



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PPGECO)

Rodrigo Barbosa da Silva Santos

CUSTOS DE PROCESSOS INVESTIGATIVOS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Brasília, DF
2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (PPGECO)

RODRIGO BARBOSA DA SILVA SANTOS

CUSTOS DE PROCESSOS INVESTIGATIVOS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa

Brasília, DF
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SR696Sa Santos, Rodrigo Barbosa da Silva
ntosc CUSTOS DE PROCESSOS INVESTIGATIVOS NA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA / Rodrigo Barbosa da Silva Santos; orientador
Abimael de Jesus Barros Costa. -- Brasília, 2023.

114 p.

Dissertação (Mestrado em Economia) -- Universidade
de Brasília, 2023.

1. Processos Disciplinares. 2. Custos no Serviço Público.
3. Inovação. I. Costa, Abimael de Jesus Barros, orient. II.
Título.

Universidade de Brasília – UnB

Reitora:

Prof.^a Dr.^a Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Enrique Huelva Unternbäumen

Decano de Pós-Graduação:

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

Chefe do Departamento de Economia:

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia:

Prof.^a Dr.^a Ana Carolina Pereira Zoghbi

Coordenador do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Economia:

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

TERMO DE APROVAÇÃO

RODRIGO BARBOSA DA SILVA SANTOS

CUSTOS DE PROCESSOS INVESTIGATIVOS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Economia.

Aprovado em:

Comissão Avaliadora:

Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – UnB
(Presidente da Banca)

Prof.^a Dr.^a Adriana Moreira Amado
Departamento de Economia – UnB
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano
Universidade Federal do Ceará – UFC
(Examinador Externo)

Brasília - DF
2023

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, a Ele toda honra e toda glória, pelo dom da vida, por sempre guiar meus caminhos e ter me dado força para alcançar os objetivos traçados.

Aos meus pais, Domingos e Aldejane, e minhas irmãs, Krislene e Érika, lá de Ilhéus, por todos os ensinamentos, repreensões, carinho, amor, atenção, apoio e afeto para comigo.

À minha esposa e companheira, Polliana, e a minha filha, Lívia, por todo amor, apoio, carinho, atenção, afeto e dedicação para comigo e, principalmente, pela compreensão nos períodos de ausência, tendo em vista o comprometimento e disciplina demandados nesta jornada. Por fim, aos meus familiares, pois sem eles nada disso seria possível.

Ao professor e orientador Dr. Abimael de Jesus Barros Costa, por toda atenção, orientação, incentivo e transmissão de conhecimento, sempre com zelo e dedicação, sendo um exemplo para o serviço público.

Aos professores do PPGECO, por toda difusão de conhecimento: Adriana Moreira Amado, Andrea Felipe Cabello, Jorge Madeira Nogueira, Marina Delmondes de Carvalho Rossi, Roberto de Goés Ellery Júnior, Antônio Nascimento Júnior, Rildo Ribeiro dos Santos, Emília de Oliveira Faria, Tatiane Regina Patrillo Pires de Araújo, Michele Cristina Silva Melo e Luiz Guilherme de Oliveira.

Aos servidores da CPAD, GRE, PF/UnB, PRC, DAF e STI por todas as contribuições e suportes necessários a realização da pesquisa.

Aos colegas de turma, pelos conhecimentos apreendidos e compartilhados, essenciais a construção do saber.

Por fim, a todos que prestaram apoio e contribuição para essa conquista, meus singelos agradecimentos.

Sempre fui um sonhador, é isso que me mantém vivo...
Racionais MC's

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar os procedimentos disciplinares da UnB, especialmente aqueles realizados no âmbito da Comissão de Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD), e a partir disso ponderar o volume de recursos financeiros utilizados para a realização dessa importante atividade administrativa. Para tanto, foi efetuada a identificação dos custos diretos e indiretos implicados nas atividades investigativas e, assim, a estimativa total de recursos financeiros aplicados pela UnB; a identificação de peculiaridades processuais; e o mapeamento organizacional de fluxo dos procedimentos disciplinares realizados. O estudo quanto à abordagem metodológica adotou a do tipo mista com o enfoque qualitativo e quantitativo. Sob o aspecto da natureza é do tipo aplicada, com objetivo descritivo, usufruindo dos procedimentos metodológicos de pesquisa documental, bibliográfica, estudo de caso e entrevista. Os resultados da pesquisa proporcionaram a estimativa de gasto financeiro por processo, total por tipo de procedimento investigativo e geral da CPSPAD, as singularidades processuais com maior ocorrência e a estruturação dos processos investigativos organizacionais. Em função das conclusões alcançadas foi possível recomendar a adoção de medidas de ensino e capacitação da comunidade de servidores públicos da UnB com vistas a dirimir a incidência de infrações funcionais que, por sua vez, refletirão na minimização de instauração de procedimentos disciplinares e, por consequência, na diminuição dos custos ao erário público para este fim, direcionando tais recursos para atividades precípuas da instituição.

Palavras-chaves: Processos Disciplinares. Custos no Serviço Público. Inovação.

ABSTRACT

This research aimed to analyze UnB's disciplinary procedures, especially those carried out within the scope of the Commission for Permanent Inquiry and Disciplinary Administrative Process (CPSPAD), and from that to ponder the volume of financial resources used to carry out this important administrative activity. To this end, the direct and indirect costs involved in investigative activities were identified and, thus, the total estimate of financial resources applied by UnB; the identification of procedural peculiarities; and the organizational flow mapping of the disciplinary procedures carried out. Regarding the methodological approach, the study adopted a mixed type with a qualitative and quantitative approach. From the aspect of nature, it is of the applied type, with a descriptive objective, taking advantage of the methodological procedures of documental and bibliographical research, field study and interview. The survey results provided and estimate of financial expenditure per process, total per type of investigative and general CPSPAD procedure, the procedural singularities with greater occurrence and the structuring of organizational investigative processes. Depending on the conclusions reached, it was possible to recommend the adoption of teaching and training measures for the community of public servants at UnB with a view to resolving the incidence of functional infractions which, in turn, will reflect on the minimization of the establishment of disciplinary procedures and, consequently the reduction of costs to the public purse for this purpose, directing such resources to the institution's core activities.

Keywords: Disciplinary Processes. Costs in the Public Service. Innovation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos básicos da contabilidade de custos	49
Quadro 2 - Estimativa detalhada do custo do processo disciplinar no âmbito da Administração Pública Federal	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custos diretos e indiretos da CPSPAD	76
Tabela 2 - Custo total individualizado por composição de comissão.....	76
Tabela 3 - Custo total dos PADs	78
Tabela 4 - Custo total dos PADs sumários	87
Tabela 5 - Profissionais de saúde das categorias de Medicina, Enfermagem e Atenção Básica em Saúde segundo sexo, no Brasil	89
Tabela 6 – Custo total das Sinves	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Incidência de gênero nos PADs	80
Gráfico 2 - Incidência de infrações funcionais	81
Gráfico 3 - Incidência de julgamentos	85
Gráfico 4 - Incidência de penalidades	86
Gráfico 5 - Incidência de gênero nos PADs sumários	89
Gráfico 6 - Incidência de infrações funcionais	90
Gráfico 7 - Incidência de julgamentos	92
Gráfico 8 - Composição das Sinves	94
Gráfico 9 - Incidência de julgamentos	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

BAES – Bloco de Salas de Aula Eudoro de Sousa

Caesb – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

CEB – Companhia Energética de Brasília

CGU – Controladoria-Geral da União

CPAD – Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar

CPSPAD – Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar

DCA - Diretoria de Contratos Administrativos da UnB

DIMAP - Diretoria de Manutenção Predial

DGM – Diretoria de Gestão de Materiais

FAL – Fazenda Água Limpa

FCE – Faculdade da Ceilândia

FGA – Faculdade do Gama

FUP – Faculdade de Planaltina

GRE – Gabinete da Reitora

MEC – Ministério da Educação

ONU – Organização das Nações Unidas

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PAD sumário – Processo administrativo disciplinar sob rito sumário

PF/UnB – Procuradoria Federal junto à UnB

PRC – Prefeitura da UnB

Sinve – Sindicância investigativa

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STI - Secretaria de Tecnologia da Informação

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO ADMINISTRATIVO E PRINCÍPIOS ..	21
2.1 Princípio da ampla defesa e do contraditório	24
2.2 Princípio da verdade material	25
2.3 Princípio do devido processo legal	25
2.4 Princípio da legalidade	26
2.5 Princípio do informalismo moderado ou formalismo	27
2.6 Princípio da moralidade.....	28
2.7 Princípio da presunção da inocência	29
2.8 Princípio da motivação.....	30
2.9 Princípio da eficiência	30
3 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INVESTIGATIVOS	32
3.1 Processo administrativo disciplinar	35
3.2 Processo administrativo disciplinar sob rito sumário	40
3.3 Sindicância investigativa	45
4 CUSTOS E INOVAÇÃO DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO	47
4.1 Custo direto e indireto.....	50
4.2 Custo fixo e variável	51
4.3 Custeio	51
4.3.1 <i>Custeio direto e variável</i>	53
4.3.2 <i>Custeio por absorção</i>	54
4.3.3 <i>Método ABC</i>	54
4.4 Inovação em Processos Administrativos em Universidades Federais	56
4.5 Estudos pretéritos sobre custos de processo administrativo disciplinar	60
5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	63
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS	69
6.1 Ambiente de pesquisa.....	69
6.2 Fluxo processual	70
6.3 Definição de custos	72
6.4 Custo do PAD.....	77
6.4.1 <i>Incidência de gênero</i>	79
6.4.2 <i>Incidência de infrações funcionais</i>	80
6.4.3 <i>Incidência de julgamentos</i>	85

6.5 Custo do PAD sumário.....	87
6.5.1 Incidência de gênero	88
6.5.2 Incidência de infrações funcionais	90
6.5.3 Incidência de julgamentos	91
6.6 Custo das Sinves	92
6.6.1 Composição das comissões de Sinves	94
6.6.2 Incidência de julgamentos	95
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICE A	106

1 INTRODUÇÃO

O processo disciplinar é o expediente que dispõe a Administração Pública para apurar a responsabilidade administrativa dos agentes públicos que cometem infrações funcionais no exercício do cargo ou em razão dele e, caso reste pertinente, imputar-lhes penalidades. Não obstante, durante o trâmite processual é direito inafastável do acusado o acesso aos autos processuais e o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Isso posto, é cabível à autoridade competente do órgão a determinação de instauração do devido processo investigativo a partir da ciência do cometimento de irregularidade. Ademais, o art. 143 da Lei 8.112/1990 determina que: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa” (BRASIL, 1990).

