual, que implicam divergências relevantes quanto à sanção aplicada. Esse diagnóstico é corroborado pelos dados apresentados no “Estudo Temático – ASSÉDIO SEXUAL: Tratamento correcional do assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)”, e destaca que o Parecer Vinculante nº 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU:

[...] apenas se ateu a prescrever o tratamento disciplinar a ser conferido às condutas impróprias de natureza sexual passíveis de serem tipificadas como infrações graves, enquadradas nos ilícitos disciplinares para os quais prevê a aplicação de penalidades expulsivas, nada dizendo sobre os casos de natureza sexual que não chegam a violar a dignidade sexual de alguém, mas ocasionam inconveniência e algum grau de constrangimento aos agentes públicos atingidos pelo comportamento inadequado.

E sublinha: “isso não significa, de modo algum, que as situações de menor gravidade devam escapar à atuação disciplinar”:

4.8. Tal constatação decorre do carácter cíclico do assédio sexual, que tende, a partir de uma situação distensionada, a passar por uma etapa de agravamento da tensão, até chegar ao grau máximo de tensão, com a consumação de condutas gravemente ofensivas à dignidade. Esse "ciclo do assédio" é bem representado na imagem a seguir, veiculada em material didático disponibilizado pela advogada Mayra Cotta⁷¹, em curso proferido nesta Controladoria-Geral da União, no mês de maio de 2023.



4.9. Esse carácter cíclico do assédio reforça a necessidade de que situações de menor reprovabilidade sejam desde logo combatidas, de modo a se evitar o aumento progressivo da tensão e, de consequência, o alcance de situações de extrema gravidade.

Nesse caminho, a nota segue destacando a importância de definição de “parâmetros minimamente objetivos e precisos”, sugerindo que seja tomado como inspiração um quadro adaptado do trabalho da autora Kathleen Kelley Reardon⁷²:

⁷¹ Mayra Cotta, conforme apresentação no site da organização não-governamental em que atua, “é advogada especializada em gênero, formada pela Universidade de Brasília, doutoranda em Política na New School for Social Research, em Nova York, mestre em Direito Criminal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, Mayra é sócia fundadora da Veredas – Estratégias em Direitos Humanos. Autora dos livros *Mulher, Roupas, Trabalho: Como se Veste a Desigualdade de Gênero* e *Um Ex-Amigo*, atuou em processos judiciais que tiveram ampla repercussão na imprensa e envolvendo temas de assédio sexual, como por exemplo, no ano de 2020, a ação contra Marcius Melhem movida pela humorista Dani Calabresa e outras funcionárias do canal de televisão Globo” (Disponível em <https://veredasdh.com/sobre-nos/mayra-cotta/>, acesso em: 10 jul. 25).

⁷² A autora é professora emérita de Gestão e Organização na Marshall School of Business, University of Southern California (EUA) (<https://www.marshall.usc.edu/personnel/kathleen-reardon>, acesso em: 10 jul. 2025), com larga produção sobre igualdade de gênero no trabalho e questões de assédio sexual (<https://www.kathleenkelleyreardon.com>, acesso em: 10 jul. 2025).

FIGURA 10 –AVALIAÇÃO DE CONDUTAS PROBLEMÁTICAS NA NOTA TÉCNICA (p. 6)

AVALIAÇÃO DE CONDUTAS PROBLEMÁTICAS

A avaliação de uma conduta inadequada depende do contexto em que ela acontece, do histórico de relacionamento entre os envolvidos e da combinação entre o tom do que é dito e das ações não-verbais.



Adaptado de: Kathleen Kelley Reardon para Harvard Business Review, 2018. "It's not always clear what constitutes sexual harassment. Use this tool to navigate gray areas."

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

Porém, faz uma ressalva, “pela terceira vez”, para que as condutas sejam avaliadas conforme o caso concreto, sugerindo que não haja uma aplicação automática de sanção a conduta considerada em tese, mas sim sejam levados em consideração os elementos da situação ocorrida, especialmente a reação da vítima do assédio:

(...) mesmo condutas abstratamente consideradas de baixo ou médio grau de reprovabilidade têm potencial para resultar em danos irreparáveis à saúde mental, psicológica e sexual das vítimas, razão pela qual se repete o destaque quanto à necessidade de extremo zelo e cuidado na apreciação dos fatos, para que cada conduta seja avaliada diante dos elementos do caso concreto, sobretudo à luz do impacto causado às vítimas, devendo-se evitar proceder a categorizações abstratas das condutas, não sendo correto buscar definir, prévia e abstratamente, qual conduta seria leve e qual seria grave. O diagrama acima exposto serve apenas de ponto de partida e orientação para a análise, cuja essência depende necessariamente da análise dos elementos presentes em cada caso concreto.

Ao final do documento, portanto, define-se o uso das seguintes denominações, criando uma classificação de infração administrativa passível de punição, detalhada no item “c”:

- a) "condutas de conotação sexual", expressão genérica que se refere tanto ao "assédio sexual" como às condutas de menor grau de reprovabilidade – trata-se de gênero que engloba as duas espécies de condutas descritas nos itens a seguir;
- b) "assédio sexual", expressão destinada a representar condutas graves, de maior grau de reprovabilidade, que devem necessariamente resultar na aplicação de penalidades expulsivas; e
- c) "outras condutas de conotação sexual", expressão representativa de condutas de médio ou baixo grau de reprovabilidade, passíveis de sancionamento com as penas de advertência ou suspensão.

E conclui: “d) Para todos os casos, sugere-se utilizar a expressão genérica "condutas de conotação sexual", como gênero que compreende as espécies "assédio sexual" e "outras condutas de conotação sexual””.

A nota é assinada pelo então auditor 3 e tem, em sua sequência, uma página com uma série de despachos de aprovação que exprimem e reafirmam a hierarquia institucional que sustenta o trabalho do auditor: primeiro do Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE), depois da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (DICOR), e finalmente despacho de aprovação do corregedor-geral da União.

Mas o que faz uma nota técnica ser elaborada pelos auditores? De onde surge a ideia de escrever sobre um tema? A resposta é encontrada nos relatos dos auditores entrevistados – bem como em suas falas durante as três *lives* de lançamento do e mentário de notas técnicas. Uma vez que os corregedores das instituições têm como fonte de consulta o entendimento dos auditores, por vezes encaminham demandas envolvendo casos concretos aos e-mails da CRG: “o que devo fazer neste caso? Que norma devo aplicar? Como enquadrar tal conduta na lei 8.112?”. Alguns casos podem ser facilmente resolvidos com uma orientação na correspondência eletrônica. Entretanto, a depender do caso que precisa ser esclarecido, os auditores decidem emitir/elaborar uma nota técnica.

No caso da nota sobre assédio sexual, ou, utilizando o termo cunhado pelos auditores, das condutas de conotação sexual, a intenção de firmar entendimento sobre o tema parece decorrer da aparente impunidade administrativa que determinadas condutas estavam sofrendo, uma vez que não se sustentavam como suficientemente gravosas à pena expulsiva. Veja-se que aqui o documento transforma, traduz e modifica significados, não sendo apenas um instrumento simples de trabalho, mas constitutivo de regras burocráticas, ideologias, conhecimentos e subjetividades da própria CRG (Hull, 2012, p. 253).

Com o advento do parecer vinculante da AGU, que definiu o que seria o assédio sexual apto à demissão ou cassação de aposentaria, restaram tantas outras possíveis condutas infracionais administrativas, nesse contexto de conotação sexual, sem uma resposta sancionadora. Ou, conforme a fala do auditor 3, dando ensejo a diferentes formas de punição, ao citar estudo da corregedoria que levantou cerca de treze possibilidades de sanção, aplicadas diferenciadamente conforme a instituição que promoveu a apuração disciplinar. Em busca do enquadramento perfeito ou, melhor dizendo, de uma espécie de pacificação e solidez no entendimento sobre o tema, é que foi elaborada a nota técnica.

Do aspecto da materialidade e das qualidades formais/estéticas das notas técnicas é interessante considerar ainda aproximações e distanciamentos entre esse tipo de documento e outros, sejam eles jurídicos, burocráticos ou acadêmicos⁷³. Embora também prescrevam condutas, as notas técnicas diferenciam-se das leis e instruções normativas. Enquanto estas se desenvolvem como uma sucessão de artigos e parágrafos que estabelecem definições e comandos, as notas são artefatos mais expositivos e argumentativos. Em certa medida, sua composição se aproxima mais de pareceres ou argumentações em processos judiciais, inclusive por trazerem referências externas (bibliografia acadêmica, legislação, outras normas administrativas). Entretanto, pareceres, petições e outros documentos jurídicos não incluem (ou muito excepcionalmente) referências como imagens, gráficos etc., como se vê na Nota Técnica que destaquei nesta seção. Sob esse aspecto, as notas se avizinham de outros tipos de documentos, como trabalhos acadêmicos (mas, como estes não têm caráter normativo, também se diferenciam deles). Enfim, a Nota Técnica parece condensar qualidades estéticas de diferentes tipos de documentos.

Evidencia, ainda, o poder criador dos documentos e sua capacidade de “atuar como guias de ação, consagrando o que é correto e desejável” (Muzzopappa e Villalta, 2011, p. 36). Sob este aspecto, também é necessário destacar as moralidades inscritas nessa nota técnica envolvendo temas de assédio sexual, uma vez que sua propositura decorre, em grande medida, da insatisfação – ou, nas palavras do auditor 3, de um “incômodo nosso” – a partir de situações de impunidade decorrentes, segundo ele, da falta de “tipificação” da conduta inadequada e que merece uma reprimenda administrativa. Isso denota o profundo engajamento dos auditores em projetos de ordenar, transformar e melhorar o mundo – e que podem produzir efeitos inesperados, conforme relatou Lea (2012).

No caso abordado pela autora, no artigo intitulado “When looking for anarchy, look to the state: Fantasies of regulation in forcing disorder within the Australian Indigenous estate” (Lea, 2012), os efeitos foram trágicos.⁷⁴ De modo distinto, as propostas normativas da Corregedoria-Geral da União – imbuídas de afetos, emoções e engajamentos dos auditores – têm sido quase sempre reconhecidas por seus principais destinatários como melhorias no âmbito

⁷³ Trago aqui reflexões sugeridas por minha orientadora em comentário a uma versão preliminar deste capítulo.

⁷⁴ Lea aborda o engajamento pessoal de agentes públicos em intervenção federal em comunidades aborígenes no norte da Austrália em 2007, supostamente por conta de relatos de abuso infantil, mas cujas práticas regulatórias tiveram por escopo encobrir outras motivações, como a acumulação de capital através da desapropriação de terras indígenas e a dependência estatal de receitas de mineração.

do direito administrativo disciplinar sancionador, à medida que representam maior “segurança” aos corregedores das instituições.

4.3 MANUAIS E GUIAS

Conforme narrei já na introdução desta tese, meu mergulho nas “águas profundas” do direito administrativo sancionador iniciou há bom tempo, antes que este tema se tornasse meu interesse de pesquisa. Como servidora pública federal fui (e sigo sendo) convocada a compor comissões processantes. Nesse caminho, diante do primeiro processo administrativo disciplinar (e de tantos outros que se seguiram) foi preciso conhecer um pouco sobre como fazer. A experiência de colegas de comissão que já contavam com anos de trabalho em processos semelhantes indicava, portanto, um modo eficaz de entender o que fazer em cada fase do processo: a consulta ao famoso manual de PAD. Nesse sentido, é possível afirmar com muita clareza que não haverá um servidor público federal, cujo trabalho tenha se envolvido com direito disciplinar, que não tenha escutado falar dessa obra.

A primeira edição deste manual remonta ao ano de 2013⁷⁵, na gestão do então ministro Jorge Hage Sobrinho e tendo como corregedor-geral da União Waldir João Ferreira da Silva Junior. Nomes que seguiram envolvidos com os trabalhos da Corregedoria-Geral da União até hoje, contudo, constam no rol da coordenação geral dos trabalhos daquela edição, como Gilberto Waller Junior e Marcelo Pontes Vianna. Desde então, o referido manual vem sofrendo constantes atualizações. Conforme a base de conhecimento da CGU, constam as que se passaram nos anos de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e, finalmente, a edição de 2022, na qual a publicação é assim definida pela CRG:

O Manual tem por objetivo consolidar e tornar público o posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre a aplicação da Lei nº 8.112/1990. Nesta nova edição do Manual de Processo Administrativo Disciplinar estão contempladas as seguintes atualizações: a) Revogação do Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, pelo Decreto nº 10.571, de 9 de dezembro de 2020 (p. 15, 54/58, 249/252); b) revisão das referências às unidades correcionais, conforme alteração no Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, promovida por meio do Decreto nº 10.768, de 13 de agosto de 2021 (p. 13/14, 252); c) inovações decorrentes da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que incorporou relevantes alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (p. 15, 23, 28, 54, 209, 217/218, 225/230, 241/246, 250, 258); d) inclusão de referência ao artigo “Dosimetria das Sanções

⁷⁵ Algo que ficou implícito nas falas de alguns entrevistados é a ideia de que com a consolidação da CRG como órgão central e o esforço em definir normas e procedimentos as corregedorias das instituições começaram a ter um norte, uma orientação sobre como fazer. Antes disso, nos órgãos costumava-se ter poucas pessoas que “faziam PAD” e cabia a elas a definição de como dar andamento a esses processos, conforme sua livre interpretação da Lei 8.112/90 (que define muito as infrações e penalidades, mas explica pouco de processamento).

Administrativas Disciplinares – Advertência e Suspensão”, de autoria dos servidores Amanda Patrícia Souza Dutra Melo, José Ernane Barbosa de Castro e Cláudia Raquel Leão Brizolla (p. 290, 377); e) ajuste ao quadro que apresenta as diferenças entre abandono de cargo e inassiduidade habitual (p. 239).

Além do Manual de PAD, um verdadeiro livro que conjuga lições de direito administrativo disciplinar com uma espécie de passo a passo dos processos/procedimentos, existe também o Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar, uma coletânea de modelos de peças processuais com edição de 2018 (a primeira edição localizada na base de conhecimento da CGU é de 2013⁷⁶).

As revisões anuais do manual, assim como a extensa lista de alterações legislativas que justificaram a publicação de mais uma edição, evidenciam o grande dinamismo do direito administrativo disciplinar, assim como o esforço incessante dos auditores da CRG em definir e divulgar o sentido e as formas de aplicação das novas normas.

O manual é grande: sua versão mais recente conta com 370 páginas⁷⁷ (mantendo a média da primeira edição de 2013, de 436 páginas) e um corpo editorial de cerca de 35 integrantes.

Apesar da tradição do Manual de PAD entre as pessoas que lidam com processos administrativos disciplinares, optei por explorar etnograficamente outro documento, que será detidamente apresentado no capítulo seguinte: o Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar. Lançado em 2024, nos termos da divulgação da própria CRG⁷⁸:

A Controladoria-Geral da União (CGU) lança o [Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar](#). O documento visa padronizar e conferir maior segurança jurídica aos processos de aplicação de sanções administrativas a servidores públicos federais. A publicação é um marco no fortalecimento das práticas correccionais do setor público, fornecendo ferramentas para que gestores e corregedores fundamentem, de forma concreta e objetiva, suas decisões.

Elaborado pela Corregedoria-Geral da União (CRG), o Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar descreve um passo a passo detalhado para a aplicação das penalidades, com base nos critérios estabelecidos pela Lei nº 8.112/1990. Entre os tópicos abordados, estão a análise de fatores como a natureza e gravidade da infração, os danos causados ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais dos envolvidos. O documento também traz modelos de texto e sugestões práticas para justificar a aplicação das sanções, além de apresentar as ferramentas eletrônicas desenvolvidas para automatizar e tornar mais precisos os cálculos das penalidades, como a Calculadora de Penalidade Administrativa e a Calculadora de Viabilidade de TAC. Ambas estão disponíveis no Portal de Corregedorias e foram projetadas para promover isonomia e

⁷⁶ Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/1803?offset=40>, acesso em: 11 de jul. 2025.

⁷⁷ Nos dias finais de revisão do texto desta tese, a CRG publicou edição atualizada do Manual de PAD 2025, conforme inovações da Portaria Normativa CGU n. 27/2022. Disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/aconteceu-aqui/noticias/2025/crg-publica-edicao-atualizada-do-manual-de-pad>, acesso em: 25 nov. 2025.

⁷⁸ Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/11/controladoria-geral-da-uniao-lanca-guia-teorico-e-pratico-da-dosimetria-da-sancao-disciplinar>, acesso em: 12 maio 2025.

consistência nas decisões administrativas. De acordo com o ministro da CGU, Vinícius Marques de Carvalho, o guia reflete o compromisso da instituição com a modernização dos instrumentos de controle interno e com a prevenção de irregularidades. "Este é um marco para a Administração Pública Federal, que agora dispõe de parâmetros claros e detalhados para garantir decisões mais justas, coerentes e embasadas", afirmou. A iniciativa reforça o papel central da CGU como órgão responsável pelo Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, alinhando-se aos princípios de eficiência e legalidade que regem a Administração Pública brasileira. O guia já está disponível em formato digital, podendo ser acessado no site oficial da CGU, e sua reprodução é permitida desde que citada a fonte.

O Guia será mais bem detalhado no capítulo seguintes porque, além de ser considerado pela CRG um “marco para a Administração Pública Federal”, sua existência decorre de uma nova modalidade de produção normativa dos auditores: as normas inscritas em sistemas eletrônicos. Uma vez que esse documento não se constitui apenas em mais um exemplo de normas escritas, mas numa espécie diferente de regra, justifica-se o motivo de ser apresentado no contexto das *normas em sistemas*.

O presente capítulo demonstrou a fabricação de *normas escritas* pela Corregedoria-Geral da União, à medida que é preciso, de alguma forma, solidificar as compreensões dos auditores sobre condutas permitidas e vedadas aos servidores públicos federais. Isso envolve um contínuo esforço criativo que se materializa em diferentes tipos de documentos que, por sua vez, definem novas tipificações de condutas, novos procedimentos de investigação e novas formas de determinação de sanções, *fazendo lei* para os corregedores das instituições (ainda que em orientações fora do processo de criação legislativa formal, que deve tramitar no Congresso Nacional). Ainda, uma espécie de documento prenuncia ou facilita o advento de outra forma, como se pode verificar, por exemplo, na “evolução normativa” que a IPS sofreu com o passar do tempo: de instrução normativa (documento com teor mais orientativo) para portaria (com efeito mais próximo de lei).

Assim, evidenciei que essas práticas revelam não apenas que é preciso orientar o que se deve punir, por exemplo com a criação de um tipo administrativo denominado “condutas de conotação sexual” (pela Nota Técnica n. 3285/2023), mas também como processar essas punições (com a criação da Investigação Preliminar Sumária, contida primeiramente em uma instrução normativa e depois consolidada em Portaria, além de explicada em notas técnicas).

Conforme demonstrei, a produção de normas *em papel* não significa prescindir de outros modos de confirmação, convencimento e divulgação das normas, uma vez que todas são amplamente reforçadas no que chamei de *normas faladas*, traduzidas em PADcasts, *lives* e

outros modos de divulgação/convencimento/explicação de regras e que serão melhor apresentadas no capítulo 6.

Mas como nem tudo no Estado é acolhido sem resistência, não sempre essa produção normativa dos auditores tende a ser recebida com a mesma força que advém dos comandos legais. As ações dos auditores permitem inferir uma regulação intensa, mas que para que possam ser efetivamente aplicadas dependem de aproximações da CRG a seu público-alvo, qual seja, os corregedores das instituições, por diversas frentes de trabalho, e as considero como alavancas de teorias de Estado produzidas pelos auditores que, especialmente quando acolhidas pelos corregedores, resultam em transformações no serviço público.

Desse modo, o Estado almejado pela CRG vai se concretizando a partir das teorias que seus auditores produzem e que somente podem se tornar efetivas e aplicadas na Administração Pública Federal se encontram guardada nas instituições públicas brasileiras. Para isso, é preciso explicar, orientar, convencer e arregimentar parceiros para que um *ideal de correição* possa ser praticado, nos moldes das compreensões dos auditores. Esses servidores estão definindo, por exemplo, o que pode ou não pode estar presente no âmbito do serviço público, os desvios de conduta que podem ser corrigidos, os que são irremediáveis e devem conduzir à expulsão do servidor etc.

Além de definir o que deve ser punido e qual procedimento mais adequado para esse intento, os auditores também envidaram intensos esforços no sentido de elaborar regras para dosar a punição, resultando no Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção, do qual falarei no próximo capítulo.

5 O CÁLCULO DA PENA ADMINISTRATIVA: NORMAS EM SISTEMAS

Nenhum processo administrativo disciplinar (PAD) é encerrado sem uma decisão. Passado o processo, ouvidas as testemunhas, analisadas as provas e oportunizada a defesa ao servidor investigado/acusado, é chegado o momento em que os membros da comissão processante (três servidores públicos) deverão elaborar seu relatório final. Esse documento deverá decidir por uma penalidade administrativa, pela recomendação de celebração de um termo de ajustamento de conduta (o TAC, acordo substitutivo da penalidade e realizado entre Administração Pública e servidor), ou, pelo arquivamento do processo (ou que significa, na prática, uma absolvição do servidor, uma vez que a comissão conclui que não houve elementos de materialidade ou autoria para “condená-lo”). Essa orientação consta na própria Lei 8.112/90:

Art. 165. Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção.

§ 1º O relatório será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor.

§ 2º Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

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. [...]

§ 4º Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

É importante lembrar que a conclusão da comissão processante e que constará no relatório final de um PAD ainda não é a decisão final do processo. Esse expediente ainda deverá passar pela análise de uma Procuradoria Jurídica (geralmente, vinculada aos órgãos/instituições em que os processos tramitaram). Atestada a regularidade processual do trabalho da comissão, mediante parecer jurídico, o PAD “sobe” para julgamento da autoridade máxima da instituição⁷⁹, devendo, no prazo de vinte dias, contados do recebimento do processo, proferir

⁷⁹ Conforme a Lei 8.112/90: Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

sua decisão. Esta sim será a “sentença” derradeira do processo e que irá impor uma pena administrativa ao servidor acusado (ou determinar o arquivamento dos autos). Ao julgar, a autoridade poderá concordar com os termos do relatório, mas também é possível que discorde, se fundamentar sua decisão de modo diverso da comissão:

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

Dessa decisão final também cabe recurso⁸⁰ e se julgada procedente a revisão (acolhidos os argumentos do recurso do servidor), será declarada sem efeito a penalidade anteriormente aplicada (art. 182 da Lei 8.112/90). Desse recurso não poderá resultar agravamento da pena (art. 182, parágrafo único da mesma lei).

De toda forma, o relatório final da comissão processante tem grande relevância para o processo, podendo ser considerado *meio caminho andado* para que a decisão da autoridade seja construída. Mas que critérios (da lei e de outras fontes) são utilizados pelos membros das comissões para ponderar que pena deverá ser atribuída ao servidor, diante das provas e defesa produzidas no decorrer do processo? Que elementos de convicção devem ser considerados? Como a comissão calcula a pena?

Para ajudar a definir essa penalidade, a Corregedoria-Geral da União (CRG) criou o Guia Teórico de Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar⁸¹, com regras específicas que ensinam os membros das comissões a calcularem a sanção com a ajuda de uma calculadora, a chamada Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC⁸². A ferramenta conquistou terceiro lugar na categoria Melhor Solução de Governo Digital, do Prêmio Excelência em Governo Digital edição 2024, promovido pela Associação Brasileira de

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

⁸⁰ Lei 8.112/90: Art. 177. O requerimento de revisão do processo será dirigido ao Ministro de Estado ou autoridade equivalente, que, se autorizar a revisão, encaminhará o pedido ao dirigente do órgão ou entidade onde se originou o processo disciplinar.

⁸¹ Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93731?locale=pt_BR, acesso em 02 de maio de 2025.

⁸² A calculadora está disponível de forma diferenciadas conforme suas finalidades, calcular pena ou analisar possibilidade de TAC, nos links <https://epad.cgu.gov.br/publico/calculadora/calc.html?tipo=tac> (Calculadora de Viabilidade de TAC) e <https://epad.cgu.gov.br/publico/calculadora/calc.html?tipo=pad> (Calculadora de Penalidade Administrativa), embora sejam o mesmo sistema.

Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação – ABEP – TIC e pelo Ministério da Economia.

Nas páginas seguintes apresentarei como a adoção do novo modelo de cálculo de pena vem acompanhada de minuciosa ponderação de princípios e parâmetros legais, reforçando quais são as leis/regras convocadas para a justificativa e a minúcia com que se discorre sobre pontos específicos delas. Destaco também como esse esforço inaugura uma nova modalidade de produção normativa da CRG: as normas disciplinares inscritas em sistemas eletrônicos, cujo funcionamento busca promover a uniformização de procedimentos e decisões nas corregedorias dos órgãos federais.

O citado guia foi escrito por uma auditora federal de finanças, Amanda Patrícia Sousa Dutra Melo, que atualmente é titular da Coordenação-Geral de Processos Disciplinares da Corregedoria-Geral da União. Além de colaboradora principal na criação do guia, a auditora também ministra diversos cursos para unidades correcionais, geralmente envolvendo a temática sobre “como calcular a dosimetria da penalidade disciplinar” e oficinas sobre processos administrativos disciplinares.

Mas, para apresentar o guia, antes é preciso conduzir o leitor à caminhada que resultou na sua edição e que comporta também a exposição de outros documentos e tecnologias. Para fins de compreensão, inicialmente enumero a série de iniciativas. A seguir, nessa mesma ordem, cada uma delas será abordada em uma seção específica do capítulo.

1) Elaboração de um primeiro estudo por dois auditores, Armando de Nardi Neto e Fernanda Álvares da Rocha⁸³, o chamado “cálculo de Armando” e intitulado “Estudo referencial sobre os requisitos utilizados na dosimetria das penalidades no PAD, com apresentação de um modelo prático”. Esse estudo foi apresentado na 21ª Reunião da Comissão de Coordenação de Correição da Corregedoria-Geral da União, em novembro de 2018.

2) Elaboração de um segundo estudo por três auditores, Amanda Patrícia Sousa Dutra Melo, José Ernane Barbosa de Castro e Cláudia Raquel Leão Brizzola, intitulado “Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão”, em dezembro de 2020, no período da pandemia de Covid-19.

⁸³ No ano de finalização desta tese, a auditora Fernanda Álvares da Rocha foi nomeada a primeira corregedora-geral da União, em substituição ao corregedor-geral Ricardo Wagner de Araújo, que foi indicado como Diretor de Governança e Conformidade da Petrobrás. Conforme noticiado em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/05/cgu-apresenta-nova-corregedora-geral-da-uniao>, acesso em: 31 jul. 25.

3) Criação e disponibilização da Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC (termo de ajustamento de conduta), que se tornou obrigatória em outubro de 2022, com a edição da Portaria Normativa CGU n.º 27⁸⁴.

4) Finalmente, edição do Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar, em agosto de 2024.

As iniciativas que passarei a apresentar, em muito lideradas pela autora do Guia, representam um esforço em criar parâmetros de dosagem de pena administrativa, uma métrica que diminuísse a “subjetividade” de diferentes penalidades para casos aparentemente semelhantes e que auxiliasse os membros de comissões processantes a “motivarem” suas decisões e assim, atender à “justiça”. E, também, uma calculadora eletrônica para assegurar a efetivação uniforme da dosimetria.

Além das seções indicadas acima, as últimas apresentarão um exercício prático de cálculo realizado junto com a autora do Guia, a partir do qual se pôde responder à indagação que proponho na derradeira seção: afinal, quem decide a pena administrativa?

Mas, por qual motivo seria necessário calcular uma métrica para as penalidades em um PAD? Na Lei 8.112/90 temos a previsão de diversas penalidades⁸⁵, a depender da infração praticada pelo servidor. Porém, para as penalidades menos graves que as penas expulsivas (demissão ou cassação de aposentadoria – art. 132 da Lei 8.112/90), quais sejam, advertência (uma espécie de anotação da punição no assentamento [ficha] funcional do servidor) e suspensão (impedimento do servidor de comparecer ao trabalho por até 90 dias, com a perda da remuneração), o legislador não explicou exatamente como elas deveriam ser aplicadas, ou, melhor dizendo, em que medida elas deveriam ser calculadas:

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

⁸⁴ “Art. 141. A sanção disciplinar a ser aplicada ao agente público será calculada com o auxílio da Calculadora de Penalidade Administrativa, disponibilizada no Portal de Corregedorias”.

⁸⁵ Art. 127. São penalidades disciplinares: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; VI - destituição de função comissionada.

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

O artigo 128 da Lei 8.112/90, entretanto, indicou alguns parâmetros para aplicação das penalidades: “serão consideradas a **natureza** e a **gravidade** da infração cometida, os **danos** que dela provierem para o serviço público, as **circunstâncias agravantes** ou **atenuantes** e os **antecedentes funcionais**”. Embora com essa previsão legal, a lei não explicava de que modo dosar a penalidade de suspensão e, a partir disso, as decisões das comissões costumavam ser muito diferentes, apesar de enfrentarem situações semelhantes. Além disso, careciam de explicação: por qual motivo um servidor receberia vinte dias de suspensão, ao passo que outro recebera dez dias? Na compreensão dos auditores, essas definições eram permeadas essencialmente pela “subjetividade ilimitada”.

Ao se verificar a história que antecede o Guia, é possível observar que houve uma sequência de iniciativas antes, sem as quais ele não existiria. A ideia de estabelecer padrões de cálculos numéricos para avaliar e punir transgressões foi uma construção de muitos anos de estudo e observação dos auditores. Assim, antes havia um cálculo, conhecido entre os auditores como “cálculo do Armando”. Depois, no ano de 2020, em meio à pandemia, o hoje Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos conversou com a auditora autora do Guia e outra colega, Cláudia Raquel Leão Brizola, para que, a partir desse cálculo, fosse possível estabelecer parâmetros à dosimetria da pena administrativa. Isso porque, segundo os auditores, a “imprecisão e subjetividade ilimitada” decorrentes das possibilidades de interpretação da Lei 8.112/90 dava origem a penalidades diferentes a casos semelhantes, uma vez que a norma não trazia parâmetros.

Mais recentemente, o Decreto n.º 9.830/2019, que institui a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB), também trouxe novos parâmetros para se dosar a pena administrativa, cujos critérios explicarei mais adiante. Ainda assim, deixou um espaço “sem norma” e que, na visão da auditora, dava ensejo a uma disparidade de sanções administrativas:

E o Decreto 9.830, que regula os artigos da LINDB [Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro], chega e tenta ajudar. O legislador diz assim: “olha, quando você for dar uma penalidade para alguém, observe se a pessoa não teve uma dificuldade, as

dificuldades do gestor, o contexto do processo”. Ele tenta ajudar, mas não resolve. *Aí veio o Armando* (Auditora autora do Guia de Dosimetria, comunicação em videoconferência, julho de 2025).

5.1 “O CÁLCULO DE ARMANDO”

O primeiro estudo com objetivo de desenvolver critérios para alguma objetividade no cálculo das penalidades administrativas foi elaborado por dois auditores, Armando de Nardi Neto e Fernanda Álvares da Rocha, e é conhecido como o “cálculo de Armando”. Recebeu o título de “Estudo referencial sobre os requisitos utilizados na dosimetria das penalidades no PAD, com apresentação de um modelo prático”, e foi apresentado na 21ª Reunião da Comissão de Coordenação de Correição da Corregedoria-Geral da União, em novembro de 2018.

Esse documento, que compõe um relatório de onze páginas, inicia explicando o problema que se propõe a enfrentar:

[...] a lei não expressa método para a ponderação de tais critérios [de dosimetria da pena], abrindo-se margem para grande divergência em sua aplicação [...]. O presente trabalho busca fornecer parâmetros para garantir segurança jurídica e isonomia nas decisões administrativas disciplinares do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor) (CRG/CGU; Nardi Neto; Rocha, 2018, p. 01).⁸⁶

A seguir, a descrição desse estudo destaca que a inspiração de sua elaboração em muito é tributária do direito penal, mas faz a ressalva: ao contrário desse direito, em que os crimes precisam de uma previsão expressa para que uma conduta seja assim considerada – “Não há crime sem lei anterior que o defina, não há pena sem prévia cominação legal”, o famoso Princípio da Anterioridade da Lei Penal⁸⁷ –, no direito administrativo essa exigência não existiria, uma vez que seria possível o enquadramento de condutas diversas dentro dos “tipos legais” (a menos para faltas gravíssimas contidas no artigo 132 da Lei):

Em razão do esparsa tratamento do tema na seara administrativa, aqui serão utilizados alguns conceitos do Direito Penal, tendo em vista que o poder de punir do Estado na esfera administrativa provém da mesma fonte do Direito Penal, qual seja, o texto constitucional. Vale a ressalva, contudo, de que o direito administrativo disciplinar

⁸⁶ CRG/CGU, 2018. Nardi Neto e Rocha. Estudo referencial sobre os requisitos utilizados na dosimetria das penalidades no PAD, com apresentação de um modelo prático, 2018).

⁸⁷ Consta no artigo inaugural do Código Penal: Anterioridade da Lei - Art. 1º - Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984).

FIGURA 12 – CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO DO PRIMEIRO ESTUDO DE DOSIMETRIA

Critérios													
Antecedentes		Gravidade			Natureza			Dano			Agravantes		
Pontuação Atribuída Aos Critérios													
Pontuação dos critérios	22	23	(...)	44	45	(...)	66	67	(...)	98	99	(...)	111
Pena Correspondente (advertência ou dias de suspensão)													
Advertência	1	2	(...)	23	24	(...)	45	46	(...)	67	68	(...)	90

Fonte: Controladoria-Geral da União (2018).

Dessa forma, o primeiro estudo de dosimetria resultou na proposta matemática destes seguintes critérios de ponderação:

FIGURA 13 – CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO

	Pontuação	
	Mínimo	Máximo
Antecedentes	-22,2	22,2
Gravidade	0	22,2
Natureza	0	22,2
Dano	0	22,2
Atenuantes / Agravantes	-22,2	22,2

Fonte: Controladoria-Geral da União (2018).

Ao final, os auditores concluem que não se pode esquecer das “especificidades de cada órgão e entidade”, sendo necessário que cada corregedoria estabelecesse, dentro de sua instituição, parâmetros para penalizar:

61. Cumpre registrar que, dadas as especificidades de cada órgão e entidade, não seria possível, no âmbito deste estudo, propor uma tabela de valoração para cada quesito (exemplificativamente, um dano de R\$ 500.000,00 pode ser muito significativo em órgão/entidade que trate de concessão de benefícios e bem menos significativo onde os contratos versarem sobre obras de engenharia).

62. Assim, será indispensável o trabalho das Corregedorias Seccionais para, com base nos ilícitos disciplinares mais recorrentes, bem como nas matérias objeto das atividades de cada órgão/entidade, estabelecerem os parâmetros específicos. Por exemplo, escalonar a gravidade pelo valor do dano; sopesar os elogios funcionais, conforme haja uma praxe mais ou menos implantada nesse sentido; pontuar a avaliação funcional negativa, conforme política interna de realização das avaliações, e assim sucessivamente (CRG/CGU; Nardi Neto; Rocha, 2018, p.11).

Entretanto, o primeiro esforço em parametrizar a penalidade propôs uma métrica que, embora reconhecida pelos auditores como muito bem-feita, devido à sua complexidade tornou-se difícil utilização, o que resultou em pouco (ou quase nenhum) uso desse cálculo. De toda a forma, esse primeiro estudo inspirou e nele restou apoiado o segundo estudo de dosimetria: utilizando a mesma forma de raciocínio para elaborar um modo de fazer a dose das penas administrativas, mas conseguindo simplificar os parâmetros dos cálculos.

5.2. O SEGUNDO ESTUDO DE DOSIMETRIA DA PENA

Na época da pandemia, as duas auditoras foram convidadas a elaborar uma dosimetria e escrevê-la de forma mais didática e compreensível aos corregedores e membros de comissões, aproveitando que haviam entendido completamente o “cálculo de Armando” – aplicado por elas em processo administrativo disciplinar em que figuravam como comissão processante. Ambas eram reconhecidas por sua forma de escrever mais clara, em linguagem mais acessível: “Eu sempre falo que eu escrevo para a sociedade, não pra um juiz ler”, disse a auditora autora do Guia de Dosimetria em entrevista (e de fato, esse talento em tornar didáticas matérias difíceis é reconhecido pelos corregedores das instituições). As duas iniciaram o “estudo sobre o estudo” e então, para dar conta de tantos cálculos, foi preciso pedir ajuda de quem entendia do assunto – e que conseguiu fazer a métrica acontecer:

A ideia do Armando também era nossa, de conseguir metrificar, só que a dele era mais complexa, realmente era bem complicado a gente encontrar um número inteiro. Porque ele encontrou um número quebrado. Quando eu me sentei com a Cláudia para trabalhar nisso, eu disse: “vamos chamar uma pessoa dos cálculos”. Aí a gente chamou o Ernane, que ele é formado em TI [tecnologia da informação]. [...] *O ponto de inflexão, num bom português, o pulo do gato, foi o Ernane* (Auditora Autora do Guia, comunicação por videoconferência, julho de 2025).

O trabalho dos três auditores resultou no segundo estudo sobre dosimetria da pena disciplinar. “Eu digo que foi assim: a Cláudia tinha as ideias, o Ernane fez as contas e eu escrevi tudo, fui lá e compactei tudo, então eu [Amanda] escrevi”. Surge então o trabalho intitulado Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão, de autoria de Amanda Patrícia Sousa Dutra Melo, José Ernane Barbosa de Castro e Cláudia Raquel Leão Brizolla.

Movidos por profundas irresignações acerca da “subjetividade ilimitada” das decisões das comissões processantes, também se basearam em estudo anterior da auditora Cláudia acerca da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB), que possibilitou extrair dessa norma legal os critérios de que precisavam para formar a métrica. O trecho do relatório reproduzido a seguir expõe como isso foi feito:

64. A fim de mensurar o valor a ser atribuído a cada elemento balizador, deve-se recorrer ao teor do artigo 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942), acrescido pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, e ao artigo 17 do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, os quais informam que a gravidade da conduta pode ser culpa leve, culpa grave ou erro grosseiro e dolo.

65. De tal modo e tendo em vista a gradação crescente da natureza de uma infração, observa-se que o valor, o peso do critério, deverá ser múltiplo de 3 e maior que 18.

66. Assim, considerando que o número que atende a tais requisitos é o 21, este será o valor do critério.

67. Tomando-se o valor de 21 para cada elemento balizador, demonstra-se, a seguir, que a pontuação máxima para a aplicação de advertência é 15.

$$\begin{aligned} 5C &= 90 + \text{Advertência} \\ 5 \cdot 21 &= 90 + \text{Advertência} \\ 105 &= 90 + \text{Advertência} \\ \text{Advertência} &= 15 \end{aligned}$$

68. A partir de tais equações, vê-se que cada critério elencado pelo artigo 128 da Lei nº 8.112/90 terá o valor máximo de 21 e que a pontuação máxima para a advertência será 15 graus. Partindo-se de tais premissas, à medida que a pontuação aumenta, a penalidade a ser aplicada torna-se mais grave, de forma que a pontuação de 16 graus equivale a um dia de suspensão e assim por diante.

69. Assim, o presente estudo considerará para os casos gerais:

- a) o valor de 21 (+21 ou -21) para cada elemento balizador citado no caput do artigo 128 da Lei nº 8.112/90;
- b) que a pontuação necessária para a advertência é menor ou igual a 15 graus, de modo que, ultrapassado esse valor, a partir de 16 graus, tem-se a penalidade de suspensão, que dependerá da soma total dos critérios (Melo; Castro; Brizolla, 2020, p. 15-16).

Como a LINDB menciona que a gravidade da conduta pode ser culpa leve, culpa grave ou erro grosseiro e dolo, ou seja, três estações para classificar essa conduta, surgiu a necessidade de estabelecer um número múltiplo de três.

O número de referência, além de múltiplo de 3, também deveria ser maior que 18. E isso porque: $5 \text{ (critérios)} \times 18 = 90$ (quantidade máxima de dias de suspensão). Mantido o número 18 como pontuação máxima para cada critério, não seria possível a diferenciação entre as penas de advertência e suspensão. Considerando que a suspensão só é aplicada quando a somatória dos pontos atribuídos a cada critério excedeu o limite máximo para a aplicação de advertência,

o cálculo precisaria incluir uma margem de pontuação maior. O número escolhido como referência foi 21, que permite um cálculo simples somente com números inteiros. O item 67 do relatório, reproduzido acima, expõe o passo a passo dessa equação:

5C [soma dos pontos atribuídos a cada um dos 5 critérios de avaliação] = **90** [número máximo de dias de suspensão] + **Advertência** [limite de pontos que, uma vez ultrapassado, enseja suspensão].

5*21 [5 critérios de avaliação; 21 como número de referência para a pontuação de cada critério: de -21 a +21, considerando atenuantes e agravantes] = **90 + Advertência**

105 [5 x 21] = **90 + Advertência**.

Advertência = 15 [somatória dos pontos atribuídos a cada critério que, se ultrapassada, passa a ensejar suspensão].

Desse modo, cada ponto acima de 15 corresponde a um dia de suspensão, até o máximo de 90 dias. E tudo isso com um fim: motivar as decisões das comissões, numa referência ao Princípio da Motivação, pelo qual o servidor deve fundamentar o que o leva a adotar determinada decisão, no âmbito da Administração Pública Federal.

O Princípio da Motivação consta previsto no artigo 93, incisos IX e X da Constituição Federal, e no artigo 50 da Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal):

Art. 93 da Constituição Federal:

IX- todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

X- as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; [...]

Lei 9.784/99: CAPÍTULO XII - DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

É interessante pensar em como os princípios da Administração Pública aparecem com muita ênfase tanto no material que os auditores produzem, quanto nas suas falas, de modo a justificar suas formas de pensar como o serviço público deve ser. Especialmente na prática de punição administrativa, o Princípio da Motivação é amplamente mencionado como fundamento de todo o esforço: os dois estudos sobre dosimetria, o desenvolvimento de um recurso de tecnologia para dosar a pena (a calculadora) e, finalmente, um guia para explicar, pormenorizadamente, como determinar – ou justificar – a pena.

Nesse contexto, prevalece a concepção de que é o Princípio, como diretriz, que antecede e orienta a ação do auditor. Ao refletir sobre a improbidade administrativa no serviço público brasileiro, tal como configurada concretamente em processos disciplinares, Bevilaqua (2022) ponderou que a definição desse ilícito depende de “conjugações pragmáticas entre princípios legais e condutas funcionais: qualificar a ação [praticada pelo servidor infrator] implica qualificar também, ao mesmo tempo, o próprio princípio que a qualifica. Os princípios, que a lei se limita a enunciar, são tão imponderáveis quanto as ações” (2022, p. 342):

Minha sugestão é que a resposta às perguntas suscitadas no (e em relação ao) processo disciplinar – ou, dito de outro modo, a conjugação pragmática de princípios e ações – implica um trabalho concomitante de, por assim dizer, abstração e concretização. De um lado, é preciso converter certas condutas no descumprimento de princípios que deveriam orientar as ações do servidor (honestidade, legalidade, lealdade). De outro, a aplicação de uma penalidade requer a conversão de certos princípios (razoabilidade, proporcionalidade, equidade) em condutas específicas, sem o que haveria o risco de invalidação do processo. Numa e noutra operação, a natureza dos atos e dos princípios é definida simultânea e reciprocamente nas ações que os conjugam. Em qualquer ponto do percurso, portanto, os princípios não são normas ou valores abstratos. São fenômenos empíricos da mesma ordem que as ações que pretendiam guiar ou sancionar. São também, tal como elas, indeterminados, instáveis e, ao menos até certo ponto, imprevisíveis. Em um processo disciplinar, a qualidade mais estável de qualquer princípio da Administração Pública parece residir na possibilidade de ser invocado por alguém para impulsionar um argumento. Os argumentos, por sua vez – conforme tenho insistido –, são sempre descrições, cujo horizonte é definir e estabilizar aquilo que é descrito: os fatos, a lei e o próprio processo (Bevilaqua, 2022, p. 343).

No caso da calculadora e seu Guia, a ideia de se invocar o Princípio da Motivação não acontece em razão da conduta do servidor infrator (ou acusado/investigado), mas surge para orientar a ação dos servidores que integram uma comissão de processo administrativo disciplinar, os primeiros julgadores efetivos de um PAD. É a ação desses que precisa atender

a uma certa “motivação”, traduzida no guia elaborado pela auditora em justificar, critério por critério, a razão pela qual se conferiu X ou Y pontos nos parâmetros de dosimetria: é preciso concentrar um esforço em explicar a pena que se deu no processo – muito embora não seja a calculadora que tenha produzido a penalidade, conforme evidenciarei nas próximas páginas.

A noção de motivação, portanto, decorre da necessidade de explicar os porquês da pena, de modo que a sanção disciplinar não seja fruto de “vozes de nossa cabeça”. Ou, como a etnografia busca retratar, seja sim fruto dessas concepções interiores, mas objetivada em parâmetros legais (o que a auditora chamou de “subjetividade limitada”), o que se constitui em atender ao Princípio da Motivação, que determina que as decisões administrativas sejam explicadas.

Nessa caminhada, “o alinhamento entre as condutas dos servidores e as normas e princípios da Administração não pode ser garantido de antemão” (Bevilaqua, 2022, p. 342), uma vez que as definições sempre dependerão de ponderações de caráter relacional, a partir de juízos inicialmente formulados pelos auditores (decorrentes da posição que ocupam no órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal) e que passam a ser compartilhados por diferentes instâncias administrativas (os corregedores das instituições e os servidores públicos que atuam em comissões de processos administrativos disciplinares).

A presença dessa “motivação”, para os auditores, significa a “justiça e segurança” de uma decisão de comissão processante. Como recorda a auditora autora do Guia, essa foi uma preocupação subjacente aos cálculos definidos no estudo sobre dosimetria:

Então a Cláudia chegou para mim e disse assim: “a gente tem que encontrar um número. Um número não. Tem que ter três intervalos. Porque a gente vai ter o dolo, a gente vai ter o erro grosseiro, e a gente vai ter a culpa leve”. Então a gente já sabia que tinha que ser um número múltiplo de três. A conta está toda lá no estudo de dosimetria, desenha [de modo] bem específico. Aí o Ernane entra para descobrir qual número seria este. Eu até cheguei, fiz uma conta: “Ernane, acho que é 15”. Aí ele: “não, não é 15, não”. E a gente foi tornando maduro, amadurecendo. E até que um belo dia, aí o que eu falo, aquele ponto de inflexão, que eu digo que foi o pulo do gato, a gente chegou no 21, até o dia de hoje, que a gente tem a Portaria. Se vier outra 8.112 [Lei], se vier outra lei, eu digo: “Ernane, a gente vai ter que se juntar e fazer outra conta”. Mas hoje o número é 21. *Então por que que veio essa necessidade de a gente ter uma ponderação? Para a gente trazer justiça* (Auditora Autora do Guia de Dosimetria, comunicação em videoconferência, julho de 2025).

O excesso de subjetividade nas decisões das comissões era visto como “injusto e inseguro”, pela forma diversa como as penas eram determinadas (ainda que em casos concretos

aparentemente semelhantes). Servidores que tivessem cometido condutas parecidas, em instituições diferentes, poderiam receber penalidades distintas, uma vez que a lei daria margem a essa “discrecionalidade ilimitada”, disparidades que incomodavam os auditores por representarem “insegurança” e “injustiça”.

O estudo de dosimetria criado pelos três auditores durante a pandemia contém 77 páginas e conta com uma série de referências bibliográficas da área de direito disciplinar nacional e internacional. Uma leitura mais apressada poderia nos indicar que se tratava de um material de referência de uma área como engenharia, por exemplo, na qual seria preciso de muitos números e fórmulas para explicar alguma coisa.

A presença de tantos números e fórmulas não era fortuita. Levando adiante o esforço de assegurar objetividade e uniformidade nas decisões das comissões processantes, o estudo propunha o desenvolvimento de um sistema eletrônico para o cálculo da dosimetria: a Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC, que viria a ser implementada em 2022 e será o tema da próxima seção.