Essa obrigatoriedade por parte do Estado de investigar a irregularidade noticiada trata-se, portanto, do poder-dever que lhe é atribuído e competente, não cabendo, inicialmente, avaliação de discricionariedade de instauração da seara disciplinar.

Na esfera da Administração Pública, o processo administrativo disciplinar baseia-se na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.112/1990. Contudo, a Lei nº 8.112/1990 possui hiatos normativos de aplicabilidade no processo administrativo disciplinar que precisam ser suplantados por outras legislações, tais quais: Lei nº 9.784/1999, Lei nº 8.429/1992 alterada pela Lei nº 14.230/2021, Lei nº 13.105/2005 e Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 2022).

No caso da Universidade de Brasília (UnB), a instauração de processo administrativo investigativo é competência exclusiva de seu dirigente máximo, o Reitor, conforme preceitua o art. 18, inciso VI, do Regimento Geral da UnB e a Portaria nº 451 do Ministério da Educação (MEC), de 9/4/2010. Para exercer esse poder disciplinar, o Reitor conta com o apoio da Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD), instituída na estrutura funcional do Gabinete da Reitoria (GRE).

Com o intuito de atribuir celeridade aos processos investigativos, em atendimento aos princípios da eficiência e da obrigatoriedade apurativa, há também no âmbito da UnB — instituição composta por 5.739 servidores públicos, segundo o Relatório de Gestão do ano de 2021 (UnB, 2021) — a delegação de competência aos diretores de institutos e faculdades, aos deanos, e aos chefes de departamentos, centros e órgãos complementares para instaurarem sindicância investigativa, nos termos do Ato da Reitora nº 1650/2019, de 15/7/2019.

Conforme aludido, na UnB o setor responsável pelos processos disciplinares é a CPAD. A CPAD estabelecida formalmente por intermédio do Ato da Reitoria nº 0212/2014, de

13/2/2014, e do Ato da Reitoria nº 1180/2014, de 5/8/2014, tem como principal atividade o assessoramento das comissões apuratórias de ilícitos administrativos disciplinares nos aspectos referentes ao rito processual aplicado à matéria. Além disso, a referida coordenação também auxilia a autoridade máxima da UnB na elaboração do juízo de admissibilidade, que servirá para determinar o procedimento administrativo mais adequado a ser instalado para proceder à apuração da irregularidade noticiada, e auxilia o Decanato de Administração (DAF) na apuração de dano, extravio e desaparecimento de bem público.

Cumpra observar que as apurações, assim como toda a atuação da Administração Pública, devem atender ao princípio da eficiência, estabelecido como norma no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e inserido como princípio de aplicação geral por intermédio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Esse princípio estabelece, em síntese, a medição dos custos da atividade pública em relação ao objetivo almejado. Em outras palavras, é a organização racional dos insumos organizacionais para a prestação de um serviço público de qualidade, objetivando atender aos interesses da coletividade.

No tocante à eficiência na prestação de serviço público, Mattosinhos (2014, p. 4) defende que:

o serviço público deve ser executado com qualidade, assim como em toda organização, seguindo normas criadas para alcançar seus objetivos de forma racional e com vistas a agregar valor ao cidadão, seja direta ou indiretamente. Direta quando gera benefícios ou atendimentos individuais e indireta levando soluções ou melhorias à demanda da sociedade.

O princípio da eficiência relaciona-se ao conceito de economia, que nos dizeres de Chang (2015, p. 30) é “um estudo da *escolha racional*, isto é, da escolha feita com base num cálculo deliberado sistemático, de até que ponto os fins podem ser satisfeitos usando meios inevitavelmente escassos.”

Pode-se conceituar a disciplina de Direito e Economia como um corpo teórico fundado na aplicação da Economia às normas e instituições jurídico-políticas. Na síntese de Richard Posner, o Direito e Economia compreende ‘a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico’. Para Nicholas Mercurio e Steven Medema, trata-se da ‘aplicação da teoria econômica (principalmente microeconomia e conceitos básicos da economia do bem-estar) para examinar a formação, estrutura, processos e impacto econômico da legislação e dos institutos legais’. (BOTELHO; RAMOS, 2019, p. 193).

O princípio da eficiência, na perspectiva dos processos disciplinares, requer da Administração Pública que a apuração dos ilícitos administrativos disciplinares seja conduzida de

maneira célere, qualificada, eficiente, eficaz e com a menor aplicação de recursos públicos possível, visando a maximização dos resultados em relação aos recursos consumidos, respeitados os direitos do acusado.

Isso posto, e considerando o contingenciamento do orçamento para educação promovido pelo governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro no ano de 2019, na ordem de 5,83¹ bilhões de reais, que afetou sobremaneira o funcionamento de universidades e institutos federais, bem como causou impactos negativos diretos nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, verifica-se a relevância do processo disciplinar ser realizado de forma econômica.

Nesta perspectiva, a UnB, em 2019, instaurou a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD) — por intermédio do Ato da Reitoria nº 944/2019 —, objetivando promover a apuração dos processos administrativos disciplinares e sindicâncias pendentes de instauração dispostos em passivo, após a constatação de um grande volume processual e das consequências proporcionadas pela não apuração dos ilícitos funcionais, que vão desde a responsabilização dos agentes públicos que deram causa à não apuração, perpassando pelo não recolhimento ao erário de valores percebidos indevidamente nas diversas irregularidades perpetradas, até a sensação de impunidade causada pela não investigação. O mandato dos servidores designados para compor a CPSPAD foi válido por 1 ano, sendo possível a prorrogação por igual período.

Cumprе ressaltar que o processo disciplinar onera significativamente o orçamento público, tornando-se necessário investigar o volume de recursos financeiros implementados pela UnB para realizar a apuração dos processos disciplinares acima referidos, com vistas à proposição de ações administrativas capazes de minimizar os custos processuais.

A temática do presente estudo tem por objetivo estimar os custos financeiros empreendidos pela UnB para apuração das infrações funcionais realizadas no bojo da CPSPAD, compreendendo desde a instauração do devido processo investigativo até o seu veredicto, considerando variáveis como: gastos com os servidores integrantes da CPSPAD, gastos com as atividades de assessoria jurídica, julgamento, serviços de fornecimento de água potável, energia elétrica, telefone, *internet* e prestação de serviços terceirizados de limpeza, portaria e vigilância.

A partir do desenho dessa problemática, este estudo buscou responder o seguinte problema: Quais foram os custos diretos e indiretos mais relevantes durante o funcionamento da CPSPAD na UnB?

¹ Decreto nº 9741/2019, publicado no Diário Oficial da União - Edição Extra de 29/03/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm.

Nesse contexto, esta pesquisa teve como objetivo geral estimar os custos diretos e indiretos empreendidos pela UnB na apuração das infrações funcionais investigadas no bojo da CPSPAD.

A pesquisa teve como objetivos específicos:

a) calcular os custos diretos e indiretos dos processos disciplinares investigativos realizados pela Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar na Universidade de Brasília;

b) identificar as principais características desses processos, como a incidência de gêneros, infrações funcionais, julgamentos e composição de comissões; e

c) mapear o fluxo dos processos disciplinares aplicados pela CPSPAD.

Para tratar do apresentado acima, a dissertação foi estruturada da seguinte maneira:

Na primeira seção, serão apresentadas as bases que fundamentam a atividade administrativa voltada à apuração de infrações funcionais, explicitando a definição de administração pública, de direito administrativo e direito administrativo disciplinar.

Na segunda seção, apresentam-se os princípios de observância obrigatória nos processos disciplinares.

Na terceira seção, expõe-se, de maneira objetiva, acerca das fases dos processos disciplinares, focando especialmente no processo administrativo disciplinar, no processo administrativo disciplinar sob rito sumário e na sindicância investigativa, realizados no âmbito da CPSPAD, desde a instauração até o julgamento.

Na quarta seção, explana-se os conceitos da contabilidade de custos no serviço público, compreendendo a categorização dos custos e os sistemas de custeio. Também serão tratados os conceitos relativos à inovação e seus principais estudiosos, implicando sua relação com a implantação da comissão permanente de processo disciplinar.

Cumprir registrar que as seções acima elencadas tiveram o objetivo de propiciar a devida base teórica para amparar a análise de estimativa de custos dos processos disciplinares na Universidade de Brasília (UnB).

Na quinta seção, apresenta-se pesquisas pregressas desenvolvidas por Alves (1998), Controladoria-Geral da União (2012) e Nóbrega e Tabak (2017) que visaram estimar o custo dos processos disciplinares no âmbito do Governo Federal.

A presente pesquisa quanto à abordagem metodológica é do tipo mista com o enfoque qualitativo e quantitativo. O aspecto quantitativo é usado para consecução do objetivo proposto de realizar a estimativa de custo financeiro aplicado pela UnB para realizar a apuração dos

processos disciplinares no bojo da CPSPAD, enquanto o aspecto qualitativo revela-se na aferição de características dos referidos processos.

Ademais, sob o ponto de vista da natureza caracteriza-se como aplicada, quanto ao objetivo adota o tipo descritivo e, por fim, os procedimentos metodológicos empregados foram a pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso, sendo a entrevista utilizada como técnica de coleta de dados.

Os dados analisados foram provenientes do relatório final de trabalho apresentado pela CPSPAD, compreendendo o total de 83 processos disciplinares. Inicialmente, identificou-se o tempo gasto por comissão processante em cada processo e por fase processual. Aliado a isso, foram identificados os insumos utilizados na execução da atividade investigativa, categorizados em custos diretos e indiretos. Feito isto, a partir de pesquisa documental e coleta de dados realizada junto ao Portal da Transparência do Governo Federal, Prefeitura da UnB (PRC), Diretoria de Contratos Administrativos da UnB (DCA) e Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), obteve-se as informações financeiras concernentes aos custos diretos e indiretos.

A partir do uso de estatística descritiva, atribui-se valor financeiro aos fatores componentes de custo direto e indireto, que somados determinaram o custo total. Por fim, o cálculo de base estimado foi aplicado em cada processo visando a estimativa de custo geral da CPSPAD.

Por derradeiro, a pesquisa documental também tornou possível a identificação de aspectos importantes relacionados aos processos disciplinares, como: incidência de gêneros, infrações, julgamentos e composição de comissões.

O estudo esforçou-se para estimar o custo financeiro do processo disciplinar para UnB, tomando por base, principalmente, o tempo de apuração utilizado nos processos, a remuneração dos servidores públicos atuantes e os insumos organizacionais que serviram de suporte.

O interesse e escolha pelo tema fundamenta-se na experiência profissional do pesquisador, que atuou na CPAD pelo período de 10 anos, desde sua posse na UnB em 2012 até o fim do ano de 2022. Aliado a isso, trata-se de pesquisa inicial, visto que não há registro de pesquisa anterior que propôs a apuração dos custos empreendidos em processos disciplinares nesta instituição.

Pelo exposto, a pesquisa é importante para o aprofundamento do conhecimento técnico desenvolvido pela CPAD no trato dos processos disciplinares e aperfeiçoamento da atividade disciplinar no âmbito da UnB.

A pesquisa é relevante para a compreensão dos processos disciplinares da UnB, a identificação de potencialidades e fragilidades, bem como para o fornecimento de informações à

gestão que fomentem a tomada de decisões estratégicas e a adoção de ações de capacitação, treinamento e desenvolvimento de pessoal, visando a minimização de gastos improdutivo e a efetiva e eficaz prestação de serviço público. Essas ações promoverão, conseqüentemente, a alocação ótima dos recursos financeiros escassos nas atividades precípuas da UnB, que são o ensino, a pesquisa e a extensão.

O presente trabalho tem a intenção de colaborar para o fortalecimento e desenvolvimento de ações educativas, capacitativas e de prevenção de infrações funcionais, bem como amparar o aperfeiçoamento dos trabalhos referentes aos processos disciplinares e de responsabilização.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO ADMINISTRATIVO E PRINCÍPIOS

A presente dissertação funda-se nas teorias referentes a Administração Pública, direito administrativo, direito administrativo disciplinar, sindicância investigativa, processo administrativo disciplinar, processo administrativo sob rito sumário, contabilidade de custos no serviço público e inovação.

A Administração Pública pode ser entendida sob duas óticas complementares. A primeira diz respeito à atividade palpável e imediata realizada pelo Estado para o alcance do objetivo coletivo provisionado, enquanto a segunda é a esfera de órgãos e pessoas jurídicas com atribuições, na forma da lei, para o funcionamento administrativo do Estado (SOUZA, 2017).

Os agentes públicos são responsáveis pelas atividades da Administração Pública e são admitidos no serviço público por meio de concurso público de provas e títulos. Já a organização da Administração Pública, isto é, a forma como está disposta, refere-se aos poderes constituintes da República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo, harmônicos, autônomos e independentes entre si, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A ação administrativa do Estado ou da administração pública baseia-se de forma precípua, mas não exclusiva, no direito administrativo que, segundo Meirelles (2015, p. 42), 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”. O autor complementa tal assertiva ao dissertar que o campo de atuação do direito administrativo não se restringe às atividades empreendidas pelo Poder Executivo, mas também aos atos do Poder Judiciário e Poder Legislativo, visto que tais poderes não se limitam ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas.

Oportuno mencionar que o direito administrativo é um ramo do direito público cuja responsabilidade refere-se ao cuidado com o arranjo interno dos órgãos da Administração — pessoal e funcionamento de seus serviços —, visando o alcance dos objetivos que são de sua competência. O direito administrativo relaciona-se de maneira direta e indireta com os outros ramos do direito, principalmente com o direito constitucional, mas também com direito tributário, financeiro, penal, do trabalho, entre outros, compartilhando mutuamente princípios e aproximando normas (MEIRELLES, 2015).

No campo do direito administrativo está disposto o direito administrativo disciplinar, cujo objetivo é a metodização da “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.” (BRASIL, 2022, p. 13).

Meirelles (2015) anui com a afirmação acima ao dissertar que o direito administrativo sancionador, também chamado de direito administrativo disciplinar, visa coibir e punir condutas lesivas praticadas por agentes públicos e terceiros em face do Estado, tomando para si a interpretação de todos os princípios intrínsecos às atividades estatais, principalmente aqueles que formam a base do Direito Penal.

Para Gonçalves e Grilo (2021) o “direito administrativo sancionador é a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado.”

A tangibilidade e, por conseguinte, a aplicabilidade do direito administrativo disciplinar são percebidos na instauração dos processos administrativos que visam a apuração dos desvios funcionais praticados por agentes públicos. Importante salientar que a instauração desses processos não possui apenas o caráter punitivo estatal, mas também o caráter pedagógico e instrutivo na perspectiva de conscientização do agente infrator e de seus pares, bem como tem o condão de proporcionar à Administração Pública a reavaliação de procedimentos visando à mitigação de práticas proibidas.

Além disso, é necessário ter em mente que a ação estatal é fundamentada em princípios. Para tanto, Granjeiro e Cardoso (2010, p. 85) dissertam que esses “são os alicerces da ciência. No imenso 'prédio' jurídico, ou seja, no ordenamento jurídico, os princípios formam a base.”

Luís Roberto Barroso (1999, p. 147), atual ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), assenta que os princípios:

são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.

Gasparini (2009, p. 6), assim como Granjeiro e Cardoso (2010), afirma que os princípios formam “um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade.” O autor ainda estabelece que estes podem ser divididos em: a) onivalentes, que são aqueles que possuem validade para qualquer ciência; b) plurivalentes, os que possuem validade para um clã de ciências; e c) monovalentes, que possuem validade apenas para uma ciência. Estes, por sua vez, são subdivididos em: 1) gerais, que são válidos apenas para um grupo de

uma certa ciência; e 2) específicos, que possuem validade para um fragmento de um grupo de uma certa ciência.

Ademais, os princípios, por serem considerados o núcleo de um sistema, podem estar explicitamente dispostos, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), enumerados de forma textual, como posto no art. 2º da Lei 9.784/1999 (finalidade, proporcionalidade, segurança jurídica, interesse público, ampla defesa e contraditório, entre outros), ou não formulados de maneira explícita e textual. Independentemente da forma apresentada, compete à Administração Pública a observância plena e irrestrita de seus princípios em todas suas ações (DI PIETRO, 2009; GASPARINI, 2009; MEIRELLES, 2015).

Vê-se, portanto, o alto de grau de importância dos princípios para o estado de Direito e para a Administração Pública, de modo que seu caráter imperativo, fundamentador e normatizador determina a *modus operandi* da ação estatal, que deve estar direcionada para o bem-estar social e o interesse público. A infringência aos princípios é considerada grave, sujeitando o agente causador do ilícito à responsabilização ou o processo à nulidade processual.

Isso posto, retomando o cerne do direito administrativo disciplinar na percepção que sua aplicação se dá, principalmente, por intermédio da instauração de processo administrativo disciplinar (PAD), Granjeiro e Cardoso (2010) e a Controladoria-Geral da União — CGU — (BRASIL, 2022) destacam que na realização de procedimento investigativo acusatório não deve a Administração ater-se apenas aos princípios que lhe são definidos e expressos, mas também aos demais relacionados, sendo que o princípio da ampla defesa e do contraditório, da verdade real, do informalismo, do devido processo legal e legalidade possuem maior relevância e aplicabilidade no processo acusatório.

Não obstante, também são aplicáveis em todo processo administrativo acusatório os princípios da moralidade, eficiência, presunção de inocência, motivação, finalidade, entre outros.

Em seguida, serão apresentados os princípios incidentes nos processos disciplinares e suas definições.

2.1 Princípio da ampla defesa e do contraditório

Esse princípio possui previsão no artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à prosperidade, nos termos seguintes:
 (...)

LV. aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. (BRASIL, 1988).

O exercício da ampla defesa significa dispor ao acusado o direito de usar quaisquer meios legais de defesa que são admitidos no Direito. Essa ação é obrigatória e inafastável em processos litigiosos e administrativos nos quais a parte interessada esteja suscetível ao exercício do poder disciplinar, isto é, sujeito à reprimenda. O presente princípio não ocorre em procedimentos cuja lide seja inexistente. (CARVALHO FILHO, 2009; BRASIL, 2022).

Cavalcante Filho (2010) e Carvalho Filho (2009) aduzem que a ampla defesa diz respeito ao exercício da presença, audiência, petição, contestação, redarguição, impugnação, bem como da defesa dos atos tidos como irregulares, com máxima amplitude e liberdade.

O Regime Jurídico Único dos Servidores Civis Federais, a Lei nº 8.112/1990, de forma simples, em seu art. 156 já exemplifica a maneira como se dará a ampla defesa: “É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.” (BRASIL, 1990).

Por sua vez, “o princípio do contraditório (associado ao princípio da paridade das armas) determina que o interessado tem o direito de se manifestar no processo, contraditando (contradizendo) as argumentações que lhe são contrárias.” Ampla defesa e contraditório "são princípios que andam juntos, embora não sejam sinônimos." (CAVALCANTE FILHO, 2010, p. 128).