FIGURA 14 – IMAGEM DO SEGUNDO ESTUDO DE DOSIMETRIA⁸⁸

Número de dias de suspensão = Soma dos “graus” dos pesos menos 15 (valor limite para a advertência)

Nº dias = Soma total - 15

Graus	1 a 15	16	17	(.. .)	21	(.. .)	27	(.. .)	30	(.. .)	35	(.. .)	45	(.. .)	60	(.. .)	85	(.. .)	105
Penalidade	Advertência	1 dia de suspensão	2 dias	(.. .)	6 dias	(.. .)	12 dias	(.. .)	15 dias	(.. .)	20 dias	(.. .)	30 dias	(.. .)	45 dias	(.. .)	70 dias	(.. .)	90 dias

Fonte: Melo; Castro; Brizolla (2020, p. 16).

⁸⁸ A formatação das figuras 14 e 15 corresponde às originais.

FIGURA 15 – IMAGEM DO ESTUDO DE DOSIMETRIA

Assim, na REGRA GERAL, a depender dos graus alcançados, a penalidade poderá variar de advertência à suspensão máxima por 90 (noventa) dias, vide régua.

Régua de graus e penalidade cabível																			
Graus	Menor ou igual a 15	16	17	(..)	21	(..)	27	(..)	30	(..)	35	(..)	45	(..)	60	(..)	85	(..)	105
Dias	-	1 dia	2 dias	(..)	6 dias	(..)	12 dias	(..)	15 dias	(..)	20 dias	(..)	30 dias	(..)	45 dias	(..)	70 dias	(..)	90 dias
Penalidade	ADVERTÊNCIA	SUSPENSÃO																	

Fonte: Melo; Castro; Brizolla (2020, p. 36).

Além de tabelas e fórmulas, a ênfase na precisão e segurança das medições também se expressava no estudo por meio de outras analogias. Há uma série de imagens de termômetros, numa alusão à medição das infrações, tal como se mede a temperatura, para o que destaco a figura a seguir:

FIGURA 16 -TERMÔMETROS

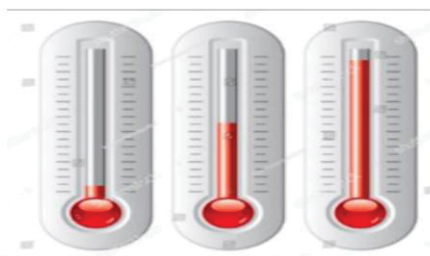


Figura 1: Demonstrativo de gradação da suspensão¹⁶

1 dia de Suspensão 45 dias de suspensão 90 dias de suspensão

Fonte: Melo; Castro; Brizolla (2020, p. 13).

Nesse ponto, é possível ponderar, em analogia, o termômetro que aparece na apresentação das equações de dosimetria com os questionamentos apresentados por Mol (2007) no texto intitulado “Política ontológica. Algumas ideias e várias perguntas”. Embora nossos objetos etnográficos não sejam os mesmos, é interessante pensar nas suas reflexões que buscam mostrar que existem várias formas de diagnosticar/medir a anemia, uma delas com testes de laboratório que dão resultados numéricos. Mas que essa é só uma forma possível de existência da anemia, e outras formas de diagnóstico fazem com que ela também exista de modos diferentes, embora, na prática, “as coisas não funcionem necessariamente desta forma” (Mol,

2007, p. 6), sendo possível ao paciente anêmico, por exemplo, ter a condição reconhecida em algarismos no seu exame de hemograma, ainda que sem sintomas clínicos verificados pelo médico:

Primeiro: num consultório, um doente queixa-se de tonturas ao médico. Diz que anda muito cansado. O médico quer saber mais, quando e como se manifestam os sintomas. Aproxima-se então do doente e baixa-lhe uma das pálpebras, talvez ambas, para lhes examinar a cor. Estão brancas? Vermelhas? Muito ou pouco? Que aspecto geral tem a pele? O discurso do doente, as questões do médico e as observações conduzidas no exterior do corpo relacionam-se com a anemia. Como é que a encenam? A resposta é: como um conjunto de sintomas visíveis. Como queixas que podem ser articuladas por um doente. Esta é a performance clínica da anemia.

Segundo: no entanto, nas rotinas laboratoriais de qualquer hospital se fazem outras coisas. Aqui, a anemia equivale a um baixo nível de hemoglobina no sangue da pessoa. Porque aqui o sangue é tirado das veias e introduzido em máquinas que devolvem números por cada amostra que recebem. (Atenção, esta é apenas uma das técnicas de laboratório usadas para medir os níveis de hemoglobina. Há outras que aqui não mencionarei.) O número assim gerado é comparado com um padrão: um nível normal de hemoglobina. Esta é, então, uma forma laboratorial de performar a anemia. Mas tem versões diferentes, porque há diferentes maneiras de definir o padrão para um nível normal de hemoglobina. O mais comum é o método estatístico. Este implica reunir dados relativos a uma população, sendo a norma fixada em, digamos, dois desvios padrões em relação à média da população. É diagnosticada anemia às pessoas cujos testes ao sangue revelam um nível de hemoglobina inferior a esta norma.

Terceiro: o outro método é patofisiológico. Implica descobrir, também em relação a cada indivíduo, a linha que demarca um nível de hemoglobina suficiente para transportar corretamente oxigénio pelo corpo e o nível anormal que é, pelo contrário, demasiado baixo para o permitir.

Há, portanto, pelo menos três performances da anemia: clínica, estatística e patofisiológica. Como se relacionam? (Mol, 2007, p. 7-8).

A imagem do termômetro de certo modo pretende sugerir a possibilidade de tradução exata da febre em números (e, no contexto do estudo de dosimetria, também das transgressões funcionais). Isso é possível, mas evidencia apenas um modo de existência dessa conduta infracional. “Portanto, há diferentes versões, diferentes performances, diferentes realidades que coexistem no presente” (Mol, 2007, p. 8), ou melhor dizendo, uma escolha por uma explicação da conduta e de qual grau de reprovabilidade ela merece.

Essa escolha se concretizou na calculadora de penalidade administrativa, inscrevendo como norma em um sistema eletrônico, as perspectivas e o empenho dos auditores em promover “segurança e justiça” nos processos disciplinares. E, potencialmente, tornando opacos outros modos de existência (por ex., a diferença entre o modo como certa transgressão é percebida no contexto em que ocorreu e como pode ser percebida a partir do resultado da calculadora).

5.3. A CALCULADORA

Depois do estudo elaborado pelos três auditores, foi desenvolvido um sistema denominado Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC, ferramenta eletrônica que se tornou obrigatória às comissões processantes. Assim, além de normas formalizadas em diferentes tipos de documentos, passaram a existir também *normas em sistemas* produzidas pelos auditores.

Esse documento passou sob o crivo de outros colegas, de diferentes hierarquias e, devidamente aprovado, foi encaminhado ao setor próprio para se tornar uma calculadora. Sua utilização não foi tão facilmente aderida por parte dos corregedores e membros de comissões: a resistência ao uso da calculadora, em maioria, estava concentrada ao fato de que não havia norma indicando seu uso. “A calculadora não estava na lei”, ao que os auditores argumentavam que o Princípio da Motivação seria a base de sua utilização, não como uma sentença determinante da pena, mas como um caminho para auxiliar as comissões processantes a decidirem sobre os parâmetros da lei, tão extensos. Em 2022, então, a CRG emitiu a Portaria Normativa 27 tornando o uso da calculadora obrigatório, determinando que “a sanção disciplinar a ser aplicada ao agente deverá ser calculada com o auxílio da calculadora”.

Mas como ela funciona? Nesse sistema, inicialmente, é preciso fazer o enquadramento da conduta em diversos tipos especificados em um rol (incisos/artigos da Lei 8.112/90). Depois disso, em linhas gerais, a calculadora apresenta os seguintes parâmetros de dosimetria que aumentam o grau da infração: três critérios: natureza (com as qualificadoras culpa leve, culpa grave ou dolo), gravidade (com as qualificadoras baixa, média e alta) e dano (leve, médio ou grave). Cada uma dessas qualificadoras corresponde a um intervalo de pontos (01-07; 08-14; 15-21), sendo que para cada critério o Guia oferece diretrizes e exemplos de como pontuar – e justificar o fazer desse jeito (motivação). Também os seguintes parâmetros de dosimetria que aumentam ou diminuem o grau da infração: agravantes, atenuantes e antecedentes.

Ao final do somatório de pontos tem-se uma sugestão de penalidade, mas ainda é preciso sinalizar se há reincidência, se existe registro de penalidade vigente e se houve assinatura de TAC nos últimos dois anos.

5.4 O GUIA

É um caminho para você fazer a dosimetria. Se alguém não souber como fazer, é só ler o Guia (Auditora autora do Guia de Dosimetria, comunicação em videoconferência, julho de 2025).

Depois da calculadora, então, adveio o Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar, em agosto de 2024, um esforço de tornar compreensível e de fácil aplicação a calculadora de dosimetria – agora obrigatória mediante Portaria da CGU – pelos servidores integrantes de comissões de PAD. E é realmente um “marco”, porque essas inovações carregam a ambição de que é possível estabelecer uma fórmula de cálculo para “traduzir” a heterogeneidade de contextos, circunstâncias e condutas funcionais em valores numéricos, e assim estabelecer penalidades “objetivas e uniformes” em toda a Administração Pública.

Conforme salientei no início do capítulo, a auditora responsável pela redação do Guia também ministra cursos aos corregedores e membros de comissões, tanto na modalidade online como presencial, e frequentemente é muito elogiada por suas aulas e modo simples de explicar temas espinhosos. Além disso, o orgulho pela tarefa realizada fica evidenciado na fala da auditora, que também se traduziu na satisfação em participar da entrevista (o que é digno de nota com referência à maioria dos auditores entrevistados: o gosto e orgulho por falar de seus ofícios e trabalhos):

[...] Eu digo para todo mundo, é o menino meu, eu tenho dois meninos. Eu tenho a calculadora, que é a minha filha, só que tem duas mães, eu e a Cláudia, e o Ernane. E esse menino aí, que é só meu, que é o guia que eu escrevi. Porque foi eu mesma que escrevi, sozinha, eu e Deus aqui em casa. [...] Eu tentei escrever do jeito mais claro possível, eu não escrevo para os meus chefes. Eu escrevo para a pessoa que vai pegar o meu relatório e entender o que eu estou falando. A gente tem que ser claro para quem não conhece o direito. Por isso que é tão importante o trabalho da gente (Auditora Autora do Guia de Dosimetria, comunicação em videoconferência, julho de 2025).

A importância do Guia é reconhecida pela auditora por evitar julgamentos injustos e sem explicação: como justificar penalidades diferentes para casos semelhantes? Se a calculadora não traz limitação para a pena que se quer dar ao servidor acusado, uma vez que a comissão segue livre para decidir, ela impõe a necessidade de se justificar o motivo pelo qual a sanção foi escolhida dentro de uma esfera que vai de advertência funcional a suspensão de 90 dias de trabalho. Dessa forma, o Guia explica esses parâmetros e sugere modelos de

fundamentação, conforme a escolha que se desejará para a pena, pelo convencimento dos membros da comissão processante.

A ideia central do Guia é apresentar de forma detalhada os critérios previstos no art. 128 da Lei 8112/90. O caput desse artigo define que na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. A seu turno, o Manual de PAD define que os critérios ou elementos balizadores da dosimetria da pena dispostos no art. 128 devem ser considerados nos casos de enquadramentos administrativos que podem, a depender do caso concreto, ensejar penalidade de advertência ou de suspensão.⁸⁹

FIGURA 17 - CAPA DO GUIA



Fonte: Controladoria-Geral da União (2024).

A introdução do Guia explica suas motivações, destacando que a tarefa de dosimetria é das “mais desafiadoras”, uma vez que a Lei 8.112/90, ao apresentar cinco critérios para essa dosimetria, não indicaria “balizas objetivas” sobre como realizar a distribuição desses critérios. Para conferir maior “segurança jurídica” e “eficiência” aos processos disciplinares, indica o

⁸⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Edição de setembro de 2019, p. 295. Acesso em: 05 jul. 2024.

Manual de PAD da CGU, o estudo “Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão” e as calculadoras de penalidade administrativa e de viabilidade de TAC (disponíveis no Portal de Corregedorias) constituem os “maiores balizadores da atividade de dosimetria”. Porém, para bem calcular, foi preciso criar um instrumento que “guiasse o aplicador do direito na utilização das leis, dos manuais e das ferramentas, de modo efetivo, no âmbito da sua manifestação no processo administrativo disciplinar”.

O Guia apresenta um passo a passo sobre como usar a calculadora, buscando orientar o “aplicador do direito”. Chamo a atenção para esta denominação, até então estranha para mim. É muito recorrente o emprego de “operador do direito” (também utilizada, diversas vezes, no Guia), numa alusão a quem “mexe com as leis” – expressão inclusive criticada por professores da minha faculdade, uma vez que não éramos cirurgiões a sermos chamados de operadores. Entretanto, parece haver uma diferença entre os termos “operador” e “aplicador”, uma vez que do primeiro é possível esperar algum tipo de manipulação criativa, ao passo que, quem aplica, apenas pode se utilizar do produto (a lei ou norma) que tem disponível, sem qualquer ingerência. O caminho para isso é descrito em doze passos:

PASSO 1

Deteção de enquadramento não capital – a) violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX da Lei nº 8.112/90; ou b) inobservância de dever funcional previsto em lei (inclusive no art. 116 da Lei nº 8.112/90), regulamentação ou norma interna; ou ainda c) outras violações das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão (vide artigo 129 e caput do artigo 130 da Lei nº 8.112/90).

PASSO 2

Individualizar, discriminar e, se possível, elencar e relacionar os elementos balizadores previstos no art. 128 da Lei nº 8.112/90 (“Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”).

NATUREZA: Se a conduta foi praticada com dolo (dolo direto ou indireto/eventual) ou com culpa (culpa grave/erro grosseiro ou culpa leve)

GRAVIDADE: Elencar qual(is) lei(s), regulamentação(ões) ou norma(s) interna(s) violada(s).

DANO: Identificar se houve dano material, imaterial ou ambos; em caso positivo, relacionar os danos ocasionados.

CIRCUNSTÂNCIAS: Identificar e elencar as agravantes e atenuantes identificadas.

ANTECEDENTES: Especificar se foram encontrados registros de antecedentes nos assentamentos funcionais do servidor acusado; em caso positivo, elencar quais registros foram encontrados.

PASSO 3

Deve haver um cálculo específico de dosimetria para cada acusado e para cada ilícito funcional (não capital) praticado.

PASSO 4

Havendo concurso material de infrações – quando várias condutas importam em mais de uma irregularidade, resultando em vários ilícitos funcionais –, deve haver, para cada infração detectada, um cálculo específico, uma ponderação específica (vide item 4.1.2 do Estudo de Dosimetria)

PASSO 5

Havendo concurso formal – quando uma única conduta viola mais de uma das hipóteses previstas pela legislação –, essa situação deverá se refletir no aumento da gravidade a ser atribuída.

PASSO 6

Em relação ao enquadramento legal previsto na Lei nº 8.112/90, caso se verifique a possibilidade de mais de uma capitulação, deverá prevalecer o enquadramento mais amplo e grave, pois a violação mais leve pode ser considerada um meio, uma passagem para o ilícito de maior gravidade.

PASSO 7

Na hipótese de ocorrência de advertência para a irregularidade “1” e suspensão para a irregularidade “2”, deverá prevalecer a penalidade mais grave.

PASSO 8

Na hipótese de ocorrência de suspensão para a irregularidade “1”, suspensão para a irregularidade “2” e assim por diante, deverá ser realizada a soma das penalidades suspensivas parciais, devendo se atentar que a soma de penalidades parciais suspensivas NÃO poderá, em hipótese alguma, ser maior que 90 (noventa) dias de suspensão, pois o legislador, conforme caput do artigo 130 da Lei nº 8112, de 1990, não previu essa possibilidade.

PASSO 9

Após o cálculo dos elementos balizadores, verificar a reincidência, a fim de salvaguardar a aplicação da penalidade de suspensão para o agente reincidente (hipótese disposta pelo caput do artigo 130 da Lei nº 8112/90).

PASSO 10

Identificar: Se o agente detém ou não cargo efetivo.

Caso não detenha cargo efetivo:

- Se continua exercendo o cargo em comissão/confiança no qual ocorreram os fatos, para fins de verificação da aplicabilidade do caput do artigo 135 da Lei nº 8112/90.
- Se fora exonerado(a) do cargo em comissão/confiança no qual ocorreram os fatos, para fins de verificação da aplicabilidade do caput e do Parágrafo único do artigo 135 da Lei nº 8112/90.

PASSO 11

Para verificar a viabilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, deve-se:

- Utilizar a “Calculadora de Viabilidade de TAC”, que indicará se a celebração do instrumento é possível. Tal ferramenta está disponível no Portal de Corregedorias e mediante o link <https://epad.cgu.gov.br/publico/calculadora/calchtml?tipo=tac>.
- Observar se a situação indica (ou não) a ocorrência de concurso material, o que pode demandar o somatório de penalidades suspensivas;
- Observar os requisitos dos arts. 61 a 72 da Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.
- Observar se a penalidade está prescrita ou não; caso esteja prescrita, não será possível a celebração de TAC.
- Verificar a aplicabilidade do teor do Parágrafo único do artigo 62 da Portaria Normativa CGU nº 27, o qual dispõe que “No caso de servidor público não ocupante de cargo efetivo e de empregado público, o TAC somente poderá ser celebrado nas infrações puníveis com a penalidade de advertência”.

PASSO 12

Consignar que o art. 141 da Portaria Normativa CGU nº 27 estabelece que “a sanção disciplinar a ser aplicada ao agente público será calculada com o auxílio da Calculadora de Penalidade Administrativa, disponibilizada no Portal de Corregedorias”.

Mesmo não sendo objetivo deste capítulo ensinar o(a) leitor(a) como calcular uma dosimetria da pena, é interessante refletir, por exemplo, sobre o rol de atenuantes (assim como o de agravantes), as chamadas circunstâncias. As agravantes (CGU, 2024, p. 26) diferem dos maus antecedentes funcionais, “avaliados quando os registros constantes dos assentamentos funcionais do servidor desabonam a conduta profissional pretérita do agente” (CGU, 2024, p.26). O Guia apresenta um rol exemplificando o que seriam essas condições que aumentam a pena:

Desse modo, a ponderação das agravantes deve analisar se o servidor infrator:

- a) fora capacitado e treinado na área relacionada à infração;
- b) atuou em condições de infraestrutura física e operacional de sua unidade que favorecessem o desempenho de suas atividades;
- c) possuía elevada experiência e tempo de serviço na área;
- d) ocupava cargo de confiança ou função gratificada, ou seja, fora nomeado para exercer uma função para a qual se exigia maior responsabilidade e dedicação, de maneira que a Administração depositava alto grau de confiança no servidor e dele esperava um melhor desempenho;
- e) possuía experiência pretérita em outros cargos de chefia, direção ou supervisão;
- f) estava há muito tempo desenvolvendo aquela atividade, com experiência no assunto referente à irregularidade;
- g) cometeu o ato em função de motivo irrelevante.

Na página seguinte do guia (CGU, 2024, p.27), tem-se o rol de atenuantes possíveis, mas com o alerta de o rol ser exemplificativo também:

- a) não foi treinado ou capacitado na área relacionada ao ilícito, ou foi pouco ou mal capacitado;
- b) possuía pouco tempo de serviço na área;
- c) possuía pouca prática nas atividades desempenhadas;
- d) possuía pouco tempo de serviço público ou se era recém-ingresso nos quadros públicos;
- e) possuía problemas de ordem pessoal devidamente justificados e que pudessem comprometer a rotina/desempenho profissional do servidor
- f) atuava em ambiente com precárias condições de infraestrutura física e operacional da Administração, capazes de dificultar as suas atribuições, tais como: f.1) poucos servidores capacitados no setor, f.2) equipe reduzida; f.3) alto volume de trabalho;
- g) enfrentou obstáculos, dificuldades reais na previsibilidade do resultado ou dano, nos termos do artigo 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro;
- h) arrependeu-se, de modo posterior e evidente;
- i) confessou a irregularidade;
- j) demonstrou reflexão sobre a sua conduta e os resultados ocasionados;
- k) reparou ou buscou reparar o dano causado;
- l) buscou, por espontânea vontade e com eficiência, evitar ou minorar o dano causado;

- m) buscou adotar medidas saneadoras no contexto apurado;
- n) cometeu o ato sob influência de violenta emoção;
- o) estava sob pressão (não coação), no sentido de que existia uma cobrança excessiva, exigência de entrega imediata de uma solução, serviço ou produto;
- p) estava em situação de urgência;
- q) cometeu a conduta por relevante valor social ou moral;
- r) atuava em atividade com objeto ou assunto complexo, pioneiro, inédito.

Chama atenção que os itens têm natureza distinta e boa parte diz respeito à experiência/treinamento do servidor e às condições de trabalho. Mas várias outras têm forte conotação moral, quase religiosa: arrependimento, confissão e penitência. Já o item “n” transporta para o PAD um elemento do código penal, usado (muitas vezes de forma bastante controversa) principalmente em casos de homicídio e lesão corporal. De todo modo, vale destacar que a própria CRG reconhece que pode haver “violenta emoção” no mundo da burocracia. Os auditores também são, em alguma medida, etnógrafos do serviço público.

Dessa forma, comparativamente, o guia de 48 páginas é muito mais amistoso e de fácil compreensão do que o primeiro estudo de dosimetria/relatório que deu origem, resultando de um esforço didático de orientação aos servidores públicos federais que se tornam membros de comissões processantes, mas também na intenção de tentar tornar “objetiva” e “justa” a decisão dos membros das comissões.

Evidencia-se um empenho, ancorado nos fundamentos de “segurança jurídica”, de exclusão de qualquer indicação de subjetividade, vontade ou escolha livre de balizas legais por parte da comissão, embora se saiba que o “sentimento” faça parte não apenas do significado etimológico da palavra sentença (ainda que o relatório final da comissão não o seja, mas faça as vezes de), mas componha também a decisão dos julgadores.

A análise deve estar adstrita ao caso concreto, à prudente avaliação e valoração dos elementos balizadores, de modo que a consequente qualidade da pena proposta será rigorosamente sopesada à luz das evidências constantes nos autos, de acordo com as condutas irregulares identificadas, com base no enquadramento legal realizado, ponderando o contexto e as peculiaridades dos fatos apurados, bem como tendo como objetivo a sanção justa e adequada às situações específicas.

Apesar da existência de uma faixa de graduação e de uma certa liberdade de valoração nas mãos do titular do poder disciplinar, a atuação do administrador não se qualifica como um ato arbitrário ou totalmente discricionário, baseado na conveniência e oportunidade. Ao contrário, trata-se de ato pautado na avaliação dos elementos constantes no processo, os quais fundamentarão e justificarão por que a conduta descuidada do servidor merece uma advertência e não uma suspensão por um dia, ou, por outro lado, uma suspensão por mais dias. Trata-se, portanto, de subjetividade limitada e discricionariedade vinculada ao contido nos autos processuais (CGU, 2024, p.10).

Ao mesmo tempo, o Guia adverte que a aplicação da penalidade não deve desonerar a comissão de fundamentar suas escolhas, amparando essa orientação em critérios de julgamentos de processos judiciais. De certo modo, o que o modelo de pontuação permite talvez não seja tanto a avaliação dos ilícitos praticados por servidores, mas a avaliação das condutas daqueles que os julgam:

Neste ponto, é imprescindível destacar que, ao se realizarem a análise das irregularidades e a sugestão da dosimetria, na manifestação técnica *deverão constar os pesos atribuídos a cada elemento, o cálculo da pontuação, as devidas fundamentações para atribuição de cada pontuação, a tabela de valores dos pontos e a captura de tela da Calculadora*. Desse modo, não basta apenas alimentar a calculadora e inserir o resultado na manifestação técnica, a peça deve estar acompanhada dos elementos acima indicados.

Por fim, confira-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: (...) 1. O julgador deve, ao individualizar a pena, examinar com acuidade os elementos que dizem respeito ao fato, para aplicar, de forma justa e fundamentada, a reprimenda que seja necessária e suficiente para reprovação (...). 2. Não pode o magistrado sentenciante majorar a pena-base fundando-se, tão somente, em referências vagas, genéricas, desprovidas de fundamentação objetiva (...). Precedentes. 3. Conquanto o grau de reprovabilidade da conduta constitua fator idôneo a ser sopesado no exame da culpabilidade do agente, o juiz não se vê livre da tarefa de indicar elementos concretamente aferíveis (...), que deem suporte à sua consideração (...) precedentes. (...) (HC 229260/GO, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 25/06/2013, DJe 01/08/2013). (CGU, 2024, p.09).

Mas esse esforço não atinge a inalcançável pureza da decisão, no sentido de desvinculada de opiniões pessoais e compreensões íntimas dos membros das comissões acerca de determinadas condutas. O juízo de reprovabilidade de um membro de comissão, na posição de julgador, poderá sempre tomar como base o que a lei (ou o Guia) determina, mas não estará desconectada do sentir.

5.5. CALCULANDO COM A AUDITORA: APLICANDO O GUIA NA PRÁTICA

Na ocasião da entrevista, a auditora, embora tivesse citado diversos casos dos quais se utiliza para ensinar seus alunos, buscando evidenciar o modo como a calculadora funciona (e não funciona), sugeriu que ao final de nossa conversa, se tivéssemos tempo, poderia me apresentar um caso prático que aborda em seus treinamentos. Projetou na tela do Teams, então, o caso que identifiquei a seguir – o qual também enviou, simultaneamente, ao meu e-mail, para que eu pudesse acompanhar sua “aula particular”.

Eu deveria resolver o caso, com sua ajuda. Estava eu, de certo modo, um pouco intimidada com a situação: se por um lado eu desejava mostrar meus conhecimentos jurídicos

(e de servidora pública que já trabalhou em comissões disciplinares) na aplicação dos cálculos para a pena, rapidamente me dei conta de que eles pouco importavam não apenas para a etnografia, mas especialmente para calcular a pena. A auditora me interpelava a decidir, dentro dos critérios que a calculadora oferta, as medidas da culpa do servidor, a gravidade do que havia feito e a intensidade do dano causado. Era preciso ponderar, como se estivesse julgando o processo, esses termos em condições práticas e não jurídicas.

Embora a auditora tenha reforçado em sua fala, durante a entrevista, de que “vozes de nossa cabeça não devem julgar processos”, a todo momento eu sentia exatamente o contrário. Eu estava julgando, literalmente (à revelia dos meus prévios conhecimentos jurídicos, decorrentes da minha primeira formação universitária), a partir de minhas concepções pessoais do que é, por exemplo, um dano grave à Administração Pública. Entretanto, para que essa minha convicção se tornasse uma pena concreta ao servidor, era preciso que eu traduzisse isso em parâmetros que a calculadora oferece – e que o Guia, muito didaticamente, explica com exemplos.

Dentro desse contexto, é importante recordar que a discussão sobre a presença de emoções e valores como elementos fundamentais na constituição de práticas estatais vem sendo objeto de análise de estudos de antropologia da burocracia estatal, como na obra “De volta ao Estado: uma análise da antropologia da burocracia estatal”, de autoria de Figueiredo e Massonetto (2023, p.426), ao criticar a noção de que a burocracia seria uma “máquina impessoal, codificada e racional”.

A calculadora é artefato que representa a busca de efetivação adequada e justa das regras (como ressaltou a auditora autora do Guia em suas falas: é preciso ponderar se o resultado é justo, e isso a calculadora sozinha não pode fazer; sua convicção é de que o sistema pode ajudar na ponderação do resultado adequado).

Essa compreensão é apoiada no entendimento já apresentado por Bevilaqua (2020), ao descrever etnograficamente um processo administrativo disciplinar instaurado a partir do sumiço de uma cafeteira em um órgão público federal. Assim como lá, cá os auditores reconhecem que a “subjetividade” nas decisões não é necessariamente negativa; ao contrário: é medida de “justiça” e que pode conferir um julgamento que contempla as particularidades de cada caso específico. Ao invés da aplicação de modo “cego” de regras cuja generalidade não consegue dar conta da vida real, é preciso ponderar caso a caso. Por exemplo: um dano de duzentos mil reais é grave? Depende do contexto, da experiência do servidor, das condições de

trabalho desse agente público, dentre tantos outros fatores que podem ser considerados na realidade do fato ilícito praticado – e do contexto institucional analisado.

O que a pesquisa de campo revelou estar presente nesses processos defino aqui como elementos subjetivos e emoções, como compreensões daquilo que seria justo ou injusto e que precisam ser traduzidas em números na calculadora e penalidades.

“As emoções, assim, parecem fazer coisas” – e, no caso da dosimetria, transparecem nas penas –, como bem sinalizam as autoras na introdução do dossiê intitulado “Emoções, Política e Trabalho – estudos em antropologia das emoções” (Coelho e Durão, 2017), reunião de diversos estudos que têm como objetivo chamar atenção das “forças das emoções” em contextos profissionais. Para elas, as emoções também são elementos constitutivos do Estado, assim como as normas legais ou infralegais, de forma que influenciam e dão norte às práticas profissionais dos agentes estatais, fazendo um convite aos pesquisadores para que busquem as emoções em campo, também, “fora do interior dos indivíduos”, enxergando a potência que os sentimentos podem ter nas organizações estatais:

Agimos ao sentir, bem como ao não sentir, ou ao controlar as demonstrações do que sentimos, ou até a natureza mesma daquilo que sentimos. E esses sentires são regidos, como de há muito a antropologia das emoções advoga, não pelas flutuações do íntimo, não de maneira idiossincrática, mas por formas codificadas e perpassadas por códigos morais e convicções ético-políticas, que prescrevem, avaliam, condenam, exigem e até mesmo proscrevem reações emocionais (Coelho e Durão, 2017, p. 59).

É preciso comprovar, motivar, explicitar e, desse modo, explicar o sentido de entender que determinado dano foi grave (e não médio ou leve). Assim como é necessário justificar se o servidor tinha culpa grave pois havia grande experiência profissional no cargo, razão pela qual não se poderia exigir conduta diversa (ao procurar seu currículo na internet e pedir ao servidor acusado que juntasse aos autos este documento). De fato, não são os critérios e suas ponderações que farão a pena surgir, mas justo o caminho inverso.

Em outras palavras, significa dizer que não são apenas os números inseridos na calculadora e seu somatório automático que determinarão a pena administrativa. Por outro lado, serão os critérios utilizados pela comissão (de gravidade e justiça), bem como suas reflexões conforme cada caso real e concreto (cujas ponderações não são automáticas) que levam, eventualmente, à necessidade de se “ajustar” o cálculo, de modo que seu resultado corresponda melhor à avaliação feita sobre o caso.

Nesse sentido, a objetividade desejada pela calculadora deve ocorrer por meio de uma ponderação para além dos números, sem a qual a medida exata de justiça, tão almejada, não se

concretiza. É, portanto, essa análise da comissão, a partir de suas convicções acerca do que as provas produzidas no processo indicam, que resultará na pena administrativa.

Para entender melhor como calcular a pena com o uso do sistema, a autora do Guia convidou-me para fazer um exemplo prático, a partir de um processo concreto que toma como base de ensino aos seus alunos, em cursos e oficinas sobre dosimetria da pena.

5.5.1 Dos pontos da calculadora à pena

Com o caso hipotético aberto numa tela e a calculadora em outra, auditora iniciou sua aula de dosimetria: “CÁSSIO TÍCIO MÉVIO, servidor não efetivo e ocupante de cargo comissionado do Ministério da Saúde, era Secretário de Atenção Primária, DAS 101.5, e possuía experiência de vinte e três anos na esfera estadual. Observou-se que o agente público assinou o termo de referência do processo de contratação [de uma empresa], peça fundamental para a demonstração da viabilidade e conveniência da contratação a ser realizada, contendo justificativas incompletas, uma vez que o documento não apresentou com clareza a motivação para a escolha da empresa. Cássio deixou de adotar diligência indispensável e não assumiu o risco do resultado. Constatou-se que, por meio do ato, o servidor violou uma Instrução Normativa, a Lei de Licitações e a Lei nº 9.784/99 [que regula o processo administrativo na administração federal]. Ademais, apesar de o ato ter sido isolado e, mesmo que se tratasse de um único documento assinado, a extensão da violação às normas foi considerável. Inferiu-se que não houve prejuízo financeiro. Por outro lado, verificou-se que houve prejuízo à regularidade dos procedimentos relativos a contratações, turbação da regularidade do serviço público e que o fato apurado fora noticiado em portal de notícias eletrônico de grande repercussão, no caso, na CPI da COVID e no Metrôpoles. Verificou-se a existência de alto volume de trabalho, de pressão (não coação) para que se encontrasse uma empresa, de urgência, decorrente da pandemia do coronavírus, que o cenário era crítico, com a ocorrência de mortes, que houve o desempenho de atividade com o objeto ou assunto complexo, a demonstração de lamento, bem como reflexão acerca dos fatos apurados. Percebeu-se que o servidor não possuía registros abonadores ou desabonadores nos seus assentamentos. Por fim, o acusado não era reincidente.”

(Auditora) *“Esse caso prático faço nas minhas aulas, é um processo em que atuei e só mudo os nomes das pessoas. Cássio Tício Mévio. Servidor. Cuida aqui na informação: “servidor não efetivo, ocupante de carro comissionado”. Era muito alto o cargo dele. Muitíssimo alto. Aí ele fez o que? Ele foi analisar um termo de referência de um processo... E era um processo que valia... 120 milhões de dólares. Ele era secretário de atenção primária. O DAS dele era muito alto. Ele tinha experiência de vinte e três anos aqui no Governo do Distrito Federal. Na esfera estadual. E observou-se que ele tinha assinado um termo de referência que era a peça principal, pra ver se a contratação era ou não era viável. Só que ele não justifica direito. Não estava claro por que ele estava contratando aquela empresa. A irregularidade que ele cometeu: não analisou direito o termo de contratação. Aí, só que ele deixa de adotar uma diligência indispensável. E ele não assumiu o risco do resultado. Ele descumpriu as normas, não foi?*

(Autora) *Sim.*

(Auditora) *Então, a gente vai colocar bem aqui “observar as normas legais...” [assinalando na calculadora o enquadramento do art. 116, III da Lei 8.112/90 observar as normas legais e regulamentares]. Aqui a gente vai fazer a dosimetria dele.*⁹⁰

⁹⁰ Apesar de usar a calculadora durante a explanação, em diversos momentos os cálculos eram produzidos “de cabeça” pela auditora: “a calculadora está na minha mente” – disse ela, quando reportei ter me chamado atenção isso. “Eu posso fazer aqui contigo a dosimetria que eu realizo nos meus cursos de dosimetria” disse ela, gentilmente, para me ensinar.

FIGURA 18 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC

Capturar tela

Enquadramentos (1 selecionado) Exibir selecionados Tabela completa

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	☒ Culpa Leve	1
Gravidade	☒ Baixa	1
Dano	☒ Leve	0
Agravantes		0
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		0
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 2

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Advertência

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

*Quando eu dou aula de dosimetria, lá no guia de dosimetria eu explico isso direitinho: **Se a pessoa não assumiu o risco, ela agiu com culpa.** Então, ou ele cometeu culpa grave, ou ele cometeu culpa leve. A culpa leve... até hoje, eu sempre falo, até hoje, pode ser que amanhã saia um entendimento diferente, a culpa leve é aquela pessoa que a gente olha e diz... “ô, meu Deus, ele não sabe de nada. Ele é uma pessoa tão da ponta”. Mas aqui a gente não tem uma pessoa da ponta. A gente tem um secretário, que ele era muito alto, ele era tipo embaixo só do ministro. Ele era DS5. **Então, a gente tem aqui uma culpa grave.***

*Diga aqui para mim. A culpa... você que vai fazer dosimetria. A culpa grave, ela é de oito a catorze? Você quer dar quantos pontos aí?*⁹¹

(Autora) Doze.

⁹¹ Para explicar melhor de que modo os pontos resultam no sistema, reproduzi as telas da calculadora, passo a passo, conforme as pontuações eram atribuídas durante a aula da auditora.

FIGURA 19 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC

Capturar tela

Enquadramentos (1 selecionado) **Exibir selecionados** **Tabela completa**

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	Culpa Grave	12
Gravidade	Baixa	1
Dano	Leve	0
Agravantes		0
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		0
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 13

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Advertência

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Auditora) Tá. E agora ele está com advertência, viu? Vamos aqui pra frente. Ele deixou de adotar diligência indispensável e não assumiu risco. Culpa. Constatou-se por meio de um ato só. Só foi um ato que ele cometeu. Foi só um ato, que ele assinou um documento. Só que ele inventou de assinar o documento mais importante. Ele podia ter feito o erro em vários lugares. Mas, não. Ele resolveu errar logo naquela hora. Ele violou a instrução normativa, a de pesquisa de preço, a Lei de Licitações e a Lei 9.785. Ou seja, ele violou três normas. De uma vez só! Com um documento só. Aí, quando a gente viola a norma, a gente tem a **gravidade** - que é a norma que foi violada. Então, ele viola uma instrução normativa, ele viola uma lei de licitações e ele viola a lei geral dos processos administrativos. Com um ato só. Pergunto-te. A gravidade dele é baixa? É média? Ou é alta? Pode dizer aí, com seu coração aberto.

(Autora) Eu acho que média.

(Auditora) Por quê? Fundamente.

(Autora) É por não ter havido prejuízo financeiro...

(Auditora) Não. Cada um no seu quadrado: a gente vai analisar a gravidade somente no tópico lei. O dano, a gente analisa lá no dano. Então, aqui é o que eu vou analisar na gravidade. A lei que ele violou. A lei não. O dispositivo que ele viola. Então, ele viola uma instrução normativa, ele viola a lei de licitações e a Lei 9.784. Então, foi grave. Mas foi só uma

vez. É difícil? É difícil. Olha lá. E aí? Então, médio [acatando minha sugestão]. Muito bem, médio. O médio começa do oito e vai até o catorze. Aí tu colocas isso na fundamentação: “olha, ele cometeu o ato de modo isolado, mas houve a violação de três normas e a extensão da norma foi considerável”. Então, aí você coloca lá a gravidade média. Aí você coloca lá a pontuação, oito. Aí, pela justiça, que a pontuação correta é oito. Vamos ver se você está sendo justa mesmo? oito. Olha, ele está pegando uma suspensão de cinco dias. Tá vendo? Vamos ver se vai ficar justo aqui no final. Média [ao considerar a nota que dei]? Ficou oito.

FIGURA 20 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC ⓘ

Enquadramentos (1 selecionado) ⓘ Exibir selecionados Tabela completa

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	Culpa Grave	12
Gravidade	Média	8
Dano	Leve	0
Agravantes		0
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		0
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 20

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Suspensão de 5 dia(s)

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Auditora) **O dano.** Vamos ver qual foi o dano? Verificou-se que houve o prejuízo. O dano analisa o prejuízo. O prejuízo, a regularidade dos procedimentos relativos à contratação. Ele turbou a regularidade do serviço público. Foi noticiado, importantes notícias de grande repercussão. E ele saiu na CPI da Covid. Todo santo dia eu achava que eu ia ser chamada para falar no CPI da Covid. E no Metrôpolis. O Metrôpolis é um jornal daqui [Brasília]. E aí, o dano? Nesse caso aqui, a gente pode ter o dano à imagem do órgão e o dano, como a gente falou aqui, à regularidade do serviço público. E o outro dano, que é o financeiro. Quando tem os dois, aí a gente pode colocar bem pesadão. Pode colocar o vinte e um. Mas se não teve os

dois, não dá pra colocar o vinte e um. Não teve financeiro. Mas aí o dano foi alto, foi médio ou foi baixo?

(Autora) Médio. Não sei...

(Auditora) **O dano é alto, é médio ou é grave?**

(Autora) Eu penso que médio.

(Auditora) Vou colocar médio. Mas fundamente. Por que que é só médio?

(Autora) Porque eu fico avaliando essa questão da turbacção e uma certa difamação do serviço público como um todo, nesses portais de notícias, mas... como não houve prejuízo financeiro, diminui a gravidade do dano.

(Auditora) Então você acha que porque não teve o prejuízo financeiro, dá para colocar médio?

(Autora) Sim.

(Auditora) Tem que ver a pontuação do médio. Você acha que foi o quê? Médio pra alto, médio pra baixo?

(Autora) Médio pra alto...um pouco mais próximo do alto do que do baixo.

(Auditora) Então você pode colocar aqui o prejuízo. Foi médio, mas chegou à beira de ser alto. Mas a justiça entende que é... catorze, então tu achas que foi treze?

(Autora) É, pode ser.

FIGURA 21 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC 

 Enquadramentos (1 selecionado)  Exibir selecionados  Tabela completa

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	Culpa Grave	12
Gravidade	Média	8
Dano	Médio	13
Agravantes		0
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		0
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 33

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Suspensão de 18 dia(s)

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Auditora) Tá. Então tu estás dando para o homem dezoito dias de suspensão. Eu não estou lhe limitando, está vendo? Estou dando todas as armas para você. Não tem nenhum amarro aqui. Me diga aqui as **agravantes**: ele tinha vinte e três anos de experiência no serviço público, ele não era juvenil, não. E ele era um cargo muito alto, ele era um DAS-5. Lembro como se fosse hoje. Ele tem quantas agravantes? Duas? Aí a pessoa vai lá no relatório e coloca. Hum, quais são as agravantes? Vinte e três anos de experiência no serviço público. Ainda que no estadual, mas é serviço público. E cargo muito alto, que é o DAS muito alto, que é o cinco. Muito alto. Secretário. Ele tem duas agravantes. A agravante não tem faixas. Faixas que eu digo caixinhas, você pode dar. “A agravante”, o nome já fala. Agrava, o tanto de dias que você vai dar. Você pode dar; se você encontrou, você necessariamente tem que dar. De um ponto a no máximo, vinte e um. Tu encontraste duas agravantes aí. E aí, tu queres dar quantos pontos de agravante?

(Autora) Mas aí é um ponto livre? A ponderação é livre?

(Auditora) É livre. A justiça que vai me dizer se você está sendo justo ou não está.

(Autora) Então, deixa eu ver. É de um a vinte e um?

(Auditora) É. Uma agravante é os vinte e três anos de serviço público. A outra é o cargo dele que era muito alto.

(Autora) Então, dez?

(Auditora) Quer dar dez?

(Autora) Pode ser. Agravante dez.

(Auditora) Tu estás dando trinta e dois⁹² dias de suspensão pra ele. Não está nem deixando fazer um TAC. E aí, tu achas que está sendo justo? O homem assinou um documento? Um documento.

⁹² Creio que por equívoco, no momento da apresentação do cálculo a auditora fez menção à totalidade de 32 pontos, sendo que o resultado correto é 28, conforme revisei posteriormente a dosimetria e descrevi na imagem da calculadora.

FIGURA 22 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC

Capturar tela

Enquadramentos (1 selecionado) **Exibir selecionados** **Tabela completa**

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	Culpa Grave	12
Gravidade	Média	8
Dano	Médio	13
Agravantes		10
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		0
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 43

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Suspensão de 28 dia(s)

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Autora) *É, está pesado.*

(Auditora) *Mais pesado. Está vendo aí? Calma, que a gente vai ver agora se as atenuantes vão salvar o homem. A atenuante, ela não pode salvar a pessoa da irregularidade, mas ela diminui a quantidade de dias. O nome já fala. Atenuante. Então, ela atenua. Diminui o tanto de dia. Preste atenção no tanto de atenuante que este homem vai ter. Tinha um volume de trabalho alto. Tinha a pressão: “Bora, bora, bora, bora, bora. Encontra essa empresa”. Isso aqui é verdade. Tem um áudio do [ex-ministro] Mandetta falando “bora encontrar essa empresa, tem gente morrendo”. Tinha urgência, porque, enfim, infelizmente, a gente passou na pandemia e tinha gente morrendo. Tinha um cenário crítico que, na época, não tinha vacina e tal, as pessoas com ocorrência de mortes. E era um assunto muito complexo, que era a Covid, ou seja, ninguém conhecia o assunto, o vírus e tal. Então, assim, era um assunto complicado. E no interrogatório dele, ele realmente se mostra arrependido, assim, de “meu Deus do céu. Eu podia ter feito de um jeito diferente, mas não deu para eu fazer, porque era muita coisa”. Tinha muito volume de trabalho. Então, assim, você vê que ele realmente lamenta. Ele reflete sobre o que ele faz. Isso são as atenuantes dele. É o que aconteceu na época do processo.*

Olha o tanto de coisa que a gente elencou aí. Quantas atenuantes tem? Urgência. Ele estava sofrendo uma pressão de urgência; não coação, de pressão. Ele estava no meio da

pandemia do coronavírus. Tinha gente morrendo. O assunto era complexo. Ele demonstrou lamento. Ele demonstrou lamento e reflexão. Ele se arrependeu.

Sete atenuantes. E aí? Você quer dar quantos pontos para ele nas atenuantes? Nas atenuantes é a mesma coisa. Dá para dar de menos um a menos vinte e um. Você quer quantos?

(Autora) Acho que pode ser vinte e um.

(Auditora) Certo, pode ser vinte e um. Aí, a outra parte aqui é os **antecedentes**. Os antecedentes é quando a pessoa tem um elogio. **Bons antecedentes.** É um elogio, é um prêmio, é uma medalha que a pessoa ganha. E ele não tinha nenhum. Então, é zero. E o **mau antecedente** é quando a pessoa tem uma falta não justificada, tem um atraso registrado, tem um descompromisso. Ele também não tinha isso. Então, é zero. **Acabou a dosimetria. Suspensão de sete dias. Tá bom?**

FIGURA 23 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC ⓘ

Enquadramentos (1 selecionado) ⓘ Exibir selecionados Tabela completa

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	Culpa Grave	12
Gravidade	Média	8
Dano	Médio	13
Agravantes		10
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		21
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 22

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Suspensão de 7 dia(s)

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Autora) Ficou pesado...

(Auditora) **Se ele fosse servidor efetivo, com os sete dias de suspensão, você vai assinar um TAC com ele.** Aí, você vai dizer: “o senhor podia ter melhorado aqui. Vamos fazer um acordo, o senhor vai fazer um curso de licitação, vai melhorar aqui a sua vida”. **Mas ele não era efetivo, não. Se não é efetivo⁹³, o que é que a gente vai fazer? Ele vai ser destituído do**

⁹³ Conforme previsão da Lei 8.112/90.

cargo. Ou seja, apesar de não ser o enquadramento capital, ele vai ser desligado. Pergunto, é justo com um homem, na pandemia, que assinou um documento, ser destituído? Não. Não é. Aí foi isso que aconteceu.

5.5.2 Da pena “justa” aos pontos da calculadora: o caminho de volta

Na minha comissão, a gente parou e disse: “não, não é justo fazer isso com ele”. Vamos, então, modular os pesos que a gente deu.

(Autora) E aí vocês foram voltando...

(Auditora) Isso, aí a gente voltou. Primeiro, culpa grave. A culpa grave você pode dar de oito até quatorze. Tu deste doze. Tu podes diminuir. E aí, tu queres dar o quê? Nove, dez, oito?

(Autora) Oito.

(Auditora) Continua sendo culpa grave, até agora está com suspensão de sete dias. Continua sendo destituído. Gravidade média. Tu deste doze.

(Autora) Também oito. Tente baixar tudo para oito.

(Auditora) Ó, suspensão de três dias. E o dano médio? O dano médio também é de oito a quatorze. E aí?

(Autora) Para oito. Baixe tudo para oito.