Granjeiro e Cardoso (2010, p. 397) concluem que a ampla defesa se refere "à utilização de todos os meios lícitos, pelo acusado, para provar sua inocência. Já o contraditório é a garantia de que seja dada ao acusado a oportunidade de manifestar-se a respeito de todos os fatos a ele imputados e de todas as provas contra ele produzidas."

Cabe registrar que os tribunais judiciais têm firmado o entendimento de que o cerceamento do direito constitucional da ampla defesa e do contraditório em sede de processo administrativo acusatório enseja determinação pela autoridade administrativa ou judiciária de

nulidade processual (MEIRELLES, 2015).

Observa-se, portanto, que o princípio da ampla defesa e do contraditório refere-se ao uso de todos os meios lícitos legais para defesa e à oportunidade do acusado de acompanhar, contraditar, manifestar e opor-se a todas provas produzidas, sendo, inclusive, cabível ao acusado apresentar a versão dos fatos que lhe convir (BRASIL, 2022; CARVALHO FILHO, 2009).

2.2 Princípio da verdade material

O presente princípio estabelece que compete à Administração Pública procurar a realidade dos fatos, não se atendo apenas às narrativas apresentadas pelos interessados. As provas produzidas ou emprestadas devem subsidiar a formação de convicção do administrador (BRASIL, 2022; CARVALHO FILHO, 2009).

De forma a aclarar tal entendimento, Granjeiro e Cardoso (2010, p. 397) lecionam que:

O princípio da verdade material retrata uma das diferenças entre os processos administrativos e judiciais. Por esse princípio o importante é conhecer o fato efetivamente ocorrido. Importa saber como ocorreu o fato no mundo real. As provas podem ser apresentadas em qualquer fase do processo.

Nos dizeres de Meirelles (2015, p. 824), o princípio da verdade real prevê que a Administração pode “valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo.”

2.3 Princípio do devido processo legal

Esse princípio se encontra previsto de maneira expressa na Constituição Federal de 1988, pelo inciso LIV do art. 5º:

Art. 5º (...)

LIV. ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (BRASIL, 1988).

É desse princípio que surge a impossibilidade de se impor sanção ao agente público faltoso sem anterior processo cujo procedimento esteja previamente normatizado em lei. Em outras palavras, compete ao Estado cumprir as regras que ele próprio impôs. É um princípio de aplicação irrestrita, independentemente do tipo de processo, sendo sua utilização inarredável

nos processos administrativos. (BRASIL, 2022, CARVALHO FILHO, 2009).

Vê-se, portanto, que tanto o princípio do devido processo legal quanto o da ampla defesa e do contraditório são fundamentais para os processos punitivos, uma vez que a sua inobservância culmina em anulação processual.

O princípio do devido processo legal estabelece que compete à Administração Pública, no exercício de suas atribuições, total obediência ao rito processual estipulado, independentemente da circunstância apresentada.

O STF, quanto ao princípio do devido processo legal, já se manifestou da seguinte forma:

PROCESSO ADMINISTRATIVO – RESTRIÇÃO DE DIREITOS – OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO “DUE PROCESS OF LAW” (CF, ART. 5º, LV) – REEXAME DE FATOS E PROVAS, EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA – INADMISSIBILIDADE – RECURSO IMPROVIDO. RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO “DUE PROCESS OF LAW”. – O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal – que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos – exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina. NÃO CABE REEXAME DE FATOS E DE PROVAS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AgI nº 241.201. Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 27/8/2002, publicado em 20/9/2002).

Cavalcante Filho (2010, p. 127) relata que o princípio do “devido processo legal é, no dizer na doutrina, o princípio-mãe de todos os outros princípios processuais.” Carvalho Filho (2009) complementa afirmando que o princípio do devido processo legal se relaciona ao princípio da legalidade, o qual impõe ao agente público apenas a realização de ações com previsão legal.

2.4 Princípio da legalidade

Entendido como o norteador da atuação dos agentes públicos, estabelece que cabe ao administrador fazer o que é permitido ou autorizado por lei, enquanto ao administrado é cabível fazer tudo que a lei não veda (CARVALHO FILHO, 2009).

Granjeiro e Cardoso (2010, p. 396) estabelecem que o processo administrativo deve observância a uma norma legal, pois agindo de forma contrária, pode ser declarado inválido.

Trata-se, então, de um mandamento de respeito às regras do jogo. O processo é instrumento estatal, e o Estado está submetido ao Direito (Estado de Direito); logo o processo só será legítimo se desenvolver dentro das regras previstas em lei, configurando um processo limpo (*fair trial*). Esse é o chamado devido processo legal formal (respeito às regras processuais). (CAVALCANTE FILHO, 2010, p. 127).

O "princípio da legalidade objetiva exige que o processo administrativo deve ser instaurado e conduzido com base na lei. Todo processo administrativo deve embasar-se em uma norma legal específica em conformidade com a legalidade objetiva" (GRANJEIRO; CARDOSO, 2010, p. 396).

Desse modo, tal princípio dispõe que "a Administração só pode fazer exatamente aquilo a lei manda", isto é, "toda a atividade da administração pública deve ser pautada na estrita legalidade, no estrito cumprimento do que determinam as normas emanadas do Poder Legislativo" (CAVALCANTE FILHO, 2010, p. 245).

2.5 Princípio do informalismo moderado ou formalismo

Granjeiro e Cardoso (2010, p. 397) ao dissertarem sobre o princípio do informalismo asseveram que o processo administrativo não está fadado a "ritos sacramentais e formas rígidas", carecendo apenas de "formalidades estritamente necessárias a obtenção da certeza jurídica e à segurança processual." Para tanto, o art. 22 da Lei 9.784/1999 disserta que os "atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente exigir" (BRASIL, 1999).

Nesse sentido, tem-se que, no silêncio da norma regulamentadora do processo, poderá o administrador dispensar o demasiado rigor da tramitação processual. Não obstante, caberá ao agente público perseguir um procedimento mais adequado para a consecução do processo proposto, devendo estimular o andamento processual, comunicar as partes interessadas e os setores envolvidos, inclusive solicitando as informações necessárias a ambos para a regular instrução do feito (CARVALHO FILHO, 2009).

Por fim, entende-se que o presente princípio relacionado ao princípio da legalidade, do devido processo legal e da ampla defesa ao contraditório, conferem ao conjunto probatório constituído maior relevância em relação à forma que fora produzido, desde que não eivado de vício e em contraste aos princípios citados (BRASIL, 2022; CARVALHO FILHO, 2009).

Importa assinalar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao se manifestar sobre o princípio da ampla defesa e do contraditório, também dissertou sobre o princípio do formalismo moderado:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PARTICIPAÇÃO OU GERÊNCIA EM EMPRESA PRIVADA. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. SEGURANÇA DENEGADA. 1.(...) 2. (...). 3. "O princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo" (MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 203). 4. Alegações que exigem dilação probatória são insuscetíveis de ser examinadas neste juízo de cognição sumária, em que é imprescindível a prova pré-constituída dos fatos. 5. Mandado de segurança denegado. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 9.076/DF. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa, publicado em 26/10/2004)

2.6 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade é de observância obrigatória por parte da Administração e de seus agentes públicos, impondo-lhes, no exercício da função pública, uma conduta calcada na honestidade, boa-fé, eficiência, lealdade e respeito aos princípios éticos, primando sempre pelo atendimento ao interesse público com lisura e reverências às regras estatais (MEIRELLES, 2015; SILVA, 2005).

Gasparini (2009), disserta que o princípio da moralidade, expresso no art. 37, *caput*, da Carta Magna, refere-se ao bom gestor que no exercício do *múnus* público deve obedecer ao interesse público, norteador suas ações com respeito, honestidade, imparcialidade e boa-fé, evitando em qualquer hipótese a supressão de direitos dos administrados ou que interesses particulares se sobreponham aos públicos.

2.7 Princípio da presunção da inocência

O princípio da presunção da inocência é cláusula pétrea² e se encontra disposto no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º (...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

Esse princípio estabelece que o agente público que comete irregularidade funcional será considerado culpado após decisão transitada em julgado, respeitado o devido processo legal e demais princípios. (BRASIL, 2022).

Nos termos da Carta Magna, durante o trâmite do processo administrativo acusatório o funcionário público será considerado acusado até a fase do indiciamento, caso ocorra. Após o indiciamento, será nominado de indiciado e caso seja responsabilizado será conhecido como apenado ou culpado. Na hipótese de não culpabilidade, será conhecido como absolvido.

Em que pese não ser o agente público considerado culpado senão após o julgamento do processo administrativo acusatório, a Lei 8.112/1990 não veda o uso de medidas acautelatórias, tais quais previstas no art. 147 (afastamento preventivo) e art. 172 (restrição temporária de aposentadoria voluntária ou exoneração a pedido) e, tampouco, o uso do verbete acusado (BRASIL, 2022).

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada (BRASIL, 1990).

Dessa maneira, tais medidas não têm o potencial de reputar o agente público como culpado, mas tão somente a adoção de medidas administrativas que não impliquem em transtornos para o deslinde processual.

2 Dispositivo constitucional imutável, que não pode ser alterado nem mesmo pela via de Emenda à Constituição. O objetivo é impedir inovações em assuntos cruciais para a cidadania ou para o próprio Estado. A relação das cláusulas pétreas encontra-se no art. 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8148-clausula-petrea#:~:text=Dispositivo%20constitucional%20imut%C3%A1vel%2C%20que%20n%C3%A3o,cidadania%20ou%20o%20pr%C3%B3prio%20Estado. Acesso em 20 dez. 2022.>

2.8 Princípio da motivação

Esse princípio, inscrito no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, determina que o ato praticado pelo gestor público carece de demonstração de razão para execução, com o intuito de validar sua adequação às normas legais, princípios de direito, transparência motivadora e atendimento aos interesses públicos (SILVA, 2005; DI PIETRO, 2009).