FIGURA 24 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC ⓘ

[Capturar tela](#)

Enquadramentos (1 selecionado) ⓘ **Exibir selecionados** **Tabela completa**

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Natureza	Culpa Grave	8
Gravidade	Média	8
Dano	Médio	8
Agravantes		10
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Graus
Atenuantes		21
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 13

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Advertência

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Auditora) ***Olha aí, vamos pegar uma advertência! No meu processo o homem pegou uma advertência e ele não foi destituído. No caso concreto, foi isso. Só que no meu processo concreto, eu fiz isso bem aqui: na gravidade eu coloquei dez. E ficou quinze pontos. Significa o quê? Que é o limite, que se eu aumentar um ponto, esse homem vai ser destituído. Ou seja, eu entreguei o relatório final com quinze pontos, dizendo para a autoridade julgadora, “se tu quiseres aumentar um ponto aqui, tu aumentas. Mas eu não vou aumentar”. Porque para mim, o justo com ele era isso. Era a advertência. Mas eu dei pela justiça. Se o corregedor, quando ele recebesse o processo, dissesse “não, isso aqui não foi justo”, se ele quisesse realmente destituir o cidadão, ele tinha que fundamentar o porquê que ele discordou da comissão. Tu conseguiste ver aqui que a gente volta e modula antes de entregar o relatório final? Viu, tu fizeste a dosimetria!***

FIGURA 25 – CALCULADORA DE PENALIDADE E VIABILIDADE DE TAC

Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC ⓘ

[Capturar tela](#)

Enquadramentos (1 selecionado) ⓘ [Exibir selecionados](#) [Tabela completa](#)

☐ Lei 8.112, Art. 116, I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

☐ Lei 8.112, Art. 116, II - ser leal às instituições a que servir;

☒ Lei 8.112, Art. 116, III - observar as normas legais e regulamentares;

☐ Lei 8.112, Art. 116, IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

☐ Lei 8.112, Art. 116, V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

☐ Lei 8.112, Art. 116, VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

Parâmetros de Dosimetria (aumentam o grau da infração)

Critério	Qualificador	Grau
Natureza	Culpa Grave	8
Gravidade	Média	10
Dano	Médio	8
Agravantes		10
Maus Antecedentes		0

Parâmetros de Dosimetria (diminuem o grau da infração)

Critério	Qualificador	Grau
Atenuantes		21
Bons Antecedentes		0

Somatório de Graus: 15

Reincidência? ☐

Existe registro de penalidade vigente? ☐

Houve assinatura de TAC nos últimos 2 anos? ☐

Advertência

Celebração de TAC possível

A celebração de TAC deve observar as condições estabelecidas na PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 27, DE 11 DE OUTUBRO DE 2022. Clique [aqui](#) para acessar.

Fonte: Controladoria-Geral da União (2023).

(Auditora) *Tá vendo como a comissão continua com liberdade? Eu sempre digo que para falar de dosimetria, a gente tem que fazer um exemplo. Porque a pessoa só sabe dosimetria quando ela vê a dosimetria. Aí a gente mostra. E você fundamenta, por exemplo, porque é uma culpa grave. Não é uma coisa da sua cabeça. É uma culpa grave. Por quê? Porque eu verifiquei aqui no processo. Na hora que eu pergunto para o acusado, ele fala assim, “ô meu Deus, como foi que eu fiz isso”? Aí você vê o lamento dele. E ele fala: “se eu pudesse voltar*

no tempo”. Você vê que ele não assumiu aquele risco. E isso é a culpa. E você vê aí pelos estudos, você vê que como ele era um chefe alto, você tem uma culpa grave. Aí você vai fundamentando. Não é algo leviano. A gravidade... você viu tanto de norma que ele violou, mas foi só um ato...”

5.6 QUEM DECIDE A PENA?

O uso da matemática junto do direito, criando “fórmulas jurídicas”, já foi tema de reflexão em trabalhos acadêmicos que identificaram que, apesar da utilização dessas, é possível, em processos judiciais criminais, que “um agente suspeito de ter cometido determinado crime receba sentenças distintas, de acordo com a fórmula utilizada pelo julgador”, fazendo com que haja, por exemplo, redução ou diminuição de penas (Sousa, 2021).

De fato, a utilização de fórmulas matemáticas, no âmbito do direito penal, não é consenso: enquanto algumas perspectivas defendem-nas como garantia de objetividade, outras apontam que elas seriam um risco à necessária valoração subjetiva do julgador:

Na dosimetria da pena, alguns buscam traçar fórmulas de como e quanto cada uma das circunstâncias, se desfavoráveis ao réu, pode elevar a pena acima do seu mínimo legal. Mas, tal conduta não reflete melhor a justa sentença pois, cada réu, em cada tipo delitivo, em cada momento, e com cada vítima, tem a merecer, se procedente a acusação, uma pena condizente não com uma fórmula mas, isso sim, com as circunstâncias de cada caso, para cada réu. Porém, seu norte será sempre a lei, ou melhor, o art. 59, CP, e não uma fórmula matemática de se chegar à pena final. Essa valoração de cada uma das circunstâncias judiciais é ato próprio e exclusivo do juiz e, embora não tenha que dizer por que aplicou mais ou menos anos, deverá dizer, fundamentar, sobre cada uma das circunstâncias judiciais, quer as que beneficiem o réu, quer as que lhe são desfavoráveis (Poloni, 2002, p.200).

Mas, afinal, é a calculadora quem define, de fato, a penalidade? Seria ela um artefato a resolver o problema de dosar a pena, no julgamento administrativo? Ao contrário do que se poderia pensar, não são necessariamente os pontos que dão resultado à penalidade. É a intenção de penalizar de certo modo que vai customizar qual a ponderação em pontos será feita. Dito em outras palavras: a comissão poderá ponderar a partir de uma decisão prévia – começando do final para o início.

Feito isso, irá inserir pontuações nos critérios conforme aquilo que entende por mais “justo”. Se a conta fechar, ou seja, se o resultado for aquele desejado pela comissão, os pontos da calculadora permanecerão como válidos e servirão para justificar os critérios, aquilo que foi considerado para penalizar ou absolver o servidor acusado. Em sentido

contrário, ou seja, se o cálculo final e a pena indicada não for aquela desejada anteriormente pela comissão, é possível rever as pontuações, de modo que o cálculo realmente atenda ao modo pelo qual se pretende punir (ou absolver).

O que a calculadora concretamente faz é desenhar e explicar em pormenores os parâmetros que levaram a um determinado julgado (e com isso atender ao Princípio da Motivação, almejado pelos auditores), mas não se pode perder de mira que o julgamento acontece, via de regra, antes de os pontos serem colocados em um escore de gradações de condutas. Quem decide a penalidade recomendada no relatório final, produzido por uma comissão de processo administrativo disciplinar, não são os pontos da calculadora, é “a justiça que está sendo feita com o cálculo”, o convencimento dos membros da comissão acerca do caso que está sob sua avaliação.

Não há, portanto, como fugir da subjetividade tão temida, uma vez que o julgamento sempre estará, em boa medida, envolvido com uma análise íntima, de cada membro e do conjunto da comissão, sobre o fato ocorrido e a conduta do servidor investigado. Nesse caminho, outros estudos já evidenciaram (Melo, 2016; Escossia, 2022 e Moreira, 2018) ser impossível jogar sem sentir.

Nesse contexto, seria possível inferir que a calculadora impõe limites à atuação das comissões processantes? Em primeiro lugar, é preciso ponderar que norma foi violada. Se a conduta infracional do servidor se encaixar nos tipos administrativos previstos no artigo 132 da Lei 8.112/90, a pena deverá ser expulsiva (demissão, cassação de aposentadoria etc.), casos em que a calculadora não pode ser utilizada. Sendo caso de advertência ou suspensão de até 90 dias, aí entra em cena esse artefato.

Você avalia que a calculadora limita o campo de interpretação das normas pelos membros da comissão?

A calculadora não coloca óbices na atuação da comissão, no sentido de limitar, cercear. O limite que a gente vai ter é imposto pelo processo. É o processo que traz o limite, não é a calculadora. A atuação da comissão começa primeiro avaliando se vai usar a calculadora, tem que ter uma penalidade de advertência e até 90 dias de suspensão. Se for demissão, não vai usar a calculadora. Mas a gente tem que motivar, eu até digo muito mais, porque você está demitindo uma pessoa.

Então, voltando agora para sua pergunta, se a calculadora limita a comissão. A calculadora não limita. O que vai trazer é a justiça, a segurança jurídica, é o que existe dentro do processo. Motivar não significa pôr limite, no sentido de restringir. É exatamente o contrário. Eu estou trazendo a segurança jurídica, deixando de ter algo abstrato pra gente atingir de fato a verdade real, a justiça naquele processo. Então assim, não é que eu cerceie, que eu diminua a atividade da comissão. Muito pelo

contrário. Ela tem dentro do processo dela, inclusive o Marcos Salles⁹⁴ fala isso também, ninguém sabe mais do que o acusado fez do que a comissão. Porque a comissão acompanhou o processo inteiro. [...] A calculadora não impõe óbice ou diminui a atividade da comissão. Ela simplesmente impulsiona os membros a estabelecer parâmetros, não é limite. São parâmetros. Parâmetros para aquela justiça que está sendo alcançada (Auditora autora do Guia, comunicação por videoconferência, julho de 2025).

Em sequência, será preciso que a comissão pense cada um dos aspectos da conduta sobre três gradações: o dano foi leve, médio ou grave? E, no que se refere à natureza, quando verifico a culpa, estou diante de um erro grosseiro ou de uma ação dolosa (intencional)? E quanto à gravidade do ato, ela foi baixa, média ou alta?

Essas definições, segundo a auditora, devem vir de discussões entre os membros da comissão do PAD, a partir do caso concreto e das condições reais do fato praticado – e do agente que o praticou. A partir disso é que os pontos da calculadora começam a ser atribuídos (e a recontagem poderá acontecer diversas vezes, até que o somatório de pontos resulte na penalidade que se pensou, previamente, para aquele servidor).

A pena antecede os cálculos e esses, por sua vez, existem para justificar a sanção dada, mediante critérios elaborados pelos auditores numa interpretação que mescla elementos do direito penal e recomendações apresentadas pela Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro – a LINDB. Por outro lado, se a comissão decidir iniciar a refletir sobre a pena a partir da calculadora, também é possível: inserir os escores em cada um dos critérios até que se chegue em uma determinada penalidade. O ponto é que essa penalidade não é definitiva. É possível recontar tudo de novo, e de novo, quantas vezes forem necessárias, até que a penalidade mais “justa” (aquele que a comissão pretende), finalmente, apareça no resultado final.

Isso que você mencionou no exemplo, da comissão que queria dar o TAC. Só que ela vai preenchendo a calculadora e ultrapassa a pontuação que resultaria no TAC, os números produzem um resultado indesejado. A comissão tem a oportunidade de ir reformulando as ponderações para que seja possível chegar ao pretendido?

Exatamente, não é um caminho sem volta. Eu digo, “isso aqui não é uma sentença sem volta”. Você tem a capacidade de modular. Ela [a comissão processante] pode

⁹⁴ Marcos Salles Teixeira, auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil, escritor de diversos trabalhos sobre direito administrativo disciplinar e considerado por muitos auditores como o “pai da matéria”. Uma de suas obras, intitulada “Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar”, edição de janeiro de 2023, e que consta do repositório da Corregedoria-Geral da União, contém impressionantes 2.352 páginas. Conforme <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad-marcos-salles-janeiro-2023.pdf/view>, acesso em 12 jun.2025.

começar de trás para frente. “Não, eu quero esse fim, então eu vou calcular esse meio para que se fundamente, para que se justifique essa penalidade”. (...) Vamos voltar e dosar melhor. (Auditora autora do Guia, comunicação por videoconferência, julho de 2025).

O modo como a calculadora se apresenta (ou é apresentada) meramente como um meio remete-nos a uma reflexão de Riles (2017) acerca de meios e fins, em que a autora discute como essa distinção pode se embaralhar à medida que *os meios podem se tornar fins*, especialmente com o procedimento previsto e a obrigatoriedade do uso da calculadora – inclusive com a exigência de se incluir um *print* do cálculo no relatório da comissão de PAD –, o que poderia acabar comutando meios em fins.

O texto que tomo como referência, cujo título traduzido para o português é "Propriedade como Conhecimento Jurídico: Meios e Fins," concebe a teoria da propriedade como objeto central em um diálogo entre antropologia e direito, argumentando que “embora antropólogos e juristas frequentemente citem uns aos outros, eles abordam o conceito de propriedade com concepções fundamentalmente diferentes de "meios e fins" do conhecimento”.

Riles coloca em discussão a perspectiva jurídica de que o direito é um meio instrumental (essa visão instrumentalista do direito seria a premissa de grande parte da teoria jurídica moderna norte americana), uma forma específica para dar conta de controlar a sociedade e direcionar eventuais modificações em condutas sociais. As doutrinas jurídicas seriam concebidas como tecnologias, buscando ser aplicadas de modo que funcionassem.

Porém, nesse encadeado de meios e fins, um ato vai se transmutando de fim para meio, sucessivamente:

A doutrina se mostra assim como um artefato complicado, composto internamente de muitos outros artefatos e relações analíticas para que os fins da análise, como uma decisão, possam ser reformulados como um meio de outra decisão, tal qual o hipotético, e certamente todo projeto da doutrina pode, em última instância, ser reformulado como um meio para outro fim social. Colocado em prática, como um modo de realizar o conhecimento legal, essas relações jurídicas de meios e fins consistem em conjuntos de relações encaixadas e sucessivas de meios e fins. Atos de regulação são meios para um fim social; do mesmo modo as decisões dos juízes sobre o alcance desses atos são meios para um fim particular; as reflexões acadêmicas sobre essas decisões consistem em outros meios para outros fins. O direito é simplesmente um agregado de cada uma dessas práticas de conhecimento: na concepção dos juristas o direito é um conjunto organizado de meios e fins, e esse fins são concretizados em instituições que são elas mesmas meios para outros fins (Riles [Lewandowski], 2017, p.162/163).

Riles propõe então uma “reversão dos meios e fins”, sugerindo o foco nos meios. Nesse sentido, os meios podem revelar e tornar visíveis certos acontecimentos e processos, propondo

que os meios devem ser objetos de análise dos antropólogos, tornando o “conhecimento jurídico um objeto de estudo etnográfico em si”:

De modo semelhante, Martin Heidegger em seu ensaio sobre tecnologia se distancia de uma definição “instrumental” de tecnologia - como simples meio para um fim, mas ao contrário, argumenta que a essência da tecnologia é um meio, melhor entendido como uma “forma de revelar” (1977: 12).

A descrição de Heidegger da tecnologia como uma prática de conhecimento - reveladora - que não é um fim em si mesma, mas que, no entanto, coloca em destaque seus próprios meios, também teve ressonâncias nos trabalhos de Giorgio Agambem, que define a política não como um debate sobre os fins, mas como “uma esfera de meios” (2000: 60) (Riles [Lewandowski], 2017, p.169.)

De modo análogo, a pesquisa de campo evidenciou que a calculadora, embora seja considerada um meio (uma forma de calcular a pena) para que se alcance uma sanção administrativa, em verdade, seu uso significa um fim em si mesmo, à medida que ela surge diante da necessidade (considerada pelos auditores da CRG) de se justificar e explicar como as penas são formadas pela comissão processante.

Na prática, como expliquei, não são os cálculos que fazem as penas, mas sim as sanções que podem ser representadas em números, e esse é apenas um modo de fazer, considerando que é possível haver comissões processantes que não façam esse cálculo de retorno, da pena aos scores pontuados. Isso tudo retrata que não apenas as penalidades sempre serão diversas (conforme a comissão que julga, o servidor acusado e o contexto institucional em que o fato ilícito foi praticado), mas também os modos de julgar.

Nesse caminho, é impossível preencher os critérios de dosimetria sem que os membros da comissão já tenham alguma percepção de qual seria o resultado justo a ser alcançado e é importante destacar que isso ocorre para todo tipo de decisão, inclusive sentenças judiciais. Primeiro se forma certo convencimento, que depois é convertido em argumento/decisão. Mesmo com o uso de uma ferramenta que propõe certa uniformização nas atribuições das penalidades, a igualdade de julgamentos é um ideal que, reconhecidamente, não se pode atingir.

O presente capítulo evidenciou, no mesmo compasso do capítulo anterior, que a produção normativa da CRG emerge da elaboração pessoal dos auditores, inicialmente, embora passe por uma caminhada de conferência por outros colegas que ocupem funções de chefia, com posterior referendo do corregedor-geral da União. É relevante observar que dois estudos

elaborados por auditores tenham dado origem a uma mudança importante no modo de processamento das penas disciplinares, resultando na criação da calculadora de dosimetria da pena e, posteriormente, no seu Guia, estando todas essas elaborações, em boa medida, no mesmo plano de efetividade de mudanças legislativas.

Todo esforço promovido pelos auditores da CRG na elaboração de estudos, relatórios, desenvolvimento de uma calculadora e redação de um Guia também é dedicado para circunscrever o campo de interpretação e ação, mas os membros das comissões não se tornam, por isso, simples “aplicadores” de fórmulas e modelos difundidos pela CRG, uma vez que a pena arbitrada poderá continuar emergindo do pensamento e valores dos membros das comissões processantes, de seus julgamentos acerca do fato ocorrido e da ação ilícita praticada pelo servidor acusado. O que se torna limite imposto à comissão não é exatamente no quanto penalizar, é ter de, necessariamente, explicar o motivo da pena dada.

Formada a ideia de penalização pela comissão, o trabalho com a calculadora deverá ser de inserir pontuações, dentro dos escores programados pela Corregedoria-Geral da União em cada um dos critérios de ponderação (grave/médio/leve etc.). Nesse contexto encontram-se os limites, as balizas que informam, por exemplo: o dano foi médio (a comissão entendeu assim)? Então, só pode pontuar de 8 a 14. Se a comissão desejar pontuar mais ou menos, dentro do total de 21 pontos, terá de mudar a classificação do critério; mas dano médio não mais será.

No final, ao se pensar nas circunstâncias atenuantes (que poderão diminuir a pena) ou agravantes (que aumentarão), a pontuação é livre, conforme os critérios que se quiser considerar. Embora o Guia traga sugestões de condutas e acontecimentos que possam ser tomados como indicadores de agravamento ou atenuação da pena arbitrada, a comissão segue livre para ponderar como quiser e tomar em consideração outros fatos, para além dos recomendados pelo manual, uma vez que, conforme o próprio documento sinaliza, o “rol não é taxativo, mas exemplificativo”.

Logo, embora o empenho dos auditores em promover certa “objetividade” às decisões dos processos disciplinares, fato é que essa missão é (quase) impossível. Não se pode retirar o elemento subjetivo das penas, uma vez que o “sentir” é inerente ao “julgar”. Nesse ponto, o “sentimento” pode ser aqui considerado não apenas como estado íntimo, mas como as emoções, valores morais, experiências, conhecimentos e muitos outros elementos envolvendo cada membro da comissão de processo administrativo disciplinar.

Como a própria auditora reconhece ao falar sobre o Guia, os esforços empreendidos tanto nos dois estudos sobre dosimetria, elaborados por auditores da CRG, quanto a calculadora

e o derradeiro Guia de Dosimetria são indicativos para tornarem essa subjetividade “limitada”, uma vez que é preciso explicar o motivo pelo qual uma pena foi atribuída a um servidor, a partir da eleição de pontos aos critérios orientados na calculadora.

Partindo aqui de premissa diversa do brocardo jurídico de que o que “não está nos autos [plano jurídico] não está no mundo [plano dos fatos]”, numa referência ao famoso doutrinador Pontes de Miranda, nem todo entendimento da CRG precisa estar escrito em uma norma, uma vez que as emanações de compreensão sobre temas da área de correição e que se tornam regras ao serviço público federal brasileiro podem advir de outras formas – tanto para complementar ou explicar o que está escrito, quanto afirmar o que não está (ou não precisa estar) no papel.

Conforme se verá no capítulo seguinte, a ambição de objetividade alimentada pelos auditores e materializada na calculadora, encontra limites e talvez seja irrealizável. E isso reafirma a importância das “normas faladas”: por maior que seja o esforço normatizador/uniformizador, a dissonância e a heterogeneidade emergem de todos os lados daquilo que se pretende forjar Estado.

6 AUDITORES E CORREGEDORES EM ENCONTRO: NORMAS FALADAS

Na abertura do vídeo de retrospectiva veiculado no site da CGU em dezembro de 2022, enquanto são exibidas imagens de eventos promovidos pela Corregedoria-Geral da União, auditores e corregedores, sistemas e lugares, uma voz feminina narra as realizações do órgão durante o período de governo que se encerrava:

Esse ano foi especial. Janeiro chegou com aquela sensação de medo misturado com a esperança de que esse ano seria diferente, mas a gente já tinha feito tanto, mesmo com tanta adversidade, o que mais poderia ser diferente? Lá em janeiro de 2019 nossa estrutura organizacional foi alterada e a gente ganhou novas atribuições, mas também conhecemos novas pessoas, fizemos novos amigos e a CRG passou a exercer as competências de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Em fevereiro de 2019 criamos o Programa de Fortalecimento de Corregedorias, o PROCOR. Em novembro, órgãos de todas as 27 unidades da Federação já tinham aderido voluntariamente ao programa. Contribuímos com o crescimento dos laços e também estreitamos nossa parceria. Reunimos a rede de corregedorias para discutir os problemas e pensarmos soluções conjuntas, inovamos procedimentos, investigamos e punimos empresas até alcançarmos o “PAR perfeito”.⁹⁵ Desenvolvemos o portal de corregedorias para ser nosso canal de troca de informações, idealizamos a corregedoria digital e logo começamos a desenvolver sistemas e métodos. Então, no ano em que a gente ia ter nosso Encontro Nacional de Corregedorias, a pandemia chegou e nos manteve distantes – mas não parados!

Em 2020/2021, mudamos o critério de nomeação de corregedores, publicamos instruções normativas para resolver conflitos, criamos procedimentos como a Investigação Preliminar Sumária e comunicação nos processos com dispositivos eletrônicos. Demos transparência aos dados correcionais com o PAINEL Correição em Dados e criamos um sistema, o ePAD, para otimizar e padronizar o trabalho dos processos administrativos disciplinares, projetando os nossos procedimentos e reduzindo os nossos tempos médios de processos. Regulamentamos o Termo de Ajustamento de Conduta – o TAC, trazendo eficiência e racionalização do emprego dos recursos públicos como uma alternativa ao oneroso rito disciplinar. Criamos um modelo de maturidade convencional – o CRG-MM,⁹⁶ produzimos o PADcast para disseminar assuntos. Foi durante a pandemia que começamos a gerir os riscos atrelados à corrupção e que disponibilizamos uma calculadora de dosimetria das sanções administrativas disciplinares. Que descobrimos o poder das capacitações e eventos online, que demos um rumo às corregedorias com roteiro unificado de métodos operacionais. Criamos critérios de priorização de demandas correcionais para organizar nossa fila de atendimento de forma racional e objetiva e passamos a emitir eletronicamente certidões negativas correcionais. Nos capacitamos na detecção de fraudes a licitações e promovemos uma pós-graduação em combate à corrupção e lavagem de dinheiro.

⁹⁵ Num trocadilho com o processo disciplinar apuratório de infrações envolvendo pessoas jurídicas que cometem atos lesivos contra a Administração Pública, conforme a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), denominado Processo Administrativo de Responsabilização – PAR.

⁹⁶ O CRG-MM (Modelo de Maturidade Correcional) é uma ferramenta criada pela Corregedoria-Geral da União com objetivos de diagnosticar e aperfeiçoar a gestão da atividade correcional das instituições. Ele avalia a maturidade dessas unidades através de 5 níveis progressivos, identificando as práticas e os processos necessários para aprimorar, por exemplo, a integridade, a governança e o combate à corrupção. Falarei mais desse modelo adiante do texto.

Mas ainda faltava algo: parecia que alguma coisa havia se perdido no meio desse caminho. Pensamos que faltava uma norma que consolidasse as disposições normativas da atividade correcional ou talvez pudesse ser a integração da assinatura eletrônica do gov.br ao sistema ePAD. “Ah, deve ter a ver com o PAR”: publicamos a portaria de julgamento antecipado, um instrumento negocial que é para incentivar a cultura de integridade no setor privado, e atualizamos a regulamentação da lei de corrupção. Mas ainda não era isso! Quando começaram os treinamentos das IFES [instituições federais de ensino superior] e os encontros de unidades correcionais de empresas estatais aconteceram em diversas capitais, começamos a lembrar do nosso propósito. Recebemos nossos novos colegas do concurso, organizamos o Encontro Nacional de Corregedorias e foi aí que percebemos: faltava encontrar vocês! Ver o brilho no olhar daqueles que chegam, sentir a serenidade daqueles que já estão, nos lembrar que cabe a nós movermos as engrenagens e com isso celebrarmos juntos a certeza de que sempre podemos melhorar! [...] Que continuemos assim, incríveis, juntos!⁹⁷

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a Corregedoria-Geral da União (CRG) ocupando diversos espaços, uma medida que evidencia um esforço no fortalecimento do “ecossistema”⁹⁸ que é o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor). A descrição que inaugura o capítulo, de um vídeo de final do ano de 2022 veiculado no canal oficial da CRG no Youtube, traz referências a diversas iniciativas que pretendo abordar neste trecho do trabalho. Como se notará, uma vez que a CRG deu um passo à frente ao se tornar o eixo central de um sistema, começou a colocar em livre circulação uma série de práticas de normatização, divulgação, explicação e convencimento acerca das compreensões de seu grupo de auditores sobre as definições de serviço público aceitáveis ou, melhor dizendo, daquelas condutas que não se pode esperar de um agente público e que merecem apuração e eventual reprimenda correcional.

Se a CRG é o centro desse Sistema, é dela que se espargem os entendimentos, com objetivo de alcançar os corregedores das instituições, aqueles integrantes do sistema que estão “na ponta”, espalhados por todo Brasil. Para além disso, e como bem se identifica nas frases derradeiras da transcrição do vídeo, o projeto de Estado intencionado pela CRG só se perfectibiliza a partir do encontro entre auditores e corregedores.

Esse “encontro” tem muitas faces e representa diferentes medidas: ele não só é físico, como os que apresentarei na descrição dos Encontros Nacionais e Regionais de Corregedorias.

⁹⁷ Descrição do vídeo retrospectiva 2022 disponível no https://www.youtube.com/watch?v=5_MZRpWITjc, acesso em: 20 maio 2025.

⁹⁸ Aqui tomando as palavras do corregedor-geral da União proferidas no Encontro Nacional de Corregedorias em novembro de 2023, ocorrido em Brasília.

Também acontece virtualmente, por meio de recursos de internet bem utilizados pelos auditores, conforme as iniciativas do PADCast e das *lives* no Youtube que também irei descrever. Assim, a CRG vai ao encontro, literalmente, das “pontas” do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de modo que seus entendimentos passem a alcançar os corregedores das instituições de diferentes maneiras, uma ocorrência frequente e importante evidenciada pela etnografia.

Apresentarei aqui as *normas faladas*, uma vez que a pesquisa revelou a importância dessa ferramenta como forma de regular/legislar sobre direito administrativo disciplinar, utilizada pelos auditores da CRG. Chamam atenção como algo inesperado em universos burocráticos, ao menos conforme a análise de Weber (1968 [1946]): o reconhecimento de que a norma escrita é insuficiente para promover a uniformização de entendimentos e procedimentos, necessita de um suplemento (a norma falada) que diz como a norma escrita deve ser interpretada e aplicada. Para além disso, também é preciso que surjam normas embutidas em sistemas eletrônicos, como já evidenciei no capítulo anterior.

Um dos princípios formais do direito disciplinar – e do universo jurídico-burocrático em geral – é justamente que tudo deve ter registro escrito para que seja válido e produza efeitos. O texto de Cornelia Vismann, “Out of File, Out of Mind”, (com título em tradução livre “Fora do Arquivo, Fora da Mente”) menciona justamente a necessidade de documentação na Administração Pública, muito em diálogo com as ideias de Max Weber, sob o princípio articulado pelo autor de que na burocracia o que não está documentado não existe ou não tem validade oficial: o registro em documento seria a base da realidade administrativa (Vismann, 2005).

Uma vez que os documentos não seriam apenas registros de ações, não há como falar de Administração Pública sem mencionar a produção de documentos como condições de existência do Estado. Noutra linha de compreensão, o trabalho de campo junto às práticas dos auditores da CRG permitiu conceber que é possível, em contextos burocráticos, que ações e comandos se tornem relevantes, ou oficialmente existentes, mesmo que não documentados.

As *normas faladas* dos auditores, no sentido de que vêm apresentar/ensinar/explicar o que as instruções escritas contêm, têm peso argumentativo junto aos corregedores das instituições. A regra falada, que não apenas repete a escrita, é uma das novidades trazidas pela etnografia. É como se os auditores avaliassem que o escrito não é tão “seguro” assim, já que embora seja possível “exigir que se cumpra”, não se sabe *como* será cumprido.

Dentro desse contexto, a análise transborda os documentos apresentados no capítulo 4, bem como aquelas normas em sistemas, trazidas pelo capítulo 5, e busco apresentar diferentes

meios de reforço/complemento/explicação daquilo que consta como norma escrita, por aquilo que denomino *normas faladas*. Nesse ponto, almejo relacionar as regras contidas em documentos (instruções normativas, notas técnicas e manuais) e suas formas de apresentação em *lives* e PADcasts, comunicações orais muito utilizadas pelos auditores.

Uma vez que o que se compreende por Estado está sempre em permanente movimento e que esse tende a produzir heterogeneidade, o reforço falado de como certa norma deve ser entendida como um esforço de conter essa heterogeneidade pela ampla e constante disseminação dos entendimentos tidos como corretos e esperados pelo órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Dito isso, na primeira seção do capítulo apresentarei os Encontros de Corregedorias, notadamente aqueles de que pude participar: dois nacionais, ocorridos em novembro de 2023 e 2024 em Brasília, e um regional, que aconteceu em maio de 2024 em Belo Horizonte.

Nas segunda e terceira seções apresentarei a CRG em encontros virtuais, numa referência às comunicações dos auditores que acontecem no canal do Youtube da CRG. Escolhi duas para análise: o PADcast, com uma série de episódios produzidos por auditores sobre temas envolvendo direito administrativo disciplinar; e a live “CRG e SISCOR - Abertura dos trabalhos 2025 - Projetos e Orientações gerais”. Ambas as manifestações virtuais refletem um posicionamento dos auditores no sentido de levar ao alcance de todos as suas compreensões, mas que em grande medida atende a um objetivo: propagar e convencer o público-alvo (corregedores) como as coisas devem ser no “mundo da correição”.

6.1 OS ENCONTROS DE CORREGEDORIAS: “MOSTRANDO O ESTADO COMO ELE DEVE SER”

“E eu aprendi com meu pai, não canso de repetir, que peixe não vê água. A gente, no meio da confusão, não vê. É preciso que haja alguém de fora para dizer: olha, já percebeu? Hoje eu sei que na psicologia se usa uma historinha, que talvez muitos aqui já tenham escutado, de dois peixinhos novinhos que se encontram com o peixe mais velho, que vem de lá e cumprimenta: ‘Olá, rapazes, como está a água?’ Os dois continuam nadando e depois um novinho pergunta para o outro: ‘E o que é a água?’ É que quando a gente está no meio e vivendo no meio de uma cultura, a gente não consegue ver nem o que está dentro, nem algo que seja da essência daquela cultura. **E é exatamente isso que encontros como este propiciam.** A visão de outro, ainda que seja também um nadador. Ou a visão de outro que possa lhe trazer alguma coisa e mudar. E para a gente não ficar tentando reinventar a roda para sempre. Encontros como esse são da maior importância. Uma vez que nós criamos uma Administração

dinâmica, um direito vivo e, por isso, dinâmico, que precisa se transformar todo dia para dar [...] a resposta que a sociedade espera e tem o direito de esperar. Isto vale para o judiciário, isto vale para a Administração Pública, isto vale muito mais para atividades como as suas. [...] [Na] frase de Ruy Cirne Lima, que para nós do direito é uma máxima e que a gente aprende desde o primeiro ano [do curso] de direito: ‘Administração é atividade de quem não é senhor absoluto’. Nós administramos o que não é nosso. Por isso, nós devemos satisfação permanentemente. A sociedade espera isso, exige isso e tem o direito de exigir. A Corregedoria ajuda a cada um de nós, todos nós, servidores públicos, especialmente os que estamos em cargo de administração, ou são aqueles que podem nos fazer prevenir, acertar e, eventualmente, corrigir aquilo que estava errado e que precisa de ter uma resposta”.

A fala transcrita acima é da Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, proferida em palestra magna ocorrida em 5 de novembro de 2024, que inaugurou o Encontro Nacional de Corregedorias, na Agência Nacional de Transportes Terrestres, em Brasília. A apresentação da ministra harmonizava-se com a ideia central dos Encontros: promover um espaço de troca e auxílio mútuo entre corregedores das instituições e auditores da CRG, uma vez que, mergulhados no “mundo da correição”, por vezes poderia se tornar difícil ver a água. Assim, era preciso certo estranhamento para perceber detalhes não vistos por quem está mergulhado, por exemplo, num caso concreto.

Também destacou a ministra o dinamismo deste direito muito específico, o direito administrativo sancionador – ou correcional –, que precisa se reformular todos os dias para dar conta das mudanças que a Administração Pública sofre, a partir de alterações na própria sociedade. Como seria possível, na década de 1990, em que foi editada a Lei 8.112/90, então estatuto dos servidores públicos federais, a regulamentação do uso de canais de Youtube, com seu respectivo rendimento financeiro (a chamada monetização), para servidores detentores de cargo em regime de dedicação exclusiva, por exemplo? Apesar disso, conforme destacou a ministra, “a sociedade espera respostas e tem direito de esperar”. Os Encontros de Corregedorias, conforme apresentarei a seguir, bem exprimem este esforço em apresentar aos corregedores das instituições como o Estado “deve ser”, o que devemos esperar do servidor público e que condutas são reprováveis, tudo isso num campo para além das normas escritas: explicando, orientando, exemplificando e, através disso, almejando fortalecer o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Os Encontros de Corregedorias têm registro no site institucional da CRG a contar do ano de 2021⁹⁹. Não se pode olvidar que em 2021 o Brasil ainda enfrentava a pandemia do coronavírus e nos registros do evento é possível identificar participantes de máscara, bem como o distanciamento entre as cadeiras.

FIGURA 26 – PALESTRA MINISTRADA EM ENCONTRO DE CORREGEDORIAS DE 2021



Fonte: Controladoria-Geral da União (2021).

O evento contou com a participação de 452 pessoas, sendo 63 de forma presencial, no auditório da CGU, e 389 participantes de forma remota, via plataforma Teams. No ano de 2022 foram realizados diversos eventos chamados de “Diálogos Correcionais”, ocorridos nos Estados do Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina, Pará, Goiás e Ceará, e assim descrito pela CRG:

O Evento Diálogos Correcionais trata-se de um evento presencial promovido pela Corregedoria-Geral da União, que foi realizado em todas as regiões do país, para discussões técnicas de temas atuais de matéria correcional e tem como público alvo servidores públicos que trabalham nas unidades correcionais federais, estaduais e municipais, envolvendo integrantes do Programa de Fortalecimento de Corregedorias - PROCOR e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SISCOR (Corregedoria-Geral da União, 2022, informação site institucional).

⁹⁹ Cf. <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/quero-participar/eventos>. Embora seja o primeiro com registro no site, o evento de 2021 é denominado 2º Encontro de Corregedorias PROCOR e SisCor. O vídeo de retrospectiva que abre este capítulo indica que não houve encontro presencial em 2020 em virtude da pandemia. Não encontrei informações sobre a realização de um evento virtual nesse ano, que seria tido, então, como o primeiro. Em alguns anos, como por exemplo, 2022, esses eventos tiveram outra denominação, “Diálogos Correcionais”, com edições nas cidades do Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina, Pará, Goiás e Ceará, conforme informações disponíveis em [Diálogos Correcionais 2022 — Corregedorias](#), acesso em: 02 abr. 2025.

Em 2023, superada a pandemia, houve a edição de uma série de eventos: o Encontro Nacional de Corregedorias, edição comemorativa aos 18 anos do SisCor, em novembro; e os Encontros Regionais de Corregedorias, a saber: edição norte e nordeste, em agosto (Salvador), e sul e sudeste, em outubro (Florianópolis).

Já em 2024, além dos Encontros Nacional (novembro) e regionais (Norte e Nordeste em abril, em Alagoas; Sul e Sudeste em agosto, em Minas Gerais), houve também o Encontro com Titulares das Unidades Correcionais, em fevereiro, um evento voltado apenas aos gestores das corregedorias das instituições públicas.

Em 2025, até a data de escrita deste capítulo, ocorreram dois eventos: o Encontro de Corregedorias¹⁰⁰ em Recife, em abril, e um encontro especialmente voltado aos corregedores das instituições federais de ensino superior. Este último evento, muito solicitado pelos corregedores nos últimos encontros nacionais e locais, ocorreu em junho, em Brasília. Como já mencionei na introdução do capítulo, de todos os eventos acima eu tive a oportunidade de participar presencialmente de três, ocorridos em 2023 e 2024.

É interessante mencionar, dentro desse contexto, que mais ou menos ao mesmo tempo em que a CRG multiplicava os encontros, as reuniões também ganhavam maior destaque na reflexão antropológica sobre a burocracia. Como exemplo, tomo por referência duas publicações do ano de 2017: o livro *Meeting Ethnography- meetings as key technologies of contemporary governance, development, and resistance*, de Jen Sandler e Renita Thedvall; e a edição especial *Meetings: ethnographies of organizational process, bureaucracy, and assembly*, organizada por Hannah Brown, Adam Reed e Thomas Yarrow, do Journal of the Royal Anthropological Institute. Essas duas coletâneas propõem novas formas de tomar reuniões como objetos etnográficos, entendendo esses acontecimentos como fundamentais para a compreensão de instituições, conforme argumentam Brown, Reed e Yarrow (2017, p. 10):

Este ensaio introdutório descreve uma nova abordagem para reuniões em relação a literaturas mais amplas dentro e além da antropologia. Sugerimos que, apesar de muitos relatos mencionarem reuniões, pouca atenção tem sido dada às formas cotidianas pelas quais elas funcionam. Buscando desenvolver um foco etnográfico distinto para esses procedimentos corriqueiros e onipresentes, delineamos uma abordagem que amplia a atenção para além de uma preocupação restrita ao seu significado e conteúdo. Destacamos algumas das vertentes inovadoras que se desenvolvem a partir dessa abordagem, descrevendo como a negociação de relações "dentro" das reuniões é fundamental para a organização de contextos "externos",

¹⁰⁰ A denominação “regional” foi retirada a fim de evitar que essa menção impedisse o financiamento público dos corregedores. Por exemplo, integrantes de corregedorias de instituições da região sul estavam com dificuldade para receber diárias e passagens de suas instituições em virtude da denominação de região diferente da localização de seu órgão. Por conta dessas reclamações, a CRG decidiu retirar a indicação de encontro “regional”.

inclusive em relação ao tempo, espaço, estrutura organizacional e sociedade (tradução minha).¹⁰¹

O livro *Meeting Ethnography* também defende algo parecido: reuniões não são só cenários ou lugares de pesquisa de campo: devemos prestar atenção ao que está sendo produzido nelas e com elas. Neste caso, práticas de Estado e de conhecimento que conectam esses momentos especiais com o dia a dia das pessoas que participam desses encontros e que incidem no funcionamento das instituições em que trabalham. Assim, muito inspirada por essas análises, a seguir apresentarei cada evento separadamente, buscando descrever a atmosfera geral em que eles aconteciam, os modos de interação de seus participantes, tudo isso para evidenciar a potência desses congressos na disseminação das *normas faladas*.

Minhas inscrições em todos os encontros de que participei foram realizadas identificando, no formulário online próprio da CRG, minha condição de servidora pública federal, o que facilitou muito minha entrada e permanência em campo. Também enviei, em duas oportunidades, emails para a organização dos eventos informando minha condição de pesquisadora, numa tentativa de garantir minha vaga e de agenciar possíveis entrevistas durante o congresso. Os eventos são demasiadamente concorridos e a possibilidade de participação limitada, uma vez que os auditórios locados não comportam a totalidade de corretores das instituições federais. Além disso, não são somente esses que participam, pelo fato de que cada vez mais o SisCor ganha adesão oficial (e extraoficial, ou seja, apenas pela aplicação de suas normas) por órgãos municipais e estaduais.

A participação no evento cabe ao interesse de cada corretor e o financiamento (diárias e passagens) costuma ocorrer por pagamento da própria instituição federal a que ele se vincula, mas vi relatos de corretores que tiveram de participar por conta própria, devido à indisponibilidade orçamentária de seu órgão (ou desinteresse da Administração em patrocinar a ida). Os lugares nos quais esses encontros acontecem geralmente envolvem grandes

¹⁰¹ "We suggest that notwithstanding many accounts in which meetings figure, little attention has been given to the mundane forms through which these work. Seeking to develop a distinctively ethnographic focus to these quotidian and ubiquitous procedures, we outline an approach that moves attention beyond a narrow concern with just their meaning and content. We highlight some of the innovative strands that develop from this approach, describing how the negotiation of relationships 'within' meetings is germane to the organization of 'external' contexts, including in relation to time, space, organizational structure, and society".

auditórios, como em Brasília o da Escola Nacional de Administração pública (ENAP) e em Belo Horizonte o do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Os grandes eventos, nacionais, contam com transmissão ao vivo no canal da CRG no Youtube e a programação costuma envolver uma palestra magna, com um convidado especial a abrir as comunicações. A programação prossegue com uma sequência de palestras envolvendo temas de correição, proferidas em sua maioria pelos auditores da CRG, intercalando com a participação de ministrantes professores da área do Direito.

Costuma sempre acontecer, dentro do roteiro, uma apresentação cultural, como a orquestra sinfônica da localidade ou grupos de dança. É interessante destacar a diferença de postura e vestimenta dos corregedores e auditores de outros públicos. Na ocasião do Encontro Nacional de Corregedorias de que participei em novembro de 2023, em Brasília, no intervalo de almoço houve uma apresentação no saguão da ENAP de um grupo de matriz cultural africana. O evento chamou a atenção do público de corregedores, todos com vestimenta social muito rigorosa (homens de terno ou camisa social; mulheres com camisas e calças ou saias de alfaiataria, saltos altos). Mas também chamou a atenção de outro público que dividia os espaços da ENAP em um congresso sobre direitos humanos (homens e mulheres com roupas mais descontraídas e informais, cujas cores fugiam dos tons sóbrios utilizados pelos corregedores). Parei para assistir à apresentação e passei a olhar para os dois lados do espaço em que se localizavam os artistas: de um lado os corregedores e auditores e suas vestimentas formais e, do outro, os participantes do congresso de direitos humanos.

Nesse ponto, destaco o trabalho de Simone Abram intitulado *Learning to meet (or how to talk to chairs)*, que integra a coletânea organizada por Sandler e Thedvall (2017), em que a antropóloga discorre sobre as reuniões como acontecimentos para além de cenários ou lugares de pesquisa de campo, mas também como objetos etnográficos, haja vista que estes congressos também produzem práticas de Estado e conhecimento. Abram destaca o modo como as pessoas aprendem a participar de reuniões, uma vez que há um modo de se portar, falar, apresentar e vestir, notadamente em espaços institucionais ou figurados pela burocracia. Para uma correta participação, é necessário aprender também sobre regras implícitas nesses congressos. Não apenas como se portar, mas também quando se dirigir e se aproximar de pessoais centrais das reuniões, as autoridades.

É preciso dominar certos combinados implícitos, porém considerados parte da instituição, numa espécie de socialização do aprendizado a fim de fazer parte, de fato, daquele evento – ou poder extrair dele algo que emerge dessas relações (“isso aqui é puro *networking*”,

certa vez, disse-me uma corregedora, ao se referir aos Encontros, numa referência às relações e contatos profissionais ali construídos).

Espaço de aprendizado do corregedor a ser integrante do sistema, uma vez que consegue obter orientações decorrentes das relações e contatos que promove com os auditores e demais colegas de outras instituições e com mais experiência. Vão se criando diferentes categorias de corregedores e são reforçadas estruturas de manutenção dos auditores como ídolos e orientadores, encarnando o papel de autoridade que decorre de integrarem o órgão central do Sistema a que todos pertencem.

Sendo eu também uma participante do Encontro de Corregedorias, preocupei-me em levar na mala igualmente uma roupa formal, mas que por costume faz parte da indumentária que utilizo no dia a dia do trabalho na universidade. Não estava eu, portanto, “à paisana”, como pesquisadora, mas utilizando o mesmo “uniforme” dos corregedores e auditores.

Minha impressão inicial era ser invisível, não somente pelo traje similar às demais participantes. Passava por entre os corregedores e auditores quase imperceptível, talvez porque eu não fazia parte daquele mundo, ao passo que percebia que os corregedores e auditores já eram conhecidos entre si, formando pequenos grupos de conversas muito amistosas. Eu sentia um certo deslocamento, mas como conhecia uma colega de minha universidade, corregedora, uma das primeiras servidoras que pude entrevistar e que inclusive me indicou contatos da CRG para entrevista, passei a acompanhá-la nos intervalos, *coffee breaks* e almoços durante o evento.

Aos poucos, alguns rostos foram se tornando familiares para mim, não apenas dos auditores da CRG de quem passei a ouvir falar, acompanhar seus trabalhos e posteriormente entrevistá-los, mas também dos corregedores, especialmente os da área da educação, que também me receberam com bastante afetividade e acolhimento, empolgados com a ideia de uma tese também sobre o trabalho deles. No terceiro evento de que participei eu já não me sentia tão solitária e pude notar a rede de contatos que os corregedores das instituições de ensino criaram, não apenas em grupo de *WhatsApp* que serve de interlocução diária desse conjunto de servidores, mas nos próprios eventos.

Voltando à minha invisibilidade, a menciono dessa forma pois eu era mais uma entre tantas pessoas,¹⁰² com a diferença de que tudo ali me interessava de modo especial: a chegada

¹⁰² Em alguns momentos nos quais pude participar de rodas informais de conversa entre corregedores, através das relações que foram se compondo, apresentava-me como servidora da minha universidade, mas não da área de corregedoria, e também destacava que estava escrevendo uma tese sobre, inicialmente, o ePAD (e depois sobre a própria CRG). Assim, alguns corregedores interessaram-se pelo trabalho, oferecendo auxílio na obtenção de informações e na feitura de entrevistas. Não posso quantificar o número de corregedores que colaboraram, cada um a seu modo, com a elaboração desta tese, de cuja ajuda eu jamais poderia prescindir.

triunfal dos auditores pelo saguão, imediatamente interceptados por diversos corregedores, e sua caminhada sob aplausos até o palco; os lugares estratégicos para que os corregedores pudessem se sentar na plateia; o credenciamento, com filas de espera de servidores para a oficina mais celebrada no encontro de Brasília, a do auditor 6 (“ele é demais”, escutei diversas vezes).

Nos intervalos, sempre um farto *coffee break* e a presença dos auditores-estrelas entre os corregedores, tirando dúvidas e fazendo *selfies*. Uma atmosfera de muitos desabafos e perguntas entre colegas de correição: “como você faz na sua unidade?” Também o esforço dos corregedores em, ao mesmo tempo, estarem presentes em um evento de aprendizado e de terem de seguir, muitos deles, dando conta dos processos de suas corregedorias, uma vez que eles não são pausados durante o Encontro e muitas corregedorias contam com um quadro funcional pequeno, notadamente as das instituições federais de ensino.

Dentro da programação dos Encontros de Corregedorias sempre acontece, no último dia, um espaço dedicado às oficinas, pequenos grupos em que ocorrem treinamentos específicos sobre temas previamente determinados. Esse é um momento de ainda maior proximidade dos corregedores com auditores ministrantes dos cursos, uma vez que em espaços mais reservados e que possibilitam fazer perguntas ainda mais diretamente. No ato da inscrição, é preciso que o corregedor escolha para qual oficina deseja se candidatar, uma vez que a disponibilidade de vagas é limitada. Ocorre com frequência que certas oficinas esgotam rapidamente as vagas, como as ofertadas pela auditora autora do Guia de Dosimetria ou o auditor 6, por exemplo. Os auditores costumam sempre oferecer as mesmas oficinas, o que significa certa especialidade do saber de cada um. Por exemplo: a autora do Guia da Dosimetria da Pena ministra curso relacionado ao tema, ao passo que auditor 6 ministra curso sobre oitivas e sobre assédio sexual, temas dos quais costuma falar também em cursos privados.

A cada ano, o Encontro Nacional tem um *layout* diferente que serve de fundo de palco para as apresentações e é impresso nos materiais entregues no credenciamento, tais como uma bolsa de material reciclável, bloco de anotação, copo, caneta e folders de divulgação cultural da cidade sede do evento.

Os Encontros de Corregedorias, portanto, são eventos nos quais os auditores da CRG deslocam entendimentos da centralidade de sua unidade e os amplificam diante do seu destino final, qual seja, os corregedores das instituições. Nesse contexto, um dos momentos mais aguardados pelo público é o quadro *Pinga-fogo: Perguntas e respostas curtas sobre questões disciplinares*, no qual um grupo de auditores fica no palco recebendo perguntas, enviadas por

acesso a um *QRCode* divulgado para recepção de questionamentos, a partir de um auditor-moderador. Recordo aqui que o nome pinga-fogo é uma referência ao clássico programa da extinta TV Tupi, no qual um especialista respondia a perguntas dos telespectadores (e de um corpo de jornalistas de renome), à queima-roupa, ou seja, de surpresa. A ideia do imprevisto e da oportunidade de levar aos auditores problemas reais enfrentados pelas instituições, quando se pensa em punir, gerava êxtase no público. Nas conversas informais, ouvi um colega corregedor de instituição dizer a outro: “na hora do pinga-fogo, taquem o fogo mesmo!”, numa referência à elaboração de perguntas difíceis aos auditores, durante a sabatina.

FIGURA 27 - PINGA FOGO



Fonte: Corregedoria-Geral da União (2024).

Essa difusão dos entendimentos, do “centro” às “pontas”, com intenção de atingir as instituições que estão em todas as “margens” do Brasil, e que se visualiza nos encontros de corregedorias presenciais, também é evidenciada na fala do então auditor chefe da Coordenação Geral de Uniformização de Entendimentos, a CGUNE, figura sempre constante nos eventos e que assim explicou na oportunidade de sua entrevista:

Vocês produzem orientações, notas técnicas, entendimentos que, para os corregedores, têm força de lei. Conversando com alguns corregedores, eles costumam dizer: “para mim, não importa, se a CGU falou, tá falado! Se me enviou [a orientação] no Whatsapp, que é para fazer daquele jeito, é daquele jeito que a gente vai fazer”. Como vocês avaliam essa potência das orientações de vocês, que são feitas não apenas de modo formal?

É, a CGU tem uma força muito grande, [é] a cabeça de vários sistemas. Mas, no caso da correição, existe a competência legal de normatizar, de orientar. Então, são essas notas técnicas aprovadas pelo corregedor que valem como uma orientação técnica de

condução de um determinado processo. *Claro, embora não tendo uma força de lei, ela serve como um norte, até pela distância e, muitas vezes, algum isolamento, de algum titular de unidade [de corregedoria de instituição], que às vezes não tem equipe.* É muito importante para ele ter esse tipo de insumo, essas respostas, que vão orientá-lo e dar um norte, como um balizador, um respaldo técnico para poder tomar uma decisão com mais segurança. Então, o que eu posso dizer é: o peso e o carimbo da CGU têm um peso muito grande (Auditor 5, comunicação por videoconferência, dezembro de 2024).

É interessante notar esta percepção de centralidade na Corregedoria-Geral da União, que se localiza fisicamente em Brasília, capital do país, ao passo que as corregedorias, as “pontas” do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, ocupam todos os lugares do Brasil e, em algumas situações, refletem condições de trabalho permeadas pelo isolamento não apenas decorrente da distância geográfica, mas também da equipe reduzida (ou inexistente, sendo composta apenas pela figura de um único corregedor). Em entrevista realizada com um dos auditores, que mencionei no capítulo 3, a identificação do órgão central como distante das “margens” do Brasil ficou evidente: “o Sistema de Correição tem um órgão central, a CGU, que está aqui em Brasília. distante. A gente não sabe o que acontece em uma comunidade ribeirinha no Amazonas”.

Nesse ponto, reflito a partir das ideias apresentadas na coletânea intitulada “*El Estado y sus márgenes. Etnografías comparada*”, na versão em espanhol, organizado por Das e Poole (2004). Já na introdução da obra as autoras propõem uma nova forma de se interpretar o Estado deslocando o olhar para as suas margens, não apenas as geográficas, mas também as sociais e simbólicas. O que as autoras consideram como margens são espaços de constituição do Estado, a partir de práticas muito específicas e aqui me aproximo de suas ideias, uma vez que identifico que é do encontro do “centro” (CRG) com as “margens ou pontas” (corregedores das instituições) que emerge o Estado, no que se refere às definições válidas para o serviço público federal (e talvez um pouco mais além disso, haja vista que outras esferas, estaduais e municipais, começam a integrar este sistema). Conforme demonstraram Das e Poole, o centro é refeito a partir de suas margens.

A ideia de unificação como fortalecimento do Sistema de Correição, sempre presente na fala dos auditores, depende da pacificação de entendimentos ou, em outras palavras, do acolhimento das compreensões dos auditores sobre o serviço público em cada corregedoria institucional. Se no “centro”, na CRG, temos definições de regras e procedimentos a partir das compreensões dos auditores, nas pontas podemos ter diferentes formas de interpretar uma regra legal. Isso é o que não se quer, uma vez que a negociação entre auditores e corregedores busca produzir um Estado coeso. Entretanto, como apontam Das & Poole, a fronteira entre o legal e

o extralegal não é tão nítida como se esperaria, e as práticas de agentes estatais podem estar simultaneamente dentro e fora da lei.

Na mesma coletânea, Das apresenta, por exemplo, o caso de um policial, funcionário estatal, conhecido por sua integridade feroz, que enfrenta uma poderosa operação mafiosa e que quase perde a vida. Firme na convicção de que o procedimento judicial falharia em apontar os culpados pelo crime, começa ações de violação da lei processual para realizar o que considera como justiça substantiva. Colocando em paralelo com a etnografia da CRG, reflito sobre o poder de constituição que as margens (as corregedorias das instituições) detêm, à medida que com suas práticas concretas, dentro de suas instituições, tem o condão de reinterpretar, aplicar ou não as compreensões da CRG sobre determinadas condutas de seus servidores.

Conforme a proposição das autoras, portanto, as margens não são simplesmente espaços periféricos, são espaços de criatividade. O Estado também é recriado a partir dessas “margens”, uma vez que de qualquer um desses pontos pode emergir, por exemplo, diferentes resoluções para um mesmo ilícito administrativo – que, então, já não é mais o mesmo. A proposição das autoras, portanto, leva a pensar que não é tão certo o que é centro e o que é margem, uma vez que de qualquer um desses pontos pode emergir diferentes resoluções para um mesmo ilícito administrativo, por exemplo.

Nesse sentido, como já apontou Leirner, a divisão “centro/periferia não tem nada de óbvio”. A presente pesquisa busca também demonstrar os efeitos de se considerar o Estado a partir de um ponto de vista deslocado do centro, ou, em outras palavras, considerando o que há dá conjunção do centro com as margens (Leirner, 2014, p. 92-94). Embora a CRG seja o “centro” do SisCor e seja reconhecida dessa forma pelos corregedores, as teorias disseminadas pelos auditores podem eventualmente se deparar, no interior do próprio Sistema, com “teorias concorrentes” e modos de ação alternativos.

Nas pontas, (quase) todas os entendimentos podem (ou não) ser aplicados, uma vez que nem tudo está na lei, mas em uma diversidade de entendimentos escritos pela CRG. Assim, é do convencimento e articulação com as margens que o projeto de Estado dos auditores poderá se tornar concreto. Esse argumento também aparece na fala de outro auditor entrevistado, na época ocupando a função de Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE):

Se a gente não entender o Sistema como um todo e achar que a gente fica daqui dando ordens e fica dando orientações e distante, isso não tem essa mesma compreensão de todos e a participação e a colaboração deles. Então, de fato, nos últimos cinco anos, a gente tem se mostrado muito presente com muitos eventos, treinamentos, esses meios

de comunicação facilitaram muito (Auditor 5, comunicação por videoconferência, dezembro de 2024.).

Desse modo, embora as orientações e entendimentos sigam em ampla divulgação, o auditor reconhece os limites do “centro”, já que o que se faz não resolve prontamente o caso concreto, pois cabe ao corregedor da instituição (e ao dirigente dessa) dar a última palavra sobre o encaminhamento de uma denúncia (ou até mesmo sobre seu eventual arquivamento). A responsabilidade da CRG aqui é repartida: embora a autoridade da orientação siga sendo de sua alçada, na prática quem decide é o corregedor:

Então, muitos pedem assim: “ah, será que você não podia me mandar um ofício dizendo isso? Eu posso fazer uma consulta formal para você me responder?” A gente evita responder casos concretos, porque não tem o conhecimento de todos os elementos fáticos ali para a gente decidir. Muitas vezes, a história que a pessoa conta pode não ser completa, e você dar uma opinião de mérito sobre determinado assunto, isso é muito complicado, porque você não tem todos os elementos e pode estar dando uma informação e ela entender que aquela sua orientação vale, e ela pode fazer alguma coisa errada. Mas a gente tenta fazer em casos abstratos e com notas técnicas, e é claro que, no dia a dia, um WhatsApp, uma conversa telefônica, eu faço isso o dia inteiro. Mas é o que eu sempre explico para as pessoas, nesse caso, é uma orientação que vale muito mais como um norte e muito menos como um fundamento legal para ela poder decidir. Porque eu estou dando uma opinião, muitas vezes, informal, uma opinião de amigo, uma opinião assim: olha, eu faria isso, procura ali numa norma, procura no manual e se baseia por conta disso (Auditor 5, comunicação por videoconferência, dezembro de 2024.).

Nessa conversa, o auditor sugere condições de validade para as orientações, ou seja, aquelas que teriam efeitos vinculantes e obrigatórios aos corregedores e estariam contidas nos manuais e nas notas técnicas, em contraponto às dicas informais, às sugestões amistosas, mas que não são elaboradas com conhecimento total do caso concreto. Apesar dessa aparente separação entre o que é opinião do auditor e resulta em orientações informais, e o que é orientação da CRG e está escrito, conclui que ainda assim tudo é da CGU, e que ambas as formas de encaminhar entendimentos têm uma potência muito grande na formulação do serviço público:

De fato, as manifestações que têm alguma validade até mesmo no âmbito administrativo, no âmbito judicial, só são aquelas do manual, dos manuais, aquelas aprovadas pelo corregedor. Então, a gente tem que ter um cuidado grande hoje nessa comunicação nossa que é o tempo todo, né, da hora que acorda até a hora que você dorme, você está o dia inteiro respondendo mensagem.

Então, eu tenho uma preocupação de tentar, sempre quando eu converso com as pessoas, deixar muito claro, *dizendo que é uma opinião minha, que é a orientação, claro, da CGU*, mas eu estou dizendo a ele e a gente sempre tenta, né, não é sempre

que a gente coloca, mas lembrando que a gente não responde em casos concretos, que a gente fala sempre em casos abstratos, *mas de fato, Lise, é uma força muito grande.*

Você ter uma chancela da CGU, ter um carimbo da CGU, isso é muito importante. Então, por exemplo, a gente analisa normas e a gente faz questão de dizer: olha, a gente está analisando essa norma, mas a gente não está analisando minúcias, nem detalhezinhos, quem faz isso é a consultoria jurídica do órgão.

Quando a gente analisa, deixamos claro: estamos mirando alguns pontos aqui. Se a gente não falou de outros, não quer dizer que está bom, pode ser que a gente não tenha nem olhado. O que a gente olhou, a gente está assegurando, são notas que a gente faz, aprova e envia para os órgãos. Mas para não parecer que a gente... porque eu sei que os órgãos, assim, esperam um carimbo da CGU para poder usar isso como um elemento até mesmo de convencimento dentro do próprio órgão, o que é muito importante.

É só porque a gente tem esse cuidado de não exaurir, a gente fala assim, o que a gente olhou aqui, não é uma análise exaustiva de tudo que está na norma, inclusive redação, inclusive regulamentos internos do próprio órgão que pode ter alguma contradição, que a gente não conhece. Então, porque quando você vai nessa linha, você sabe que pode ter, às vezes, a norma está lhe dizendo de um jeito, mas está indo contrário a uma outra norma do conselho universitário, de alguém que a gente não tem nem conhecimento disso. Então, é importante que a consultoria jurídica olhe (Auditor 5, comunicação por videoconferência, dezembro de 2024.).

Apesar das ressalvas do auditor, fato é que as orientações da CRG têm força de lei, independente de seus meios de divulgação, ao ponto de alcançarem também instituições que não integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e que decidem aderir a ele. Mas essa força advém muito mais do pacto firmado entre auditores e corregedores, decorrente dos esforços de constante sensibilização, convencimento e aproximação, do que pela própria condição de órgão central que a CRG detém.

6.2 A CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO EM ENCONTROS VIRTUAIS

“No período de pandemia nós tentamos abraçar eventos online, mantendo o espírito da Corregedoria aceso” (Ex corregedor-geral da União 1 em palestra no Encontro Nacional de Corregedorias, ocorrido em novembro de 2024).

O canal da CGU no YouTube, com 82,4 mil inscritos (em setembro/2025), apresenta diversos subcanais que dizem dos eixos de trabalho desse órgão, dentre eles ouvidoria, auditoria pública, integridade etc. A parte destinada à CRG denomina-se Corregedoria e é nesse trecho que encontramos *playlists* (conjuntos de vídeos em sequência). Nesta seção pretendo apresentar dois: a Corregedoria – analisando o vídeo institucional de boas-vindas ao ano de 2025, como

um modo de coordenação dos trabalhos de todo SISCOR; e o PADCast, como dito acima, uma série de vídeos no formato podcast sobre temas da área de correição.

6.2.1 PADcast: “a correição de um jeito fácil, em poucos minutos”

Em maio de 2021 a CGU, por meio da Corregedoria-Geral da União, lançou o programa PADCast, no período da pandemia mundial pelo coronavírus. Conforme a divulgação feita no site do órgão, o objetivo era criar conteúdo frequente relacionado à correição, tratando de temas correcionais “de forma didática, com uma abordagem leve e dinâmica, para facilitar o entendimento por parte dos interessados”. A divulgação seria realizada por meio do [canal do Youtube da CGU \(@cguoficial\)](#) e no Portal de Corregedorias (<https://corregedorias.gov.br/>).

O nome do programa, PADCast, faz um trocadilho de podcast – conteúdo em áudio disponibilizado através de um arquivo ou streaming e disponível para o interessado ouvir quando quiser – com Processo Administrativo Disciplinar (PAD) – mecanismo da área correcional 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.

O primeiro episódio já está no ar e trata da atuação das unidades correcionais em casos que envolvem dano e extravio de bens públicos. Com duração de 18 minutos, ele aborda, entre outras questões, a [Instrução Normativa nº 4/2020](#), que estabelece o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O termo consiste em procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos, em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo.

Em formato de uma conversa descontraída, o tema do primeiro episódio é apresentado com exemplos práticos pela coordenadora-geral de Uniformização de Entendimentos da CRG (Descrição do PADCast no site da Corregedoria-Geral da União).

Com uma playlist de 15 vídeos, que foram sendo lançados paulatinamente, sem uma periodicidade específica, cada um deles abordando diferentes temas da área de correição, como por exemplo “primeiros passos de um processo administrativo disciplinar” ou “termos usados em processos disciplinares (investigado; acusado e indiciado)” e com slogan permanente de “assuntos correcionais, de um jeito fácil, em alguns minutos”.

Os episódios disponíveis são apresentados sempre por Carla Cotta, naquela ocasião ocupante do cargo de Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (DICOR/CRG/CGU), e Grazi Corazza, integrante da equipe de comunicação do Gabinete CRG/CGU. O primeiro episódio, sobre o tema “Atuação das Unidades Correcionais em casos que envolvem dano e extravio de bens públicos”, foi o de maior visualização, contou com 2,9 mil visualizações, há cerca de 4 anos.

Com o passar dos episódios, pela diversidade de temas abordados, havia a participação de outros auditores e a ideia central das falas continuou sendo vinculada à apresentação de elementos jurídicos de modo mais usual e corriqueiro, numa espécie de tradução dos termos e procedimentos de modo descomplicado e num ritmo de diálogo comum aos podcasts atuais – certo teor formal das comunicações foi sendo substituído, no decorrer dos episódios, por um tom mais informal e descontraído.

A pandemia pelo coronavírus, que assolou o Brasil e o mundo entre os anos de 2019 e 2021, deu impulso a formas de comunicação virtuais que até hoje – passado o período de isolamento social – continuam ganhando força nas instituições públicas. Muitas delas contrataram oficialmente plataformas de comunicação online, como Meet (Google) ou Teams (Microsoft), permitindo que reuniões e eventos pudessem ser realizados à distância. Com a CRG não foi diferente, de modo que para além do uso do Teams (para capacitações de oficinas, por exemplo), o canal oficial da Controladoria Geral da União no Youtube (<https://www.youtube.com/cguoficial>) ganhou força e adesão.

No ano de 2025 não houve mais edições. Carla Cotta informou em live no Youtube que o PADCast será ampliado e chamado de “bastidores correccionais”. Além disso, “vai ser noutro formato, com a presença de outros colegas da CRG e das corregedorias”. O modo de exposição dialogada de orientações, propostas pelos auditores aos corregedores, em linguagem mais informal e com objetivo de esclarecer questões específicas, decorrentes de dúvidas elencadas costumeiramente por esse público, difere da apresentação da *live* com o então corregedor-geral da União, que almejava oferecer uma visão mais geral – e oficial – do SisCor, bem como seus intentos para o ano que iniciava, conforme apresentarei a seguir.

6.2.2 Lives no Youtube: fortalecendo o Sistema de Correição

O *Evento ao vivo CRG e SISCOR - Abertura dos trabalhos 2025 - Projetos e Orientações gerais*, promovido pela Corregedoria-Geral da União, iniciou os trabalhos de 2025 junto ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor)¹⁰³. O evento teve como mediadora a auditora Clarice Kniehs, Coordenadora-Geral de Supervisão do SisCor,¹⁰⁴ e contou

¹⁰³ A transmissão ocorreu no dia 14 de fevereiro de 2025 (1h28min11seg) e contou com 453 visualizações em setembro de 2025.

¹⁰⁴ Clarice Kniehs substituiu o auditor Rodrigo Abijaodi Lopes de Vasconcellos, que assumiu a corregedoria na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL no início de 2025.

com a fala principal do então¹⁰⁵ corregedor-geral da União Ricardo Wagner de Araújo. Também participaram a auditora Carla Cotta, naquela oportunidade Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do SisCor (DICOR); a auditora Stefanie Groenwold Campos, integrante da equipe da Coordenação-Geral de Supervisão do SisCor (CGSISS); o auditor Bruno Wahl Goedert, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE); o auditor Daniel Pérez, na época Coordenador-Geral de Modernização (CGM); e o auditor Marcos Rodrigo Viriato Nascimento, integrante da Coordenação-Geral de Supervisão do SisCor da Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal da Corregedoria-Geral da União (CGSISS).

A live permitiu perguntas em tempo real e já no começo Clarice explicou que as perguntas eventualmente não respondidas seriam compiladas em arquivo word para futuras respostas. Com a palavra passada ao corregedor-geral, este iniciou comentando que apresentaria os projetos para 2025, especialmente pelo ano de comemoração de 20 anos do SisCor: “a gente quer reforçar ainda mais a importância do sistema de correição para a Administração Pública Federal e entregar ainda mais em relação ao que a gente fez no ano passado, no ano atrasado”.

A apresentação seguiu falando de uma série de indicadores estabelecidos no período mais recente, especialmente o Índice de Desempenho e Execução da Atividade Correcional - IDECOR, forma de controle e gerenciamento das corregedorias e que se assemelha muito a uma espécie de ranking entre unidades correcionais. O índice foi criado pela CRG em 2024 como uma forma de avaliar o desempenho das unidades de correição que integram o SisCor. Sua criação foi formalizada pela Portaria Normativa CGU n.º 181/2024 e ainda se encontra em fase de implementação.

O corregedor-geral também mencionou o “modelo de maturidade” denominado CRG-MM, criado pela Portaria Normativa CGU nº 27/2022, e que tem por objetivo a “elevação do nível de maturidade”:

O CRG-MM é uma ferramenta operacional, que visa a avaliar, fortalecer e aprimorar a gestão da atividade correcional através da definição de padrões de qualidade, princípios, processos e procedimentos aplicados mediante o percurso de etapas sucessivas de evolução. Tem por premissa proporcionar maior estabilidade e segurança aos executores e gestores da atividade disciplinar, considerando o seu papel como instância de integridade pública no combate à corrupção. (Apresentação

¹⁰⁵ Conforme mencionei na introdução desta tese, alguns ocupantes de posições de chefia no âmbito da CRG tiveram mudanças em suas posições, seja dentro da própria estrutura da Corregedoria-Geral, seja ocupando o cargo de corregedores junto a Ministérios e/ou Autarquias; inclusive, com a mudança no mais alto cargo da CRG, o de corregedor-geral, que nos meses finais da escrita do trabalho também sofreu modificação.

institucional CRG, Ricardo Wagner de Araújo, então corregedor-geral da União, comunicação em live, fevereiro de 2025).¹⁰⁶

Se por um lado o CRG-MM, em síntese, tem foco na avaliação e evolução da maturidade das unidades de correição, o IDECOR está voltado mais à supervisão da gestão da correição e, em boa medida, destaca a performance das unidades de correição, numa espécie de ranking por meio de notas que as corregedorias obtêm. A partir dessas notas, é “será possível analisar o cenário integral do SisCor, como um todo, identificando os pontos frágeis e selecionando as instituições onde há necessidade de uma atuação mais intensa por parte da CRG”.¹⁰⁷

Ambos os instrumentos de avaliação parecem ser temidos pelos corregedores, uma vez que cada unidade atua em um órgão com características específica e tem uma estrutura muito peculiar (ou quase nenhuma). Isto impediria uma “competição” justa, embora a CRG defenda a ideia de que são instrumentos que apoiam e integram a supervisão técnica do SisCor, com os objetivos de promover e melhorar a gestão e fortalecer as atividades de correição.

O então corregedor-geral da União mencionou que o SisCor contava com 257 órgãos de corregedorias e que em 2025 o CRG-MM seria colocado em “transparência ativa”, ou seja, publicizado no site institucional. Se a unidade de correição não participa desse modelo de maturidade, também não vai participar do IDECOR. Em 2020, ano da primeira aplicação do CRG-MM, a participação das corregedorias foi facultativa e contou com a adesão de 117 unidades correcionais. Já em 2022, ano da segunda aplicação – obrigatória a todas as unidades do Poder Executivo Federal –, houve a participação de 100 corregedorias (de um total de 125), sendo que 14 unidades não completaram o processo e 11 não participaram. As avaliações das instituições federais de educação ficaram postergada para o ano de 2024¹⁰⁸.

Embora esses instrumentos de avaliação e controle não sejam objeto específico da tese, é importante chamar atenção para eles, uma vez que resultam em modos de uniformização e aprimoramento não apenas de entendimentos e normas, mas das próprias formas como as unidades de correição são estruturadas, tanto do aspecto de seus espaços físicos e equipes de

¹⁰⁶ <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/servicos/eventos/siscor-procor/encontro-nacional-de-corregedorias-18-anos-do-siscor/apresentacoes/ModeloDeMaturidadeCorrecionalVerso3.0.pdf>, acesso em: 25 set. 2025.

¹⁰⁷ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/crg-lanca-o-idecor-indice-de-desempenho-e-execucao-da-atividade-correcional-do-siscor>, acesso em: 25 set. 2025.

¹⁰⁸ Conforme apresentação disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/servicos/eventos/siscor-procor/encontro-nacional-de-corregedorias-18-anos-do-siscor/apresentacoes/ModeloDeMaturidadeCorrecionalVerso3.0.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2025.

servidores que as compõem, bem como da forma como essas corregedorias dão andamento aos processos correccionais. A ideia de corregedorias “fortes e maduras” vem neste sentido:

Eu acho importante também ficar claro aqui para vocês, é o que eu sempre falo, que o sistema [SisCor], não adianta ter um órgão central forte sem as unidades, como um todo. Não são apenas 10, 20, 30 [corregedorias] setoriais estarem, vamos dizer assim, maduras, fortes e com uma estrutura adequada para os desafios. Mas cada vez mais, principalmente hoje, a gente nesse 2025, completando esses 20 anos, a gente precisa que cada vez mais o padrão seja de que a gente tenha unidades efetivas de correição instituídas. Então, se vocês precisarem de um apoio nosso, uma conversa, uma reunião, por questões que dependam dos gestores, dos dirigentes, também podem contar conosco nesse trabalho (Ricardo Wagner de Araújo, então corregedor-geral da União, comunicação em live, fevereiro de 2025).

A fala do corregedor-geral reflete a dificuldade que muitos corregedores enfrentam em seus órgãos e aqui me refiro especialmente aos das instituições federais de ensino, uma vez que a atividade finalística desses órgãos é o ensino e não a correição.

Também é preciso destacar que um dos aspectos que mais distingue as universidades é a autonomia (pelo menos em tese, conforme a previsão constitucional) e o fato de serem geridas de forma colegiada e terem a maior parte dos cargos de direção preenchidos por eleição. Esses dois aspectos, juntos, as tornam tanto mais refratárias a determinações externas sobre seu funcionamento, como também fazem com que a própria administração superior (reitoria) tenha poderes limitados para impor condutas de forma verticalizada (à diferença da estrutura decisória de um ministério, por exemplo).

Talvez por isso as unidades de correição das universidades e institutos federais geralmente contam com poucos servidores, o que resulta em condições de trabalho muito distantes da realidade de corregedorias de ministérios, por exemplo, as chamadas setoriais, que contabilizam um número maior de servidores lotados.

Para 2025 o corregedor-geral indicou um plano de trabalho específico, voltado a uma construção colaborativa entre CRG e corregedorias, com o envio de um formulário de consulta, para estimular a construção dos planos de ação em 2025 para todas as unidades participantes do CRG-MM 2024. Segundo ele, “as atividades sugeridas no formulário serão essenciais para melhor aproveitamento nas oficinas de apresentação de boas práticas e de construção de plano de ação, que estão sendo elaboradas pelo time da CRG”. De fato, a CRG age como um time.

Sobre o IDECOR, apresentou que elementos de avaliação envolvem indicadores do desempenho correccional e indicadores de gestão. O cálculo do desempenho correccional

compreende o tempo (celeridade) dos processos e efetividade, considerando para isso ao menos um servidor penalizado ou um termo de ajustamento de conduta celebrado:

É um pouco nesse intuito de cada vez mais a gente ter as informações disponíveis e claras, para inclusive mostrar a importância do Sistema de Correição para os mais diversos níveis. A gente fala sempre: durante muito tempo se falou muito em combate à corrupção, valimento do cargo, fraude à licitação etc. A gente passa por um momento de forte atuação em relação à prevenção e enfrentamento e combate a assédios e discriminação. E um outro ponto que já tem crescido significativamente e a gente imagina que vai aumentar ainda mais é a possibilidade da resolução consensual dos ilícitos administrativos. Hoje a gente só tem o TAC [termo de ajustamento de conduta], mas a nossa intenção ao longo do ano é conversar com vocês e expor o nosso projeto de atualização do regulamento de responsabilização disciplinar dos servidores públicos federais. Não vou entrar nisso [agora], mas esse é um grande foco também que a gente vai ter que enfrentar. E espero que em breve a gente consiga mostrar essas soluções em menor tempo, e na medida da razoabilidade e proporcionalidade, conseguir resolver as questões menos graves, mas também as questões mais gravosas (Ricardo Wagner de Araújo, então corregedor-geral da União, comunicação em live, fevereiro de 2025).

Como visto, acompanhar as práticas dos auditores da CRG permitiu identificar *normas faladas*, que emergem dos diferentes encontros entre esses agentes públicos e os corregedores das instituições públicas do Brasil. Nesse caminho, é importante destacar que, em paralelo aos Encontros de Corregedorias e as reuniões produzidas, o órgão central do SisCor construiu, com o passar dos anos, um modo estreito de comunicação com os corregedores. A acessibilidade e a proximidade são qualidades muito destacadas pelos corregedores com os quais tive a oportunidade de acompanhar os trabalhos e realizar entrevistas.

Para além dos esperados e celebrados Encontros de Corregedorias e das *lives*/podcasts postados no site oficial da Corregedoria-Geral da União no Youtube, os auditores promovem a aproximação dos corregedores das instituições por grupos no aplicativo Telegram, em oficinas virtuais e presenciais, sobre diferentes temas da área do direito administrativo sancionador (ofertadas pela própria CRG ou sob demanda de instituições públicas, fazendo com o que o auditor ministrante viaje pelo país, ao encontro dos corregedores), salas de atendimento virtuais para esclarecimento de dúvidas (como por exemplo, o do sistema e-PAD, do qual falaremos mais adiante) e monitorias constantes, com programação contínua e que fazem parte do Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo em Corregedoria - Prodea, instituído pela Portaria n. 196, de 17 de janeiro de 2020, com objetivo de “desenvolver competências e habilidades de servidores que atuam em atividades da área correcional”, oferecendo “gratuitamente atividades que compreenderão, entre outros, treinamentos, oficinas, seminários, bem como cursos presenciais, semi-presenciais e à distância”.

O empenho demonstrado pela CRG em se aproximar das “pontas” do sistema de correção, que o capítulo buscou descrever, permite retomar a reflexão acerca das margens do Estado e traçar um paralelo com a descrição de Bachtold (2016) sobre um mutirão de “busca ativa” realizado pelo governo federal no Pará para cadastrar famílias ribeirinhas em programas sociais, que a autora integrou como pesquisadora e representante do Estado.

Sob o lema “É o Estado chegando aonde a pobreza está”, a estratégia de busca ativa pretendia encontrar as pessoas consideradas “invisíveis” e incluí-las nos programas sociais do governo federal. Entretanto, como propõe Bachtold, a decisão de ir até onde essas pessoas se encontravam, numa decisão clara de querer enxergá-las (“quando a montanha não vai a Maomé, Maomé precisa ir até a montanha”); não significa que elas não estivessem envolvidas anteriormente em outras relações com o Estado:

No encontro do Estado com suas margens, torna-se imprescindível questionar qual Estado aportava nas comunidades e quais eram os “invisíveis” que ele buscava. Reconhecidas por outras faces do Estado, essas pessoas, em sua maioria, ainda não eram enxergadas como sujeitos de direitos, não estavam incluídas nos programas sociais, não recebiam os benefícios que lhe eram devidos; entretanto, lidavam, cotidianamente, com outras faces do Estado, seja quando se deslocavam até as instituições estatais, seja quando, em suas casas, vivenciavam as opressões e violências advindas do próprio aparato estatal. Elas eram “invisíveis” apenas para uma das faces do Estado, a que se propunha benevolente, inclusiva e menos desigual; portanto, tornar-se “visível” a essa face do Estado significaria ter seus dados registrados e monitorados no CadÚnico e obter, em troca, acesso às políticas sociais do governo. [...] O encontro do Estado com suas margens dá-se de modo constante para as pessoas que nelas habitam, mas seus efeitos não são possíveis de serem previstos. Por mais que se afaste do rio, é impossível evitá-lo. Nas margens, no entanto, constrói-se e recree-se a cada cheia, seja nas novas ilhas formadas ou nas áreas mais afastadas do rio. No encontro com o Estado, as margens se modificam, sejam elas as margens do rio, dos corpos, dos documentos, da comunidade (Bachtold, 2016, p. 273).

Minha pesquisa de campo, porém, identifica agentes – os corregedores das instituições – que, apesar de não integrarem o centro – a CRG em Brasília –, não estão, de forma alguma, invisíveis. Ao contrário, suas práticas e os modos de condução dos processos correccionais em suas instituições estão sob a atenção dos auditores, à medida em que empreendem um intenso movimento de aproximação.

Embora o que se faça dentro de cada instituição possa ser desconhecido ou distante daquilo que a CRG entende sobre determinada conduta ilícita administrativa, por exemplo, os auditores sabem que não é possível obter a desejada unificação de entendimentos senão pelo convencimento e a adesão dos corregedores. Como órgão central, portanto, a CRG se coloca nas pontas fomentando relações de confiança e segurança entre os agentes.

O que se faz em cada caso concreto, dentro de cada instituição das mais diversas áreas, só vai ser como a CRG orienta se houver adesão. Ainda que haja meios de controle, como o CRG-MM e o IDECOR, e o modo como o ePAD também funciona como forma de monitoramento da CRG sobre os corregedores, a uniformidade de procedimentos total é impossível. A adesão realmente dependerá de elementos como o fortalecimento do sistema de Correição e isso se dá a partir de relações de confiança. A confiança, por sua vez, advirá de uma aproximação entre auditores e corregedores. O fortalecimento, a seu turno, é representado por uma uniformidade que resulta em coesão. Pensar de mesma forma e não cada um fazer do seu jeito indica um horizonte de “segurança”, almejado pela CRG.

7 O PROJETO ePAD

“Nós estamos tentando dotar o ePAD de recursos que facilitem a vida de quem trabalha nessa área, porque é complicado: o direito disciplinar do Brasil tem uma série de novos institutos que não existem, sem previsão na Lei 8.112. Por exemplo, essas questões de assédio, agora é que se está começando a legislar no âmbito administrativo. E o direito administrativo vive muito disso que a gente está tentando fazer agora, que são precedentes. Por quê? Porque nas lacunas existentes na lei você sempre vai se basear em algo que supra isso, então é um precedente, é uma nota técnica da CGU, é um manual da CGU, esse tipo de solução....” (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Este capítulo apresentará, finalmente, o ePAD, um sistema eletrônico de gerenciamento da atividade correcional, como definido pela própria Corregedoria-Geral da União. Se a “história dos arquivos traz consigo uma pré-história dos computadores”, conforme asseverou Vismann (2008, p.163), a notoriedade de um sistema eletrônico, que necessita de máquinas para funcionar, concatenando documentos, entendimentos e feitura de direitos emerge como uma produção normativa complexa que materializa teorias de Estado dos auditores da CRG.

O ePAD foi minha porta de acesso ao campo, uma vez que era ele, apenas, que eu pretendia inicialmente explorar: interessava-me o impacto do uso de recursos de tecnologia da informação (sistemas informatizados/automatizados e inteligência artificial) na feitura de um moderno direito administrativo sancionador, à inspiração de estudos recentes que se dedicaram a entender o que o manejo desses artefatos produz na *fabricação* de direitos e formas de tramitação/construção de processos judiciais (tais como Balsa, 2025 e Munhoz, 2022).

Nessa linha, é preciso mencionar que conheci o sistema por ofício de meu próprio trabalho como servidora pública de uma universidade federal: a partir de meados de 2020, os processos disciplinares deveriam passar por este novo sistema, que tomava a curiosidade e o receio de agentes públicos que se envolviam em trabalhos disciplinares.

Participando de treinamentos promovidos pela CRG/CGU, assistindo a *lives* de apresentação do sistema, oficinas presenciais, entrevistando auditores envolvidos na construção do ePAD (desde sua ideia até sua constituição), servidores de instituições federais de ensino, consultando normativas que iam da sensibilização dos corregedores das instituições até aquela que tornou obrigatório seu uso e ouvindo esses servidores que tiveram de aprender a fazer

processo com esse novo recurso, foi possível notar emergir da etnografia não apenas um projeto de um sistema eletrônico, mas os contornos do próprio Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Conforme demonstrei nas páginas seguintes, o ePAD condensa três modos normativos empregados pela CRG para disseminação de entendimentos: normas escritas, faladas e em sistema, tudo isso envidando esforços para a construção de práticas de corregedoria mais uniformes e, por essa razão, entendidas como mais justas.

7.1 “O PAD MUDOU”: O PROCESSO DISCIPLINAR EM UM SISTEMA ELETRÔNICO

Os sistemas fazem parte da correição muito antes do ePAD e o uso de tecnologias para a consecução de objetivos na burocracia tem sido objeto de análises acadêmicas há pelo menos duas décadas. No artigo “Moralidade e tecnologia: o fim dos meios¹⁰⁹”, por exemplo, Latour (2002) destaca que a tecnologia não deve ser vista apenas como um meio neutro para alcançar fins humanos, mas como um agente moral que participa ativamente na constituição da ação humana e na formação da sociedade. Nessa via de compreensão, o ePAD condensa esta potência geradora de realidades, uma vez que solidifica, dentro de diversas instituições públicas brasileiras, o ideal de Estado e de serviço público produzido pelos auditores da CRG.

7.1.1 Por que mudar?

O antecessor do ePAD, o programa CGU-PAD, é velho conhecido dos corregedores das instituições. Mas, ao contrário do ator principal deste capítulo, pouco ou nada produzia: por meio dele as corregedorias deveriam cadastrar os processos correccionais com “vida” em suas unidades, de modo que a CRG tivesse todas as informações do que se passava dentro das instituições em matéria correccional. Era, portanto, uma espécie de repositório ou sistema-arquivo, em que se anotavam os dados de um processo administrativo disciplinar concluído, por exemplo. O sistema não colaborava com a gestão dos processos e se tornava mais uma tarefa – dentre tantas – no âmbito das unidades correccionais, o que gerava insatisfação entre seus usuários. A respeito disso comentou o ex-corregedor-geral da União 1 durante palestra no

¹⁰⁹ Morality and Technology The End of the Means (título original).

Encontro Nacional de Corregedorias que aconteceu em novembro de 2023, em Brasília, em comemoração à “maioridade” do SisCor:

A gente não pode ficar com um sistema parado em que a pessoa cadastra, cadastra e cadastra, e não tem vantagem nenhuma para ficar assim [tal como era considerado o anterior sistema, o CGU-PAD]. E daí a gente pensa nesse sistema do ePAD [...] ser um processo já auto produtivo, auto construtivo, em que você preenche campos e ele faz o processo (Ex-corregedor-geral da União 1, palestra, novembro de 2023).

Do ponto de vista acadêmico, conforme mencionei acima, o uso de máquinas para tramitação de processos e constituição de direitos vem sendo objeto de estudo por diversas áreas de conhecimento e notadamente pela antropologia, pela emergência da utilização de recursos de tecnologia da informação e inteligência artificial em sistemas burocráticos e judiciais, assim como já catalogou Munhoz (2022) em sua etnografia das ferramentas digitais no Superior Tribunal de Justiça:

Próximas ou apartadas das grandes empresas de tecnologia, é fato que a bibliografia a respeito do que se chamou de culturas de mediação eletrônica (Eisenlohr, 2004), cibercultura (Escobar, 1994; Levy, 2003, 2010; Rifiotis et al., 2010), estudos dos mundos virtuais (Malaby, 2009), das mídias digitais (Coleman, 2010), assim como as etnografias em/dos/sobre contextos digitais (Hine, 2005, 2015; Lins; Parreiras; Freitas, 2021) e os trabalhos reunidos sob o rótulo de antropologia dos dados e dos big data (Douglas-Jones; Walford; Seaver, 2021), ou, ainda, da antropologia digital (Horst; Miller, 2012; Cesarino, 2021), com todas as muitas especificidades no que se refere às abordagens metodológicas, às alianças teóricas e mesmo aos objetos empíricos inspecionados, tem crescido vertiginosamente nos últimos anos, embora, talvez seja importante retomar, o desenvolvimento da cibernética, fundamental aos desdobramentos contemporâneos desses campos de estudo, tenha se estabelecido há mais de 70 anos (Ruyer, 1954; Wiener, 2017; Bateson, 1972) (Munhoz, 2022, p.156).

O ex-corregedor-geral da União 1, por sua iniciativa, é considerado entre corregedores das instituições como “pai do ePAD”, pela sua experiência na elaboração de sistemas em outras oportunidades em que esteve à frente da gestão de pastas governamentais importantes:

Quando ele chegou [na CRG], já tinha uma ideia de criar um sistema, de fazer um sistema para facilitar principalmente a elaboração de peças e tal, facilitar o trabalho das comissões. A gente iniciou esse projeto, ele criou a coordenação [Coordenação-Geral de Modernização– CGM, ligada ao gabinete do corregedor-geral da União] com o Auditor 8, e aí a gente iniciou esse projeto de criar um sistema, que veio a ser o ePAD, lá em início de 2019. Já tinha processo eletrônico, já tinha o SEI [Sistema Eletrônico de Informação], que foi criado pelo TRF4 [Tribunal Regional Federal da 4ª Região], mas a gente queria ter um sistema para PAD, e não só para a condução do

processo, mas para gerenciar, para os dirigentes. Então ali começa o ePAD (Ex-corregedor-geral da União 2, comunicação por videoconferência, abril de 2025).

Para fazer isso, reuniu uma equipe à qual caberia a responsabilidade de criar um sistema especial para a correição. Foi chamado então o Auditor 8, que assumiu a Coordenação-Geral de Modernização – CRG, composta de servidores que se dividiam entre áreas de direito e tecnologia da informação, dedicados à elaboração do sistema, aos treinamentos dos servidores federais e à disseminação do seu uso, bem como ao convencimento de diferentes órgãos públicos do Brasil, para além daqueles integrantes do SisCor, tais como Estados e municípios. A seguir, os relatos de alguns componentes da equipe da CGM:

Quando o senhor chegou na CGU, depois da pandemia, o ePAD já tinha começado ou o senhor participou disso?

Já tinha começado, já se trabalhava. Um pouco antes do início do ePAD, o corregedor me convidou e eu fui à Corregedoria dar uma palestra sobre o funcionamento da corregedoria digital do MDIC [Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços]. Daí começou o desenvolvimento do ePAD, que eu acho que foi uma decisão acertada, a Corregedoria-Geral da União tomar para si o oferecimento desse tipo de solução, extremamente acertado. Quando eu cheguei, o corpo do ePAD já estava, já tinha funcionamento, a parte de admissibilidade já funcionava, o que se tornou obrigatório depois para o PAD, e a partir daí as novas funcionalidades foram sendo implementadas muito também em função da nossa percepção da equipe, das necessidades que as corregedorias demonstraram (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Eu vim para a equipe quando Auditor 8 me convidou, quando ele assumiu a Coordenação-Geral de Modernização. E, quando ele chegou, o desafio era criar, porque o ex-corregedor-geral da União 1 já tinha isso na mente dele. Ele queria um outro sistema. Ele não queria nem um CGU-PAD melhorado. Ele queria que o sistema ajudasse a comissão. Que não fosse um sistema de prestação de contas, e sim um sistema de uso no dia a dia. Então, o desafio foi criar, desenvolver um sistema com esse foco. Para o uso do dia a dia, não para chegar lá no final de tudo feito e fazer a prestação de contas, né. Eu diria que isso é um desafio para quem tem hábitos de só prestar contas no final, de quem às vezes não tem essa questão do uso da tecnologia no seu dia a dia. Bom, isso eu também diria que é um desafio que está mais para a área comportamental. Por mais que se ofereça a ferramenta, é uma questão de comportamento, de hábito, enfim. Porque, sim, a tecnologia está sendo disponibilizada, mas a pessoa tem que querer utilizar também. Não tem jeito. E aí tem gente que tem mais familiaridade, tem gente que não tem, tem mais dificuldade (Auditor 7, comunicação por videoconferência, dezembro de 2022).

A equipe do ePAD deu uma liga, foi muito bem selecionada, então a gente vê que todo mundo está engajado, cada um na sua área, mas há um sentimento de equipe. Eu mesmo, se estou no balcão [de atendimento virtual], se estou com um problema, uma coisa que eu não consigo resolver, chamo o Auditor 7, ele entra - que é um dos pais do ePAD - e é assim, a equipe trabalha muito sinergicamente (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Bom, minha formação é Ciência da Computação e eu estou na CGU desde 2004. Foi a primeira turma de TI. Naquele momento eu comecei a trabalhar na Diretoria de Tecnologia da Informação e fiquei por lá durante 16 anos, um pouquinho mais. Atuei

atendendo a diversas áreas da CGU: a SFC [Secretaria Federal de Controle Interno], a Auditoria, alguma coisa também da Corregedoria, mas eu estava ligado à TI, de fato. Eu não trabalhava em nenhuma dessas áreas diretamente. Tocava os projetos de TI que eram encaminhados para a Diretoria. Depois desse longo período lá na Diretoria de Tecnologia, eu acabei querendo experimentar novos ares e aí surgiu o convite da Corregedoria para que eu pudesse trabalhar lá. Eu já conhecia o Auditor 8 de outro trabalho, um trabalho que eu tinha feito junto com a Diretoria de Gestão Interna, ele trabalhava lá também nessa época. E aí ele acabou me fazendo esse convite de ir para a Corregedoria. A gente já tinha alguma afinidade e eu acabei aceitando. E, desde então, eu estou integrando a equipe e ajudando com o projeto. A minha atuação é um pouquinho diferente da atuação dos outros colegas da equipe. Eu acabo botando um pouco mais a mão na massa, né? Dependendo da demanda que a gente tem, eu acabo me integrando ao time de TI da Diretoria de Tecnologia novamente e ajudando a construir algumas funcionalidades do sistema. Então, assim, de fato, eu programo. Dizer o que o sistema tem que fazer e conversar com os usuários da própria Corregedoria para ver quais são as necessidades que ainda não estão atendidas, para coletar o tipo de informação que a Corregedoria está precisando produzir, quais seriam os meios para produzir essas informações. E, além dessa parte, de colocar, de codificar, também ajudo a construir algum painel gerencial. [...] A gente tem um painel chamado Correição em Dados, onde a gente compila ali os diversos dados da quantidade ou outras bases de dados que a gente tem, né? [...] Eu fico com a parte do programa também. Assim, não é tudo que eu faço em relação ao meu programa, porque existem coisas que envolvem aspectos arquiteturais, tecnologia. E aí, a DTI precisa estar mais junto para fazer essas definições. Mas, uma vez que eu não esbarro em nenhuma coisa que precisa ser definida por eles, eu atuo fazendo implementações também (Auditor 10, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

O ePAD foi pensado, segundo os auditores entrevistados, para resolver um problema relacionado à atividade correcional, de eficiência, efetividade e de escassez de recursos humanos. Nesse sentido, é importante recordar que a atividade correcional é uma atividade-meio, não é uma atividade finalística das instituições públicas (apenas da CRG):

É uma resposta de um órgão, de uma entidade, a condutas que não são compatíveis com a moralidade, com os deveres, enfim, que a pessoa tem que ser sancionada ou tem que celebrar algum acordo, então é uma atividade basicamente típica de Estado, é uma atividade criada pela Administração Pública para a Administração Pública, para gerir esse tipo de situação, responsabilizar quem deve ser responsabilizado, investigar o que tem que ser investigado e responsabilizar quem tem que ser responsabilizado (Auditor 8, comunicação pessoal, novembro de 2023).

Por se tratar de uma atividade típica estatal, existe a compreensão de que um sistema nunca seria elaborado a contento pela iniciativa privada – ainda que houvesse interesse de desenvolver um programa ou sistema que estaria fora do mercado privado. Além disso, o sistema é gratuito, ou seja, a corregedoria não precisa custear sua utilização:

[...] por ser uma atividade típica, a gente tem que entender que ou a Administração faz e faz bem-feito de uma vez só, de forma a atender todas as necessidades do Poder Executivo Federal e de Estados e municípios, ou então a gente sempre vai ficar vivendo os mesmos problemas, as mesmas deficiências, o mesmo cenário que todo

mundo critica, que a atividade não é séria, que não é efetiva, que não é uma atividade nem um pouco intuitiva, que tem diversos detalhes que têm que ser seguidos. E a própria legislação, ela foi pensada para que os pares pudessem avaliar as condutas de quem está sendo investigado e de quem está enrolado em processo, é uma coisa típica do Estado mesmo. Então a gente quer melhorar a qualidade dessa atividade por meio de um sistema que cada vez mais tem que ser intuitivo, amigável, fácil de utilizar, para que a uma pessoa que nunca atuou e não domina a atividade correcional se possa dizer assim: olha, você vai tocar esse procedimento, mas tem essa ferramenta que te ajuda e essa ferramenta que vai te mostrar quais são as peças, os entendimentos que você pode usar, o que você de fato está apurando (Auditor 8, comunicação pessoal, novembro de 2023).