Cumprido salientar que a motivação deve ser precedente ou hodierna ao ato administrativo. Em atos vinculados, por não dispor de espaço para discricionariedade do gestor, mera menção ao fato e à regra de direito pertinente já é suficiente. Nos atos discricionários ou outros atos, inclusive alguns vinculados que demandam exaustiva apreciação e ponderação dos fatos e seu ajustamento as leis, é indispensável a motivação (MELLO, 2008).

Segundo Mello (2008), o ato administrativo que importe em decisão sem motivação prévia ou insuficiente corre o risco de ser declarado nulo por parte do Poder Judiciário.

Nessa esteira, importa transcrever o art. 50 da Lei nº 9.784/99:

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.

Em que pese a imprescindibilidade de motivação dos atos administrativos, Silva (2005) defende que essa obrigatoriedade não é estendida aos atos de simples tramitação ou impulso-processual.

2.9 Princípio da eficiência

Esse princípio foi incluído na Carta Magna de 1998 por intermédio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, impondo ao gestor público o uso racional dos recursos financeiros, materiais e humanos na realização dos serviços públicos.

Nos dizeres de Silva (2005), o princípio da eficiência para o processo administrativo resulta em ação sensata do agente público devendo satisfazer ao interesse público, abstendo-se da utilização de premissas ineficazes que burocratizam a ação estatal.

Di Pietro (2009), ampliando a definição do princípio da eficiência, disserta que esse se apresenta em duas perspectivas: na perspectiva do gerente público, do qual se espera uma conduta de máxima excelência no desempenho de suas atribuições, pretendendo a obtenção de resultados ótimos; e na perspectiva da Administração, da qual se espera o alcance dos melhores resultados considerando sua organização, disciplina e estruturação.

3 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS INVESTIGATIVOS

A Administração Pública realiza as atividades de sua competência visando a consecução dos interesses da coletividade por intermédio de seus servidores públicos. Assim, infere-se que uma boa performance do serviço público está intrinsecamente ligada ao desempenho de sua força de trabalho.

O desempenho das ações e funções públicas desenvolvidas pelos agentes públicos é monitorado e controlado pela Administração Pública por meio de regras disciplinares para garantir o efetivo cumprimento e padrão das atividades. Assim, o servidor público que foge aos padrões ou infringe as regras estatais pode ser responsabilizado, caso sua atuação configure ilícito administrativo disciplinar. Significa dizer que o Estado é dotado de poderes decorrentes da supremacia do interesse público, sendo-lhe cabível, inclusive, sancionar seus subordinados no exercício do poder hierárquico e do poder disciplinar.

Nesse sentido e nos termos do art. 143 da Lei 8.112/1990, a Administração Pública possui o poder-dever de apurar o ilícito administrativo que tem ciência, sob pena de responsabilização da autoridade competente por eventual omissão (MEIRELLES, 2015).

Gasparini (2009, p. 239) conceitua o poder disciplinar como aquele que “se reconhece a favor da Administração Pública para punir seus servidores pelo cometimento de infrações funcionais.” Ademais, o mesmo autor assevera que o poder disciplinar está fundado na supremacia especial do interesse público exercido pelo Estado sobre as pessoas no bojo da relação estatutária mantida entre ambos.

Por sua vez, o poder hierárquico é o atributo que dispõe a Administração Pública de “ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas. Ordena-se, isto é, organiza-se repartindo e escalonando as funções dos agentes públicos, de modo que possam desempenhar eficientemente as respectivas responsabilidades.” (GASPARINI, 2009, p. 52).

Depreende-se, portanto, que o poder disciplinar e o poder hierárquico possuem estreita ligação, de maneira que se adunam ao princípio da legalidade para garantir que o desempenho do administrador público seja sempre pautado no estrito cumprimento da lei.

Medauar (2009, p. 121) assim leciona:

O poder disciplinar liga-se ao poder hierárquico, embora um não se reduza ao outro. O poder hierárquico é mais amplo que o poder disciplinar. Este, por sua vez, pode não se exercer totalmente na linha hierárquica direta entre servidores e órgãos. Por exemplo: em Administrações em que apuração de faltas funcionais se realiza de modo centralizado, num órgão específico para essa atividade, inexistente linha hierárquica direta entre tal órgão e o servidor cuja conduta se apura; no caso, a hierarquia direta poder

ocorrer no momento da decisão final do processo disciplinar, ou seja, no ato de absolver ou punir o servidor. Um “sentido” hierárquico existe no preceito muito difundido na Administração brasileira, segundo o qual somente servidores de igual ou superior grau hierárquico podem apurar faltas de outro e aplicar-lhe pena.

Cumprе mencionar que o exercício do poder hierárquico e disciplinar é materializado, sobretudo, nos processos disciplinares. Nesse sentido, Carvalho Filho (2009, p. 939) aduz que:

Cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade da atuação de seus agentes de modo que quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima tem a Administração o poder jurídico de restaurar a legalidade e de punir os infratores. A hierarquia administrativa, que comporta vários escalões funcionais, permite esse controle funcional com vistas à regularidade no exercício da função administrativa. A necessidade de formalizar a apuração através de processo administrativo é exatamente para que a Administração conclua a apuração dentro dos padrões da maior veracidade.

O agente público que comete irregularidade no exercício do cargo ou em função dele responderá pelos seus atos nas esferas civil, penal e administrativa, conforme dispõe o art. 121 da Lei 8.112/1990. Não obstante, é oportuno mencionar a independência das instâncias, ou seja, a apuração de mesma irregularidade pode ocorrer de forma distinta nas três esferas, sendo cabível a Administração Pública proceder à averiguação na seara administrativa e, caso reste comprovado também ilícito penal, remeter os autos ao Ministério Público para apreciação de eventual ação penal (art. 171 da Lei 8.112/1990).

A Administração Pública ao tomar ciência de irregularidade é obrigada a realizar a devida apuração, conforme preconiza o art. 143 da Lei 8.112/1990, *in verbis*: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa e contraditório” (BRASIL, 1990).

A responsabilidade administrativa do agente público é decorrente, em suma, da ocorrência de condutas relativas às inobservâncias de deveres funcionais, execução de práticas funcionais proibitivas, danos patrimoniais causados à Administração Pública ou a terceiros, entre outros. A sanção administrativa a ser aplicada ao agente público faltoso sofrerá gradação de acordo com “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.” (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

A apuração das condutas irregulares praticadas por agentes públicos é concretizada nos procedimentos investigativos disciplinares dispostos na Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018, da Controladoria-Geral da União (CGU), a saber:

TÍTULO II

DOS PROCEDIMENTOS CORRECIONAIS

Art. 4º Os procedimentos correccionais podem ter natureza investigativa ou acusatória.

Art. 5º São procedimentos correccionais investigativos:

I - a investigação preliminar (IP);

II - a sindicância investigativa (SINVE); e

III - a sindicância patrimonial (SINPA).

Parágrafo único. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão normatizar internamente procedimentos disciplinares de natureza investigativa, observada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e demais normas aplicáveis.

Art. 6º São procedimentos correccionais acusatórios:

I - a sindicância acusatória (SINAC);

II - o processo administrativo disciplinar (PAD);

III - o processo administrativo disciplinar sumário;

IV - a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

V - o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000; VI - o processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista (PAS); e VII - o processo administrativo de responsabilização (PAR). (BRASIL, 2018)

Procedimentos investigativos são aqueles que não ensejam na aplicação de penalidades disciplinares, prescindem o exercício da ampla defesa e contraditório e são utilizados para o convencimento inicial da Administração acerca da existência de irregularidade e sua responsabilidade. Os procedimentos investigativos são: a investigação preliminar (IPS), a sindicância investigativa (Sinve) e a sindicância patrimonial (SINPA) (BRASIL, 2022; BRASIL, 2018).

Em outro giro, os procedimentos acusatórios são aqueles instaurados para apurar a responsabilidade de menor e maior potencial ofensivo em condutas irregulares atribuídas aos agentes públicos podendo culminar, após o devido processo legal, nas sanções de advertência, suspensão de 1 a 90 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada, sendo, durante o curso apuratório, imprescindível o exercício da ampla defesa e do contraditório e demais princípios legais e infralegais admitidos no direito administrativo.

Os procedimentos acusatórios são: a sindicância acusatória (SINAC); o processo administrativo disciplinar (PAD); o processo administrativo disciplinar sumário (PAD sumário); a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000; o processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista (PAS); e o processo administrativo de responsabilização (PAR). (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990; BRASIL, 2018).

Por fim, cabe mencionar que o processo administrativo de responsabilização se destina a investigar responsabilidade objetiva de pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, que atentem contra o patrimônio público

nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (BRASIL, 2013).

Por todo exposto, o PAD, o PAD Sumário e a Sinve serão os procedimentos disciplinares que serão detalhados a seguir, por terem sido utilizados pela CPSPAD para apuração do passivo processual existente.

3.1 Processo administrativo disciplinar

O PAD é o procedimento investigativo usado na averiguação de responsabilidade de agente público que comete irregularidade funcional de menor ou maior potencial ofensivo, por ação ou omissão no exercício do cargo, em função dele ou que tenha relação com suas competências. Esse procedimento possui previsão expressa nos Títulos IV e V da Lei nº 8.112/1990, que tratam a temática disciplinadora. Especificamente os artigos de 148 a 182 do capítulo III do Título V da Lei 8.112/1990 narram o rito processual do PAD.

A Lei 9.784/1999, que instrui o processo administrativo na Administração Pública Federal, complementa o rito do PAD em eventuais silêncios da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 2022).

Conforme o art. 151 da Lei 8.112/1990, o rito do PAD é composto pelas seguintes etapas: a) instauração; b) inquérito administrativo ou somente inquérito; e c) julgamento ou decisão. Além das fases descritas, é cabível ao servidor interessado a interposição de recurso em face do julgamento prolatado e o requerimento de revisão do processo, caso julgue pertinente. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Na fase de instauração é realizada a escolha dos agentes públicos que integrarão a comissão processante. A comissão de PAD será constituída por três servidores públicos estáveis, conforme dispõe o art. 149 da Lei 8.112/1990. Dentre os escolhidos, um será nomeado o presidente da comissão, que deverá ser ocupante de cargo efetivo de mesmo nível ou superior, ou deter nível de escolaridade igual ou superior, em relação ao acusado. (BRASIL, 2022).