Digna de atenção é a apresentação do início do treinamento do ePAD que realizei em 2022, pela plataforma Teams. Num curso de cerca de oito horas de duração, o auditor 7, ministrante, assim expôs a origem do ePAD, também relacionada ao fato de que muitos processos, no âmbito das diversas instituições do país, ou não reuniam elementos suficientes para que houvesse algum tipo de condenação do servidor acusado, ou demoravam mais tempo do que a lei permite, gerando prescrição. Para solucionar esses problemas, um sistema foi criado e, dentro dele, a “matriz de responsabilização”:

O ePAD surgiu no contexto em que a CGU identificou, do ano de 2015 a 2018, que existiam um pouco mais de 2.300 procedimentos instaurados. Desses 2.300 procedimentos, cerca de 65% não geravam nenhuma apenação. Não que o objetivo seja apenas o servidor, mas o que foi identificado é que muitos processos eram instaurados sem ter os elementos mínimos, os elementos objetivos mínimos para instaurar um PAD. Com base em qualquer notícia, instaurava-se um PAD lá dentro para investigar se existiam os elementos ou não. E o que é que acontecia? Além de muita ausência de materialidade¹¹⁰ que gerava arquivamentos, acontecia também um prazo muito longo do PAD, gerando muitas prescrições, cerca de 19% dos processos que poderiam ser apenados já estavam prescritos. Então, levava-se cerca de 441 dias, em média, da instauração até o julgamento final. Mais de um ano. Isso foi identificado, e para melhorar com isso, a CGU desenvolveu o ePAD a partir de 2019 com essa finalidade de realizar uma análise objetiva dos casos, das demandas, através da construção de uma matriz de responsabilização. A matriz de responsabilização, basicamente, seria identificar o que ocorreu, o fato, quem fez aquilo, ou seja, o agente ou o ente privado que realizou a conduta, a própria conduta, ou seja, a ação ou omissão, as evidências dessa conduta, o nexo de causalidade, ou seja, elementos objetivos para ser instaurado apenas um procedimento que tivesse esses elementos para que fosse instaurado.

O auditor 7, apresentador do curso, indicou também a lei como reforço ao sistema: a nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) previu, em seu artigo 27, a

¹¹⁰ Materialidade devendo ser entendida como a existência de um fato que possa configurar ilícito administrativo, e autoria como a identificação da conduta e do seu possível autor (conforme ensinado em curso sobre matriz de responsabilização).

criminalização do ato de requerer ou instaurar inquérito policial, procedimento investigatório criminal ou qualquer procedimento investigatório administrativo quando não há indícios da prática de um ilícito ou infração, excetuando, em seu parágrafo único: “Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada”.

Foi reforçada essa necessidade com a aprovação da Lei de Abuso de Autoridade, que foi também em 2019, por conta do novo crime, instaurar procedimento tanto criminal quanto administrativo, sem os elementos, sem nenhuma base. Por isso que a própria Lei de Abuso de Autoridade acentua que não é crime se tivesse sido feita uma investigação, como a IPS [investigação preliminar sumária], por exemplo. A gente vai ver aqui no curso que nós vamos instaurar uma IPS e dela vai gerar um PAD. Além disso, essa análise objetiva melhora, apoia o gestor na tomada de decisão, que vai ter uma análise por conduta, ou seja, ele vai ter lá o agente, as condutas e vai poder gerir como instaurar o PAD, quem vai instaurar contra quem. Pode unir no mesmo procedimento mais de uma conduta, mais de um agente, ou dividir, colocar agentes diferentes em cada procedimento, ou seja, apoia o gestor nessa tomada de decisão, evitando aquelas peças genéricas. O gestor pegava uma nota técnica e dizia: “mas vamos instaurar o PAD contra quem?” [...] (Auditor 7, treinamento online ePAD, novembro de 2022).

O sistema passou a ser obrigatório para o gerenciamento das informações correcionais no âmbito do Poder Executivo federal por meio da Portaria CGU n.º 2.463 de 2020. Apesar desse comando normativo que orientava a utilização obrigatória do sistema, houve uma espécie de período de transição, no qual a CRG iniciou um movimento de intensa divulgação e capacitação dos corregedores, de modo a sensibilizá-los para o uso. Em 2022, então, adveio o Ofício Circular n.º 214/2022/CRG-CGU determinando expressamente, agora sim¹¹¹, a obrigatoriedade do uso do ePAD pelas corregedorias. A CRG mantém a página do sistema disponível e nela é possível ter acesso não apenas a toda a legislação correspondente ao sistema, como à inscrição em treinamentos, balcões de atendimento e tutoriais diversos.

Diante dessa apresentação, é preciso alertar a quem lê que a pesquisa de campo mais detida sobre o ePAD ocorreu entre os anos de 2022 e 2023. Desde então já identifiquei uma série de mudanças no processamento eletrônico, como há de ser esperado na formulação de uma ferramenta que avança em compasso com as modificações normativas correcionais, com a versão mais recente denominada 7.1. Por esse motivo, é possível que o sistema tenha sofrido alterações em relação ao que descrevo, sem que isso, contudo, impacte nas conclusões sobre a

¹¹¹ Contudo, em sequência houve ainda a emissão do Ofício Circular n.º 224/2022, que prorrogou a data para a utilização obrigatória do sistema para 30/12/2022. Disponível em https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/institucional/sistemas-correccionais/sistema-epad/obrigatoriedade-do-epad-no-executivo-federal/sei_cgu-2542400-oficio-circular.pdf/view, acesso em: 01 out.2025.

potência do ePAD como ferramenta de implementação de teorias de Estado formuladas pelos auditores da CRG.

Conforme os relatos acima indicam, o desenvolvimento do ePAD começou com a estruturação da matriz de responsabilização, gerando minutas de peças necessárias ao processo administrativo disciplinar (por exemplo, atas, intimações e decisões) e permitindo a guarda de papéis de trabalho. Depois, progrediu para o processo eletrônico correcional – PEC, com banco de argumentos e entendimentos, com auxílio de ferramenta de inteligência artificial, a EVA, sobre a qual falarei mais adiante. Embora a iniciativa de construção do sistema tenha partido da CRG, seu desenvolvimento se deu pela interação da equipe com diversos corregedores de instituições, buscando implementar funcionalidades que o tornassem mais ajustado às necessidades dos órgãos.

O sistema, que é destinado inicialmente aos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, passou a ser utilizado em larga escala também por estados e municípios, por livre adesão. Em contrapartida, o próprio ePAD possibilita essa customização, de modo a abarcar as necessidades (e particularismos) das mais diversas corregedorias das instituições do Brasil:

E o ePAD, apesar de ter a base da Lei 8.112, como ele é utilizado também pelas estatais e outras instituições federais, então ele tem essa flexibilidade de você compor dentro do sistema, trazer para dentro do sistema essas outras normas de direito administrativo que regem a atuação dos servidores e empregados públicos. E agora, com a nacionalização, mais ainda, porque a gente agrega ao sistema as normas próprias desses órgãos. Então, a gente tem que adequar o sistema para conversar com esses enquadramentos, essa legislação local, porque muitos têm a 8.112 como referência, mas existem as particularidades. A gente tem, por meio de um outro sistema, que é o Banco de Sanções, a gente abre para esses órgãos cadastrarem a legislação lá em seus enquadramentos. Essa legislação é puxada automaticamente para o ePAD e aí os órgãos conseguem, ao usarem o sistema, fazerem os seus enquadramentos com base na norma própria deles (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

É interessante observar que ao mesmo tempo em que o sistema é forjado, um intenso esforço na capacitação dos usuários é promovido pela CRG, em paralelo. Duas frentes de trabalho muito intensas, tanto no desenvolvimento do sistema, de modo que fosse o mais amigável e prático possível, quanto na difusão de seu uso entre os corregedores das instituições:

E hoje, especialmente, a tua função com o ePAD é qual?

Eu fico mais à frente nessa parte de especificação do sistema, testes daquilo que a gente demanda para a DTI [diretoria de tecnologia da informação] e eles devolvem para a gente. Aí eu faço os testes para ver se essas funcionalidades estão de acordo com o que a gente pediu. Eu também dou monitorias periódicas. A monitoria, para quem quiser entrar, está livre. Não tem inscrição, não tem nada. Só para tirar dúvidas,

às vezes trazer alguma novidade. E fico de suporte para o pessoal, caso tenha dúvidas. Tem o pessoal do balcão [de atendimento]. O balcão virtual está disponível todos os dias, das 14h30, eu acho, até as 17h30, mais ou menos. E as pessoas podem agendar. Participo de reunião também, muitas reuniões com os órgãos para ajudar na internalização.

Ultimamente, participo de muitas reuniões para ajudar a customizar peças. Por exemplo, hoje de manhã estava em reunião com a Transurb, lá de Porto Alegre, que eles estão querendo peças customizadas para eles, do jeito que eles acham interessante. Isso tem sido mais comum, acho que as pessoas têm usado mais e têm percebido essa facilidade de gerar peças com a cara dela, da unidade. Porque o que a gente faz tem uma versão padrão. Só que você pode pedir para a gente ajustar as peças para ter a boa questão da forma como funciona um órgão. Ter mais a cara do órgão. E, na segunda, começou um sprint de desenvolvimento nosso. Não sei se você sabe o que é isso. A sprint é uma lacuna de desenvolvimento da DTI e uma das funcionalidades foi a gente disponibilizar essa ferramenta de customização para os órgãos, que hoje está disponível só para a gente. Por isso acaba que se concentra. A gente agora vai descentralizar, vai fazer com que isso fique disponível para que os próprios órgãos possam fazer essas customizações. Eu trabalho muito de apoio também, tirar dúvidas do pessoal que está em reuniões. Mas muito mais nessa parte de especificação, teste, elaboração de novas funcionalidades, esclarecimento do funcionamento do sistema (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

7.1.2 Por *quem* mudou?

Quando separei o extenso material reunido a respeito do ePAD, pensando na estruturação do capítulo destinado a reflexões sobre o sistema, quatro nomes principais emergiram como os daqueles a quem se atribui uma parcela importante de autoria da ideia do projeto. Sem dispensar a colaboração de uma equipe mais ampla (dos auditores da Coordenação-Geral de Modernização - CGM), cada qual com suas atribuições e competências, forçoso é reconhecer que o sistema surge, primeiro, das inquietações de um ex-corregedor-geral da União 1 (personalidade que apresentei melhor no capítulo 2), que entende a necessidade de promover a criação de um sistema. Também aproveitando a boa prática de um auditor muito experiente (Auditor 11), falecido durante o período da pesquisa de campo, que já havia implantado um projeto chamado corregedoria digital no Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Além disso, a ideia de criação de uma matriz de responsabilização elaborada pelo Auditor 6 (na oportunidade, ocupante do cargo de corregedor de ministério), com objetivo de simplificar e otimizar o início do processo disciplinar, modulando um enquadramento que seria aproveitado no decorrer de todo seu desenvolvimento e tramitação. Para executar esse intento, foi convocado especialmente o Auditor 8 que liderou os trabalhos da CGM no período de fevereiro de 2019 até junho de 2025. O ex-corregedor-Geral 1 explicou como foi esse processo.

Quando o senhor chegou na CGU e foi compor a equipe, como foi a recepção?

Eu sempre entendi que como você vai desenvolver um projeto novo, você não pode ser uma pessoa apegada ao que já existe. Então, a equipe que desenvolveu o eOuv e a equipe que desenvolveu o ePAD, eles nunca tinham trabalhado com processo disciplinar e nunca tinham trabalhado com teoria. É para pensar na ótica do usuário novo: eu não conheço o processo, qual é a lógica de se fazer. Isso na ouvidoria teve uma situação muito boa e muito rápida de se pegar. Mas no processo disciplinar, porque, assim, o público é um pouco mais conservador, eu diria, porque você não está trabalhando com usuário, com cliente, você não consegue ter a mesma velocidade de colocar um bonequinho falando e achar que aquilo... Mas como é que eu vou deixar de fazer a notificação? É tudo mais burocrático.

E daí a gente teve várias idas e vindas, a gente tinha um comitê de priorização de atividades de TI na CGU e eu me recordo, outras áreas, algumas áreas técnicas, entendiam que tinha que pegar o lugar do ePAD, que era desnecessário. E eu sempre briguei muito e sempre consegui, de alguma forma, priorização para os nossos sistemas. Daí brincavam dizendo que eu sabia jogar xadrez, que eu trocava de posição (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Entrevistei o Auditor 8 no começo da pesquisa de campo. Foi o primeiro auditor que abriu as portas da Corregedoria-Geral da União. Contou-me que, quando recebeu a tarefa de criação do ePAD, foi preciso promover uma interlocução com diversos atores, especialmente para entender o fluxo dos processos administrativos e eventuais problemas que ocorriam.

Começaram a realizar reuniões semanais também com a alta gestão, especialmente a diretora da Diretoria de Responsabilização de Agentes Públicos. Para isso, fizeram diversas oficinas, tanto na área de tecnologia da informação quanto as promovidas pela Escola Nacional de Administração pública (ENAP). O ePAD, para ele, teria de objetivar uniformidade e entendimento, mas nas reuniões internas era preciso negociar. Visitaram diversos órgãos que já trabalhavam com sistemas, para aprender boas práticas. Tentaram uma equipe de desenvolvedores em tempo integral, mas não foi possível; não queriam nada parecido com o antigo sistema CGU-PAD, que era meramente declaratório (produção de 2008 a 2019).

Tenho muito orgulho do que a equipe fez e pode fazer. Erramos muito, decisões equivocadas de todos. Muitos voltaram engajados em pouco tempo. Desafio é os usuários fazerem bom uso. O ePAD é pensado para uniformizar, como um manual para todas as comissões. Para cada membro. Passo a passo, de modo que possa entender o caso e se planeje. Queremos incorporar nele as orientações para os membros, que vão conduzir a atividade correcional de forma finalística. Antes tinha de ler o manual, pegar modelos do manual prático, conforme o caso concreto. Agora estamos em rumo ao progresso, tem um sistema que já faz isso por você. [...] Não estamos mais na fase de sensibilização, agora é obrigatório: já está chovendo, ou abre o guarda-chuva ou se molha. Outros ministérios tentaram fazer, mas não deu certo. Mas, para o uso ser obrigatório, precisamos do bom uso, com tutoriais, playlists, oficinas. A boa condução da atividade correcional impacta no serviço, impacta nas políticas internas e em políticas públicas (Auditor 8, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

7.2 FAZENDO UM NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

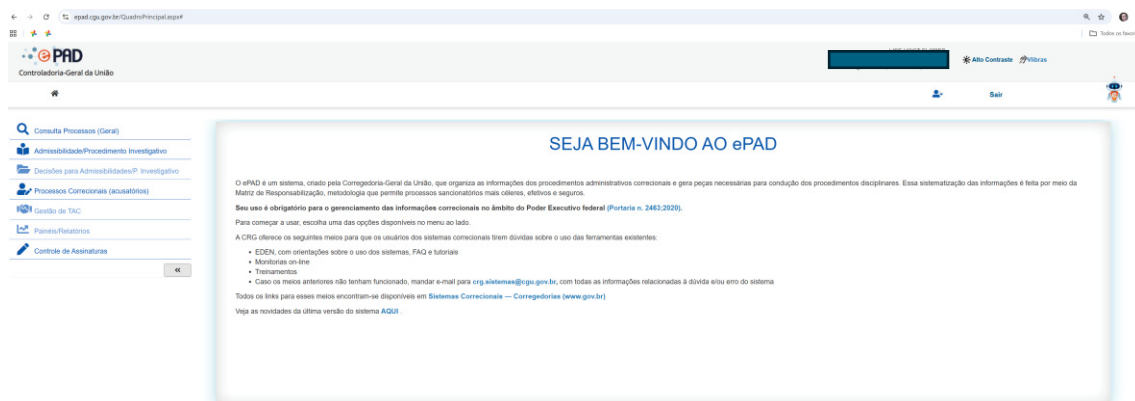
O ePAD vem em conjunto, como novidade aos integrantes do SisCor, com outras orientações a respeito de como o direito administrativo sancionador deveria ser aplicado nas instituições federais, ensinando regras de processamento de denúncias e busca de responsabilização de servidores infratores. Descrever os termos da denúncia, reescrevê-la em termos disciplinares e constituir a partir disso um fato ilícito administrativo é trabalho que compõe o processo disciplinar dentro do sistema, num constante rearranjo que aciona diversos fatores, base de toda operação técnica (Lewandowski, 2017b, p.154).

Teve a questão da pandemia também que prejudicou, e quer queira quer não queira, a gente foi mudando com um carro andando, em movimento. Porque assim, vai ter que usar, então o ePAD vai ser usado. Estávamos mudando o processo em si, trazendo a investigação preliminar sumária como obrigatória, matriz de responsabilização, projetização. E essa talvez tenha sido uma grande questão, verificar que o processo não pode ter um começo e não ter um fim, que ele teria que ser um projeto. *As ferramentas de gestão que implantamos junto no ePAD trouxeram uma mudança obrigatória no processo disciplinar.* Ao contrário do que geralmente a gente faz, em que se tem uma realidade e se cria um sistema para adequar aquela realidade, a gente estava trazendo uma nova realidade, e o sistema ia impulsionar a gente a fazer. Então, se eu falo que o processo acusatório tem que ter uma matriz de responsabilização, se não preencher a matriz de responsabilização, não vai conseguir mexer no ePAD. A partir da matriz, o sistema vai criando caminhos em que você não vai errar no seu processo. Mas tudo baseado numa matriz de responsabilização (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

O sistema apresenta, em seu funcionamento, um menu disponibilizando aos usuários uma série de ações que envolvem desde a tramitação do processo disciplinar até a gestão dos processos da unidade correcional, além da emissão de relatórios. Para acessá-lo é preciso fazer login com cadastro no sou.gov¹¹², com indicação do número do CPF e senha previamente cadastrada.

¹¹² Aplicativo com serviços de gestão de pessoas exclusivos para servidores públicos federais ativos, aposentados, pensionistas e anistiados políticos do Poder Executivo Federal civil.

FIGURA 29 - TELA INICIAL DO SISTEMA E-PAD



Fonte: Controladoria-Geral da União (2025)¹¹³.

7.2.1 A matriz de responsabilização e o juízo de admissibilidade: quando a denúncia vira processo

Uma das principais inovações do ePAD é a possibilidade de geração da chamada matriz de responsabilização. A noção de matriz, conforme contaram os auditores entrevistados, é uma incorporação de uma prática antiga de auditoria que foi trazida ao ePAD a partir da apresentação do Auditor 6:

Às vezes você recebia uma análise de admissibilidade [um documento de juízo sobre o que fazer com a denúncia recebida]. Podia vir com 50, 70 folhas. E eles falavam assim, não tenho como analisar 50, 70 folhas, se todo mundo mandar 50, 70 folhas. Eu preciso fazer uma análise que seja em duas páginas, três páginas. Isso é um negócio objetivo. E aí o que veio foi essa estrutura da matriz de responsabilização, que quem trouxe foi um antigo diretor chamado Auditor 6, não sei se alguém já citou, mas foi ele que trouxe esse conceito de matriz de responsabilização (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Em 26/09/2025 ocorreu, no canal do Youtube da CGU, a apresentação de uma live intitulada Bastidores Correcionais¹¹⁴, com a participação de importantes auditores da própria Corregedoria-Geral da União, num evento prévio em comemoração aos vinte anos do SisCor, que seriam celebrados no Encontro Nacional de Corregedorias em novembro de 2025. Nessa

¹¹³ Disponível em <https://epad.cgu.gov.br/QuadroPrincipal.aspx#>, mediante login pessoal da autora [recorte de captura de tela]. Acesso em: 13 out.2025.

¹¹⁴ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=hT1rxcEpUXA>, acesso em: 25 set.2025.

oportunidade, os auditores presentes comentaram sobre fatos curiosos de suas carreiras, bem como os desafios enfrentados. O Auditor 6, a quem é atribuída a noção de matriz de responsabilização depois assumida como parte importantíssima do ePAD, contou a origem dessa ideia:

Quando eu cheguei [à CGU] era 2014, eu fui lotado numa corregedoria setorial, era a corregedoria setorial das áreas de esporte e cultura. Qual era a nossa função básica, a nossa função raiz? Era analisar todo e qualquer indício de irregularidade, e eram os dois lados, né? Por um lado, analisar todo e qualquer indício de irregularidade que nos chegasse sobre a estrutura daqueles dois ministérios, na época do Ministério da Cultura e do Ministério do Esporte. E, por outro lado, à margem desse trabalho específico, a gente tinha um trabalho que era de acompanhar as investigações e os processos que eram conduzidos no próprio ministério. Então, veja, eu era um servidor novo e tinha essas duas atribuições. [...] Essa é a minha entrada.

Logo na sequência, a gente começa, a CGU começa a perceber que não tinha condição de analisar todos esses processos. Então o que começa a ser feito? Começa a ter um movimento, um movimento que gera angústia, gera inquietações na CGU: vamos trabalhar com base em prioridades, vamos fazer um corte e ao invés de olhar todos os processos capa a capa, nós vamos olhar os processos que tenham uma sensibilidade maior. E isso vai funcionar assim até meados de 2019. Então veja o nível de dificuldade que nós temos nesse contexto. Dois ministérios gigantesco, estamos falando, gente, olha o ano que eu estou falando, 2014, estamos falando de Olimpíadas no Brasil. Um ministério gigantesco, o Ministério do Esporte, o outro ministério gigantesco, o Ministério da Cultura, e ele está tendo toda a sua atividade disciplinar apreciada por uma pessoa apenas. E todas as denúncias, representações e auditorias sendo analisadas por uma outra pessoa apenas. E se você olha isso só nesse contexto específico daquilo que a gente chamava de setorial à época, já é complexo. Mas se você olhar que esse modelo vai se reproduzir para todos os outros ministérios...

Com o volume intenso de processos da corregedoria setorial na qual o auditor estava lotado e a diversidade de modos pelos quais cada processo era analisado (uns de forma mais sintética, outros de jeito mais minucioso), surgiu a necessidade de padronizar e sistematizar a forma de verificação das denúncias: mais do que programar um modo automático para o procedimento, foi necessário estruturar um modo de fazer único para todas as corregedorias:

E aí vem o ponto que eu vou considerar o ponto mais crítico de todos: cada pessoa que fazia cada uma dessas análises trabalhava numa linguagem própria. Numa linguagem própria. Então, por mais que a gente em algum momento chegasse a ter, vamos assim dizer, determinados protocolos, determinadas notas técnicas padrões, essas notas técnicas padrões eram as notas técnicas de análise da criticidade, ou seja, daquilo que a gente vai priorizar analisar. Mas a nota de análise de cada processo em si era uma nota que cada qual fazia a sua. Então a gente vai ter um cenário difícilíssimo que é o cenário de uma análise do trabalho conduzido pelas unidades de forma dispersa, com pouca mão de obra para fazer essa análise e cada um trabalhando em uma linguagem. Isso eu chamo muito a atenção, por quê? Porque tinha colegas nossos que faziam uma nota técnica - para analisar um processo pequeno - de 300 páginas. E isso era motivo de muito orgulho. E tinha colegas nossos que faziam uma análise, de um processo enorme, com 30 páginas. Veja que essa disparidade é um problema gigantesco. E no cerne da virada que vai ter na Corregedoria a partir de 2019 existe

uma pequena tecnologia, que eu acho que é fundamental para todas as unidades, que é o quê? Fazer com que toda a corregedoria trabalhe numa linguagem só. Toda a corregedoria trabalhe numa estrutura só. Toda a corregedoria trabalhe com um método só. Isso vai ser fundamental em 2019. E isso vai ocorrer a partir de uma ferramenta chamada matriz de responsabilização (Auditor 6, comunicação em live do Youtube, setembro de 2025).

O auditor comenta, aos risos, que as primeiras recepções da ideia de matriz de responsabilização não foram de acolhimento, mas de certa estranheza. Contudo, a ideia de *projetização* do processo, isto é, a adoção de um método de estruturação prévia do processo disciplinar no sentido de planejamento do que deverá ser feito, que acabou sendo inserida no ePAD, muito embora tenha produzido certas polarizações e dúvidas no âmbito da equipe da CRG, resultou num método que deu certo justamente num caso de enorme repercussão nacional. Acomodando no papel o fato, seu agente e as provas, não haveria mais o que se discutir a respeito: a matriz era uma espécie de *xequê-mate*:

Nesse contexto de matriz de responsabilização, de inovação, a gente processou um caso que foi um dos casos mais rumorosos da República. E eu ousou dizer que eu nunca vi tanta gente tão importante na minha frente, eram pessoas que vinham à CGU pedir explicações sobre o processo, dar explicações sobre o processo, dizer que a irregularidade não tinha existido. Enfim, foi gente dos mais diversos espectros. E aquilo era muito inconveniente. As pessoas realmente eram muito poderosas e a gente terminava tendo que se confrontar com essas pessoas. E o que era mais engraçado era que a conversa não durava, sei lá, três minutos. As pessoas começavam a falar, faziam um discurso sobre a honradez de um determinado sujeito lá. Quando ele falava isso, o meu Corregedor à época olhava para mim e dizia assim: Auditor 6, você pode explicar o caso? Eu pegava uma folha de papel. Essa folha de papel tinha a conduta feita pelo agente, o nome do agente que fez a conduta, e do lado qual era a prova do que ele tinha feito [fazia um esboço do que hoje é a matriz de responsabilização]. Eu botava isso na mesa, explicava ao sujeito. O sujeito olhava para a gente e dizia: “desculpa, eu entendi o que vocês estão fazendo”. E a prova, estruturada, dimensionada, numa folha de papel era o suficiente para finalizar a pressão (Auditor 6, comunicação em live do Youtube, setembro de 2025).

Conforme destacou um dos auditores da CGM, a ideia de estruturação apresentada pelo Auditor 6 culminou na sua incorporação ao ePAD:

E quando a gente viu aquilo, ele explicando esse conceito, falamos: é isso que a gente tem que anotar aqui no ePAD. Eu diria que isso é quase uma alfabetização. Quem entende como fazer uma matriz de responsabilização, mas conseguir fazer bem, pelo menos estruturar a ideia da apuração, o que tem que ser apurado (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

A matriz de responsabilização pretende promover a identificação objetiva do que ocorreu, ou seja, o fato, o evento supostamente irregulares; quem fez, o agente público ou o

ente privado investigado; o que determinou esse agente ou ente fazer ou deixar de fazer, ou seja, a ação ou omissão; e a comprovação dessa ação ou omissão, seja por evidências, provas etc. Durante um dos primeiros treinamentos dos quais participei a respeito do ePAD, o auditor ministrante trouxe um exemplo:

Nós temos o fato, e nesse caso aqui seria um relógio que foi desmontado, quebrado por um servidor, o fato seria o dano ao patrimônio público, dano ao patrimônio do órgão. A evidência desse fato, desse dano, por exemplo, é a fotografia, tiraram a fotografia de que realmente o aparelho do relógio de ponto está danificado. Outra evidência seria o vídeo do circuito interno do órgão, circuito fechado de TV. Essa evidência aqui serve tanto para a evidência do fato quanto a evidência da conduta, porque a gravação mostra, tanto quebrando o relógio, tanto o relógio quebrado quanto a conduta do agente quebrando o relógio, que seria a evidência da conduta. E aqui um exemplo hipotético, o João, que é o seu agente, o seu agente e sua conduta seriam identificados por essa evidência (Auditor 7, treinamento sobre ePAD online, novembro de 2022).

Quando a demanda chega para a corregedoria – seja por denúncia, ou uma reclamação –, um servidor com perfil de analista no sistema vai fazer a análise de admissibilidade, registrar a matriz e elaborará recomendações para as condutas subsequentes, concluindo essa primeira análise. Não há ainda um PAD propriamente, mas uma fase de verificação, se existem ou não elementos suficientes para recomendar abrir uma sindicância investigativa, ou uma investigação preliminar sumária; instaurar o PAD, quando houver elementos suficientes de autoria e materialidade, ou então arquivar a denúncia, quando inepta.

O processo será enviado no sistema para o servidor com perfil de autoridade, que vai decidir (no caso das instituições federais de ensino, por exemplo, o Reitor; ou, por delegação de competência, até mesmo o corregedor, em unidades correcionais mais estruturadas em número de servidores)¹¹⁵.

¹¹⁵ Conforme a Portaria Normativa CGU n.º 27/2022, o corregedor poderá ser a autoridade instauradora dos procedimentos investigativos e dos processos correcionais, mas somente se configura como autoridade julgadora nos casos em que a sugestão de penalidade é advertência ou suspensão de até 30 dias (casos de “menor potencial ofensivo”). Acima disso, no âmbito das universidades federais, por exemplo, quem julga é o reitor. Mas essas definições dependem muito de articulações internas em cada órgão, que irá estabelecer as competências em regimento interno: “Art. 16. O titular da unidade setorial de correição será investido em mandato de 2 (dois) anos, salvo disposição em contrário prevista em legislação. § 1º Compete ao titular de unidade setorial de correição: I - planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades de correição; II - zelar pela adequada, tempestiva e completa apuração correcional; III - proceder ao juízo de admissibilidade das denúncias, representações e demais meios de notícias de infrações disciplinares e de atos lesivos à Administração Pública; IV - instaurar e julgar os procedimentos investigativos e processos correcionais, nos limites de sua competência; V - propor e celebrar TAC, respeitadas as competências normativas; e VI - realizar a gestão administrativa, de recursos, de pessoas, de informações e de conhecimentos. § 2º Havendo unidade setorial de correição no órgão ou entidade, as competências previstas nos incisos III e V serão exclusivamente desempenhadas por seu titular ou responsável.” Disponível em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/repositorio/portaria-normativa-cgu-no-27-2022.pdf>, acesso em: 10 nov.2025.

Ainda que não seja a intenção da tese capacitar o(a) leitor(a) no manejo do sistema, importa apresentar algumas ferramentas a fim de indicar de que modo sua estrutura, ao gerar processos, também exibe sua potência na elaboração de formas de processamento de casos concretos envolvendo direito disciplinar no âmbito das instituições. Em regra¹¹⁶, o corregedor terá o perfil “analista de juízo de admissibilidade”. À esquerda da tela inicial do sistema, há seis ícones de menu que representam as seções do ePAD para "Consulta Processos (Geral)", "Admissibilidade/Procedimento Investigativo", "Decisões para Admissibilidades/P. Investigativo", "Processos Correcionais (acusatórios)", "Gestão de TAC" e "Painéis/Relatórios".

Para cadastrar no sistema uma situação de possível irregularidade na conduta de um servidor, é necessário entrar no menu "Admissibilidade/Procedimento Investigativo" e em seguida clicar no botão "Iniciar Nova Análise", em que se deverá preencher uma série de informações da "Demanda da suposta infração correcional".

Preenchidas as informações acima, o sistema originará a tela da matriz de responsabilização, conforme exemplo abaixo:

FIGURA 30 - MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

A imagem mostra a interface do sistema ePAD. À esquerda, há um menu lateral com ícones e links para: Matriz de Responsabilização, Peças, Anexos, Histórico de Ações, Gerenciamento das Atividades, Alertas, Anotações e Processos Vinculados. À direita, o formulário 'Dados básicos - Demanda da Suposta Infração' está preenchido com as seguintes informações:

Local de condução do processo correcional: Outro (SEI, processo físico, etc)			
Identificador da análise: 21204	NUP/Identificador do processo: NUP 190.000	Corregedoria responsável: Controladoria-Geral da União	
Situação análise: Em Andamento	Tipo de análise: Análise Inicial de Admissibilidade	Data de Controle Prescricional: 30/03/2025	
Origem da demanda: Fala.BR/Sistema de Ouvidoria			
Documento: Denúncia - Documento 001/2024 (06/11/2024)			
Início contagem prazo prescricional (agente público): 01/10/2024	Prescrições Advertência: 30/03/2025	Suspensão: 01/10/2026	Penalidades expulsivas: 01/10/2029
Objeto para apuração: Trata-se de denúncia de			

Fonte: Corregedoria-Geral da União (2022).

A transformação de uma denúncia recebida em Ouvidoria – atualmente com sistema integrado ao ePAD – pode ser simplificada assim:

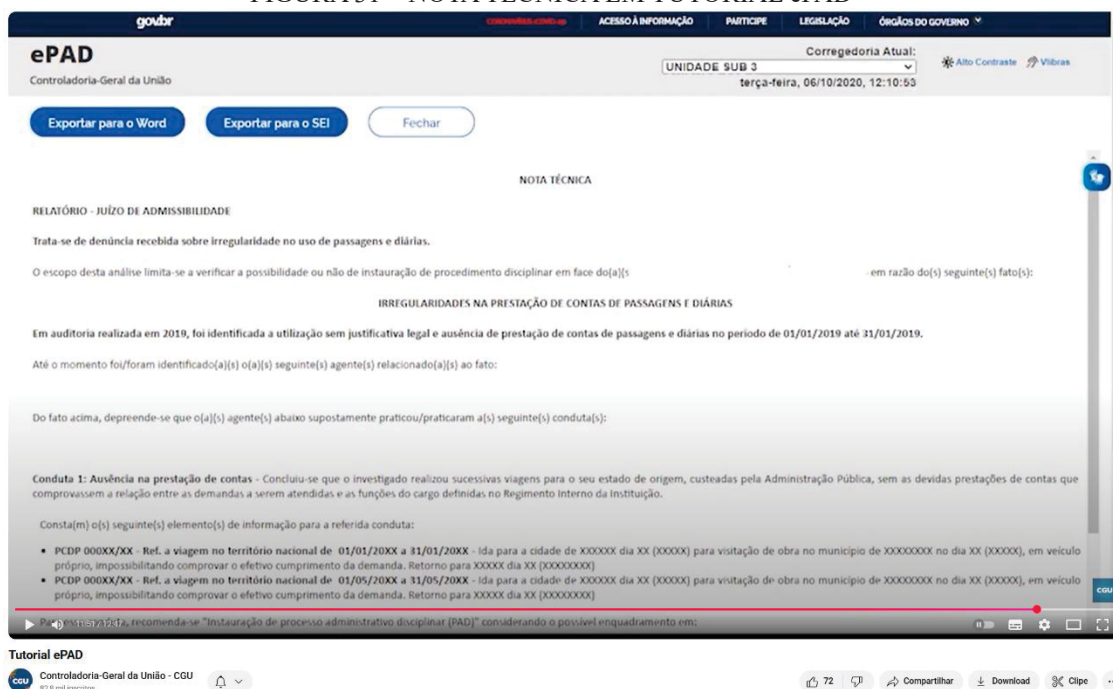
¹¹⁶ Conforme tutorial descrito no EDEN, disponível em https://cgugovbr.sharepoint.com/sites/ou-crg-cgmc/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc={1500417e-d843-4059-94f0-cb90c05d66af}&action=view&wd=target%286.%20ePAD%20-%20Funcionamento%20do%20sistema.one%7C43af6e84-7ccf-4bbe-9db0-ea6f54761006%2F6.1.1%20Passo%20a%20passo%20%28guia%20%7C3156233c-43cd-4d76-a38d-9f9edfb66a71%2F%29&wdorigin=NavigationUrl, acesso em: 01 out. 2025. EDEN significa Explicações, Diretrizes e Noções do ePAD, uma espécie de sistema de suporte aos usuários, como um manual interativo e explicativo no qual é possível pesquisar as dúvidas de uso do ePAD por consulta em temas.

1. Denúncia que chega em Ouvidoria, que faz uma análise preliminar e encaminha para a unidade de correção da instituição, dentro da própria plataforma FalaBR (há um comando dentro dessa plataforma de Ouvidoria¹¹⁷, que faz com que a denúncia chegue diretamente no ePAD, para o corregedor da instituição a que a ouvidoria pertence);
2. O corregedor da unidade correcional recebe a denúncia e faz também sua análise – na matriz de responsabilização – a fim de verificar o fato, o agente, a conduta e as evidências; e, inclusive, para recomendar uma medida para a autoridade;
3. Se o corregedor considerar que faltam elementos suficientes, a unidade correcional pode determinar a instauração de um procedimento investigativo – a investigação preliminar sumária;
4. Depois da matriz de responsabilização¹¹⁸ e com base nela, o sistema gera uma nota técnica com um “entendimento” do próprio sistema a partir dos dados que foram inseridos pelo corregedor, recomendando para a autoridade o que deverá ser feito. O ePAD utiliza a matriz e outras informações processuais para gerar peças necessárias para a condução do processo (por exemplo, intimações, decisões, notificações, atas). Essas peças geradas podem ser exportadas para editor de texto, encaminhadas para o SEI da unidade correcional responsável ou juntadas ao Processo Eletrônico Correcional - PEC.
5. Nesse ponto, é importante explicar ao leitor que o PAD não tramita necessariamente dentro do ePAD. Muitas instituições utilizam um sistema próprio de processamento, como o SEI, muito comum nas universidades federais. Recentemente, o ePAD foi incrementado com o PEC, que pode ser utilizado para a tramitação do processo, dispensando que a instituição tenha outro sistema para esse intento.

¹¹⁷ Maior detalhamento dessa rotina poderá ser encontrada na PORTARIA CONJUNTA CGU/CEP Nº 3, DE 31 de OUTUBRO DE 2025 que dispõe sobre o fluxo de informações entre o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal - SisOuv, o Sistema de Correição do Poder Executivo federal - SisCor e o Sistema de Gestão da Ética – SISÉTICA, disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-cgu/cep-n-3-de-31-de-outubro-de-2025-667429514>, acesso em: 07 nov.2025.

¹¹⁸ Importante destacar que como condição para o usuário que possui o perfil "ePAD - Análise de Admissibilidade" concluir sua atividade no ePAD é necessário gerar um documento conclusivo com a versão final da matriz de responsabilidade, o que, em regra, ocorre por meio do documento Nota Técnica. O referido documento, em regra, deve ser gerado quando o usuário que está conduzindo a admissibilidade tiver condições de emitir opinião conclusiva sobre todos os fatos e condutas. Caso a matriz seja editada ou reformulada, há a necessidade de gerar novo documento, que será utilizado no processo administrativo. Fonte: EDEN, perguntas e respostas sobre o ePAD. Disponível em <https://cgugovbr.sharepoint.com/:o/s/ou-crg-cgmc/En5BABVD2F1AlPDLkMBdZq8BmKAK4E6N9BavEJNs0TJ2zQ?rttime=4RSHnMEQ3kg>, acesso em: 01 out. 2025.

FIGURA 31 – NOTA TÉCNICA EM TUTORIAL ePAD



Fonte: Corregedoria-Geral da União (2020).

6. Com a nota técnica, está concluído o juízo inicial da situação concreta, feito pelo corregedor da unidade de correição, que pode sugerir o arquivamento do caso, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a instauração de procedimento investigativo ou a instauração de processo administrativo disciplinar.

7. Finalmente, a autoridade da instituição deverá decidir o que fazer com o processo do ePAD.

É importante destacar que a recomendação que conste na Nota Técnica de admissibilidade – emitida pelo corregedor dentro do ePAD –, não precisa ser necessariamente acolhida pela autoridade, que pode tomar decisão diversa da sugerida:

A recomendação constante na Nota Técnica de admissibilidade é necessariamente a posição final da autoridade da unidade correcional?

Não. O ePAD separa de forma clara a posição do agente que fez a admissibilidade da posição da autoridade competente para arquivar, propor TAC ou instaurar. A posição final do agente que fez a admissibilidade sobre uma demanda de suposta infração é feita por meio da Nota Técnica, que importa automaticamente as informações previamente cadastradas por esse agente na Matriz de Responsabilização. Após essa conclusão da admissibilidade pelo agente responsável, o usuário com perfil Autoridade visualizará na área de Recomendações uma lista de recomendações dos analistas para cada uma das demandas de supostas infrações correcionais. É nessa tela de Recomendações que o perfil autoridade irá manifestar sua decisão para cada uma das demandas, ou seja, o usuário perfil autoridade poderá arquivar, desarquivar, preparar instauração ou celebração do TAC (EDEN, perguntas e respostas sobre o ePAD, acesso em: 01 out 25).

FIGURA 32 –RECOMENDAÇÕES FEITA PELO CORREGEDOR À AUTORIDADE JULGADORA

Tabela de Recomendações

☐	Fato	Agente	Conduta	Ação Recomendada	Data de envio
☒	Irregularidades na prestação de contas		Ausência na prestação de contas	Instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS)	07/11/2024

Operações e Parâmetros

☒ Enviar as recomendações selecionadas para a autoridade? Data de envio:

☒ Concluir análise? Data de conclusão:

Fonte: Corregedoria-Geral da União (2022). Página do EDEN.

Com o avanço do desenvolvimento do sistema no decorrer dos anos, desde sua criação foram sendo implementadas melhorias tecnológicas, dentre as quais destaco a assistente virtual EVA – um recurso de inteligência artificial, ainda na fase piloto, que apresenta respostas a perguntas formuladas pelos usuários, no âmbito do direito administrativo disciplinar, tal como os “*chatbots* viabilizados por Inteligência Artificial Generativa, que se baseiam em padrões de conversas e perguntas utilizando a retórica” (Balsa, 2025, p.78). Mas, como a própria CRG destaca, EVA sabe das coisas, mas nem tanto:

Posso confiar 100%?

Lançada em 23/04/2024 a EVA ainda está em fase PILOTO, o que significa que suas respostas podem conter pequenos erros. Portanto, é de extrema importância que os usuários estejam cientes dessa condição e usem as informações fornecidas pela EVA com cautela e discernimento. A responsabilidade pelo uso adequado das respostas é do usuário, e recomendamos que, em casos críticos ou complexos, consultem fontes adicionais ou profissionais especializados (EDEN, perguntas e respostas sobre ePAD, acesso em: 01 out. 2025).

O uso de inteligência artificial pelo sistema era um desejo antigo de seus idealizadores, como se pode conferir do relato do “pai do ePAD” em entrevista. Sem dispensar a inteligência humana, a automatização de respostas do sistema, no sentido de apresentar precedentes, é vista como uma ferramenta de auxílio aos corregedores usuários e, ao mesmo tempo, um reforço no projeto de unificação, objetivo do próprio SisCor:

O que verdade, está faltando para o ePAD, ter a inteligência artificial. Para isso, até chamando o Auditor 8 hoje aqui, a gente vai ter uma reunião para tentar ver se a gente consegue ceder gratuitamente [a solução da AGU] para poder trazer essa inteligência [ao ePAD], que eu acho que é o que está faltando. Você conseguir utilizar precedentes

é fundamental para que a gente tenha um trabalho de inteligência artificial¹¹⁹. Quando alguém fala o seguinte: “ah, isso é assédio”, daí você vai verificar qual é o entendimento sobre assédio. Isso vai facilitar e muito. Não dispensa a capacidade humana. O homem vai ter que pensar, o homem vai ter que falar, adotar ou não essa prática, e essa é a ideia da inteligência artificial no PAD. O PAD não vai ser mecanizado, mas em muitas coisas ele pode ser automatizado. Então, assim, eu entendo que a Lise e o José são acusados no meu PAD. A partir do momento que eu faço essa ata, que eu coloco os dados deles, não precisa ficar fazendo uma intimação para cada um. O sistema já faz a intimação porque ela é padrão. Ele já dispara os meios de contato que eu tenho na base de dados. Eu já abro o processo, o acesso externo para aquela pessoa. Então, é muito mais lógico eu perder tempo com aquilo que eu preciso perder tempo, que é pensar, que é raciocinar, que é imaginar. Os atos que são, assim, fáceis, que eu tenho que ficar trocando e que, geralmente, gera erro, porque alguém coloca o nome e, por exemplo, se esquece de colocar o endereço. Essas falhas o sistema robô faz. Não precisa ter uma pessoa. Sempre pensei que a tecnologia não substitui o homem. Ela dá mais tempo para que ele pense nas coisas, em outras saídas, nos casos mais complexos. E foi assim que foi pensado o ePAD (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, novembro de 2023).

Além de EVA, o ePAD também sofreu uma atualização com a criação do esperado Processo Eletrônico Correcional, o PEC. Uma antiga reclamação dos corregedores, uma vez que, antes disso, era preciso, necessariamente, houvesse outra forma de tramitação dos documentos gerados pelo ePAD – na via eletrônica, sendo um dos sistemas mais utilizados sendo o SEI. Apesar dessa mudança, o modo de utilização do ePAD, na prática, continua sendo, por muitas instituições, como gerador de peças processuais e gerenciador de processos da unidade correcional (notadamente entre as corregedorias da educação¹²⁰).

Ah, e o ePAD tem essa questão que a gente incorporou esse ano, o processo eletrônico correcional, com um foco principalmente nos Estados e municípios. O sistema no início foi formatado pelos órgãos federais, mas como a maioria dos órgãos federais já utilizam o SEI, o processo eletrônico correcional nem é obrigatório, e a gente sabe que, pelo menos a curto e médio prazo, nem vai ser usado pelos órgãos federais. Então o sistema, esse processo eletrônico, a gente já fez mais pensando nos entes subnacionais, aquele município, Estado que ainda está com processo físico, já vai agregar o ePAD e o processo eletrônico, então assim já traz essa questão da tecnologia e da modernização também presente. Também já incorporado ao sistema, tudo gratuito, então o sistema também teve essa visão, apesar de ter esse foco inicial para o governo federal, tem essa visão específica também de ajuda. Priorizou uma ferramenta dentro do próprio sistema para o público de Estados e municípios, não seria nem o nosso público prioritário no início (Auditor 9, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

¹¹⁹ No ano seguinte à entrevista, a assistente virtual EVA foi lançada junto ao ePAD.

¹²⁰ Em pesquisa informal realizada no grupo de WhatsApp dos corregedores de educação (244 membros), por meio de enquete na qual indaguei “Em sua unidade correcional os processos disciplinares são tramitados como?”, dos 47 corregedores respondentes, dois informaram utilizar exclusivamente o ePAD/PEC; 38 assinalaram a alternativa do uso de outro sistema eletrônico, sendo o ePAD gerador de minutas de documentos e repositório; e sete declararam não utilizar o ePAD.

7.3 UM SISTEMA QUE FORTALECE O SISTEMA

A compreensão de Munhoz (2022, p. 329), em diálogo com Villela (2022), esclareceu que os “algoritmos estão a serviço do Estado e o constituem, funcionando como mais uma engrenagem, especialmente eficiente, às atividades vitais a qualquer atividade humana: as de distribuição e deliberação”. Nesse percurso, a implantação do ePAD faz Estado, reconfigurando relações entre auditores e corregedores das instituições – e, por conseguinte, o manejo destes últimos das denúncias em processos disciplinares, com efeitos na vida dos demais servidores e das instituições. Conforme se verá a seguir, esse caminho não é simples e passa por resistências, dentre as quais destaco um grupo especial de corregedores, os das instituições federais de ensino. Nesses arranjos, apesar disso, será possível reconhecer um sistema eletrônico forjando o Sistema de Correição Federal.

7.3.1 Os corregedores da educação: uma adesão resistida

E uma das questões interessantes é que a gente já estava com o ePAD desenvolvido, já tornando obrigatório para todo mundo e o pessoal da própria Corregedoria não utilizava (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Entrevistei, inicialmente, um grupo de quatro corregedores de instituições federais do Paraná. Depois de começar a participar dos Encontros de Corregedorias e conhecendo outros, foi possível conversar com corregedores de instituições de ensino de demais Estados. Um dos auditores da CRG com quem falei por primeiro, logo no começo da entrevista adiantou-me o que constatei posteriormente nas entrevistas: “de qualquer forma, você vai encontrar experiências bem diferentes”, a começar pela composição das equipes e pela própria denominação e poderes da figura do corregedor. Se em algumas corregedorias encontrei apenas um único servidor, que fazia a função de corregedor e o gerenciamento de todos os processos de sua universidade/instituto federal, em outras havia um quadro mais completo de servidores (numa delas, cerca de oito servidores lotados nesse setor). Ao mesmo tempo, em algumas instituições era atribuída ao corregedor uma função gratificada ou cargo de direção – retribuições pecuniárias mensais para o exercício desse atributo. Em outras, não havia designação de qualquer contraprestação especial, para além da remuneração mensal regular.

Dentro dessa análise, também é importante referir que as corregedorias das instituições de ensino costumam ter um menor quadro de servidores dedicados à unidade correcional do que aquelas que são instituídas em ministérios ou outras autarquias, por exemplo, o que se reflete em modos diversos de tratamento da matéria disciplinar, dentro daquilo que é possível dar conta com um número reduzido de servidores.

Além disso, uma das queixas mais frequentes ouvida dos corregedores da educação dizia respeito justamente às peculiaridades das instituições de ensino, que costumam ter problemas disciplinares em matérias muito específicas, via de regra envolvendo a conduta profissional de docentes e técnicos-administrativos em educação, além de desafios com alunos.

Nesse sentido, uma das pautas desses corregedores foi que os temas tratados nos Encontros de Corregedorias abrangessem seus dilemas cotidianos, ao invés de matérias que dizem mais respeito a outras corregedorias (a título de exemplo, processos disciplinares em bancos públicos com matérias de desvio de dinheiro público ou assemelhados, com implicações distintas daquelas do contexto educacional. Além disso, em ministérios ou empresas públicas as corregedorias possuem equipes maiores). De outro lado, a insatisfação dos corregedores da educação tem também um caráter de desvalorização, uma vez que, em grande parte, recebem pouca remuneração pelas atividades que exercem:

A autonomia universitária faz com que a CGU não cobre algumas coisas que a gente acha que são importantes. Por exemplo, a questão da função gratificada, do cargo de direção. Hoje, as atribuições de uma corregedoria são muito maiores do que eram. Antes, a atribuição de uma corregedoria era de processo. Hoje, são praticamente auditores da CGU colocados na universidade, né? Dentro de uma universidade, a gente sabe que tem muitos grupos diferentes e as relações de poder se instituem de diferentes maneiras. A gente sabe também que faz diferença, não só para mim, mas faz diferença para o servidor que está lá, para o professor que está lá num determinado cargo. Ele entender que a atividade que eu realizo é parecida com a dele, pelo menos, na retribuição. Isso faz diferença (Corregedora 1, comunicação pessoal, novembro de 2024).

Ao mesmo tempo, as resistências vão além do uso do sistema, envolvem as próprias exigências que a CRG tem a respeito da forma de ser e de se trabalhar nas corregedorias das instituições de ensino:

Vocês têm um movimento para fazer um evento que seja só para educação?

Isso, a gente tem um movimento. A gente está com um projetinho já. Já falamos com o ex-corregedor-geral da União 2 [corregedor-geral na época da entrevista] para entregar esse projeto para ele. É muito importante que a CGU enxergue quem a gente é mesmo, para entender que as nossas peculiaridades são o que evitam que a gente faça tudo aquilo que eles pedem que a gente faça. Às vezes, parece que a cobrança é muito exagerada.

Poderia dar um exemplo?

Pronto, vamos lá. Quando veio agora o CRG-MM [modelo de maturidade, o qual mencionei no capítulo 6], aquele monte de papel. Eu consigo entender a ideia, a importância dele para a organização. Por exemplo, se eu comecei a montar fluxos com um colega, é porque eu vi que era importante isso. Mas antes não parecia importante, porque como éramos só duas pessoas que dominam exatamente tudo o que se faz, não fazia sentido para a gente escrever o que a gente sabia que tinha que fazer. Então, assim, eu entendo que é importante. Hoje, olhando, sendo cobrada, eu reconheço, poxa, realmente, a gente tem que parar para fazer isso. Não pode ser só o processo operacional. Mas, por exemplo, lá no CRG-MM tem duas perguntinhas que me pararam no lugar. A primeira diz sobre fazer reuniões de gestão, reuniões de equipe, para organizar e direcionar as atividades. A minha equipe hoje tem duas pessoas. O que é reunião de equipe para duas pessoas? Reunião de equipe para duas pessoas é o cafezinho que a gente está tomando. São duas mesas, uma de frente para a outra. Então, é ali que a gente vê uma situação e começa a discutir sobre aquilo. Eu brinquei com um colega um dia, porque uma das exigências [do CRG-MM] era estudo de caso. E a gente passou um dia inteiro tarjando um processo que foi pedido em transparência passiva¹²¹. E, enquanto tarjava o processo, a gente ia interpretando. O colega que acabou de chegar estava conhecendo esse mundo. E eu ia explicando para ele algumas coisas, porque era um processo, inclusive, sobre assédio. A gente estava discutindo gênero. Eu discuto gênero. Então, eu fui tentando explicar um pouquinho para ele algumas nuances daquele processo, que vão além de simplesmente aplicar a legislação. E, naquela conversa, a gente passou o dia inteiro nisso, discutindo esse processo. Aí, eu disse, pronto, agora eu faço a ata e digo que a gente passou o dia fazendo um estudo de caso. Mas faz sentido eu parar para escrever esse documento? E eu estou falando de uma pessoa que trabalha com mais um. E quem trabalha sozinho?

E, mesmo assim, é uma exigência que se aplica a todos?

Sim, é uma exigência que se aplica a todos. Então, isso, eu acho que é desproporcional. Ontem, quando o ex-corregedor-geral da União 2 [corregedor-geral na época da entrevista] falou [durante o Encontro de Corregedorias que estava acontecendo no dia da entrevista], quantos estão no nível 1¹²², quantos vão para o nível 2? A quantidade de corregedorias que eu tenho para a quantidade que foi para o nível 2, eu quase gritei. O nível 2 era inatingível. É mais fácil chegar no 5 do que chegar no 2. A quantidade de nível de organização que eles estão pedindo para o 2 fez com que todo mundo parasse no 1. Não é porque não quer.

E o que muda se vocês alteram de posição na classificação de corregedorias?

Para a CGU, vai mudando. Eles dizem que, para eles, vai mudando o quanto está organizado, tem esse significado da organização. Eles dizem que não vão publicar [os resultados da classificação]. Eu achei até que eles fossem publicar isso. Porque eu

¹²¹ A transparência passiva, prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n.º 12.527/2011), envolve a necessidade de tarjar. No caso referenciado pela corregedora, tratava-se de um processo disciplinar solicitado na plataforma Falabr que, para ser fornecido ao solicitante, demandava o ocultamento de dados pessoais. Conforme <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva>, acesso em: 11 nov. 2025.

¹²² Expliquei sobre o CRG-MM, modelo de maturidade das corregedorias, no capítulo 5, uma espécie de ranking que vai elencando as unidades correcionais em níveis distintos: “O modelo está organizado em uma matriz composta, no eixo vertical, por 5 níveis de maturidade e, no eixo horizontal, por 4 elementos que se referem aos processos internos a serem estruturados pelas USCs. Serviços e Papel da Atividade Correcional (AC) Gerenciamento de Pessoas, Gerenciamento do Desempenho e Transparência, Governança e Relacionamento organizacional”, conforme <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/institucional/siscor/modelo-de-maturidade-correcional>, acesso em: 11 nov. 2025. O nível 1, por exemplo, compreende “atividade não estruturada; dependente de esforços e habilidades individuais; resultados não sustentados; falta de estrutura e recursos financeiros, humanos e tecnológicos”. Todas as corregedorias iniciam desse primeiro nível de maturidade até que tenham concluído a sua avaliação.

acho que também, se publica, não é de todo ruim. Porque é uma maneira, talvez, de dizer assim: olha, meu gestor, eu estou no nível 1 de organização, eu estou precisando disso, disso e disso. Até para poder cobrar (Corregedora 1, comunicação pessoal, novembro de 2024).

Nesse aspecto, pondero a fala da corregedora a partir das reflexões trazidas por Shore (2009), ao discutir sobre a cultura de auditoria dentro das universidades como modos de funcionamento de tecnologias de poder a partir das quais se podem moldar comportamentos, decisões de gestão e estruturas institucionais. Contudo, acomodar contextos tão distintos quanto os possíveis no âmbito das instituições federais de ensino não é tarefa simples.

Nesse ponto, para atender às demandas específicas dos corregedores da educação, já no ano de 2024, no Encontro Nacional de Corregedorias, houve um painel específico das corregedorias da educação, o qual pude assistir e estava sendo aguardado com grande entusiasmo pelos seus pares. Na ocasião, três corregedores de instituições federais de ensino, mediados por um auditor que já foi corregedor do Ministério da Educação, apresentaram painéis contando de suas rotinas e desafios.

Em junho de 2025 a CRG promoveu algo inédito: o Encontro de Corregedorias das Instituições Federais do Ensino Superior, reunindo cerca de 170 participantes e que aconteceu na Universidade de Brasília. O evento, com três dias de duração, foi noticiado da seguinte forma no site da CGU:

Voltado para o aperfeiçoamento da atividade correcional nas IFES, o encontro promoveu debates sobre temas atuais que impactam diretamente a atuação das unidades correcionais, como o gerenciamento dessas unidades, a atuação da equipe de PAD da Procuradoria-Geral Federal e fronteiras entre gestão e correição. Além de promover o aperfeiçoamento das atividades correcionais, o encontro se consolidou como um espaço estratégico de integração entre as corregedorias das IFES, estimulando a troca de experiências, o alinhamento de boas práticas e o fortalecimento da rede de atuação correcional no país. Nos dois últimos dias, os participantes fizeram capacitações com foco em temas como: “Teoria e prática correcional na prevenção e repressão ao assédio moral e sexual”, “Indiciamento e relatório final descomplicados”, e “IPS e PAD: produção de provas e nulidades”. O evento reforça o compromisso da Controladoria-Geral da União com o fortalecimento das corregedorias e o aprimoramento das práticas de correição no âmbito das instituições federais de ensino (Disponível em <https://www.gov.br/corgedorias/pt-br/aconteceu-aqui/noticias/2025/crg-promove-encontro-de-corregedorias-das-instituicoes-federais-de-ensino-superior>, acesso em: 18 out. 25).

É interessante observar nos relatos dos corregedores das instituições que muitos deles são oficialmente denominados como titulares de unidade correcional¹²³ – mas não são

¹²³ Os titulares das unidades setoriais que sejam consideradas unidades de correição instituídas, nos termos do art. 2º, inciso III, da Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022, devem possuir nível de escolaridade superior e serão nomeados ou designados com observância das diretrizes constantes no art. 8º do Decreto nº 5.480/2005,

investidos oficialmente com “poderes de corregedores”,¹²⁴ ou seja, com a prerrogativa de instaurarem um processo administrativo disciplinar ou de o julgarem, após o relatório final da comissão processante. O poder de instauração e de julgamento – chamado de autoridade instauradora ou autoridade julgadora – na maioria das universidades ou institutos federais está concentrado na figura do reitor – ou diretor. Em algumas instituições, por exemplo, o reitor delega aos diretores de campus ou centros de ensino grande parte dessa autoridade (por exemplo, julgamento de casos em que a penalidade seria até a de suspensão), a depender do regimento interno do órgão. Também diferem por algumas contemplarem os processos disciplinares contra discentes e outras não. Para além dessas diferenças, a gravidade dos processos enfrentados poderá ser aumentada se a instituição tem hospital universitário. Logo, não há padrão de corregedoria de educação, tampouco, de procedimentos:

Eu faço as tarefas, que são basicamente a admissibilidade, recebo muito via ouvidoria, mas também recebo processos abertos pelos diretores [dos diferentes campus de sua instituição], formação de comissões. Aí eu faço análise, e depois eu passo a investigar esse problema, às vezes fazer uma sindicância. A CGU tem insistido nisso, para a gente adotar essa IPS [investigação preliminar sumária], que é realmente mais simples. Eu mesmo acabo fazendo a investigação, pergunto para os envolvidos, mando para o diretor, solicito esclarecimentos etc. (Corregedor 1, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

E em cada instituição se constrói um modo específico de dar conta das demandas disciplinares, em procedimentos e decisões que, embora dados em um sistema, sempre são tarefas humanas (Walford, 2017, p. 65):

Uma coisa que eu tenho conversado com os seus colegas corregedores, que eles têm uma dificuldade muito grande de construir regularmente a corregedoria nas universidades, pelo medo de que o corregedor terá poder de sancionar. Na tua universidade, isso ficou contigo ou continua com o reitor?

Não, a sanção continua com o reitor. E eu nem desejo que ela esteja comigo. Porque eu acho que, realmente, a gente tem que tomar muito cuidado para não quebrar aquilo que é mais importante no processo disciplinar, que são essas fases, para [garantir] a imparcialidade. Eu faço a admissibilidade, peço autorização antes. Depois da admissibilidade, eu encaminho para deferimento do gabinete. Depois que o gabinete defere, a gente abre o processo. Ainda assim, a portaria de abertura não é assinada por mim, é assinada pela reitora. Então, eu não tenho o poder de abrir, instaurar processos disciplinares acusatórios. A gente acompanha a comissão [processante], eu faço uma

para mandato de dois anos, salvo disposição em contrário na legislação. A indicação do titular das unidades setoriais demandará análise prévia do órgão central do SISCOR, conforme dispõe o art. 8º, parágrafo 1º, do Decreto nº 5.480/05, conforme orientações do Manual de PAD, disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/95925/1/Manual_PAD_2025.pdf, acesso em: 25 nov.2025.

¹²⁴ Apesar dessa diferente nomenclatura e de potência das ações desses distintos agentes, denomino a todos como corregedores nesta tese.

conformidade desse processo e depois eu entrego para a decisão no gabinete. Eu acho que é muito importante também para o processo ter esses olhares diferentes para não ficar parecendo que sou eu quem quer culpar fulano (Corregedora 1, comunicação pessoal, novembro de 2024).

A todas essas diferenças e peculiaridades de cada corregedoria da educação soma-se a diversidade de modos de composição das comissões processantes, destacada pelos corregedores entrevistados como um dos maiores desafios, uma vez que dificilmente há comissões fixas. Em algumas universidades/institutos essa composição é feita pelo corregedor e, noutras, há indicação pela autoridade máxima do campus, como por exemplo, o diretor. Em outras, há a prática de tentar compor a comissão com membros por especialidade, que sejam conhecedores de assuntos que se relacionem com o fato ocorrido. A diversidade das comissões, bem como os diferentes critérios para sua formação, são um dos pontos relevantes indicados pelos corregedores como possível fragilidade na lisura dos processos disciplinares. Diante da falta de um juiz imparcial, o espaço de decisão das comissões, segundo os corregedores, é um lugar em que muita coisa pode acontecer:

Uma coisa que eu notava e pensava, se um gestor quiser fazer ingerência [no processo], eu ia falar: maldade, mas enfim, maldade e bondade, eu tento os dois lados. Mas se quiser fazer uma ingerência, seria na escolha das comissões, quando se escolhe membro para a comissão. Para mim, a maior fragilidade do sistema convencional, no formato em que está, é ter comissões *ad hoc* [formadas para um processo específico], que é como, no judiciário isso é impensável, como é que você faria juiz *ad hoc* para tudo. Ou criar um sistema de comissões por sorteio, mas que já tentaram e é um horror, porque as pessoas não estão vocacionadas para isso. Ou fazer um sistema, por exemplo, eu acho que o da [instituição X] é bem inteligente, não é *ad hoc*, mas o diretor tem que indicar a comissão. Mas daí também tem o poder na mão do diretor. [...] A grande fragilidade é quem vai fazer parte da comissão.

Na minha leitura, se você quiser uma leitura assim mais sociológica de por que existe comissão e como funciona, para mim é uma instituição [que vem] do sistema do júri, os romanos já faziam isso nos povos ocupados, né? Você não quer ser culpado por uma decisão que desagrada, então você delega para outras pessoas, então a decisão não fui eu que tomei. É por isso, não é à toa que no nosso sistema tribunal do júri é para os casos de comoção, dolosos contra a vida, porque daí não é o judiciário [que julga], se não teria revolta contra o Estado. O Estado, na hora em que delega para um júri, na minha leitura, é igualzinho, não é o reitor tomando a decisão, então é uma grande saída honrosa para um gestor dizer: “só acompanhei a comissão”. Inclusive é uma fragilidade, a lei permite que ele, diante dos fatos, decida de forma diferente da comissão, eu acho que é gravíssimo usar, porque é uma dificuldade institucional.

Esses tempos eu até fiz uma modulação e foi complicado, porque a comissão, nessa falta de parâmetro, colocou uma pena alta para algo que era leve. E aí a gente viu como é que podia fazer para modular, foi quando a parte [o servidor acusado] entrou com recurso e eu falei, pronto, o recurso tem um argumento bom: tinha algo que era objetivamente usado [no processo] como reincidência, algo que não era reincidente. Eu falei, pronto, agora é o momento de a gente fazer justiça, acolhendo o recurso. Mas se não tivesse recurso ia ficar injusto mesmo, porque a cultura local é não modificar

[a decisão da comissão], privilegiar a comissão. E eu entendo, porque, no fundo, se começar a abrir exceção para alterar a decisão, vai ser uma fragilidade política e os gestores respondem (Corregedor 1, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Dentre tantas demandas a essas corregedorias, o surgimento do ePAD, num primeiro momento, tornou-se mais uma demanda difícil de atender. A adoção – e imposição – obrigatória do sistema, conforme apresentei no início do capítulo, foi acontecendo paulatinamente, inclusive com prorrogações do prazo fatal. Nesse ponto, a CRG foi buscando alternativas mediadoras, conciliando os interesses do órgão central com as corregedorias que se encontram nas pontas, mais indicando as vantagens do uso desse sistema do que compelindo à adoção. O sistema vai concatenando uma certa ambiguidade na atuação dos auditores, sendo necessário aproximar e persuadir, para então se possibilitar criar obrigações e mecanismos de processamento/punições.

Houve até certo receio, por parte dos corregedores, de eventuais sanções pelo não uso do ePAD, ou então, pelo seu uso parcial. Todavia, o que se seguiu foram ações de convencimento: seria preciso “pegar nas mãos dos corregedores”; caso contrário, ninguém usaria o novo sistema.

Com relação ao ePAD, eu desconhecia completamente a existência. Quando eu assumi, inclusive, tinha portaria dizendo: tem que colocar no CGU-PAD o PAD. Aí eu falava, “bom, vou focar no trabalho”, que é o que, internamente, eu tenho que prestar contas para que as questões disciplinares andem, que tenha comissões trabalhando, e depois fazer as portarias de aplicação de pena, caso tenha. Então, eu confesso que eu fui deixando o CGU-PAD, então, com relação a essas obrigações, eu não dei muita bola, até pensando, conhecendo que a lógica de um sistema, eles vão fazer o quê, né? Esses dias veio mais uma portaria, ou uma instrução normativa dizendo, vamos desativar [o CGU-PAD]. E anteontem, acho, mandaram dizendo, “a gente prorrogou, não é mais 1º de setembro, vai ser novembro, não dá mais para colocar no CGU-PAD, tem que ser só no ePAD”, e eu leio isso e faço na medida do possível.

Mas o que mudou em julho?

Em julho teve esse treinamento e, logo em seguida, a CGU marcou uma rodada correcional, uma auditoria correcional na minha unidade, e eu pensei: “pronto, lá vem eles em cima, têm que fazer ePAD, tem que juntar, tem que...”. Ah, meu Deus, né? Eu pensei nas desculpas que eu ia dar, mas a reunião foi completamente diferente, eu achei que eles foram muito habilidosos. O que eu percebi? Eles sabem que fazer a resolução [não basta], eles até diziam: “olha, a gente sabe que é obrigatório, mas que se a gente não der a mão, ninguém vai usar”. Aí, por outro lado, eles explicaram: “olha, o ePAD, a gente está fazendo para ser prático, para gerar a nota técnica, que é o juiz de admissibilidade, para ser organizado”. Quando eu gero a nota técnica lá do ePAD, eu tenho que retrabalhar tudo, porque não é no formato que a gente usava aqui, o texto fica um pouco truncado. Aquela coisa básica, estou usando um sistema novo, é mais trabalho para mim do que fazer direto nos modelinhos que eu já tinha, ainda mais que eu sei, eu abro um modelo de juízo, já vem formatado, enfim. [...]

Os atos normativos não são de orientação, eles fazem atos normativos pesados, no sentido de, a partir de agora é obrigatório, “a gente vai tirar o CGU-PAD do ar, já era obrigatório desde tal data, vocês já deviam estar usando o ePAD”. Esse é o ato normativo, mas na hora de conversar eles vêm com mais delicadeza, pelo menos vieram comigo, não sei se porque eu era novo, enfim, eu achei muito habilidoso, porque é óbvio que eles têm uma situação em que eles podem cobrar se quiserem, mas também eles não vão fazer uma ruptura, como qualquer sistema (Corregedor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Nesse aspecto, a ideia de que o convencimento e a negociação também se constituem em elementos integrantes da burocracia tem sido objeto de estudo de diversos escritos, destacando a imprescindibilidade de ações desse tipo, dado que as normas legais não se concretizam de forma automática em lugares tão distintos como podem ser as corregedorias das instituições. Etnografias recentes têm demonstrado que “o funcionamento do Estado não ocorre mecanicamente, apesar da metáfora frequentemente repetida da máquina do Estado, que, com todas as suas conotações de um sistema unitário funcionando como um autômato, é altamente enganosa” (Mathur, 2017, p. 4).¹²⁵ Como asseverou Mathur, estudar as dimensões afetivas e sociabilidades e seus impactos na burocracia desloca a compreensão dessa como “‘forma legal-racional de fazer as coisas’ (Wedel et al. 2005: 30)” (Mathur, 2017, p. 4),¹²⁶ mas sim como uma racionalidade mediada por relações pessoais.

A propagação do sistema ePAD evidencia um modo de auditar diferenciado nas práticas dos servidores da CRG, perfazendo uma relação com os corregedores das instituições de certa ambiguidade: impor e, ao mesmo tempo, convencer para seu uso. Assim, não apenas o ePAD tornou-se uma tarefa somada a tantas outras, como também foi identificada como um meio de fiscalização que a CRG poderia fazer frente à atuação dos corregedores. Embora, ao conhecerem melhor o sistema, a percepção de grande parte dos corregedores foi de que o ePAD seria uma ferramenta facilitadora da tramitação e desenvolvimento de processos disciplinares, a forte potência de controle do órgão central sobre as instituições federais brasileiras tornou-se notória, uma vez que, “*se não estiver no ePAD, a CGU não sabe*”.

Eu entendi, na minha cabeça (isso eles não disseram), que o ePAD é um sistema para substituir o CGU-PAD na lógica de eles poderem ter um controle correccional. Porque eles não têm os dados, né, a gestão sobre dados, eles não têm nenhum. Se uma instituição federal que ensino quiser ficar no escuro [ela pode]. Por exemplo, na minha

¹²⁵ “(...) state functioning does not occur mechanically despite that oft-repeated metaphor of the machine of the state, which, with all its connotations of a unitary system working on automaton, is highly misleading”.

¹²⁶ “In tandem with the focus on the material culture of bureaucracies, the turn towards studying the role of affect and emotions in political and social life has, also, assisted with a movement away from studying policies or bureaucracies as ‘legal-rational ways of getting things done’ (Wedel et al. 2005: 30) to instead bring out their affective dimensions and socialities “(e.g. Bear 2005, Laszczkowski & Reeves 2015).

instituição tem alguma coisa no ePAD, mas não está tudo lá. Mas o que eles fizeram nessa reunião foi um acordo de metas, eles nem sugeriram [quais], eles falaram: “entra lá no eAUDI (mais um sistema para usar, mas tudo bem) e coloca cinco tópicos dos que a gente gostaria de ver em metas de atuação”. Uma era, obviamente, utilizar o ePAD, outra era fomentar a investigação preliminar sumária; uma terceira era fazer reuniões com as comissões para fomentar o uso do TAC, o termo do ajustamento de conduta; a quarta fazer curso, e a quinta não me recordo mais, mas era alguma coisa simples. E eles me deixaram, eu mesmo escolhi o comprimento da corda para me enforçar, ou seja, aí eu disse: “olha, ok, o ePAD eu consigo, em um mês, começar a utilizar”. Eu comecei, de fato, não coloquei tudo, mas me autovinculando para forçar a fazer, eu vi que também não é tão difícil assim, e já entendi como é que funciona o sistema [...] (Corregedor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Ele [o ePAD] vai possibilitar acompanhar quem é o servidor que está fazendo aquele processo, quais as informações estão inseridas. Ele tem todo um painel também que você vai verificar quantos e quais tipos de processos estão sendo trabalhados na unidade. Você tem um controle do que está acontecendo no âmbito disciplinar em toda a instituição. E você tem um controle de quantos dias está parado aquele processo, quantos dias está em andamento. Você tem um controle bem maior que antes não tinha. Porque principalmente quando era processo físico, abria-se o processo, encaminhava-se o processo e ninguém sabia mais nada. Se perdia totalmente o controle. A CGU também terá esse controle. Assim como a corregedoria monitora os campus da universidade, a CGU monitora as universidades. E eu acredito que será uma ferramenta de auditoria também para eles (Corregedora 2, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Além desse controle, a ideia de uniformidade emerge das falas dos corregedores das instituições como um objetivo almejado pela CRG, mas com o reconhecimento nítido de que esse é um ideal difícil de atingir. Se é quase impossível que haja uma jurisprudência administrativa dentro de uma mesma instituição, ou seja, que no âmbito de um mesmo órgão casos semelhantes tenham decisões parecidas, o que dizer de uma esperada “pacificação” de entendimentos nacional?

E a CGU não consegue nem ver isso, ela não sabe o que tem [nas instituições]. Você classifica [os casos] pelo menos por tipo de penalidade, ou só a classificação dos [artigos] 116, 117, 132, o tipo, enfim, dos incisos da lei 8.112, já faz ter um norte. Puxa, isso aqui foi inciso 4 do [artigo] 116, falta de urbanidade, e a conclusão foi suspensão de 60 dias. “Nossa, está fora do habitual”, isso eles vão poder ler, mas quando todo mundo estiver usando [o ePAD]. Então eles ainda estão no escuro, com certeza, porque essas informações eles não conseguem extrair do CGU-PAD, que eu consigo imaginar que é um sistema reativo. “Nossa, era um caso grande, deu imprensa, vamos olhar: ah, está lá no CGU-PAD”. Mas o ePAD vai dar para eles instrumentos de gestão, tanto para ir num próximo passo auxiliar na uniformização de jurisprudência, não é nem jurisprudência, não dá para chamar de jurisprudência, mas é uma questão de uniformização de penalidades, e no acompanhamento, eu acho que é uma preocupação deles, em casos que não sejam abafados. Como é que eles vão ficar sabendo, se não está ali, enfim... (Corregedor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

O ePAD, ele é uma ferramenta que eu acho excelente, essa iniciativa da CGU. Ela veio com uma proposta de padronizar a condução do processo. Por quê? Conforme você vai inserindo as informações, ela vai te dando as opções para você montar a tua matriz de responsabilidade, a conduta, o agente, os fatos e que tipo de infração aquele

servidor ou aquele investigado infringiu. Então, ela já te dá todas as opções ali para que você monte numa lógica. E, da mesma forma, a comissão. Por quê? Porque a geração das peças ali, ela só vai abrindo outras opções se você realizar a peça daquele momento do processo. E, para auxiliar as pessoas que estão efetivamente ali trabalhando, o que vem depois: quais as opções que eu tenho? Porque você tem o manual da CGU, mas no manual da CGU são mais de trezentas escolhas (Corregedora 2, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Um fato que evidencia os dilemas enfrentados pelos corregedores é o de se encontrarem sob a égide de dois chefes: o reitor ou diretor de sua universidade ou instituto federal e a CGU. A indicação de dentro da instituição passa pelo crivo da CGU e o designado terá um mandato de dois anos, podendo ser prorrogado:

Isso é interessante, porque do ponto de vista jurídico teria um conflito entre a autonomia institucional local e a CGU, mas eu entendo o que ela faz, tentando dar uma forçadinha para o titular da unidade de correição ter essa liberdade. Porque, claro, se tem mandato, tem no mínimo uma liberdade, um mandato de dois anos com recondução, né? E isso eu achei bem interessante. Primeiro, eles dão uma checada na vida pregressa, para ver quem está assumindo. Se tem qualificação também, eu vi aqui, a formação jurídica, enfim, eu não tinha curso nenhum. Essa parte de mandato, na minha opinião, é uma forma de fazer o sistema correcional poder ter uma blindagem contra chefe imediato. Mas, ainda assim, quem é a CGU para dizer para o corregedor sim ou não nesse aspecto? Eles podem fazer recomendação, mas eles têm limitações e eles sabem disso. Eles sabem e vão com bastante calma, eu pelo menos entendi, senti isso. [...] O uso [do ePAD] envolve também a questão de que eu não sou cobrado institucionalmente a usá-lo, o único que está pedindo para fazer é a CGU, mas é uma situação de dois chefes, eu respondo à CGU, mas minha chefia mesmo é local. Se eu usar ou não usar, o mais importante é dar o andamento às demandas locais. Eu acho que acaba sendo uma questão federativa, fazer um paralelo assim, o órgão central tentando, como é que o Estado consegue fomentar alguma uniformidade, porque imagine se, localmente, entre as minhas comissões, os meus pequenos casos, não tem uniformidade de sanções, imagina no nível nacional (Corregedor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Essa dupla chefia ou hierarquia reforça a condição de autonomia do corregedor diante de eventuais cobranças de fora de seu órgão e, ao mesmo tempo, chama a atenção ao esforço da CRG em coibir eventuais casos de corrupção institucional:

Se houver má intenção daquele que manipula o sistema – que pode gerar a matriz e depois fazer o juízo –, ele poderá, por exemplo, maquiagem as informações e direcionar esse processo para um bom deslinde, caso tenha um interesse favorável a determinado servidor, ou a um mau desfecho, se ele quiser prejudicar? Pensando assim, em casos extremos de corrupção?

Sim, acho que é uma grande preocupação da CGU, como, por exemplo, nessa questão, a CGU tem fomentado, ela não tem como obrigar, porque tem a autonomia institucional das universidades e institutos, mas ela tem fomentado que a unidade correcional tenha poderes, tanto instauradores quanto julgadores, não que seja um corregedor com esses poderes, o que tiraria um pouco da esfera, da centralização de

um reitor, por exemplo. E no nosso [modelo] é bem interessante, porque eu senti que isso era um medo dos meus chefes, até onde eu ia, e claro que também sempre está embutida uma questão de status, de ser corregedor, ganhar uma CD [gratificação por cargo de direção]. Para mim, o que eu quero é poder estar trabalhando tranquilo, eu já acho que ganho bem, sou doutor já, enfim, uma das grandes vantagens [da carreira de servidor público] é a progressão. Mas eu entendi sua pergunta, eu diria, esse risco existe, independentemente de eu não sentir ele, eu não sinto na minha instituição, comigo. Eles me dão carta branca, eu acho isso maravilhoso, não sei o que eu faria se eu recebesse alguma informação, tipo: “olha, olha bem esse caso aí”. Isso me deixaria muito desconfortável, eu acho que eu teria que sair, mas graças a Deus, nesses um ano e três meses, eu não tive nenhuma ingerência, ao contrário, eu tenho até liberdade (Corregedor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Quando iniciei meus estudos acerca do sistema, uma das interrogações que eu fazia era a respeito do espaço de liberdade da comissão processante a partir de um processo disciplinar que teria de ser construído dentro do ePAD. Como contei no início do trabalho, eu que já fui membro de comissão de PAD que tramitou no papel, refletia sobre as possibilidades que essa automatização poderia criar (ou impedir). Assim, essa foi uma das principais perguntas que dirigi aos corregedores entrevistados e quase de forma unânime a resposta que obtive foi que a liberdade de decidir sempre persiste, apesar das modulações que o sistema prevê.

Embora algumas ferramentas sejam consideradas “maravilhosas”, como a calculadora de dosimetria e TAC, os corregedores relataram que entendiam ser mais fácil adotar o sistema quando são novos na função. Mais difícil seria para corregedores mais experientes, que já tivessem um modo de trabalhar estabelecido. No entender dos corregedores com quem conversei, o sistema disciplina uma espécie de “mudança de cultura” na análise inicial da denúncia: ao invés de contar uma história longa e sem muita clareza, o ePAD obriga o corregedor a ponderar e fracionar as condutas, os agentes e enquadramentos e para cada uma delas surgirá uma recomendação de ação ao gestor. “Eu não me sinto forçado a mudar, a tomar uma decisão diferente do que eu gostaria, mas ele já alterou minha percepção sobre alguns casos, o que eu acho que é uma baita ferramenta, dou os parabéns”.

O ePAD tira a liberdade das decisões? Na sua percepção, essa questão da formação das peças, da sugestão das minutas e da calculadora, o sistema tira um pouco ou ele mantém a discricionariedade dos agentes?

Na minha percepção ele não restringe, ou seja, eu não me sinto coagido a mudar a decisão por conta do uso do sistema, não senti isso de longe. Eu tenho uma margem de discricionariedade ampla nisso, até para colocar qual tipo, para classificar na lei, enfim, qual o tipo correcional. [...] A Lei 8.112 é um pouquinho confusa na lógica matemática, né? Ela tem um artigo, falando do [artigo] 129, dizendo “isso aqui é advertência”, mas, na verdade, pode dar suspensão. Tem uma orientação doutrinária dizendo: não é porque o [artigo] 129 e o 130 dizem que é advertência, dependendo da gravidade, você pode aplicar suspensão e o sistema deixa isso bastante livre.

Então, primeiro que a calculadora de dosimetria não é obrigatória [quando da realização da entrevista, logo em seguida tornou-se obrigatória], então, respondendo objetivamente, eles não obrigam a usar. Então, você está livre. Na hora de colocar as condutas e as proposições, a ação recomendada, ele não vem pré-preenchido, você indica. Ou seja, se eu quiser tratar falta de trato com urbanidade [um ilícito administrativo de “menor potencial ofensivo” e que dá origem a baixa penalidade, podendo ser recomendado TAC] e indicar que a ação recomendada é abertura de PAD, o sistema vai me permitir, ele não vai acender um alarme vermelho, nem pular um pop-up dizendo “não, atenção, você não pode”, não, ele deixa você fazer isso. É na calculadora que ele evita os erros, se você quiser usar a calculadora, dentro do ePAD, ou a calculadora para viabilidade de TAC [termo de ajustamento de conduta], também evita erros, porque a calculadora já diz: “olha, para isso aqui não cabe TAC”. [...] Nesse aspecto, então, só reformulando, quem evita erros, na minha opinião, para o meu uso, é o uso da calculadora de dosimetria, tanto de TAC quanto do PAD, ela está dentro do ePAD, ela tem quando você vai sugerir TAC, mas ela não está ali tão disponível para todas as ações recomendadas, assim, né, não tem um link (Corregedor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Não, eu acho que é o contrário até. Hoje o sistema tem um formato, mas ele tem flexibilidade. Os próprios desenvolvedores nos falam, se vocês têm alguma peça que vocês querem que o sistema disponibilize para a comissão, é só vocês sugerirem que a gente pode trabalhar com essa peça. É a mesma coisa como customizar as peças. Que tenha um formato do órgão. E de qualquer forma, também, o ePAD ainda é só um apoio. Porque o processo em si tem que estar correndo no SEI. E o SEI tem outras ferramentas, ofícios, deliberações, encaminhamentos, que vai ser possível trabalhar em conjunto. E se eles dão essa liberdade para a gente incluir novas peças, eu não vejo que vá travar. Muito pelo contrário. Ela vai se moldar à necessidade do órgão. Se estiver tudo legalmente constituído, se estiver tudo dentro da lei. E a dificuldade eu vejo mais pelo fato de ter que ter tempo para aprender a nova ferramenta, ter tempo para tirar dúvidas, para ir atrás. Então, principalmente quem trabalhava no papel já tinha uma certa lógica, já sabia as documentações. Ou mesmo no SEI as peças já eram prontas ali, era só incluir. Mas o ePAD vem auxiliar bastante porque as peças, quando você vai gerar, ela já vem com vários encaminhamentos ali. Você vai só incluir dados e ela vai formatar para você. Então ela já vem com a legislação, os artigos, tudo, ela já vem pronta a peça. Você só vai selecionar e ela vai gerar para você. Mas a discricionariedade permanece. Tanto que se na matriz foi proposto a infração de algum tipo de penalidade ou a violação de alguma coisa e a comissão, por conta da conduta e das provas, entender que feriu outras, ela pode também incluir. Então tem essa liberdade (Corregedora 2, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

Então a comissão pode contrariar a matriz?

Justificadamente, sim. Eu não diria contrariar, mas ajustar a infração e a conduta cometida à legislação pertinente (Corregedora 2, comunicação por videoconferência, outubro de 2022).

A resistência ao controle da CGU também encontra, em certa medida, uma alusão a um sentimento expressado pelos corregedores a uma “antiga” CGU, antes mais vinculada à função de auditoria/fiscalização do que a atual colaboração percebida entre auditores da CRG e corregedores das instituições. Sobre isso relatou uma corregedora experiente, que já havia passado pela ouvidoria de sua instituição federal de ensino antes de chegar à correição:

E esse medo de que tu falaste da CGU, ainda existe?

Eu acho que sim.

E por quê?

Eu acho que as pessoas ainda têm medo da CGU. É a ideia do controle, né? E, assim, na Administração Pública, a gente tem pessoas maravilhosas que fazem o seu trabalho lindamente, colocando todos os princípios da administração acima de qualquer coisa. E mesmo essas pessoas, elas também têm receio de, no meio da sua atividade, ter alguma coisa que talvez não esteja com toda conformidade. Não é porque elas fazem algo errado, eu acho que é porque é o controle, então a gente nunca sabe o que vem. É meio a ideia quando vai um processo para o judiciário, você não sabe como é que o judiciário vai interpretar, mas você conhece a lei. E lá atrás, a CGU, especialmente a parte de controle, eles tinham uma posição muito difícil. E as pessoas tinham muito medo. Então, assim, tinha uns posicionamentos de distanciamento, tipo assim, “eu só estou aqui para te auditar, eu só estou aqui para controlar”.

E alguma coisa mudou, virou essa chave?

Mudou, mudou. E eu posso dizer que mudou mesmo, porque eu vim da ouvidoria. E isso também, quando eu vim, me incomodava, porque a ouvidoria era o lugar onde a CGU trabalhava de modo a capacitar, ela tinha uma linguagem muito de contribuição. A gente, na ouvidoria, tinha uma coisa da ajuda mútua, muito sob a chefia, sob a organização, primeiro do Romão [José Eduardo Elias Romão, ocupou cargo de Ouvidor-Geral da União] e depois do ex-corregedor-geral da União 1. Então, assim, tinha uma linguagem leve, tinha uma forma mais acolhedora de agir. A gente se sentia, mesmo entendendo que era a CGU, a gente se sentia mais à vontade. Era outra CGU. Quando eu chego na corregedoria eu não entendo, era como se fosse outra CGU. Por que a CGU, na ouvidoria, ela contribui tanto, tem tanto curso? E a gente, na parte de controle, de correição, a única coisa que existia era o curso de PAD. Ele não avançava em coisas que a gente... A gente precisava aprofundar informações que não apareciam no curso de PAD. Então, a gente não entendia, eu não entendia aquilo. Eu não entendia por que era tão fechado (Corregedora 1, comunicação pessoal, novembro de 2024).

A mudança de postura da CRG, ainda que se mantendo na posição de órgão de controle, mas no sentido de buscar uma aproximação aos corregedores – deixando de impor, mas almejando convencer sobre as vantagens de integrar um Sistema Federal de Correição –, é vinculada à chegada de ex-corregedor-geral da União 1 à função de corregedor-geral e, a partir disso, uma série de ações, as quais descrevi no decorrer do trabalho: muda a postura dos auditores, os encontros são fomentados, uma gama de capacitações em diversas frentes, culminando no ePAD, o ápice desse esforço de aproximação.

E a partir de quando houve uma mudança?

Eu posso te dizer, bem sinceramente, que para mim a mudança na CGU começa quando o ex-corregedor-geral da União 1 passa a ser o corregedor-geral. Porque eu acompanhei bem essa mudança. Então, quando ele começa a ser o corregedor-geral, eu acho que ele traz essa visão da CGU: não, a gente não pode não capacitar. A gente não pode ficar como se só controlasse. As corregedorias não podem ficar sozinhas. Pelo menos essa é a impressão que eu tenho. E aí começam os eventos, começam as atividades, começam as capacitações. E começam as novidades. Não são tão recentes. Quando ele começa, eu lembro que a gente já teve algum esboço dos Encontros de Corregedorias, não tão grande como agora, mas já começou a ter atividades mais ligadas à capacitação.

E o próprio ePAD como ideia dele...

Isso, aí vem o ePAD, aí vem as redes... Os grupos de WhatsApp, os cursos de capacitação menores, vem uma interlocução com a CGU, que por mais que a gente olhe e diga “é o controle”, eu sei que de alguma maneira eles também estão vendo o que eu estou fazendo e podem amanhã questionar, é de ajuda mútua e a gente não se sente mais tão sozinho (embora, no dia a dia, a gente se apoie mais com os colegas corregedores, especialmente na área de educação) (Corregedora 1, comunicação pessoal, novembro de 2024).

É importante refletir que o ePAD também provoca tensões e resistências não apenas entre os próprios corregedores das instituições, mas dentro da própria CGU – onde também a adesão à utilização do ePAD não foi imediata, como bem assinalaram alguns auditores entrevistados. Entretanto, a ponderação acerca da resistência à utilização do sistema, por parte dos auditores, não se conjuga totalmente com as manifestações dos corregedores da educação entrevistados.

O senhor reportou a dificuldade com relação à adesão. Há mais alguma que o senhor identifique como um motivo para que o ePAD ainda não seja uma unanimidade?

A principal dificuldade é que ele foi construído como um sistema de gestão do fluxo de trabalho, do *workflow*, aí ele gerava só minutas de peças, e aí essas minutas iam ou para o SEI, ou tinham que ser exportadas no Word, e receber um tratamento em outros sistemas de gestão documental, ou até no papel impresso e utilizado lá. Aí a gente primeiro incorporou no ePAD a assinatura do GOV.BR, que é uma assinatura com validade jurídica e tal, que já melhorou bastante, e agora implementamos o módulo de processo eletrônico. Com isso o ePAD se tornou um sistema que se uma corregedoria quisesse adotar somente ele, ele vai funcionar de forma autônoma (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

O sistema ainda não é unânime, a que se atribui essa certa resistência?

Talvez seja um pouco a resistência à mudança. A pessoa já tem um fluxo de trabalho dela bem definido, ainda que seja em planilhas ou em próprio papel. Se ela não tem necessidade de colher essas outras informações gerenciais, ela acaba não vendo a necessidade de mudar. Agora, quem já tem essa visão um pouco mais sistêmica da coisa, não está olhando apenas para a subunidade correcional, já aceita melhor a utilização do sistema, entende que... a CGU é o órgão central do sistema correcional. Então, assim, para o órgão central ainda se torna mais relevante, ter esse tipo de informações compiladas, de todos os órgãos. Mas... talvez tenha algum *aspectozinho* relacionado à usabilidade do sistema. Que algumas pessoas reclamam que tem que dar clique demais, que está colhendo informação demais. Velocidade diferente, tem tantos formulários, assim, para tocar, mas ainda tem muito a confundir (Auditor 10, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

A questão do obrigatório realmente é uma dificuldade, por que o que acontece? Muitas vezes as pessoas, no início, têm uma questão comportamental de hábito, hábito mesmo. As pessoas muitas vezes preferem ir para o ePAD, às vezes vão para o ePAD e depois copiam e colam no SEI e pronto. Tem gente que fala, uma vez um rapaz chegou e falou assim, mais ou menos assim, que ele escreve bastante. É bem aquilo que ex-corregedor-geral da União 1 e o pessoal tinham dito, que era para ser mais objetivo. Isso dificulta. Outra coisa é que você não está com a folha em branco. Você tem que trabalhar, tem que pensar em fluxo, você tem campos estruturados para serem

preenchidos. Talvez isso dificulte o uso, para quem gosta mais de escrever (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Nesse compasso, o esforço empreendido pelos auditores no sentido de buscar concretizar a centralização e a uniformização no âmbito do SisCor se defronta com experiências diversas no trabalho com a correição, teorias e modos heterogêneos de funcionamento do serviço público. No âmbito das universidades e institutos federais essa diferenciação é ainda mais evidente, não apenas porque a atividade disciplinar não é a finalística dessas instituições, mas especialmente pelo caráter autônomo que esses lugares detêm, seja por sua própria razão de ser (caráter educacional), pela estruturação de suas hierarquias internas e processos de decisão colegiados, seja em razão de sua definição constitucional, uma vez que a autonomia universitária é corolário que não se pode olvidar.

É preciso convencer e divulgar que o uso do sistema é benéfico ao corregedor e aos processos que ele tramitará, ao mesmo tempo em que vão se criando modos de impor seu uso, como a implantação do modelo de maturidade correcional (CRG-MM):

A gente foi pensando o seguinte: tem que ser mais atrativo. Criamos o CRG-MM e todas as funcionalidades do ePAD: se o cara usava o sistema ele já ganhava pontos suficientes para passar de nível 1 para nível 2. Então, quem foi muito esperto [...] aderiu de pronto ao ePAD, porque ali ele já ganhava muitos pontos. [...]. Só que se você quer um processo diferente, um processo mais rápido, você precisa disso. Vamos criando vantagens para quem é usuário [...] tem duas formas de a gente pressionar: ou dando vantagens ou demonstrando que sem isso você tem um grande prejuízo. O CRG-MM era isso. Você não usa, você vai ter que trabalhar muito mais para ganhar um nível 2, porque não vai ser fácil (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Então, isso se multiplica. Mas é um trabalho que a gente tem que ir fazendo de convencimento, até porque a própria função de corregedoria é uma função malvista, porque trabalha no combate a desvios e tal. Então, todo mundo diz, ah, não, corregedor... Eu acho que principalmente essas novas funcionalidades que a gente vai implementar como inteligência artificial, banco de precedentes, eu até estou escrevendo um artigo sobre banco de precedentes no ePAD, cadeia de custódia de evidências digitais, esse tipo de melhoria vai tornar ele cada vez mais, digamos, único (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Acho que tem duas perspectivas, né? Uma, realmente, ele se tornou obrigatório a partir de uma determinada data, que eu não lembro, mas tem uma portaria, um ofício comunicando o [uso] obrigatório para o Poder Executivo Federal. Só que o curioso é que isso não é obrigatório para Estados nem municípios. Quando você vê a adesão de Estados e municípios, é porque eles vêm benefício no uso. Ninguém está obrigando, Estado e município não têm lei, não tem nada dizendo que tem que usar. Simplesmente oferece, é feita uma apresentação, muito mais eu, colegas que fazem essa parte, com mais essa frente, e cabe a eles ou ao órgão decidir se adere ou não. Então, para eles é opcional. E veja que tem órgãos aí que têm decidido pelo uso (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2023).

O ePAD consolida-se como uma ferramenta estatal de controle e disseminação de modos de funcionamento do serviço público, para além da matéria correcional, conforme discorro a seguir.

7.3.2 O que se quer transformar?

Qual é a vantagem para a gente? Uma padronização dos procedimentos. A CGU ser essa situação fomentadora de uma política pública tão importante. Seja de auditoria, seja de corregedoria. E nisso eu acho que a gente conseguiu partir para uma situação melhor (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

O ePAD consolida em si um projeto que vai além de um sistema eletrônico, condensando objetivos de padronização e uniformidade de entendimentos. Na mesma esteira de compreensão da calculadora de dosimetria da pena, que também faz parte do ePAD, a CRG intenta perpetuar uma espécie de igualdade entre julgamentos díspares, tentando formatar decisões equânimes para casos supostamente semelhantes.