Quanto ao nível de escolaridade, cabe ressaltar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a saber:

No tocante ao nível de escolaridade que a lei, agora, passa a exigir como requisito alternativo para o servidor presidir comissão de processo disciplinar, há de ser entendido o alcançado pela conclusão de cursos regulares (1º, 2º, 3º graus, ou seja, fundamental, médio e superior), não sendo levado em consideração, portanto, os cursos de aperfeiçoamento, os de extensão universitária, como mestrado, doutorado ou os de

especialização, que apenas qualificam, aprimoram e enriquecem o conhecimento, sem, todavia elevar ou interferir no nível de escolaridade.

Voto. 9. (...) Todos os três membros da comissão Processante também ocupam cargos que exigem 3º grau completo (...) sendo dois Assistentes Jurídicos e um Administrador. 10. A circunstância de um (ou alguns) dos impetrantes possuir pós-graduação na respectiva área (...) não provoca qualquer alteração no aspecto do cargo ocupado, que é o que interessa para os efeitos do art. 149 da lei nº 8.112/90, que continua sendo o de professor, no mesmo nível hierárquico, portanto, dos cargos de assistente jurídico e administrador, todos restritos aos que possuem terceiro grau completo. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 5636/DF).

Em síntese, não poderão compor o colegiado disciplinar: servidores inativos, servidores não estáveis, cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau, servidores que detenham amizade íntima ou inimizade notória com o acusado, possuir interesse direto ou indireto na matéria, estar litigando administrativamente ou judicialmente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro, ou que atue ou venha atuar como perito, testemunha ou representante ocorrendo tais situações, inclusive, com cônjuge, companheiro ou parente até terceiro grau (BRASIL, 2022; BRASIL, 1999).

Segundo o art. 152 da Lei 8.112/1990, a comissão de PAD tem o prazo de 60 dias, contados a partir da publicação do ato, portaria ou resolução que a constituiu, para promover a investigação, sendo admitida prorrogação do prazo por igual período, quando devidamente fundamentado e as circunstâncias exigirem.

A instauração da comissão processante se dá por intermédio da edição e publicização de ato ou portaria de nomeação da comissão de PAD em boletim interno do órgão ou Diário Oficial da União. Após a data de publicação do ato instaurador, inicia-se a contagem do prazo da comissão para promoção do apuratório, bem como a suspensão do prazo prescricional pelo período de 140 dias. (BRASIL, 2022).

Cabe registrar que, conforme o art. 143 da Lei 8.112/1990, impende a autoridade competente apurar a irregularidade que tiver ciência. Considerando que a legislação é silente quanto à autoridade responsável pela instauração do PAD, incumbe a cada órgão determinar em sua estrutura organizacional ou normativo interno a autoridade competente para tal (BRASIL, 2022, BRASIL, 1990).

Na Universidade de Brasília (UnB) é competência exclusiva de seu Reitor o exercício do poder disciplinar e, por conseguinte, a instauração e julgamento dos processos administrativos disciplinares, sindicâncias investigativas e acusatórias e processos administrativos de responsabilização.

Após a instauração do processo, dá-se início a fase do inquérito. O inquérito, núcleo do processo, é marcado pelas ações de instrução, defesa e relatório. Na ação ou subfase de

instrução, inscrita da fase de inquérito, são juntados aos autos as provas e elementos que visam o esclarecimento dos fatos apurados. Além disso, a instrução tem a função de formar a convicção do trio processante e da autoridade instauradora acerca da ocorrência ou não de infração funcional, com o intuito de subsidiar ulterior julgamento. As provas dizem respeito aos documentos diversos, oitivas de testemunhas, declarações, acareações, diligências, perícias e, por último, o interrogatório. Nesta subfase, é imperioso o pleno atendimento ao princípio da ampla defesa e do contraditório, sob pena de anulação parcial ou total do PAD. (BRASIL, 2022).

Medauar (2009, p. 372) afirma que:

b) *Instrução* – Destina-se a colher provas e outros elementos, de fato e de direito, que possibilitem a decisão justa e aderente à realidade; aí se incluem as provas, a formulação de laudos ou pareceres, enfim, todos os dados que levam ao conhecimento acurado das circunstâncias do caso e da conduta do acusado.

Nos termos do art. 159 da Lei 8.112/1990, após a instrução probatória documental e testemunhal será realizado o interrogatório do acusado. A realização do interrogatório pela Administração Pública é obrigatória e de presença facultada ao acusado, podendo esse, inclusive, durante o ato permanecer em silêncio (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Vale registrar que a mudez do acusado não deve ser considerada em seu desfavor, seja pelo pleno exercício da ampla defesa e do contraditório ou por estar desobrigado constitucionalmente de produzir provas contra si. Neste sentido é o entendimento do STF no julgamento do *Habeas Corpus* nº 68929:

Ementa: “(...) qualquer indivíduo que figure como objeto de procedimentos investigatórios policiais ou que ostente, em juízo penal, a condição jurídica de imputado, tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer calado. “*Nemo tenetur se detegere*”. Ninguém pode ser constrangido a confessar a prática de um ilícito penal. O direito de permanecer em silêncio insere-se no alcance concreto da cláusula constitucional do devido processo legal. E nesse direito ao silêncio inclui-se até mesmo por implicitude, a prerrogativa processual de o acusado negar, ainda que falsamente, perante a autoridade policial ou judiciária, a prática da infração penal”.

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC nº 68.929/SP. Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 22/1/1991, publicado em 28/8/1992)

O interrogatório do acusado ocorrerá sempre após a constituição de todas as provas documentais e testemunhais, em reverência ao princípio da ampla defesa e do contraditório. Todavia, não há óbice legal para que o interrogatório ocorra antes da reunião de todas as provas, desde que seja realizado novo interrogatório ao final da fase de instrução.

Ressalta-se que este é o entendimento da Advocacia Geral da União (AGU):

Parecer-AGU nº GQ-37, vinculante.

Ementa: [...] é insuscetível de eivar o processo disciplinar de nulidade o interrogatório do acusado sucedido do depoimento de testemunhas, vez que, somente por esse fato, não se configurou o cerceamento de defesa (BRASIL, Advocacia-Geral da União, publicado na íntegra no DOU de 18/11/94, pg. 173691994).

[...]

Parecer-AGU nº GQ-177, vinculante: Ementa: (...) não nulifica o processo disciplinar a providência consistente em colher-se o depoimento do acusado previamente ao de testemunha (BRASIL, Advocacia-Geral da União, publicado na íntegra no DOU de 07/12/98, pg. 1).

Na subfase de instrução, a comissão processante, após ter formado o juízo de convencimento, emitirá posicionamento formal acerca da eventual ocorrência de infração funcional atribuída ao servidor investigado. O indiciamento marca o fim da subfase de instrução e o início da subfase de defesa.

O indiciamento realizado pela comissão processante é elemento processual indispensável no qual o servidor investigado é formalmente acusado do ilícito funcional apurado. O termo de indicição deve conter a especificação das infrações cometidas e a indicação do conjunto probatório que fundamentou o entendimento da comissão (BRASIL, 2022).

Desta forma dispõe o art. 161 da Lei 8.112/1990: “Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.” (BRASIL, 1990).

Conforme sobredito, o termo de indiciamento é a ferramenta de imputação de responsabilidade formal da infração funcional ao servidor acusado, contemplando a descrição dos fatos ilícitos e suas respectivas provas. Juntamente com o termo de indiciamento ocorre a citação do acusado para que, no prazo de 10 dias, apresente defesa escrita. Havendo mais de um acusado, o prazo para emissão de defesa será comum de 20 dias, a contar da ciência do último acusado, conforme o §2º do art.161 da Lei 8.112/1990. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Noutro giro, a comissão investigante, após findar a instrução probatória, emitirá o relatório final com a sugestão de arquivamento do processo disciplinar na hipótese de no lastro probatório restar comprovada a inoportunidade de irregularidade, ausência de materialidade e/ou autoria ou incidência da pretensão punitiva estatal.

O servidor regularmente citado e indiciado disporá de prazo razoável para apresentar defesa escrita. Caso o acusado opte por não a fazer, a comissão processante o declarará revel e solicitará a autoridade instauradora a nomeação de defensor dativo, nos termos do artigo 164, §1 e §2, da Lei 8.112/1990. O defensor dativo será servidor público ocupante de cargo efetivo

de mesmo nível ou superior, ou detentor de nível de escolaridade igual ou superior ao acusado. O prazo para apresentação de defesa escrita é devolvido ao defensor dativo para fazê-la. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Por oportuno, é importante registrar o posicionamento do STF no âmbito da Súmula Vinculante nº 5 acerca da defesa em sede de processo disciplinar: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.” (BRASIL, 2008). Significa dizer que a ausência de advogado regularmente constituído nos autos para o desempenho de defesa de servidor não ataca o princípio da ampla defesa e do contraditório. Em sentido oposto, havendo advogado instituído, torna-se obrigatória a apresentação de defesa.

Na subfase de relatório, o trio processante ao receber a defesa deverá proceder à emissão do relatório, sintetizando os principais elementos processuais e as provas que subsidiaram o firmamento de convicção. O relatório é decisivo quanto à inocência ou responsabilidade do agente público. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990; MEDAUAR, 2009).

É cabível a transcrição do art. 165 da Lei nº 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.