Essa compreensão é tributária dos achados etnográficos do campo de pesquisa, bem como das reflexões já produzidas por Bevilaqua (2016), ao analisar os trabalhos da Controladoria-Geral da União também sob a ótica de implantação do antecessor do ePAD, o CGU-PAD, ao destacar quase como tarefa impossível “conter uma heterogeneidade que se repõe incessantemente”:

O que se pretende produzir – um objetivo bem menos ambicioso e abstrato – é a uniformidade do próprio sistema de correição, isto é, das práticas dos agentes encarregados do escrutínio e do disciplinamento das condutas dos demais servidores. Mas, novamente, não se trata de imaginar um percurso unidirecional em que a uniformidade das ações, mesmo nesse âmbito limitado, resultaria automaticamente de prescrições ideais, anteriores e independentes de sua concretização. Pois, se esse horizonte ideal não deixa de estar presente, trata-se simultaneamente de intervir sobre as próprias normas, reescrevendo-as e alinhando-as às práticas, a começar pelas experiências diversas do serviço público agenciadas pelos próprios membros da Comissão. Ao mesmo tempo, a ativação das elaborações técnico-normativas da Controladoria-Geral da União implica seu desdobramento em outras técnicas de uniformização, em especial um complexo sistema informatizado de gestão de procedimentos administrativos disciplinares: o Sistema CGU-PAD, criado em 2007, que concretiza a articulação em rede dos órgãos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e reinscreve (ou reinventa), em suas sucessivas telas e campos, o direito disciplinar resultante das deliberações da Comissão de Correição (Bevilaqua, 2016, p.173-174).

Perguntado a respeito de onde se quer chegar com o ePAD, assim apresentou o líder da equipe da Coordenação-Geral de Modernização: o ideal de justiça nos processos disciplinares significa, para os auditores, a uniformização não apenas da forma desses processos, mas também de suas decisões:

Queremos avançar com inteligência para conteúdo inserido no procedimento, que possibilite que o próprio sistema comece a sugerir. Não apenas a estrutura, mas o conteúdo. Queremos que o processo se torne mais justo, de modo que histórias semelhantes sejam tratadas com coerência, mesmo parâmetro e mesmo peso. Nós sabemos que há discrepâncias muito grandes, dependendo do lugar. Por exemplo, condutas mesmas, realizadas no Rio Grande do Sul e em Manaus, vão ser tratadas de formas diferentes. Num processo disciplinar a comissão processante recomenda arquivar e noutra recomenda demitir (Auditor 8, comunicação pessoal, agosto de 2024).

Conforme destacou Balsa (2025, p. 205), as “novas tecnologias potencialmente fazem o direito, enquanto, reciprocamente, o direito também regula seus modos de existência por meio da legislação e rotinas”. No ePAD, a sistematização do processo e a reunião de todas as orientações dentro do sistema também são uma forma de auxiliar o servidor acusado, que consegue, a partir da visualização do todo, ter um panorama do que vem pela frente ao responder a um processo disciplinar.

E uma das coisas que eu também queria e que também acho útil é ajudar o próprio acusado dentro do processo. Porque você pode ser acusado num processo, de repente, encontra uma notificação e nem sabe por que está sendo notificado ou o que vai fazer. E isso é uma coisa que a gente colocou no RUMO¹²⁷, numa ferramenta de consulta, e a gente queria integrar ao ePAD para que o acusado não ficasse assustado, para que o acusado soubesse passo a passo, para que ele soubesse os termos, como fazer. Pudessem orientar o acusado, quem está sendo investigado. Para que ele soubesse onde está o processo e como ele pode se defender. O que ele precisa fazer (Ex-corregedor-geral da União 1, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

A ideia de um sistema que se constrói em cogestão com os gestores públicos e corregedores e que vai sendo elaborado em conjunto torna o ePAD mais atrativo. Nessa compreensão, o que centralmente mobiliza a implantação do sistema são ações de conciliação entre os entendimentos dos auditores da CRG com as práticas dos corregedores, cada qual em suas instituições e contextos distintos. Como busquei demonstrar, a etnografia permite inferir de modo diverso da compreensão de Shore e Wright (2000, p.57), que definiram os trabalhos

¹²⁷ Roteiro Unificado de Métodos Operacionais, RUMO, é um guia para orientar os agentes públicos no processamento de administrativos disciplinares que integra o ePAD.

de auditoria como “essencialmente uma relação de poder entre examinador e observado: os últimos são objetos de informação, nunca sujeitos de comunicação”¹²⁸. Para que o SisCor prospere, é preciso sedimentar teorias de Estado a partir de construções que, por dependerem de aliança entre auditores e corregedores, requerem diálogo para existir.

Araújo (2020), em sua tese intitulada “Burocracia e Vida Moral: um estudo sobre as experiências morais nas práticas de auditores públicos no Estado da Paraíba” analisa as experiências de auditores públicos (Controladorias Gerais do Estado da Paraíba e do município de João Pessoa), buscando compreender a dimensão moral dessas atuações de controle e avaliar como valores são incorporados no cotidiano desses agentes. De sua pesquisa, concebeu práticas fundamentadas em uma cultura de auditoria, na concepção já apresentada por Shore (2009), identificando elementos nos quais os auditores defendem seus trabalhos como neutros, objetivos e técnicos, livres de juízos de valor/imparciais.

Apesar disso, observou que os auditores compreendiam suas práticas como perseguidoras de um bem comum e se percebiam como “os funcionários capacitados para definir modos de agir ou mesma a ideia de como deve ser uma ‘boa sociedade’” (Araújo, 2020, p. 146), razão pela qual mobilizam certos valores morais, que fazem parte dessa cultura de auditoria (de procedimentos, rotinas e discursos). Chamou a atenção à concepção dos auditores acerca de suas atividades como de diálogo, “parte constitutiva fundamental da experiência moral dos auditores” (Araújo, 2020, p. 149); entretanto, não verificou a existência de uma relação horizontal de comunicação entre auditores e gestores/funcionários auditados e sim uma relação hierárquica. “Os auditores verificam, examinam contas, aprovam ou reprovam, dão pareceres favoráveis ou não, emitem certificados de garantia. Trata-se, portanto, de uma relação de poder entre auditor e auditado” (Araújo, 2020, p. 149).

A presente tese, ao contrário, identificou relações entre auditores e corregedores que parecem mesclar ações de imposição com a busca do convencimento, uma vez que é percebido pelos auditores da CRG que só a partir do consenso uma adesão à aplicação das normas – tal como são concebidas por esse grupo de auditores – poderá vencer a intensa heterogeneidade das instituições. Distancio-me das concepções da autora, uma vez que não identifiquei que ações de diálogo e colaboração entre auditores e corregedores possam ofuscar a lugar de autoridade dos servidores da CRG (Araújo, 2020, p. 151), uma vez que a CRG é órgão central

¹²⁸ “Audit is essentially a relationship of power between the scrutiniser and the observed: the latter are rendered objects of information, never subjects in communication (Foucault 1977: 200)”.

por norma e por reconhecimento – e assim os auditores se consideram. Porém, sabedores de que é preciso construir o Sistema Federal de correição a muitas mãos é que as práticas dos auditores detêm certa ambiguidade, aquela do poder que se estabelece por meio da conquista da confiança.

Um dos auditores envolvidos no desenvolvimento do ePAD descreveu que o sistema, em boa medida, é fruto da interação com os seus usuários. Nesse diálogo, no espaço da lei, ou seja, quando há questões que as normas não abarcam, as deliberações permitem criar.

Como funciona essa ponte entre o direito e o sistema, no sentido de implementar no ePAD o que a norma diz?

O ePAD é um sistema de cogestão. Então, os corregedores vão dando feedback do que ajudaria no trabalho deles, e [busca-se] uma forma de implementar, [...] traduzir isso em código e fazer de uma forma amigável. [...] Quando a gente se depara com uma questão legal que precisa ser implementada no sistema, é, às vezes, até mais fácil. Porque a norma já diz como isso é a partir de um dado momento do processo. Então, quando está estabelecido na norma, é mais fácil que a comunicação na cabeça do gestor, né? E aí, ele começa a inventar. Minha norma está dizendo isso, mas eu preciso ter esse outro controle aqui que vai me ajudar com a questão correcional. E aí, um estabelece o controle de um jeito, o outro corregedor estabelece de outro jeito, e aí você tem que tentar equalizar, para que o sistema implemente algo para dentro dos dois mundos. Que fique bom pra todos. Quando está especificado na norma, acaba sendo um pouco mais fácil (Auditor 10, comunicação por videoconferência, dezembro de 2023).

Eu acho que é uma contribuição para o direito que o sistema traz. Isso aí não está amarrado a uma lei, não está amarrado a nada. Foi simplesmente uma boa prática, uma boa ideia que a gente viu dentro da própria corregedoria que a gente implementou aqui. O sistema não é só para gerar peça, ele não é só para ajudar comissão. Uma vez você usando o sistema, mesmo que não use a parte das peças, você tem um sistema informatizado, um sistema estruturado. Usando o ePAD, você lá dentro tem um painel, um lugar chamado “sala de controle”. Se você olhar a sala de controle, você vai saber o que está sendo feito de análise de admissibilidade, o que está aguardando decisão sobre instauração. Quantos procedimentos acusatórios estão em andamento? Quantos procedimentos acusatórios estão aguardando julgamento? Uma tela só, você bate o olho e já sabe o que está acontecendo (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

O ePAD não é uma “folha em branco”, ele apresenta campos estruturados que vão sendo preenchidos e, desse modo, fabrica um tipo específico de direito, à medida que se vai ensinando aos corregedores uma linguagem muito específica do mundo correcional, com significados próprios para os integrantes do SisCor.

Eu geralmente falo assim, é como se fosse linguagem isso: sujeito, verbo, predicado. Você tem que identificar um fato, a partir do fato você identificou o agente, a partir do agente você vai identificar uma conduta, e para isso, tanto para o fato quanto para a conduta, você pode identificar evidências que comprovem isso. Por exemplo, o relógio de ponto, você pode quebrar, mas você pega uma foto do relógio de ponto,

não é evidência que o relógio de ponto está quebrado. Você pega a filmagem do fulano batendo no relógio de ponto, você vê que o fulano teve uma conduta, ele foi lá e bateu. Mas a partir dali, naquela conduta, você tem tanto evidência como pode ter um enquadramento também. Então eu acho que isso organiza a mente de quem está atuando em alguma comissão. É isso que tem que ser feito. Você tem que olhar para o fato, o agente, a conduta, quais são os enquadramentos, as evidências em relacionar isso (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

O sistema não é mais um repositório de documentos, tal como o seu precedente CGU-PAD, que tinha fins registrais. É um sistema que cria processos e realidades a partir de “técnicas e tecnologias pretensamente exógenas ao direito, mas sem as quais ele já não pode operar” (Munhoz, 2022, p. 80):

Aqui a lógica é a contrária: você começar trabalhando no ePAD, fazendo os registros, e a partir do ePAD vai tornando robusta a matriz, criando a materialidade, os elementos necessários, e gerando peças para serem incluídas no processo. Não seria a questão do retrabalho, de você fazer lá no processo e só registrar aqui no ePAD. O ePAD auxilia no trabalho do servidor da repartição (Auditor 7, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Na compreensão dos auditores, o objetivo de uniformização e padronização se traduz em uma verdadeira evolução do direito administrativo, ao mesmo tempo em que se fortalece o SisCor com confiança mútua entre esses servidores e os corregedores de todo Brasil: “tem desde o ministério, uma estatal federal, até um município pequenininho lá do interior. Então a ideia é que o sistema consiga atender a todos da melhor forma possível”. Assim, com a “venda” da ideia do ePAD para prefeituras e corregedorias de governos de Estado, vai se produzindo a projeção nacional do sistema para outras entidades de fora do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Que transformações o ePAD quer produzir no Estado brasileiro?

Na minha ótica a transformação principal é uma evolução do direito administrativo sancionador, porque no momento que eu tiver uma ferramenta com tecnologia integrada, como é o caso do Banco de Argumentos e Precedentes, da incorporação de Inteligência Artificial, eu vou conseguir facilitar. Facilitar não, permitir que as decisões sejam mais, digamos, equânimes, evitar ruídos, viés, esse tipo de coisa na decisão. A gente consegue ter um sistema integrado e o próprio judiciário está buscando isso. No caso do direito administrativo a gente tem essa questão da legislação, uma legislação esparsa. [...] Para mim uma grande coisa do ePAD é a rede, você dissemina as próprias monitorias, esses canais de comunicação que nós criamos: o balcão (de atendimento virtual), o Telegram. Nas apresentações a gente oferece o WhatsApp, volta e meia eu recebo mensagem, “estou querendo fazer isso”, e a gente resolve por ali. Então essa rede que está sendo criada por si só já criou melhorias no ePAD e melhorias no próprio funcionamento das unidades correcionais (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

A necessidade de convencer continua, pelo próprio sistema, que precisa ser usado, em um verdadeiro projeto de nacionalização.

E mesmo à medida que o ePAD se torna uma ferramenta que oferece tudo isso, o pessoal vai dizer “não, não vou usar”. Mas cabe a nós, da equipe, “eu sou um vendedor do ePAD, ainda bem que eu tenho experiência de vendas da iniciativa privada”. Não adianta, no setor público funciona assim. [...] quem trabalha com esses produtos que são inovadores, não adianta, o desafio é vender, passo a passo. Vários municípios já estão adotando isso. Nós temos lá [o município de] Lauro de Freitas [BA], Florianópolis, o Estado do Mato Grosso do Sul, esses já estão usando plenamente o ePAD. Lauro de Freitas não quer nem saber de outra coisa, é o ePAD (Auditor 11, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Com a ideia de resolução de problemas, no sentido de completar o “vazio de normas”, e resultando em definições de como o serviço público deve ser considerado, tem-se a prática de edição normativa, mas também da persuasão, a qual reside nos encontros entre auditores e corregedores, não apenas nos congressos presenciais, mas metaforicamente na conjunção de ideias.

Na compreensão dessa potência criativa que pode emergir da colaboração de agentes públicos na construção do Estado, Hoag e Hull (2017, p. 21), em revisão bibliográfica sobre estudos antropológicos do serviço público, destacam o entendimento de Brenneis (2009) ao ressaltar esse caráter coletivo “como a 'objetividade' necessária para 'seguir a regra' que não é necessariamente predeterminada, mas sim construída na prática por uma comunidade de burocratas (e possivelmente outros) que juntos desenvolvem modos aceitáveis de imparcialidade para orientar seu trabalho”.¹²⁹

É preciso estar próximo, não apenas fisicamente, mas também em união de raciocínios sobre que condutas são infrações disciplinares – e que infrações. Também é preciso saber como processar essas demandas. Para tudo isso, o ePAD:

É um objetivo da CGU alcançar o Brasil inteiro?

É, isso já é. Porque na verdade existe o PROCOR, que é o Programa de Fortalecimento das Corregedorias. Já é um programa mais antigo, que visa reunir as corregedorias do Brasil todo, federal, estadual, municipal e outros poderes, ordenado pela CGU, para discutir temas relacionados à corregedoria, fazer reuniões, trazendo melhores práticas. Aí tem concurso de boas práticas que a gente faz para todo mundo. Então o ePAD entra como mais uma oferta dentro desse programa. (Auditor 9, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

¹²⁹ “Don Brenneis (2009) has shown how the “objectivity” necessary to “following the rule” is not necessarily pre-ordained but rather is worked out in practice by a community of bureaucrats (and possibly others) who together develop acceptable modes of impartiality to guide their work.”

E a gente tem dois grandes objetivos. [...] As duas coisas mais importantes do ePAD para mim seriam essa questão mesmo de padronizar e trazer mais efetividade aos procedimentos, e essa questão da economia de recurso. Então, a gente tem essas duas missões com a questão da nacionalização do ePAD. Não é um trabalho fácil, porque eu como já trabalhei muito tempo nessa área de transparência e ouvidoria, a gente trabalha muito com prefeituras, os Estados, nessa disseminação. Não é fácil, até porque a gente não tem a jurisdição, você não pode obrigar nada, é tudo por adesão. Mas é um trabalho de formiguinha que a gente tem que perseverar e, aos poucos, mostrando a vantagem de utilizar o sistema, eu acho que a gente vai conseguindo espaço. E quando os órgãos percebem a vantagem do sistema [...] a gente consegue aos poucos ganhar mais adeptos. Ainda mais que a gente trabalha com os entes subnacionais, e realmente você não tem a jurisdição, nos entes federais a gente já fez uma portaria e os ofícios obrigando todo mundo a usar o ePAD, então, para o bem ou para o mal, tem que usar. A gente sabe as dificuldades, a gente vai ajustando, vai capacitando, e tudo mais.

Mas nos entes subnacionais a gente não tem esse poder, é tudo por adesão, então aí é um trabalho que é mais demorado, mais paciência, você tem que ir com mais calma. E eu destaco na questão do ePAD esse suporte que a gente dá ao usuário, isso é muito importante. Eu já estou há vinte e poucos anos no serviço público, quase trinta, e sem dúvida eu nunca vi nenhum sistema ser disponibilizado com tanto suporte como o ePAD. Você vai, lê o manual, pergunta ao colega do lado, tem sempre alguém que conhece e mais ajuda, é aquela dificuldade inicial. O ePAD você tem manual na web, uma playlist de vídeos, você tem capacitações várias, hoje mesmo eu tive uma oficina de manhã. A gente tem em torno de duas oficinas virtuais por semana, você tem o balcão de atendimento online. A pessoa está com dúvida, marca o dia e o horário, naquele dia vai o servidor nosso atender, então é uma gama de suporte que a gente tem que realmente é difícil de você encontrar em algum sistema da Administração Pública, eu particularmente desconheço. Então é um trabalho que a gente faz realmente para tentar implementar mesmo de forma efetiva. Com relação a essa nacionalização, para a gente não importa a quantidade de entes aderida, para a gente não é meta, tem 50, tem que ter 100, não é esse o nosso objetivo, o objetivo é que você tenha órgãos que aderem e efetivamente estão usando [...] e para isso a gente sabe que tem que caminhar junto, tem que reunir, tem que fazer oficina, fazer reuniões individuais, coletivas, então, é todo um trabalho grande que a gente tem nesse sentido. Não é fácil, mas a gente acredita que vai trazer bons frutos para a Administração Pública como um todo (Auditor 9, comunicação por videoconferência, novembro de 2022).

Consultando o Novo Dicionário da Língua Portuguesa (Ferreira, 2009), o termo auditoria tem sua origem etimológica do latim *audire*, que significa ouvir. Auditor, por conseguinte, significa “aquele que ouve”, ou “ouvinte”, nessa derivação. Por essa procedência não se encontram referências às palavras controlar, fiscalizar ou sancionar, concepções que não apenas permeiam o imaginário acerca da carreira de auditoria, como legalmente assim definida. A etnografia, de outro lado, resultou na identificação de práticas de Estado, elaboradas pelos auditores, que em muito mais dizem do diálogo e da escuta, como formas de discernimento burocrático (Bevilaqua, 2016), do que de domínio. Isso, por si só, não significa dizer que não haja interesse pela CRG em se consolidar como órgão central do SisCor, ao contrário: mas é por meio de ações de negociação e adaptação que se busca esse intento, uma vez que, sem isso, o projeto de Sistema Federal de Controle não se concretiza.

Conforme apresentei, o ePAD constitui-se no ápice de um esforço de aproximação descrito nos capítulos anteriores: o sistema, além de concatenar três modos de produção normativa empregadas pelos auditores da CRG (regras escritas, faladas e em sistemas), permite que a CRG esteja presente no cotidiano das corregedorias institucionais, induzindo e compelindo a determinados modos de atuação. Nesse sentido, é possível alinhar entendimentos daquilo que é passível de ser punível no âmbito das condutas de servidores públicos federais, mas também sobre como processar essas infrações. O ePAD representa um modo mais efetivo de se buscar a sonhada uniformização do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, num reconhecimento de que, embora desejado, há limites para o convencimento que se tenta perpetuar a partir de diversas práticas.

O novo sistema concentra um modo de processar e de analisar as denúncias que chegam às instituições, modulando possíveis encaminhamentos para o fato. Ainda assim, o enquadramento da conduta, ou seja, a vinculação de um fato praticado pelo servidor público a uma proibição legal ou normativa fica a cargo das ponderações realizadas pelo corregedor do órgão, ao elaborar a matriz de responsabilidade, e que, por sua vez, originará a nota técnica.

Não apenas o corregedor definirá se aquela conduta é um ilícito administrativo, mas caberá à nota técnica sugerir o que deve ser feito a partir disso: processar o servidor? Arquivar, ou celebrar um acordo (Termo de Ajustamento de Conduta – TAC)? Investigar um pouco mais? Ainda que as conclusões da nota técnica não tenham efeito obrigatório sobre a decisão da autoridade administrativa, a exteriorização dos possíveis encaminhamentos pode ser compreendida como uma primeira sentença sobre o caso, a partir da qual o processo ganha impulso e contornos próprios.

Dentro dessa análise, o ePAD condensa todas as orientações da CRG: o que é um ilícito administrativo e como ele deve ser processado dentro das instituições. Nele são dados os caminhos da correição, de modo que trilhá-los deixa de ser uma tarefa individual e solitária de cada corregedor. Conforme relatou uma auditora em entrevista, personalidade muito admirada pelos corregedores pela sua forma didática de ensinar: “a CRG é como um farol”, numa expressão da segurança promovida pelas orientações e entendimentos dos auditores. Seguir o que a CRG comanda tem seus benefícios, embora a etnografia tenha encontrado resistência (inclusive dentro da própria CGU que, segundo relatado pelos auditores que entrevistei, durante o período da pesquisa de campo era uma das instituições que menos utilizava o ePAD).

Pensando na analogia trazida pela auditora, quando imaginamos um farol sabemos que é um guia que se pode seguir, uma vez que apresentado um caminho, muito embora seja sempre

possível tomar outros rumos. Por esse motivo, as práticas de convencimento são tão importantes: ainda que a CRG detenha a competência de órgão central do SisCor e legitimamente a autoridade de ditar regras de direito administrativo sancionador no Brasil, sem adesão entre auditores e corregedores espalhados pelo país, não há Sistema de Correição. Sem aliança, o projeto de Estado da CRG, de combate à corrupção a partir da uniformização de entendimentos, não se concretiza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFORMANDO O ESTADO

“(...) Nós precisamos ser protagonistas nesse processo, que é o que a gente faz de melhor” (Ex-corregedor-geral da União 2, ao mencionar o projeto de lei da CRG, em Encontro Regional de Corregedores, abril de 2025).

Em 24 de outubro de 2025, quando eu refletia sobre as últimas páginas desta tese, a Proposta de Emenda à Constituição 38/2025 (PEC 38/2025) foi apresentada na Câmara dos Deputados. Com a ementa “altera normas sobre a Administração pública brasileira para aperfeiçoar a governança e a gestão pública, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público”, o projeto surgiu entre acalorados debates promovidos no congresso nacional (amplamente divulgados nas mídias sociais) e pelos movimentos sindicais e, como não poderia deixar de ser observado pela minha própria vivência como servidora pública federal. Do *lado de dentro do balcão*, imensa expectativa e preocupação têm sido constantes entre colegas de minha universidade, fruto dos receios de que mudanças decorrentes da alteração constitucional restrinjam direitos duramente conquistados.

Mergulhada na tese que se finalizava, dos extensos dados etnográficos e das reflexões produzidas no campo antropológico também emergiu uma *reforma administrativa silenciosa*, produzida pelas práticas dos auditores da Corregedoria-Geral da União. Mudanças que vão se dando a partir de alianças seladas entre auditores da CRG e corregedores das instituições. Discreta e sem muito alarde, essa reforma tácita assim se consolida não por haver qualquer interesse em obscuridade ou ocultamento dessas ações, mas justo pelo fato de que são mudanças que vão se consolidando aos poucos e sem que seja preciso denominar essas transformações como uma reforma na Administração Pública Federal.

A pesquisa apresentou uma série de iniciativas dos auditores da CRG, alicerçando essa instituição como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor) cuja atuação tem amplo impacto sobre a vida funcional dos servidores públicos federais (e, conforme apresentei, não apenas desses). Busquei compreender suas formas de produção de mecanismos, normas e artefatos de controle e elaboração estatais, evidenciando modos de identificação e enquadramento de condutas que se tornam transgressões ao serviço público a partir da percepção gerada pelos servidores da CRG. Além disso, elenquei medidas de direcionamento da atividade funcional destinadas aos corregedores das instituições públicas, agentes que coordenam as atividades disciplinares e sancionadoras dentro de um órgão público.

Para esse intento, busquei contornar e descrever de modo mais amigável ao(à) leitor(a) um emaranhado de unidades e setores que constituem a Corregedoria-Geral da União para enfim falar dessa instituição que, vinculada à Controladoria-Geral da União, vem forjando um direito administrativo disciplinar muito específico. Em cada um dos capítulos, os quais rememorarei a seguir, despontaram elementos importantes nas ações dos auditores da CRG e que, reunidos, revelam uma perspectiva sobre como a Administração pública deve ser, se não no funcionamento geral do serviço público, especialmente na atividade disciplinar, orientando o que e como deve ser punido (o processamento das infrações).

No **capítulo dois** apresentei esse direito e sua diversidade, tomando por base que esse ramo jurídico – a partir de práticas compartilhadas entre auditores e corregedores – não vive apenas da lei. Descrevi o SisCor e evidenciei a figura do corregedor-geral da União, destacando seu papel de liderança que conduz e orienta o perfil de trabalho que a equipe de auditores deve buscar. Sendo uma tese desenvolvida entre os anos de 2022 a 2025, foi preciso concentrar-me também nos efeitos da pandemia mundial pelo coronavírus e no modo pelo qual esse duro período impactou não apenas a forma como a pesquisa de campo aconteceu, mas também o jeito de trabalhar da CRG e de todas as demais corregedorias das instituições pelo Brasil.

No **terceiro capítulo** dei destaque aos principais interlocutores desta pesquisa: os auditores da CRG. Descrevi o modo como os trabalhos desses servidores públicos são desenvolvidos narrando experiência daqueles que se distinguiram na pesquisa de campo por suas atuações, cada qual em uma frente de tarefa muito específica. Assim, foquei em diferentes formas de *fazer correição*, mas que trazem consigo uma identificação do trabalho como missão, quase como numa vocação messiânica no sentido de dizer para onde o serviço público deve seguir. Nesse aspecto, das noções de engajamento e de certa indistinção entre os limites da vida pública e privada de alguns auditores emerge uma personalidade desejada – algo que formalmente não seria esperado em contextos burocráticos – e que vai construindo uma dinâmica de trabalho que define “estrelas” do serviço público, responsáveis pela apresentação de uma “nova lei” (regras que não são lei em sentido estrito, mas assim se convertem) que, por sua vez, anuncia um novo futuro para o Estado brasileiro.

No **quarto capítulo** iniciei a descrição da diversidade de normas produzidas pelos auditores da CRG, começando pela fabricação de *normas escritas*. A partir de um contínuo esforço criativo que se materializa em diferentes tipos de documentos que, por sua vez, definem novas tipificações de condutas, novos procedimentos de investigação e novas formas de determinação de sanções, *fazendo lei* para os corregedores das instituições. Tomei como base a

investigação preliminar sumária, uma regra criada pelos auditores e apresentada em diversos tipos de documentos normativos, que vão evoluindo conforme o peso que se quer conferir a ela: instrução normativa (documento com teor mais orientativo), portaria (com efeito mais próximo de lei) e em notas técnicas (orientativas e explicativas).

Dando sequência aos tipos normativos elaborados pelos auditores, no **capítulo cinco** dei relevo às *normas em sistemas*, descrevi a calculadora de dosimetria da pena e de viabilidade de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, um sistema para dosar a *pena justa* no âmbito dos processos disciplinares e cujo uso é explicado pelo Guia de Dosimetria da Pena Administrativa. Embora o objetivo dos auditores em circunscrever o campo de interpretação e de ação dos membros das comissões processantes, a etnografia demonstrou que a pena arbitrada continuará emergindo da avaliação dos agentes públicos integrantes das comissões, de seus entendimentos sobre o fato praticado pelo servidor acusado. O que se torna limite imposto à comissão não é exatamente no quanto penalizar, é ter de, necessariamente, explicar o motivo da *justa pena* arbitrada. Disso resulta que, muito embora o empenho dos auditores em promover as desejadas “objetividade” e “uniformidade” às decisões dos processos disciplinares, fato é que essa missão é (quase) impossível, em decorrência da heterogeneidade de práticas de correição encontradas nas corregedorias das mais diversas instituições do Brasil.

Dessas diferentes formas possíveis de fazer correição emerge a importância das *normas faladas*, as quais descrevi no **capítulo seis**. Ações e comandos podem se tornar relevantes, ou oficialmente existentes, mesmo que não documentados. Nesse contexto, as *normas faladas* dos auditores, que apresentam, ensinam e explicam o que as instruções escritas contêm, têm peso argumentativo junto aos corregedores das instituições em busca da sonhada uniformidade. Ainda, há a regra falada que inova, atualiza e moderniza – que não apenas repete a escrita –, sendo uma das novidades trazidas pela etnografia. É como se os auditores avaliassem que o escrito não é tão “seguro” assim, já que, embora seja possível “exigir que se cumpra”, não se sabe *como* será cumprido. Logo, os auditores do órgão central vão ao encontro, literalmente, dos corregedores das instituições, por meio de congressos, eventos presenciais e virtuais e através de uma acessibilidade inédita na forma de auditar, tudo isso fomentando relações de confiança entre corregedores e auditores no *ecossistema* correcional.

Disso resultam investimentos em formalização/estabilização das perspectivas que os auditores buscam disseminar e implementar, a partir dos quais o projeto ePAD, exibido no **capítulo sete**, é uma vertente fundamental no sentido de restringir, em certa medida, o campo de atuações díspares das corregedorias e que concatena em si um ideal normativo complexo

que engloba regras *escritas, faladas e em sistema*. Esse artefato é uma expressão clara de teorias de Estado nativas, para as quais esses auditores têm se dedicado ao longo dos últimos anos e que enfrentam resistências e desconfiâncias de seus destinatários, os corregedores.

TEORIAS DE ESTADO E DE SERVIÇO PÚBLICO

Nesse sentido, por meio de diferentes tipos de normas, os auditores, ao mesmo tempo em que almejam realizar um ideal weberiano de burocracia, com a edição e consolidação constante de instrumentos normativos, se veem impelidos a investir em relações pessoais, no convencimento, na partilha do cafezinho do intervalo de eventos presenciais, nas trocas de mensagens em redes sociais, enfim, nos afetos e nas relações de proximidade, sem os quais o projeto de Estado não se concretiza.

Sob essa ótica, a perspectiva de Estado trazida por Herzfeld (2008) considera que esse não pode ser tomado como uma coisa em si mesma, operando de forma independente das pessoas que o compõem. Ao contrário, os mecanismos burocráticos acontecem em razão de uma agência criativa e interpretativa de seus agentes. Dessa análise emerge que os burocratas têm poder de crítica e resistência: a agência humana é fundamental e inerente à existência do Estado. Essa noção de Estado de Herzfeld (2008, p.88) permite contrapor o modelo ideal de autoridade burocrática de Weber (Weber, 1982 [1946],), com procedimentos uniformes relativamente imunes à subjetividade dos agentes.

Noutro cenário, para Weber a burocracia se consolida a partir da delimitação pelas normas, regras e regulamentos, especialmente em arquivos escritos, num ápice de racionalização de máxima eficiência e previsibilidade, sem espaço para pessoalidade, uma vez que “o cumprimento ‘objetivo’ das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento segundo *regras calculáveis* e sem ‘relação com pessoas’” (Weber, 1982 [1946], p. 250). As teorias dos auditores conjugam ambas as concepções de Estado, mostrando que padronização normativa e pessoalidade são constitutivas da burocracia, tudo para alcançar um ideal de serviço público projetado por eles.

Os auditores envidam esforços para que se torne concreto um modelo de serviço público em que os agentes trabalhem conforme as normas – e aqui a dimensão weberiana das práticas desses servidores da CRG – com o objetivo de fortalecer o serviço público, de modo a corresponder a um ideal de cidadania e de boa prestação desses serviços estatais.

Mobilizando essas questões, a tese evidenciou possibilidades de refletir antropológicamente acerca das práticas estatais, “pensando o Estado como múltiplas performances em permanente devir” (Souza Lima e Gonçalves Dias, 2022, p. 15). Nesse aspecto, esses autores, em diálogo com Steinmetz, reafirmam que “os Estados nunca são ‘formados’ de uma vez por todas. É mais frutífero ver a formação do Estado como um processo contínuo de mudança estrutural, e não como um evento único”. Assim, na análise empírica de processos cotidianos da Corregedoria-Geral da União, sempre em relação com as corregedorias das instituições pelo Brasil, foi possível encontrar um “objetivo de consenso moral (Durkheim, 1983 [1980-1900], modos de ser e fazer” que têm o condão de forjar horizontes possíveis ao serviço público pretendido (Souza Lima e Gonçalves Dias, 2022, p. 25).

Se nas práticas dos auditores encontramos agentes públicos em busca de unidade e coesão de entendimentos como um ideal que impulsiona e mobiliza esforços para um horizonte, construído a partir das suas considerações acerca de como deve ser um serviço público de qualidade, também é possível identificar o relevo e a atenção dados, pelos auditores, à dispersão do “Estado-como-sistema, em especial em suas bordas”. Isso porque nas pontas (ou margens, conforme Das e Poole, 2004) a execução de normas previamente formuladas pelos auditores efetivamente formam o Estado: a atenção ao caráter dispersivo do Estado não deve sair da mira dos auditores, de modo que os processos de constituição estatal envolvendo unidade e dispersão são dimensões indissociáveis na formação dos Estados (conforme destacaram Souza Lima e Gonçalves Dias, 2022, p. 42-43). O direito é uma forma de fazer Estado, mas não depende, para esse intento, apenas da lei.

O PROJETO DE LEI DOS AUDITORES DA CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

Mas essa outra “dimensão (não menos real) das práticas burocráticas” (Bevilaqua, 2020, p. 4), que mobiliza elementos morais dos agentes públicos para a consecução de um horizonte desejado, também requer apelar a elementos legais para se concretizar. A reflexão sobre as práticas dos auditores, no avanço de elaborações normativas diversas da legislação propriamente dita, evidencia o modo como a elaboração do direito faz parte dos processos de formação do Estado. Normas contidas em instrumentos normativos de hierarquia inferior às leis ordinárias, por exemplo, ou mesmo aquelas inscritas em sistemas ou disseminadas oralmente, podem “ter eficácia muito maior do que leis (...) podendo trazer alterações significativas na configuração estatal” (Souza Lima e Gonçalves Dias, 2022).

Embora os auditores insistam que o direito administrativo ‘não evoluiu pela lei’, isso não afasta a percepção de que o ideal que eles projetam também requer meios legais para se concretizar: torna-se necessário que as inovações normativas dos auditores se convertam em lei para que ganhem força imperativa e uniformizadora, de forma menos suscetível a desvios ou interpretações diversas. Nesse contexto, desde que iniciei a pesquisa fui tomando conhecimento de uma nova lei que seria criada por iniciativa dos auditores da CRG: primeiro, chamado de código de condutas; depois, de uma mudança significativa na Lei 8.112/90, de modo que a nova legislação revogaria a sua parte disciplinar.

Essa nova lei foi amplamente proclamada nos Encontros de Corregedorias dos quais participei presencialmente e muito mencionada pelos auditores e corregedores entrevistados. As regras criadas por eles são depositárias de esperança num direito administrativo sancionador mais moderno e justo, nas palavras dos auditores. Entretanto, por razões que a pesquisa não tem o condão de explicar, o projeto de lei não foi enviado a tempo da conclusão da tese ao Congresso Nacional. Ainda assim, é possível descrever a apresentação da intenção deste projeto¹³⁰, bem expressando o ideal de Estado disciplinar formulado por este pequeno grupo de servidores de carreira.

A ideia de elaborar uma legislação específica com as orientações da CRG vem de longa data. Já em 2019, na gestão do ex-corregedor-geral da União 1, um grupo de auditores tentava elaborar o que seria uma modificação na Lei 8.112/90, considerada obsoleta e antiquada e, em decorrência disso, incapaz de abarcar condutas de nosso tempo. A pandemia chegou e esse objetivo ficou paralisado, até que na gestão do ex-corregedor-geral da União 2, em 2023, um grupo de cerca de seis auditores retomou a intenção de reformar a lei.

Mas, por que tornar lei agora? Conversando com os auditores, muitos deles reportaram que, embora de competência privativa do Presidente da República, a iniciativa de mudança legal em normas do serviço público (modificações no âmbito do Poder Executivo) sempre depende de diversas negociações, com o entrave do tempo. Os auditores entenderam que seria possível dar impulso às mudanças necessárias à legislação atual de “baixo para cima”, tentando contornar entraves políticos. Outro ponto destacado pelos auditores é a competência originária desse quadro de servidores da única carreira que tem estímulos legais e institucionais para

¹³⁰ Apresentado em palestra intitulada “Responsabilização disciplinar: propostas de encaminhamento”, proferida pelo então corregedor-geral da União aos corregedores presentes no Encontro Regional de Corregedorias que aconteceu em abril de 2025, em Recife-Pernambuco e também descrita em entrevista do ex-corregedor-geral da União 2, realizada em março de 2025.

trabalhar com correição¹³¹: se nas instituições públicas do Brasil, nas margens do Estado, os corregedores enfrentam dificuldades de toda sorte ao assumirem essa posição *non grata* entre seus colegas, os auditores da CRG possuem liberdade funcional para processarem servidores do mais alto escalão do serviço público brasileiro, sob guarida de uma boa remuneração e garantias de independência (com apoio da alta hierarquia para casos mais complexos).

O desejo de alcançar segurança jurídica, por meio de lei, para entendimentos que foram sendo construídos na prática, evitaria “ter que ficar fazendo construção teórica sobre adaptação de inciso, fazendo puxadinha aqui, fazendo puxadinha dali”. Nesse contexto, a redação da nova legislação é uma espécie de compilação normativa de tantas regras que foram sendo paulatinamente construídas pelos auditores da CRG e difusas em distintos instrumentos: em notas técnicas, instruções normativas, portarias, sistemas e, como expliquei, amplamente difundidas oralmente, num esforço de persuasão e convencimento dos corregedores das instituições. Nas palavras dos auditores, a lei vai redigir o que já se pode encontrar na *práxis administrativa* e reduz meio caminho nas ações de convencimento, uma vez que, se está na lei, “os corregedores podem estudar e aplicar, sem que seja preciso tantos cursos e treinamentos”.

A Lei 8.112, de 1990, foi inspirada no antigo Estatuto dos Funcionários Públicos, de 1952, segundo apresentado pelos auditores. Por esse motivo, o estatuto dos servidores públicos civis da União é tomado como uma lei praticamente centenária. Os auditores, então, fizeram um levantamento dos principais desafios, quais eram os problemas mais recorrentes no âmbito das corregedorias e separaram em duas frentes de trabalho: na parte material, a saber, de tipificação de condutas, como por exemplo, assédio moral, assédio sexual, discriminação, enriquecimento ilícito, alteração da lei de improbidade; e, na parte processual, quantidade de testemunhas, denúncia anônima, videoconferência, notificação prévia, sindicância acusatória.

De início, a intenção era formular um novo código que alteraria a Lei 8.112/90, mas os riscos que uma tramitação legislativa implicaria, especialmente em alterações no texto original elaborado pelos auditores, exigiu mudanças no rumo do projeto. Isso evidencia uma relação ambígua dos auditores com o projeto de lei: ao mesmo tempo em que sedimentar entendimentos da CRG é desejado, corre-se o risco de perder o controle do texto normativo, considerando que a tramitação em congresso nacional poderia produzir alterações não

¹³¹ Outros países, como Portugal e França, possuem Tribunais ou Cortes Administrativas que, em semelhança ao Supremo Tribunal Federal, fazem julgamentos de processos disciplinares em última instância. Do Conselho de Estado francês, o mais alto tribunal administrativo para casos envolvendo a Administração Pública desse país, temos a famosa obra que nos ensinou sobre a fabricação do direito (Latour, 2019) que em muito nos serviu de inspiração para os estudos desenvolvidos nesta tese.

almejadas pelos auditores. Tornada lei, as regras seriam impositivas à própria CRG, a despeito de conter elementos não queridos. Por esse motivo, é preciso proceder com muita cautela.

Além disso, não se poderia perder de vista que um estatuto dos servidores civis da União, do Poder Executivo Federal, também abarca grandes grupos de servidores do país: do Judiciário Federal (não magistrados), servidores, analistas, técnicos, peritos, etc.; do Poder Legislativo, analistas, consultores, servidores estatutários; do Ministério Público da União, analistas e técnicos, do que se poderia prever uma série de discussões no Congresso Nacional, especialmente pois mudar a lei também abrangeria alterar questões controversas, como licença-prêmio, venda de férias, ou seja, diversos assuntos fora do escopo disciplinar e que resultam em polêmicas persistentes. Então, para simplificar essa caminhada legislativa, chegaram a uma proposta elaborada que não se trata nem de um código, nem de alteração da Lei 8.112/90, mas sim de um regulamento, um novo regime disciplinar dos servidores públicos. E como isso seria feito? Revogando-se toda a parte disciplinar da Lei 8.112/90, tanto material quanto processual, e criando um regulamento próprio que trate apenas do regime disciplinar, separadamente. Entrevistei o então corregedor-geral da União em março de 2025, antes da mudança de cargo do alto escalão da CRG. A alteração legislativa, por impulso dos auditores, é um grande objetivo a ser alcançado:

Neste ano em que o SisCor completa 20 anos de existência, o que se quer transformar?

Já houve várias tentativas de atualizar a Lei 8.112, nós nunca conseguimos, então muito foi feito em relação ao manual [de PAD], portarias (antes era uma instrução normativa), depois se tornou a portaria normativa 27, ano passado a gente a atualizou para portaria 123. Lançamos também no ano passado o ementário de notas técnicas. Só que a gente entende que, até eventualmente, haverá outros assuntos, para esses a gente vai continuar a elaborar as notas técnicas, mas praticamente a gente já chegou num limite, e esse ano é muito simbólico esses 20 anos, de atualização da 8.112. Então qual que é a nossa proposta, que não é uma coisa assim, “ah, eu cheguei em 2023 e eu tive essa ideia”. Isso já se tentou fazer várias vezes, a última tentativa, na época do anterior corregedor-geral, eu participei um pouco também da proposta, mas a gente nunca conseguiu avançar nem internamente na CGU. O que a gente fez do ano passado para cá? A gente trouxe um projeto bastante objetivo e pragmático, no seguinte sentido: quais são 99% dos nossos desafios? São esses aqui. Então vamos atacar isso aqui, e não vamos tentar revolucionar de uma forma tão grande, é uma trava isso, e a gente não vai conseguir atualizar a Lei 8.112 [...] (Ex-corregedor-geral da União 2, comunicação por videoconferência, março de 2025).

Na apresentação do projeto em Encontro Regional de Corregedorias de abril de 2025, o então ex-corregedor-geral da União 2 mencionou a promulgação da Lei nº 15.047/2024, que institui o regime disciplinar da Polícia Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal e que trouxe

processo tido como mais moderno para parte da Administração Federal, enquanto todos os demais servidores continuariam submetidos a procedimentos fixados na Lei 8.112/90, trazendo também esse elemento de justificativa: como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, não poderiam “ficar para trás”.

Com as ideias projetadas, a CRG dialogou com vários outros grupos de agentes públicos que em boa medida têm poder decisório sobre os rumos do esboço normativo fruto dos auditores: em especial, conversas com o Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que tem a gestão de pessoal do Poder Executivo Federal, uma vez que é preciso haja consenso dentro do governo para que possa se tornar um projeto de lei, uma proposta que seja carregada pelo Congresso Nacional. Também realizaram diversas reuniões com a Advocacia-Geral da União, cujas propostas incorporaram ao projeto, uma vez que o regime disciplinar de seus membros é regido pela Lei 8.112/90. Assim, o ex-corregedor-geral da União 2 apresentou o que seria praticamente a versão final do projeto, em acordo de CGU, MGI e AGU, enviando a proposta ao Presidente da República e à Subsecretaria das Assuntos Jurídicos. A partir dali, havendo um consenso, isso se tornará um projeto de lei que vai ser encaminhado para o Congresso Nacional.

A CRG também contou com esforços de membros de grupos de estudiosos do direito administrativo brasileiro, como o Instituto Brasileiro de direito administrativo¹³² (IBDA), com o qual constituíram grupos de trabalho e se reuniram (cerca de 5 vezes) para discutir o projeto de lei: “é importante trazer essa visão do privado, da advocacia, de acadêmicos”, afirmou o ex-corregedor-geral da União 2 em entrevista.

Esse projeto de lei começou a ser divulgado amplamente como um grande avanço normativo, não em seu inteiro teor, mas a inspiração do projeto e o que ele conteria de modo mais genérico. A divulgação do projeto iniciou com objetivo de disseminar a ideia e convocar, em boa medida, “porta-vozes” dos órgãos da Administração Pública, de modo a criar um “clima que fale de sua necessidade”. Por isso, o projeto foi sendo apresentado não apenas aos corregedores das instituições, mas também em congressos fora do mundo correcional, como em eventos do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (IDASAN)¹³³ que, segundo o

¹³² A criação do Instituto Brasileiro de direito administrativo, em Curitiba, no ano de 1975, ocorreu com o propósito de colaborar com o poder público na ingente tarefa de aperfeiçoamento das instituições administrativas e da ordem jurídica. Disponível em <https://ibda.com.br/>, acesso em: 04 nov. 2025.

¹³³ O Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN) é uma entidade nacional dedicada à promoção de estudos, debates e publicações sobre o direito administrativo Sancionador. Fundado em 2019, reúne profissionais, acadêmicos e especialistas em todo o Brasil, com o objetivo de fortalecer e aprimorar as estruturas jurídicas relacionadas às funções sancionatórias do Estado. Conta com cerca de 363 associados em 25 Estados brasileiros, atua na organização de eventos, congressos e seminários, além de produzir uma coleção de

ex-corregedor-geral da União 2, também apoia o projeto. Como visto, é preciso recrutar aliados para reformar o Estado.

Dentre as “modernizações legislativas” que os auditores pretendem propor, é possível identificar que esses instrumentos, na prática, já existem, seja nas aplicações das corregedorias, seja contida em normas da própria CRG, notas técnicas, manual de PAD e portarias normativas.

a) Extinção da sindicância acusatória: na prática, esse procedimento investigativo já se encontra em desuso, uma vez que a CRG sempre recomenda a investigação preliminar sumária – IPS como alternativa. A ideia é forjar a previsão legal dessa, mantendo apenas a sindicância patrimonial. Disso poderá resultar diminuição das possibilidades de contraditório e ampla defesa, uma vez que a IPS tramita, via de regra, sem a participação do acusado (que só “ingressa” na investigação ao tomar conhecimento de forma espontânea). Apesar disso, a ideia de justa causa para a instauração de processo acusatório, como um PAD, segue sendo requisito fundamental, ainda mais corroborado pelas exigências da Lei de Abuso de Autoridade.

b) Obrigatoriedade da matriz de responsabilização: definindo quem são as pessoas acusadas, os fatos e elementos de prova. Não deverá ser instaurado PAD sem esses três elementos. Se não houver prova, mas apenas indícios, deverá seguir uma investigação, no modo da IPS.

c) Denúncia anônima deverá ser recebida para dar ensejo à investigação: ao contrário do que prevê a Lei 8.112/90, se não houver a identificação da pessoa, do denunciante, não vai ser recebida e vai ser arquivada de plano. Na prática isso não é levado em consideração: embora com a denúncia anônima não se possa abrir um PAD de pronto, ao menos uma investigação preliminar sumária costuma ser instaurada para apurar.

d) Previsão de algumas infrações disciplinares específicas, tais como assédio moral, assédio sexual e discriminação no ambiente de trabalho. No que se refere ao assédio sexual, a compreensão dos auditores vai além daquela do código penal, em que a conduta parte da chefia em relação ao subordinado. Para os auditores da CRG, ofender a dignidade sexual pode contemplar ações de subordinados, chefia e também entre colegas, mesmo sem qualquer grau de hierarquia ou subordinação entre si (que corresponderiam a cerca de 90% dos casos, segundo a apresentação do ex-corregedor-geral da União 2).

e) Atos graves da vida privada que têm repercussão na vida funcional. Embora a legislação atual deixe muito claro que atos da vida privada são atos da vida privada, os auditores

da CRG entendem que alguns cargos e atividades comportam exceções, como por exemplo casos noticiados e apresentados na fala do ex-corregedor-geral da União 2, envolvendo agressão a mulheres, direção de veículo alcoolizado e que gerou acidente de trânsito, crimes de assédio sexual e pedofilia, praticados por servidores públicos. A proposta de redação apresentada para “atos graves da vida privada” assim determina:

Art. 7º São infrações disciplinares praticadas por servidor puníveis com demissão: (...) V - praticar ato doloso previsto como crime, que atente gravemente contra a dignidade da função no âmbito das relações de trabalho, ou, ainda que no âmbito privado, cause grave repercussão sobre o vínculo funcional ou grave prejuízo à imagem da Administração Pública.

f) Simplificação da prescrição: pela legislação vigente, o início da contagem da prescrição (que, em resumo, seria o marco de tempo que o Estado tem para tomar providências diante de um ilícito administrativo, sendo que, passado esse período, não teria mais o direito de agir contra o servidor), no processo administrativo disciplinar é o conhecimento pela autoridade competente. A ideia dos auditores é assemelhar a prescrição correccional daquela praticada pela lei do processo penal, evitando uma espécie de perseguição sem fim ao servidor, mesmo passados tantos anos da ocorrência do fato, do que resultariam injustiças: a contagem do prazo prescricional deverá começar a contar da ocorrência do fato: fato ocorreu, o processo acusatório deverá ser instaurado em até 8 anos; e a partir do momento que esse processo é instaurado, começa a contagem, interrompe a prescrição e começa a contar do zero, do que resultariam 8 mais 8, totalizando 16 anos.