Adiante, a última etapa do PAD é o julgamento. Nos termos do art. 166 da Lei 8.112/1990, o relatório final da comissão é submetido à autoridade instauradora para julgamento. Anterior à decisão, a autoridade julgadora pode solicitar a emissão de parecer jurídico precedente de apoio ao julgamento. Após o retorno do processo, a autoridade julgadora preferirá a decisão, podendo acatar no todo ou em parte ou rejeitar no todo o relatório da comissão (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

A autoridade julgadora disporá do prazo de 20 dias para emissão da decisão, sendo que o julgamento fora do prazo estipulado não enseja em nenhum prejuízo ou irregularidade. A decisão da autoridade será pela absolvição ou condenação do acusado. Para tanto, a autoridade julgadora considerará o relatório final do colegiado investigativo, exceto quando esse estiver em contrariedade com as provas carreadas nos autos.

O julgamento a ser realizado poderá, de forma motivada, agravar ou abrandar a penalidade sugerida ou absolver o servidor de responsabilidade. Na hipótese de ser verificado vício

insanável, a autoridade julgadora determinará a anulação do processo ou determinará nova apuração em caso de instrução probatória incompleta. Por fim, na hipótese de a infração funcional também configurar crime, o processo será enviado ao Ministério Público para apreciação de eventual ação penal (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990; MEDAUAR, 2009).

Consumado o julgamento, o PAD será arquivado, em síntese, na hipótese de absolvição, de ausência de materialidade e/ou autoria e de incidência de prescrição da pretensão punitiva estatal. Na hipótese de responsabilização do agente público, haverá a publicação do ato penalizador, notificação do servidor interessado para cumprimento do julgamento, da chefia imediata para ciência e do setor de gestão de pessoas para registro funcional. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Em face da imposição de penalidade, é cabível recurso administrativo, na forma de pedido de reconsideração ou recurso hierárquico. Em suma, o pedido de reconsideração deve ser apresentado no prazo de 30 dias e direcionado à autoridade prolatora da decisão, sendo passível de atribuição de efeito suspensivo pela autoridade recorrida. O prazo para análise do pedido de reconsideração é de 30 dias e na hipótese de indeferimento deve ser submetido à autoridade superior da primeira decisão. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990; MEDAUAR, 2009).

De outra forma, mas para o mesmo fim, poderá ocorrer a revisão do processo disciplinar. A revisão pode ocorrer a qualquer tempo, de ofício ou a pedido, quando apresentados fatos novos que ensejem a reforma do julgamento, seja pela inocência do acusado ou pela inadequação da pena imposta. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990; MEDAUAR, 2009).

Importante frisar que o pedido de revisão processual é direcionado ao Ministro da Educação ou autoridade equipolente, que na hipótese de autorização da revisão submeterá o pedido à autoridade instauradora. Essa autoridade, por sua vez, nomeará a comissão revisora que terá o prazo de 60 dias para realizar os trabalhos e adotará o rito processual disposto na legislação de regência. O julgamento ficará à cargo da autoridade do órgão responsável pela sanção disciplinar e ocorrerá no prazo de 20 dias. O julgamento, em síntese, decidirá acerca da ineficácia da pena aplicada, proporcionando ao servidor o restabelecimento de seus direitos, e não pode resultar em agravamento da penalidade anterior. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

3.2 Processo administrativo disciplinar sob rito sumário

O PAD sumário é o instrumento utilizado para apuração da responsabilidade de servidor público referente à: acumulação irregular de cargos públicos, empregos ou funções públicas; abandono de cargo; ou inassiduidade habitual. Esse procedimento possui previsão expressa nos

Títulos IV e V da Lei nº 8.112/1990. Especificamente, o artigo 133, seus incisos e parágrafos, artigo 138, artigo 139 e artigo 140, seus incisos e parágrafos, do capítulo V, do Título IV da Lei 8.112/1990 narram a liturgia processual do PAD sumário. Novamente, a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, complementa o rito do PAD sumário em eventuais silêncios da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990; BRASIL, 1999).

Preliminarmente à explicitação do rito processual aplicado ao PAD sumário, faz-se necessário aclarar sua destinação apuratória. Como regra geral é proibido o acúmulo de cargos, funções ou empregos públicos, exceto nos casos estipulados pela Constituição Federal de 1988 e se houver compatibilidade de horários das jornadas exercidas (BRASIL, 1998):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001).

XVI – a proibição de acumular estende a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedade controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ademais também é lícita a acumulação dos seguintes cargos, empregos ou funções públicas: a) dois cargos de professor, um de professor com outro técnico/científico, ou dois privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (CF/1988, art. 37, XVI); b) aposentado pode acumular um cargo eletivo ou em comissão (CF/1988, art. 37, § 10); c) vereador pode acumular um cargo (CF/1988, art. 38, III); d) magistrado ou membro do Ministério Público pode acumular um cargo de professor (CF/1988, art. 95, Parágrafo único, I, e art. 128, § 5º, II, d); e) militar em atividade só pode estar em atividade em outro cargo se ambos os cargos forem privativos de profissionais de saúde (CF/1988, art. 142, § 3º, II); f) aposentado pode acumular cargo efetivo fora das exceções previstas no art. 37, XVI, da CF/1988 enquanto permanecer em atividade, se a data de ingresso neste cargo foi anterior a 16/12/1998 e posterior à data da aposentadoria (EC 20/1998, art. 11); g) militar inativo pode acumular aposentadoria fora das exceções previstas no art. 37, XVI, da CF/1988, se a data de ingresso em ambos os cargos foi anterior a 16/12/1998 e já estava inativo quando ingressou no segundo cargo (EC 20/1998, art. 11); h) aposentado pode acumular outra aposentadoria fora das exceções previstas

no art. 37, XVI, da CF/1988, se não houve exercício concomitante de ambos os cargos e se a segunda aposentadoria ocorreu antes de 16/12/1998 (Ag MS 32833, STF) (BRASIL, 2013).

O exercício cumulativo de cargos, empregos ou funções públicas está ligado à sua titularidade e não ao exercício do cargo, de modo que licenças ou afastamentos não têm o condão de tornar lícita eventual acumulação irregular. Desse modo, a acumulação de cargos públicos em dissonância com as hipóteses suscitadas enseja a instauração de processo disciplinar.

No que tange a condição da existência de compatibilidade de horários para acumulação de cargos públicos, o Poder Executivo editou o Parecer Nº AM – 04, o qual, em conformidade com a Carta Magna, definiu que:

Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 005/2017, de 29 de março de 2017.
A compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

Por todo exposto, é válido o acúmulo de cargos públicos desde que sejam ocupáveis de forma simultânea e que não ocorra choque ou sobreposição das jornadas de trabalhos podendo resultar em carga horária superior a 60 horas semanais.

Além da apuração de eventual acúmulo irregular de cargos públicos, o PAD sumário também é utilizado para a investigação dos ilícitos funcionais referentes ao abandono de cargo e à inassiduidade habitual.

O art. 138 da Lei 8.112/1990 configura abandono de cargo como a “ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.” O presente ilícito caracteriza-se pelas ausências imotivadas do agente público ao labor a partir do trigésimo primeiro dia de forma consecutiva, incluídos na contagem os finais de semana, feriados e pontos facultativos (BRASIL, 2022; BRASIL 1990).

No art. 139 da Lei nº 8.112/1990 entende-se por inassiduidade habitual a “falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.” A ilícito ora mencionado é determinado pelas ausências injustificadas do agente público ao trabalho sem causa motivada por sessenta dias ou mais, de forma intercalada, pelo período de doze meses não incluídos na contagem os finais de semana, feriados e pontos facultativos. (BRASIL, 2022; BRASIL 1990).

Segundo os incisos I, II e III do art. 133 da Lei 8.112/1990, o rito processual do PAD sumário é composto pelas fases: a) instauração; b) instrução sumária, que engloba o indiciamento, defesa e relatório; e c) julgamento. Assim como no PAD, também é cabível ao servidor interessado a apresentação de recurso, bem como a solicitação de revisão do processo. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

A comissão de PAD sumário é composta por dois servidores estáveis, conforme dispõe o art. 133, inciso I, da Lei 8.112/1990. Nessa espécie de processo disciplinar não há a figura do presidente da comissão, contudo os servidores escolhidos devem ser ocupantes de cargo efetivo de mesmo nível ou superior, ou deter nível de escolaridade igual ou superior em relação ao investigado (BRASIL, 2022).

Cabe lembrar que as mesmas razões de impedimento e suspeição para participação de agentes públicos nas comissões de PAD também são aplicáveis ao PAD sumário.

Conforme o §7º do art. 133 da Lei nº 8.112/1990, a comissão de PAD sumário tem o prazo de 30 dias, contados a partir da publicação do ato que a constitui, para realização da apuração, sendo admitido prorrogação do prazo por 15 dias, quando devidamente fundamentado e as circunstâncias exigirem.

O PAD sumário possui rito processual com instrução probatória ágil, pois realiza a apuração de infrações funcionais de autoria e materialidade pré-constituídas. A instauração do PAD sumário é feita pela autoridade competente com a edição e publicização do ato instaurador que, diferentemente do ato inaugural no PAD, contempla a autoria e materialidade transgredida, além das informações que lhe são inerentes. (BRASIL, 2022, BRASIL 1990).

No ato ou portaria de nomeação da comissão de PAD sumário além da designação dos servidores componentes da comissão, também constará a materialidade da irregularidade, ou seja, no caso de abandono de cargo e inassiduidade habitual o ato nomeador será constituído nominalmente da identificação do investigado e do período das faltas injustificadas a serem apuradas. Para a investigação de acúmulo irregular de cargos públicos o ato autorizativo disporá da autoria e da descrição dos cargos, empregos ou funções públicas ocupadas e os respectivos órgãos de origem (BRASIL, 2022).