“Será que é razoável que continue do jeito que está? Só imagine uma situação que aconteceu há 15 anos atrás, ou 20 anos atrás, isso aí chegou numa denúncia em protocolo de papel, há 20 anos, ficou dentro de uma gaveta parado. O servidor já aposentou, e aí vai ter um dia, vai ter uma reforma, aqueles móveis ali vão ser doados para outro setor, a mesa foi lá para a corregedoria, alguém abre aquela gaveta, encontra aquela denúncia 20 anos depois, aí o corregedor tem que considerar o prazo inaugural da prescrição [conhecimento da autoridade competente], 20 anos depois do fato. Será que isso é justo?”

g) Necessidade de adequação à questão da “proibição eterna”. Existiam algumas previsões de ilícitos administrativos, por exemplo, o valimento do cargo, improbidade, que levam à demissão, mas são considerados mais gravosos, uma demissão chamada pelos auditores como demissão gravíssima. Para esses casos gravíssimos, havia uma previsão na Lei 8.112/90 (parágrafo único do artigo 137) de não retorno ao serviço público, hoje inconstitucional. Por

exemplo, se o servidor foi demitido por improbidade administrativa, pode fazer novo concurso, mas não vai poder assumir cargo público. Sobre esse tema, em dezembro de 2020 o Supremo Tribunal Federal (STF), julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2975, declarou inconstitucional a proibição perpétua de ocupar cargo público constante na Lei 8.112/90, fundamentando-se no princípio constitucional de vedação de penas perpétuas a sanções administrativas (interpretação do art. 5º, inciso XLII da Constituição Federal). O parâmetro modulado pelo STF e hoje vigente é que por cinco anos o servidor não pode retornar ao serviço público.

h) A não obrigatoriedade de defesa técnica, ou seja, do servidor acusado ter um advogado constituído para sua defesa em processo administrativo disciplinar, já contida na Súmula Vinculante n.º 5 do Supremo Tribunal Federal, será colocada na lei.

i) Penalidades administrativas julgadas prescritas não deverão ser mais anotados em assentamento funcional, uma vez que os auditores consideram esse registro quase como uma sanção, podendo sugerir que o servidor era sim culpado, mas que somente não foi apenado porque o ato estava prescrito.

j) Necessidade de avaliação da insanidade mental do acusado que apresenta laudo médico: na compreensão dos auditores, não é possível conceber atestados médicos entregues pelo servidor acusado que determinem a impossibilidade de ele responder a um processo disciplinar, enquanto segue trabalhando regularmente, em exercício de suas atividades funcionais. Esse seria um dos grandes desafios que as comissões de PAD enfrentam, do uso de “licenças-médicas especiais”, atestando a incapacidade do servidor apenas para responder a um processo disciplinar. Por isso, a necessidade de uma avaliação pericial – o incidente de insanidade mental do servidor que responde a um PAD e apresenta atestado médico – de modo que seja verificada uma incapacidade ao trabalho como um todo e não apenas à impossibilidade de responder a um processo disciplinar.

k) Medidas de proteção à vítima e/ou denunciante: se há uma denúncia de assédio, por exemplo, e o servidor acusado toma conhecimento dela antes do processo se iniciar (ou na IPS), hoje a lei não prevê medidas de resguardo à vítima ou denunciante. Para resolver esses riscos, antes mesmo do PAD se iniciar, ou até antes mesmo da IPS iniciar, quando do recebimento de uma denúncia de uma situação grave haverá previsão de medidas cautelares, como concessão de teletrabalho ou mudança de lotação como proteção especial das vítimas/denunciantes.

l) Formas de resolução consensual: para casos de menor potencial ofensivo há a possibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta, o TAC. Mas em outras situações, de médio

potencial, ou em uma situação grave, seria possível pensar em consensualidade? Segundo os auditores, sim, numa interpretação deles acerca do artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a partir da qual a ideia do TAC poderá avançar:

A LINDB traz que a Administração poderá, atendendo o interesse público adotar soluções de consensualidade para resolver conflitos. E esse conflito, ela deixa em aberto o que pode ser. São questões envolvendo quaisquer atribuições da Administração Pública, inclusive, no nosso entendimento, relações envolvendo processos sancionadores, pessoas físicas e pessoas jurídicas também (Ex-corregedor-geral da União 2, palestra em Encontro Regional de Corregedorias, abril de 2025).

m) Previsão de ilícitos administrativos específicos, para tentar solucionar atuais dificuldades de enquadramentos diante de condutas indevidas recentes, a partir de premissas adotadas com muita semelhança a outras normas, tais como a Lei de Improbidade Administrativa, os Códigos de Processo Civil e Penal, a Lei Anticorrupção e a Lei de Acesso à Informação, notadamente envolvendo questões de sistemas de informação e inserção de informação falsa em banco de dados. Hoje, é preciso fazer uso da “criatividade” para que seja possível enquadrar essas ações indevidas como ilícito administrativo e a previsão taxativa facilitará o trabalho das comissões e corregedores. A seguir, alguns exemplos de definição de condutas ilícitas administrativas que estarão contidas na nova lei.

Art. 7º São infrações disciplinares praticadas por servidor puníveis com demissão:
 IX - destruir, inutilizar, extraviar ou deteriorar bem, deliberadamente, documento ou processo em desconformidade com a legislação, ao qual teve acesso em razão da qualidade de servidor público;
 X - inserir ou facilitar a inserção de dados sabidamente falsos, alterar ou excluir, deliberadamente, dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública ou bancos de dados privados cujo acesso seja possibilitado em razão da condição de servidor público;
 XI - modificar ou alterar sistema de informações ou programa de informática sem autorização, sem solicitação de autoridade competente ou em desconformidade com a legislação, causando prejuízo ao seu uso;
 XII - facilitar o acesso indevido ou revelar informação sigilosa, de forma deliberada, da qual teve acesso em razão da condição de servidor público, em proveito próprio ou de terceiro (Ex-corregedor-geral da União 2. Apresentação em Palestra¹³⁴ no Encontro Regional de Corregedorias, abril de 2025).

n) O rito do PAD tornar-se-á semelhante ao rito sumário atual, produzindo-se provas apenas quando a defesa demandar (por exemplo, arrolar testemunhas, juntar comprovantes,

¹³⁴ Disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/quero-participar/eventos/encontro-de-corregedorias-recife-2025/RicardoWagnerdeArajo.pdf>, acesso em: 04 nov. 2025.

pedir uma perícia etc.). A obrigatoriedade de produção probatória ficará a cargo de fase investigativa anterior e o início dos atos da comissão de PAD será com as provas já produzidas.

o) Criação do acordo substitutivo de sanção mediante interesse da Administração. Pelo exemplo apresentado pelo ex-corregedor-geral 2: servidor foi agressivo, celebrou um TAC, no qual se comprometeu a fazer um curso de comunicação não violenta. Será monitorado pela chefia durante dois anos. Nesses dois anos, ele não pode celebrar novo TAC pelos mesmos fatos. Se não cumprir o combinado no acordo (TAC), será instaurado processo administrativo disciplinar. Como se sabe, o TAC tem previsão para casos de advertência ou de suspensão de até 30 dias. A mudança que a CRG propõe é estender a previsão de acordo para casos de suspensão 31 a 90 dias: ao invés do servidor ser suspenso por 90 dias, poderá trocar, por exemplo, por uma suspensão de 50 dias mais o TAC. Na prática, as suspensões costumam ser convertidas em dias-multa. Logo, a previsão normativa da CGR vai permitir que haja TAC mais uma multa, o que favorece o servidor infrator.

p) Um dos pontos mais polêmicos da proposta legislativa da CRG é o Acordo de Não-Persecução Administrativa, à semelhança daquele que pode ocorrer na esfera penal (Acordo de Não-Persecução Criminal) para pessoas jurídicas, com os Acordos de Leniência, previsto na Lei Anticorrupção n.º 12.846/2013. Assim, com objetivo de “promover integridade pública”, a nova legislação permitirá que, se for no interesse da Administração, se o servidor trouxer provas que auxiliem as investigações, trazendo “alavancagem investigativa”, pagar uma multa e promover o ressarcimento do valor que ele recebeu indevidamente, será possível evitar sua demissão e celebrar o Acordo de Não-Persecução Disciplinar, que será de competência exclusiva da Controladoria Geral da União, tal como nos Acordos de Leniência. Porém, infrações administrativas envolvendo assédio sexual, moral ou discriminação no trabalho não permitirão esse tipo de acordo.

[...] É polêmico, principalmente quando a gente ouve sobre isso na primeira vez, “poxa, o servidor corrupto pode ficar? “Podem ficar empresas que se auto delatam, elas continuam contratando. Ela quer mudar de vida, promoção da integridade privada, mudar de comportamento. Isso acontece há mais de dez anos. A lei tem vigência de 29 janeiro de 2014. Nós estamos em 2025 [...] quase 10 bilhões já efetivamente ressarcidos aos cofres públicos. O que a gente entende aqui é que é mais uma ferramenta de investigação que a Administração pode ter, porque só quem, em alguns casos, só quem vai poder dizer o que efetivamente aconteceu ou acontece é uma pessoa. Não adianta quebrar sigilo fiscal, bancário, telefônico, nunca vai descobrir que isso aconteceu em uma reunião e as pessoas falaram. Provavelmente, fora do horário de trabalho e num local que isso nunca vai ser descoberto. Então, o que a gente quer é trazer essa ferramenta como um instrumento de alavancagem investigativa, para permitir desbaratamento de casos, principalmente envolvendo questões de corrupção.

Esse é um dos pontos que destaca dissonâncias entre os auditores: segundo relataram em entrevista, a possibilidade de acordo é de difícil consenso entre eles. Parece-me que a questão central da proposta seja a manutenção de um servidor infrator dentro dos quadros funcionais de uma instituição, fugindo do objetivo central da CRG que é de fortalecer e qualificar o serviço públicos, a partir de entendimentos dos auditores daquilo que é considerado como adequado. Ainda que as justificativas utilizadas para garantir a validade dessa proposta estejam relacionadas à possibilidade da investigação e responsabilização administrativa acontecer, uma vez que a “delação”¹³⁵ do servidor infrator seria elemento de prova principal, fato é que a ideia de permitir que um “mau servidor” continue na Administração Pública vai de encontro a um certo projeto de pureza absoluta do mundo burocrático. Aparece aqui, na polêmica propositura, uma grande preocupação em manter no serviço público pessoas que tenham cometido condutas graves.

Para além disso, é importante destacar uma certa resistência à novidade, uma vez que a maioria das proposições desse projeto de lei nada mais são do que redações de práticas que já existem por meio de criações normativas diversas da CRG, amplamente aplicadas pelas corregedorias do Brasil. Em maioria, são medidas que auxiliam aos servidores, podendo ser consideradas como benéficas não apenas às comissões processantes, mas especialmente aos servidores que respondem a um processo disciplinar como acusados.

Por outro lado, o acordo de não persecução administrativa é uma inovação ainda sem uso e somente a partir de sua inserção em lei seria possível à CRG observar, nos casos concretos, os efeitos de sua aplicação. Aqui a sensibilidade de uma inovação normativa que ainda não foi testada e que, com força legal, terá de ser obrigatoriamente aplicada (diferentemente daquelas projetadas pela CRG em diversos normativos, para os quais uma revogação tem processo mais simples do que uma lei propriamente dita). Tornar lei, com seus efeitos produtivos e coercitivos, coisas não experimentadas, pode efetivar medidas que fogem do controle dos auditores e, assim, enfraquecer o órgão central, aquilo que não se quer.

¹³⁵ A ideia de que a confissão e delação possam ser atenuantes de penalidade vem sendo objeto de estudos no campo da antropologia, conforme já bem destacou Bevilaqua (2024) ao analisar os percursos político-jurídicos da delação premiada: “procedimentos de responsabilização criminal análogos ao modelo de negociação da confissão vigente nos Estados Unidos se alastraram vertiginosamente por todo o mundo a partir do final do século XX”, inspirando modificações no processo penal brasileiro e resultando em alterações legislativas, tais como a previsão de acordos de colaboração premiada, em 2013, por meio da Lei das Organizações Criminosas. Conforme se verifica pela presente pesquisa, também tem inspirado outras legislações, como as do direito administrativo sancionador.

A OUTRA REFORMA: O PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL 38/2025

Fato é que o Estado brasileiro sempre esteve em reforma e as disputas políticas pela sua configuração são constantes (Camargos, 2021; Bersch, 2020; Gomide, Pereira e Machado, 2020). Não é de hoje que propostas legislativas surgem, de diversos grupos políticos, com o intento de modificar a estrutura do Estado (Gomide et al, 2020), em sua maioria, projetos que visam a “reduzir a máquina estatal” e promover “aperto fiscal”, a partir da difusão da ideia de que haveria excesso de servidores públicos, no que resultaria numa equação cara aos cofres públicos: muitos funcionários e pouca eficiência dos serviços estatais.

O escopo geral dessas reformas nas últimas décadas tem sido o fomento de propostas mais ou menos sistemáticas, e que envolveram organismos internacionais (Pereira, 2018), preconizando regras de reestruturação administrativa, privatizações, desregulamentações, transferência de muitas das funções estatais para agências e atores não governamentais, incorporação de mecanismos de mercado à Administração Pública etc.

No impulso normativo elaborado pelos auditores da CRG, os legisladores são servidores de carreira, e que pretendem avançar não buscando uma reforma da Administração Pública brasileira de modo geral, muito menos almejando reduzir o número de servidores dos quadros funcionais da União. Ao contrário, o projeto da CRG tem foco em um serviço público mais forte e qualificado, por meio de ações diversas que buscam tornar concretos consensos morais (a partir do que os auditores entendem como ético) e na consolidação de um Sistema de Correição que, mais que federal, torne-se nacional. Nessa perspectiva, a PEC 38/2025 não dialoga com os objetivos normativos do projeto de lei da CRG, a despeito de ambos terem o objetivo de reformar o Estado.

Embora não seja objetivo da tese analisar a PEC 38/2025, é importante destacar um pouco das justificativas desse projeto, que indicam como o modelo proposto de Administração Pública acompanha um movimento internacional de reformas orientadas por um viés neoliberal. Sustentado em quatro eixos principais (governança e gestão, transformação digital, profissionalização e extinção de privilégios), o documento defende que as mudanças sugeridas promoveriam a aproximação do Brasil a experiências de outros países, como da Nova Zelândia (*Managing for Outcomes*) e do Canadá (*Results-Based Management*), vinculando orçamento e gestão “ao cumprimento de metas e ao alcance de resultados concretos, com ganhos de transparência e aumento da responsabilidade das autoridades públicas” (Projeto da Emenda Constitucional 38, 2025, p. 44).

Esse projeto tem sido amplamente contestado pelas entidades representativas do funcionalismo brasileiro e várias paralisações/manifestações contra a PEC passaram a ocorrer no país todo. Manifestações sindicais, notadamente da área de educação, têm alertado ao conteúdo de ataque ao serviço público promovido pelo projeto de emenda à constituição, cujos efeitos poderão implicar a “vulnerabilização do estatuto da estabilidade nos serviços públicos, desmonte dos regimes estatutários, achatamentos de malhas salariais, desestruturação e retrocessos nas carreiras, aumento dos agravos à saúde de trabalhadoras e trabalhadores do serviço público”, segundo conclusões preliminares descritas em documento de lavra do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes).¹³⁶

Contudo, parece que a PEC, por enquanto, não irá adiante. Em 14/11/2025 já se contabilizavam 22 deputados que retiraram suas assinaturas da reforma administrativa¹³⁷, alguns sob a justificativa dos próprios protestos.

Ao entrevistar um ex-auditor da CRG e que atualmente ocupa o cargo de assessor legislativo na Câmara dos Deputados, após aprovação em concurso público, perguntando-lhe sobre um paralelo possível entre os dois projetos (a PEC 38/2025 e o da CRG, que ainda não foi enviado ao Congresso Nacional), o agente público destacou que são projetos que não dialogam entre si – e que demonstram interesses divergentes. Não obstante, a PEC 38/2025 prevê uma modificação no art. 22 da Constituição Federal, inciso XXXIII, que poderia dar maior potência ao projeto de lei dos auditores da CRG, uma vez que amplia para a União a possibilidade de legislar sobre normas gerais de regime e procedimentos disciplinares a todos os Poderes e Órgãos autônomos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

¹³⁶ Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/informANDES-reforma-administrativa-ampliaraprecarizacao-de-servicos-publicos-nos-estados-municipios-e-df1>. Acesso em 16/11/2025. No mesmo sentido, reproduzo trecho de manifestação de assessoria jurídica da Associação dos Servidores da Universidade Federal de Santa Maria (ASSUFMS), disponível em Nota Técnica WAA/SMA n. 12/2025, emitida por Wagner Advogados Associados, com data de 28/10/2025: “No que diz respeito ao mérito das propostas analisadas, tem-se que, embora apresentadas como instrumentos de modernização administrativa, introduzem alterações substanciais no regime jurídico dos servidores públicos, deslocando o eixo da gestão pública para um modelo de natureza fiscal e de controle gerencial. Tratar-se-á de sistema que privilegia o alcance de metas, produtividade e desempenho individual, em detrimento da estabilidade institucional, da isonomia e da continuidade do serviço público. Há risco de desaparecimento do serviço público pautado em um regime público de garantias, enfraquecimento dos cargos e carreiras que o compõem, bem como do próprio pacto republicano e do Estado de bem-estar social a partir do estabelecimento de governança de gestão na qual os resultados são orientados pela repercussão financeira, indiscutivelmente punitivista e tendente a fragilizar as garantias que asseguram a neutralidade do corpo funcional do Estado. Nesse contexto, considerando que a defesa de uma Administração Pública eficiente não pode se fazer à custa da precarização das garantias funcionais e do esvaziamento da impessoalidade que sustenta o serviço público brasileiro, sobreleva em importância a mobilização dos servidores e das respectivas entidades representativas a fim de ampliar a discussão sobre a matéria e atuar para minimizar os impactos negativos das propostas apresentadas”.

¹³⁷ Disponível em [Sob pressão, 22 deputados já retiraram suas assinaturas da reforma administrativa; ação enfraquece PEC 38 de Hugo Motta, mas não arquiva projeto](#). Acesso em 16/11/2025.

Apesar disso, os ideais de cada reforma pretendida – a da PEC38/2025 e a dos auditores – estão longe de se assemelhar. Se a austeridade fiscal aparece como objetivo fundamental da primeira, justificando as mudanças no serviço público com propostas de “enxugamento” e “privatização”, a lei dos auditores pretende avançar no fortalecimento da qualidade do serviço público, a partir de critérios que eles consideram adequados.

UM SERVIÇO PÚBLICO IDEAL

A análise etnográfica pôde verificar esforços dos auditores na construção de consensos acerca de “bens públicos” considerados essenciais. O projeto de Estado dos auditores envolve a qualificação do serviço público, no sentido da manutenção de servidores éticos nos quadros funcionais da Administração Pública, intento que, acreditam, poderá se realizar a partir de processos correccionais mais equânimes e justos.

Ao proporem reflexões para além de “questões de autoconstrução burocrática e procedimentos tecnocráticos”, Bear e Mathur (2015) chamaram a atenção para tentativas diversas de se realizar o bem público dentro e além das instituições. Propondo desestabilizar relatos convencionais sobre as mudanças nos Estados a partir do dismantelamento neoliberal e das privatizações, as autoras buscam lançar luz às mudanças nos “bens públicos” a partir de definições não convencionais, clamando por uma análise ao que se passa no interior das burocracias, em que diferentes projetos de bens públicos tensionam:

Reconceituamos o bem público de forma que ele não se refira apenas a recursos como ar limpo, estradas ou educação pública gratuita. Em vez disso, entendemos que são ideais desejáveis considerados universalmente benéficos para todos e que justificam mudanças radicais nas organizações burocráticas. Em outras palavras, buscamos lançar as bases para um foco nos fundamentos éticos e nas linhas de luta social que estão ocultas pela análise técnica dos bens públicos (Mathur e Bear, 2015, p. 21).

Os “ideais desejáveis” para a Administração Pública projetados pelos auditores não são os mesmos bens públicos da proposta de reforma administrativa da PEC 38/2025. O horizonte dos auditores pretende uniformizar e se relaciona mais com conduta ética, uma ideia de serviço público de prestação à sociedade que almejam disseminar, cujos ingredientes envolvem um consenso moral e político que vai se consolidando entre eles, apesar das dissonâncias.

Aí vem essa ideia de segurança jurídica, “vamos uniformizar para a gente ter um tratamento mínimo”, um mínimo de coesão nas corregedorias. Esse é o fundamento mais republicano, vamos dizer assim [do projeto de lei da CRG]. E eu acho, aí também é uma impressão pessoal minha, acho que existe, não por uma questão pessoal de vaidade, mas uma questão de institucional, de posição institucional, existe uma visão nossa, e eu vou me incluir porque eu sentia que rolava isso em mim também, uma visão dos auditores da CGU de que “eu consigo dizer o que é melhor para todo mundo [...]”. A CGU como o bastião da mudança” (Auditor 3, comunicação por videoconferência, outubro de 2025).

De forma análoga, Brito (2018) identificou no trabalho burocrático de auditores do Tribunal de Contas e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a antiga denominação Controladoria-Geral da União (CGU), não apenas tecnologias de controle, mas a “projeção de novos ideais de virtude” (Brito, 2018, p. 50). Ao abordar entrevistas feitas com auditores da CGU em 2016, a autora apontou que “as respostas dos auditores são exercícios extremamente elaborados de projetar os devires do Estado” (2018, p. 44), o que também a presente etnografia pôde capturar.

Entretanto, a experiência de campo da autora diferencia-se da minha, tendo sido eu testemunha de uma acessibilidade e abertura ao diálogo quase sem medida, por parte dos auditores, que queriam muito dizer de seus trabalhos e de suas percepções pessoais do que almejam para melhorias no Estado brasileiro – e de que modo suas atuações têm impacto nisso. Diferente da autora, não identifiquei relatos previamente formatados, que pudessem “simular um mundo sem conflito”. Ao contrário: as falas dos auditores denotaram, em grande parte, dificuldades, expondo fragilidades para consecução dos objetivos da CRG, tensões que precisam ser enfrentadas tanto no órgão central quando nas margens, nas corregedorias das instituições. Atribuo essas diferentes percepções no campo de pesquisa dos auditores da CRG justamente às mudanças no perfil das práticas de auditoria – muito reportado pelos corregedores entrevistados (mais distante daquele que fiscaliza, mais próximo daquele que escuta e orienta).

Os auditores da CRG, nas suas produções normativas, nas quais inscrevem valores e moralidades (anseios de que os resultados dos processos disciplinares cheguem a um resultado “justo”, a partir de uma condução da atividade disciplinar mais ou menos uniforme, bem como uma preocupação com “novas infrações”, tais como assédio e discriminação no ambiente de trabalho), assim o fazem pensando e projetando o próprio mundo da burocracia, refletindo sobre os possíveis efeitos dessas regras: “[...] se não houvesse um Sistema de Correição no Poder Executivo, olha, eu não sei como é que estaria o Brasil. E eu sempre quero, busco empoderar o pessoal das corregedorias, de dizer quão importante é o trabalho deles para o país”, afirmou o então corregedor-geral da União em entrevista, em março de 2025.

Apesar disso, é impossível prever inteiramente os efeitos de reformas estatais (sejam elas oriundas do congresso nacional, seja esta promovida pelos auditores), porquanto ainda seja almejado pelos auditores construir novas definições de como o serviço público deve ser, que condutas devem ser reprimidas no contexto das instituições e, para além disso, como as transgressões deverão ser processadas e punidas, a aplicação dessas orientações sempre poderá ser reconfigurada e resultar em práticas não planejadas.

No último Encontro Nacional de Corregedorias, que ocorreu em Brasília no início de novembro de 2025, a atual Corregedora-Geral da União abriu os trabalhos do primeiro dia de conferência comemorativa aos 20 anos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal agradecendo especialmente aos seus integrantes, numa fala que bem retrata o projeto de Estado da CRG, que só poderá resultar da colaboração entre auditores e corregedores: “[...] Vocês são os protagonistas desse Sistema, que há duas décadas vem se consolidando como referência em integridade, cooperação e inovação. A presença aqui de cada um de vocês, hoje, é a prova do compromisso coletivo com uma Administração Pública mais ética, eficiente e transparente”.

Ao encerrar a pesquisa de campo, foi preciso despedir-me do acompanhamento diário dos trabalhos dos auditores da CRG e dos corregedores da educação, nesses quase cinco anos. Como servidora pública que também sou, emocionei-me por diversas vezes na jornada do campo, por um sentido dado ao trabalho desses agentes públicos.

Se a Corregedoria-Geral da União é o coração que responsabiliza¹³⁸, retomando a fala do vídeo institucional mencionado na epígrafe da introdução da tese, recorro às simbologias envolvendo um dos órgãos mais importantes do corpo humano: se, ao mesmo tempo, o coração é centro do qual circula o sangue (e, por isso, a vida), num fluxo de idas e vindas, também é ele que consideramos, metaforicamente, o lugar de onde se originam as emoções. Assim, a CRG busca se consolidar como órgão central do Sistema de Correição Federal, a partir de um esforço de comunhão de entendimentos, que se constrói por dinâmicas de diálogo e convencimento (a par de edições normativas diversas).

¹³⁸ “Bem-vindo ao coração da responsabilização administrativa dos agentes públicos do Poder Executivo Federal, bem-vindo à Corregedoria-Geral da União”.

As compreensões/definições do que seja um ilícito administrativo e os modos de processamento dessas infrações devem continuar sendo as mais diferentes nas corregedorias das instituições pelo Brasil. Mesmo com um novo projeto de lei da CGU, conforme já afirmou o auditor 3, “os limites objetivos daquilo que uma lei comporta ninguém poderá definir”. O ideal coletivo dos auditores reside em esforços envidados para que a atividade disciplinar seja mais ética e justa, a partir de valores e entendimentos compartilhados por eles, mas que enfrentam tensão e resistência, nas compreensões individuais de cada auditor e na heterogeneidade das corregedorias pelo Brasil.

A uniformização tão pretendida – de definição dos ilícitos administrativos e modos de processamento de suas responsabilizações – talvez seja um ideal impossível de se atingir, ainda que se torne lei. Por outro lado, a pesquisa de campo indica já haver uma comunhão entre auditores e corregedores – uma unidade entre margens tão diversas –, não aquela de procedimento ou tipificação, mas na pretensão de um mesmo horizonte: um serviço público comprometido com valores de cidadania.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Ana Karolina de. **Burocracia e vida moral**: um estudo sobre as experiências morais nas práticas de auditores públicos no Estado da Paraíba. (Tese de Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/20671> . Acesso em: 22 fev. 2024.
- BACHTOLD, Isabele Villwock. Quando o Estado encontra suas margens: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de busca ativa no estado do Pará. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 273–301, jul./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000200010>. Acesso em: 1 out. 2025.
- BALSA, Camila. **(Pre)dizendo o direito**: uma etnografia sobre transformações de processos judiciais pelas novas tecnologias (Tese de Doutorado em Antropologia). Programa de Pós-graduação em Antropologia e Arqueologia, Universidade Federal do Paraná, 2025. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/98613>. Acesso em: 7 nov. 2025.
- BEAR, Laura; MATHUR, Nayanika. Introduction: Remaking the Public Good: A New Anthropology of Bureaucracy. **The Cambridge Journal of Anthropology**, v. 33, n. 1, p. 18–34, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26370551>. DOI: 10.3167/ca.2015.330103. Acesso em: 16 nov. 2025.
- BERSCH, Katherine. Os méritos da *problem-solving* sobre o *powering*: reformas de governança no Brasil e na Argentina. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: CEPAL; IPEA, 2020.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Percursos político-jurídicos da delação premiada: uma análise do impulso expansionista de modelos de justiça penal. **Revista de Antropologia da UFSCar**, v. 15, n. 2, p. 217–264, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14244/rau.v15i2.460>.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. A unidade do Estado como processo técnico. In: FONSECA, Claudia; ROHDEN, Fabíola; MACHADO, Paula; PAIM, Heloísa. (Orgs.). **Antropologia da ciência: desafios etnográficos e dobras reflexivas**. Porto Alegre: Sulina, 2016, p. 149-178.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Burocracia, criatividade e discernimento: lições de uma cafeteria desaparecida. **Revista de Antropologia**, v. 63, n. 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/1678-9857.ra.2020.178843>. Acesso em: 12 set. 2025.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Confiança, desconfiança, quebra de confiança: uma abordagem etnográfica da improbidade na Administração Pública. **Etnográfica**, vol. 26, n. 2, p. 327-350, 2022b. DOI: <https://doi.org/10.4000/etnografica.11665>. Acesso em 05 ago. 2025.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Fragmentos e rumores de legalidade: um ensaio etnográfico sobre a experiência da lei no serviço público. **Campos**, v. 23, n. 1, p. 198-221, jan.-jun. 2022a. DOI: <https://doi.org/10.5380/cra.v23i1.83159>. Acesso em 05 ago. 2025.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 10, n. 1, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v10i1.1719>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Auditor em palestra em Encontro de Corregedorias PROCOR e SISCOR**. 2021. Imagem. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/.../ii-encontro-de-corregedorias-procor-e-SisCor-18.jpg>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRITO, Simone Magalhães. “Estados imaginados” e novas virtudes: notas sobre a construção das políticas de transparência e combate à corrupção. **Horizontes antropológicos**, Porto Alegre, v. 24, n. 50, p. 25-52, jan.-abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832018000100002>. Acesso em 10 set. 2025.

BROWN, Hannah; REED, Adam; YARROW, Thomas (Org.). **Meetings: ethnographies of organizational process, bureaucracy, and assembly**. Journal of the Royal Anthropological Institute Special Issue Book Series. Willey-Blackwell. 2017.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Caderno de Reformas Administrativas**. 18 — Reformas administrativas no Brasil e no mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, Brasília, 2021. Disponível em: <https://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Cadernos-Reforma-Administrativa-18-V3.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COELHO, Maria Claudia; DURÃO, Susana. Introdução ou como fazer coisas com emoções. **Interseções**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 44–60, jun. 2017. Dossiê: Emoções, política e trabalho – estudos em antropologia das emoções. DOI: 10.12957/irei.2017.30337. Acesso em 01 ago.2025.

COUTIN, Susan; YNGVESSON, Barbara. Schrodinger’s cat and ethnography of law. **PoLAR: Political and Legal Anthropology Review**, v. 31, n. 1, 2008. Symposium Law, Ethnography, and the Limits of Explanation. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2008.00001.x>. Acesso em 10 out. 2025.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 27, p. 19–52, jul. 2008. Disponível em: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2008000100002. Acesso em: 3 nov. 2025.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. Introduction. In: DAS, Veena; POOLE, Deborah (Org.). **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fe: School of American Research Press, 2004. p. 3–33.

ESCOSSIA, Maria Clara Cordeiro. A influência da emoção e da moral no direito: uma breve análise do papel desempenhado por fatores externos na tomada de decisões judiciais. **Revista FT**, volume 29, edição 142, jan. 2025. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-influencia-da-emocao-e-da-moral-no-direito-uma-breve-analise-do-papel-desempenhado-por-fatores-externos-na-tomada-de-decisoes-judiciais/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FERREIRA, Letícia. Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. **Mana: Estudos de Antropologia Social**, Rio de Janeiro, v.19, n.1, p.39-68, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-93132013000100002>. Acesso em 12 set. 2025.

FERREIRA, Letícia; LOWENKRON, Laura. **Etnografia de documentos: Pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2020.

FIGUEIREDO, Lorena Mello e; MASSONETTO, Luís Fernando. De volta ao Estado: uma análise da antropologia da burocracia estatal. **Revista Direito Público – RDP**, Brasília, v. 20, n. 106, p. 414–437, abr./jun. 2023. DOI: 10.11117/rdp.v20i106.6796. ISSN 2236-1766. Acesso em 12 set. 2025.

FLORES, Lise Vogt. **Na minha mão não morre**: uma etnografia das ações judiciais de medicamentos. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Arqueologia. Departamento de Antropologia (UFPR). 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/45456>. Acesso em: 7 fev. 2024.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine.; MACHADO, Raphael. Reformas administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/280851c2-6e4e-41d3-857b-b1544bf89efc/content>. Acesso em: 4 nov. 2025.

GUPTA, Akhil. **Red tape: bureaucracy, structural violence, and poverty in India**. Durham: Duke University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1215/9780822394709>. Acesso em: 10 maio 2025.

HERZFELD, Michael. Comment: interrogating the neo-pluralist orthodoxy in american anthropology - who makes the structures? **Dialectical Anthropology**, vol. 32, p. 87-92, 2008. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/29790810>. Acesso em: 09 abr. 2025.

HERZFELD, Michael. **The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

HOAG, Colin; HULL, Matthew S. A review of the anthropological literature on the civil service. 2017. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 8081. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2985506>. Acesso em: 01 jun.2025.

HORST, Heather A; MILLER, Daniel. **Digital Anthropology**. New York: Berg Publications, 2012.

HULL, M. S. **Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan**. University of California Press, Berkeley, 2012.

HULL, Matthew S. Documents and bureaucracy. **Annual Review of Anthropology**, v. 41, p. 251–267, 2012. DOI: 10.1146/annurev.anthro.012809.104953. Acesso em 20 set. 2025.

INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Corregedoria. Corregedoria Descomplica | Episódio 4 – **Sindicância investigativa & investigação preliminar sumária**. Ceará: CREAD/IFCE, 2021.

1 vídeo (59 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q1mIMg8-xws>. Acesso em: 20 maio 2025.

LATOUR, Bruno. **A fabricação do direito**: Um estudo de etnologia jurídica. São Paulo: Unesp, 2019.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Unesp, 2000.

LATOUR, Bruno; VENN, Couze. Morality and technology. **Theory, Culture & Society**, v. 19, n. 5–6, p. 247–260, 2002. DOI: 10.1177/026327602761899246. Acesso em: 26 nov. 2025.

LEA, Tess. When looking for anarchy, look to the state: fantasies of regulation in forcing disorder within the Australian Indigenous estate. **Critique of Anthropology**, v. 32, n. 2, p. 109–124, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0308275X12438251>. Acesso em: 19 ago. 2025.

LEIRNER, Piero de Camargo. O campo do “centro”, na “periferia” da Antropologia. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 57, n. 1, p. 85–118, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2014.87751>. Acesso em: 1 out. 2025.

LEIRNER, Piero de Camargo. O Estado como fazenda de domesticação. **Revista de Antropologia da UFSCar**. São Paulo, v. 4 (2), p. 38–70.: 2012. DOI: 10.52426/rau.v4i2.76. Acesso em: 15 jun.2025.

LEWANDOWSKI, Andressa. **O direito em última instância**: uma etnografia do Supremo Tribunal Federal. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.26512/2014.10.T.18359>. Acesso em: 15 fev. 2024.

LEWANDOWSKI, Andressa. O medo do precedente: as técnicas de decisão no Supremo Tribunal Federal. **Campos**, v. 18, n. 1–2, p. 155–171, 2017b. DOI: <https://doi.org/10.5380/cra.v18i1-2.50433>. Acesso em: 15 jun.2025.

LOWENKRON, Laura; FERREIRA, Letícia. 2014. Anthropological perspectives on documents: Ethnographic dialogues on the trail of police papers. **Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology**, Brasília, vol. 11, n. 2, jul-dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1809-43412014000200003>. Acesso em: 10 jun.2025.

MATHUR, Nayanika. Afterword: the utopianisation of bureaucracy. **Social Anthropology**, v. 28, n. 1, p. 112–120, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12752>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MATHUR, Nayanika. “Bureaucracy”. **The Open Encyclopedia of Anthropology**, edição de Felix Stein. Facsimile of the first edition in The Cambridge Encyclopedia of Anthropology. (2017) 2023. DOI: <http://doi.org/10.29164/17bureaucracy>. Acesso em 26 out. 2025.

MATHUR, Nayanika. **Paper tiger**: law, bureaucracy, and the developmental state in Himalayan India. Delhi: Cambridge University Press, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Amanda Patrícia Sousa Dutra; CASTRO, José Ernane Barbosa de; BRIZOLLA, Cláudia Raquel Leão. **Dosimetria das sanções administrativas disciplinares**: advertência e suspensão. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>. Acesso em: 7 fev. 2024.

MELO, Marília Loschi de. **Sentir na sentença**: direitos humanos, emoções e decisões judiciais. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/18656>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MCKINNON, Susan; CANNELL, Fenella. **The difference kinship makes**. In: Mckinnon, Susan; Cannell, Fenella, (eds.). *Vital Relations: Modernity and the Persistent Life of Kinship*. School of American Research (Santa Fe, N.M.), Santa Fe, USA. 2013

MOL, Annemarie. Política ontológica: algumas ideias e várias perguntas. In: NUNES, João Arriscado; ROQUE, Ricardo (org.). **Objectos impuros**: experiências em estudos sociais da ciência. Porto: Edições Afrontamento, 2007. Disponível em: <https://grupoteccecc.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/07/4-politicas-ontolc3b3gicas.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MOREIRA, Fernanda Coelho. **A influência das emoções na tomada de decisão jurídica e o paradoxo abstrato x concreto**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2018. Disponível em: https://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2018/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Fernanda%20Coelho%20Moreira.pdf. Acesso em: 12 ago. 2025.

MUNHOZ, Sara Regina. **A paixão do acesso**: uma etnografia das ferramentas digitais e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. 2022. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/16836>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. **Revista Colombiana de Antropología**, v. 47, n. 1, p. 13–42, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105021310002>. Acesso em: 3 nov. 2025.

MUZZOPAPPA, Eva. La antropología y los documentos. Reflexiones y propuestas metodológicas. **Etnografías Contemporáneas**, V. 8, n. 15, 2022. Disponível em: <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/issue/view/77>. Acesso em: 02 out. 2025.

NAVARO-YASHIN, Yael. Make-believe papers, legal forms and the counterfeit: Affective interactions between documents and people in Britain and Cyprus. **Anthropological Theory**, v. 7(1), p. 79-98, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1463499607074294>. Acesso em: 5 set. 2025.

NETO, Armando de Nardi; ROCHA, Fernanda Álvares da Rocha. Relatório apresentado na 21ª reunião da Comissão de Coordenação de Correição. **Estudo referencial sobre os requisitos utilizados na dosimetria das penalidades no PAD, com apresentação de um modelo prático**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2018.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes antropológicos**, Porto Alegre, vol. 20, n. 42, p. 377-391, dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-71832014000200015>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**. V. 23, n.7, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08022018>. Acesso em: 10 abr. 2025.

POLONI, Ismair. **Técnica estrutural da sentença criminal**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

POWER, Michael. **The audit explosion**. London: Demos, 1994.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. New York: Oxford University Press, 1997.

RILES, Annelise. Documents: Artifacts of Modern Knowledge. RILES, Annelise. **Artifacts of Modern Knowledge**. University of Michigan Press. 2006. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=846315>. Acesso em: 10 fev. 2024.

RILES, Annelise. **The Network Inside Out**. University Of Michigan Press, 2000.

RILES, Annelise. Real Time: Unwinding Technocratic and Anthropological Knowledge. **American Ethnologist**, vol. 31, n. 3, p. 392-405, 2004. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3805365>. Acesso em: 9 Mar. 2024.

RILES, Annelise. A new agenda for the cultural study of law: taking on the technicalities. *Cornell Law Faculty Publications*. v. 53, n. 3, p. 973-1033, 2005. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/782>. Acesso em: 12 jun. 2025.

RILES, Annelise.; LEWANDOWSKI, Andressa. Propriedade como conhecimento jurídico: os meios e os fins. **Revista De Antropologia Da UFSCar**. São Carlos, v. 9, n. 1, p. 153-177, jan./jun. 2017 DOI. <https://doi.org/10.52426/rau.v9i1.193>. Acesso em: 11 mar. 2025.

SANDLER, Jen; THEDVALL, Renita (Org.). **Meeting ethnography**. London; New York: Routledge, 2017.

SCHUCH, Patrice. A “judicialização do Amor”: sentidos e paradoxos de uma Justiça “engajada”. **Campos**, n. 9, p. 9-28. Curitiba: UFPR/Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. 2008. DOI: <https://doi.org/10.5380/cam.v9i1.13871>. Acesso em: 18 mar. 2025.

SCHUCH, Patrice. Direitos e Afetos: Análise Etnográfica da Justiça Restaurativa no Brasil. **Revista Antropología y Derecho**, CEDEAD, v. 7, p. 10-18. 2009.

SCHUCH, Patrice. **Práticas de Justiça: Uma Etnografia do “Campo de Atenção ao Adolescente Infrator” no Rio Grande do Sul, depois do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5386/000469590.pdf?sequence=>. Acesso em: 8 fev. 2025.

SHORE, Cris. Cultura de auditoria e governança iliberal: universidades e a política da responsabilização. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 14, n. 1, p. 24-53, 2009. DOI: 10.5433/2176-6665.2009v14n1p24. Acesso em: 13 nov. 2025.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. Coercive accountability: the rise of audit culture in higher education. In: STRATHERN, Marilyn (Ed.). **Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics and the academy**. London: Routledge, p. 57-89, 2000.

SOUSA, Francisca Keulhy Soares. **A matemática do direito**: analisando a dosimetria da pena. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Matemática) – Instituto Federal da Paraíba, Cajazeiras, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ifpb.edu.br/handle/177683/158>. Acesso em: 12 ago. 2025.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos; GONÇALVES DIAS, Caio. Introdução. Fabricando unidade, embalando a dispersão: estudos de antropologia do Estado. In: Antonio Carlos de Souza Lima e Caio Gonçalves Dias (orgs.). **Maquinaria da Unidade; Bordas da Dispersão**. Estudos de Antropologia do Estado. Rio de Janeiro: 7Letras, p. 6-41. 2022.

STOLER, Ann Laura. **Along the Archival Grain**: Epistemic Anxieties and Colonial Sense. Princeton: Princeton University Press, 2009.

STRATHERN, Marilyn. “Improving ratings”: audit in the British University system. **European Review**, v. 5, n. 3, p. 305-321, 1997. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1234-981X\(199707\)5:3<305::AID-EURO184>3.0.CO;2-4](https://doi.org/10.1002/(SICI)1234-981X(199707)5:3<305::AID-EURO184>3.0.CO;2-4). Acesso em: 14 out. 2025.

STRATHERN, Marilyn. **Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy**. Routledge, 2000.

STRATHERN, Marilyn. **O efeito etnográfico e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Projeto Linguagem Simples e Inclusiva: Instrução normativa**. Disponível em: <https://linguagensimples.unicamp.br/instrucao-normativa/>. Acesso em: 21 maio 2025.

VIANNA, Adriana; FACUNDO, Ângela. Tempos e deslocamentos na busca por justiça entre ‘moradores de favelas’ e ‘refugiados’. **Ciência e Cultura**, São Paulo, vol. 67, n. 2, p. 46-50, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602015000200014>. Acesso em 12 mar. 2025.

VILLELA, Jorge. **O Povo em Armas**. Violência e Política no Sertão de Pernambuco. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

VISMANN, Cornelia. **Files**. Law and Media Technology. Stanford, California: Stanford University Press, 2008.

VISMANN, Cornelia. **Out of file, out of mind**. 2016.

VISMANN, Cornelia. Out of File, out of Mind. In W. H. K. Chun (Ed.), **New Media, Old Media: A History and Theory Reader** (pp. 97-104). New York: Routledge. 2005.

WALFORD, Antonia. Raw Data: Making Relations Matter. **Social Analysis: The International Journal of Anthropology**, vol. 61, no. 2, 2017, pp. 65–80. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/26404928>. Acesso em: 7 de set.2025.

WEBER, Max. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 229- 282. 1968 [1946].

LEGISLAÇÕES E REGULAMENTAÇÕES

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev.2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Calculadora de Penalidade Administrativa e Viabilidade de TAC**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://epad.cgu.gov.br/publico/calculadora/calc.html?tipo=pad>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020**. Institui a Investigação Preliminar Sumária – IPS no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **EDEN: Explicações, Diretrizes e Noções do ePAD**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://cgugovbr.sharepoint.com/:o/s/ou-crg-cgmc/En5BABVD2FIAIPDLkMBdZq8BmKAK4E6N9BavEJNs0TJ2zQ?e=AiKLkR>. Acesso em: 1 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **e-PAD: sistema de processos administrativos disciplinares**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://epad.cgu.gov.br/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93731/1/Guia_Te%C3%B3rico_Pr%C3%A1tico_Dosimetria_San%C3%A7%C3%A3o_Disciplinar_2024.pdf. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica n. 3285/2023/CGUNE/CRG: enquadramento disciplinar das condutas de cunho sexual**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77812/1/Nota_Tecnica_3285_2023.pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 2.463, de 19 de outubro de 2020**. Estabelece a obrigatoriedade de uso do e-PAD para o gerenciamento das informações correcionais no âmbito do Poder Executivo federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria Normativa nº 123, de 22 de abril de 2024**. Altera Portaria Normativa nº 27, de 11 de outubro de 2022. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União **PROCOR** – Programa de Fortalecimento de Corregedorias. Institucional. [Brasília: s.n.], 2024. Disponível em: gov.br/corregedorias/pt-br/quero-participar/procor. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CRG lança o IDECOR** – Índice de Desempenho e Execução da Atividade Correcional do SISCOR. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/crg-lanca-o-idecor-indice-de-desempenho-e-execucao-da-atividade-correcional-do-siscor>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares**: Advertência e Suspensão. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Encontro Nacional de Corregedorias** – 18 anos do SISCOR. YouTube, 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DqJ2O3zeUW4&list=PLfcgNxuoKmUFb1ZcaLIU0IH313CM89y51>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Encontro Regional de Corregedorias** – Sul e Sudeste 2024. [Imagem] Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/servicos/eventos/siscor-procor/encontro-regional-de-corregedorias-sul-e-sudeste-2024>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **ePAD** – FAQ (Perguntas Frequentes). Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/institucional/sistemas-correcionais/sistema-epad>. Acesso em: 1 out. 2025. [Recorte por captura de tela].

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Lilás**: Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93176>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar** Brasília: CGU, 2024. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93731>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar**. (versão atual atualizada até dezembro de 2018). Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44518>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientações para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal** [versão atual, atualizada até outubro de 2019]. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44502>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal de Corregedorias**. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.768**, de 13 de agosto de 2021. Padroniza a estruturação das corregedorias no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.713**, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1939. Disponível em: <https://www.in.gov.br/>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Modelo de Maturidade Correcional – Versão 3.0**. Apresentação institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/servicos/eventos/siscor-procor/encontro-nacional-de-corregedorias-18-anos-do-siscor/apresentacoes/ModeloDeMaturidadeCorrecionalVerso3.0.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 38**, de 2025. Altera normas sobre a Administração Pública para aperfeiçoar governança, gestão pública, profissionalização e transformação digital. Apresentada à Câmara dos Deputados em 24 out. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2576168>. Acesso em: 25 out. 2025.