Após a instauração do PAD sumário, a comissão processante analisará o conjunto probatório e, após firmado o juízo meritocrático da ocorrência de ilícito funcional, promoverá o indiciamento do agente público no prazo máximo de 3 dias, dispondo o próprio do prazo de 5 dias para apresentar defesa escrita, consoante §7º do art. 133 da Lei 8.112/1990. Na hipótese da inexistência de irregularidade, a comissão editará o relatório final com a recomendação de arquivamento. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Cumpra registrar que a apuração da infração funcional de acumulação irregular de cargos públicos, empregos ou funções possui uma fase pré-processual na qual, após detectado o eventual ilícito funcional, o servidor será instado, por meio da chefia imediata, a apresentar no prazo impreterível de 10 dias a opção por um dos cargos públicos, empregos ou funções exercidas ou efetuar a redução da carga horária semanal. Na hipótese de omissão ou não regularização funcional, será instaurado o devido processo acusatório (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Retomando ao andamento do apuratório, na ausência de defesa escrita a liturgia processual é a mesma do PAD, qual seja: i) declaração de revelia e solicitação de nomeação de defensor dativo; ii) devolução do prazo de defesa ao defensor dativo; c) apresentação de defesa escrita. (BRASIL, 2022, BRASIL, 1990).

A defesa interposta pelo servidor acusado será analisada pela comissão processante, que emitirá relatório sumarizando as principais peças processuais e elementos probatórios. O relatório é categórico quanto à absolvição ou responsabilização do agente público. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

O prazo para julgamento é de 5 dias, contados a partir do recebimento dos autos pela autoridade, sendo que o julgamento fora desse prazo não está sujeito à anulação processual. Do mesmo modo, o processo poderá ser submetido a assessor jurídico ou setor jurídico para manifestação e expedição de parecer de apoio ao julgamento. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Em que pese a legislação não dispor sobre a constituição de outras provas no curso do PAD sumário — como oitivas de testemunhas, diligências e acareações —, a jurisprudência e os doutrinadores dissertam sobre a validade de tais procedimentos, em respeito ao princípio da verdade material e desde que respeitados o princípio da ampla defesa e do contraditório e do devido processo legal. (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Dessa forma entende o STJ:

Ementa: [...] III – A intenção do legislador – ao estabelecer o procedimento sumário para a apuração de abandono de cargo e de inassiduidade habitual – foi no sentido de agilizar a averiguação das referidas transgressões, com o aperfeiçoamento do serviço público. Entretanto, não se pode olvidar das garantias constitucionalmente previstas. Ademais, a Lei nº 8.112/90 – art. 133, § 8º – prevê, expressamente, a possibilidade de aplicação subsidiária no procedimento sumário das normas relativas ao processo disciplinar. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 7464/DF – 2001/0045029-6. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgado em 12/3/2003, publicado em 31/3/2003)

Após o julgamento, o protocolo processual é o mesmo do PAD, com a publicização do ato, comunicações processuais e possibilidade de pedido de reconsideração ou revisão processual, já expostos anteriormente (BRASIL, 2022, BRASIL, 1990).

3.3 Sindicância investigativa

A Sinve é o procedimento investigativo preparatório “destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório” (BRASIL, 2018).

Em linhas gerais, o objetivo da Sinve é a constituição de elementos probatórios que esclareçam o fato noticiado como irregular, dispondo ao final, se possível, da indicação de autoria e materialidade.

Em razão de seu caráter inquisitorial e da prescindibilidade de observância da ampla defesa e do contraditório, a Sinve não pode culminar em aplicação de sanção administrativa disciplinar. (BRASIL, 2022; BRASIL, 2018).

Ementa: A estrita reverência aos princípios do contraditório e da ampla defesa só é exigida, como requisito essencial de validade, assim no processo administrativo disciplinar, como na sindicância especial que lhe faz às vezes como procedimento ordenado à aplicação daquelas duas penas mais brandas, que são a advertência e a suspensão por prazo não superior a trinta dias. Nunca, na sindicância que funcione apenas como investigação preliminar tendente a coligir, de maneira inquisitorial, elementos bastantes à imputação de falta ao servidor, em processo disciplinar subsequente. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS nº 22.791. Relator: Ministro Cezar Peluzo, julgado em 13/11/2003, publicado em 19/12/2003)

Ementa: 1. A sindicância que vise apurar a ocorrência de infrações administrativas, sem estar dirigida, desde logo, à aplicação de sanção, prescinde da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento inquisitorial, prévio à acusação e anterior ao processo administrativo disciplinar. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 7.983. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa, julgado em 23/2/2005, publicado em 30/3/2005)

De forma diversa do PAD, a Sinve pode ser instituída com ou sem servidor investigado, sendo suficiente a notícia de ilícito funcional a ser apurado (BRASIL, 2018).

Nos termos do art. 20 da IN nº 14 da CGU, de 14/11/2018, a comissão de Sinve pode ser constituída por um ou mais servidores efetivos que não carecem ser estáveis, dentre os quais um exercerá a função de presidente. O ato de instauração da Sinve não carece de publicação, portando a comissão sindicante do prazo de 60 dias para apuração, admitido uma única prorrogação, por igual período (BRASIL, 2022; BRASIL, 2018).

Em que pese a IN nº 14 da CGU, de 14/11/2018, não estipular os atos instrutórios atinentes ao rito da Sinve, tem-se que aqueles dispostos no PAD podem ser utilizados para a finalidade perquirida, quais sejam: oitivas, diligências, acareações, reproduções, dentre outros.

Por fim, após a reunião de provas e formação de convicção, a comissão emitirá relatório final conclusivo acerca da “existência ou não de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos contra a Administração Pública, devendo recomendar a instauração do PAD ou o arquivamento, conforme o caso.” (BRASIL, 2022; BRASIL, 2018).

A autoridade julgadora, ao receber o relatório final, emitirá julgamento acerca da instauração de processo acusatório ou arquivamento.

4 CUSTOS E INOVAÇÃO DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO

Conforme já mencionado, é dever da Administração Pública realizar a apuração da irregularidade da qual tem ciência utilizando-se dos meios legais disponíveis. Entretanto, é preciso ter em mente que a instauração da esfera disciplinar experimenta consequências de natureza disciplinar, pedagógica, psicológica, financeira e laboral, para a comissão processante, agente público infrator e para o Estado. O custo do processo administrativo disciplinar e da sindicância está ligado, principalmente, à sua duração, mas também aos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros que são essenciais ao desenvolvimento da atividade.

Isso posto, em que pese a obrigatoriedade de apuração, cabe ao administrador público proceder ao correto juízo de admissibilidade — que, em suma, analisa a carência da instauração de processo administrativo investigativo —, considerando, sobretudo, os eventuais prejuízos aos cofres públicos que seriam causados quando o processo disciplinar for dispensável ou não se propor para o fim previsto, pois é sabido que esse tipo de processo demanda custo considerável no orçamento público.

Nessa perspectiva, assim aduz a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2022, p. 74-75):

Sabe-se que a instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus agentes. Tais custos descortinam reflexos tanto materiais, como, por exemplo, gastos financeiros, resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão ou entidade, entre outros, quanto imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição, repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição, etc. Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabeecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa.

Destarte, a contabilidade dispõe de técnicas que fornecem subsídios para a mensuração de custos das empresas, sejam elas públicas ou privadas, a partir da metodologia empregada na contabilidade de custos. Para Padoveze (2014, p. 9) a contabilidade de custos é:

um dos segmentos da ciência contábil que mais têm apresentado evoluções teóricas ao longo dos últimos anos. É um dos melhores e mais utilizados instrumentos para a gestão empresarial. Em linhas gerais, podemos dizer que a contabilidade de custos tem duas grandes áreas de atuação:

- a. custo contábil: conceitos e técnicas voltados para a apuração do custo dos produtos e serviços para fins de contabilização e atendimento às necessidades legais e fiscais;
- b. custo gerencial: conceitos e técnicas voltados para a gestão econômica dos produtos e serviços da empresa, suas atividades, unidades de negócio e seus gestores responsáveis, envolvendo as necessidades de controle, avaliação de desempenho e tomada de decisão.

As duas áreas de atuação em custos são inter-relacionadas, e a maior parte dos conceitos utilizados é a mesma. Contudo, as necessidades da contabilidade financeira (contabilidade tradicional para fins de publicação de balanços, atendimento às normas comerciais e fiscais) se restringem à apuração do custo unitário dos produtos e serviços para a determinação do valor dos estoques industriais e do custo dos produtos e serviços.

Padoveze (2014, p. 10) afirma que o ponto medular da contabilidade de custos “é a apuração do custo unitário do produto. (Quando falamos em *produto*, estamos nos referindo genericamente a todos os produtos e serviços vendidos na empresa).” Ribeiro (2015) enfatiza que a contabilidade industrial ou contabilidade de custos refere-se às técnicas contábeis e extracontábeis utilizadas por empresa industrial para ciência do custo de fabricação de seus produtos.

Martins (2018), assim como Ribeiro (2015), remete os procedimentos da contabilidade de custos às empresas industriais, considerando que seu nascimento se deu em ambiente comercial no qual o cerne da aferição contábil estava na transformação do insumo em produto de forma simples e direta.

Com o processo de industrialização, a partir da Revolução Industrial, novos fatores como máquinas, estoque, instalações, mão de obra, insumos produtivos (combustíveis fósseis, energia elétrica etc.) induziram a um novo pensamento da contabilidade de custos, cujo direcionamento volta-se à obtenção de lucro da atividade comercial em consideração aos fatores de produção (PADOVEZE, 2014).

Apesar da contabilidade de custos estar diretamente relacionada à aferição de custo do processo produtivo industrial, a sua utilização não deve ser restrita a esse contexto. Os autores citados defendem também sua aplicação na mensuração da prestação de serviços, estabelecendo a diferença que a contabilidade de custos nas empresas industriais volta-se, em sua essência, para os gastos com matéria prima e equipamentos automatizados ou operados, enquanto que a contabilidade de custos nas empresas prestadoras de serviços se preocupam primordialmente com os custos atinentes à mão de obra, ou seja, com o prestador de serviço e demais elementos que compõem a atividade (RIBEIRO, 2015; PADOVEZE, 2014). Importante salientar que não há facilidade na identificação dos fatores componentes do custo processual. A ausência de informações assertivas sugere a realização de rateio dos gastos entre os usuários de forma proporcional. Nesse sentido, vislumbra-se a aplicação do rateio na aferição dos custos concernentes aos serviços de fornecimento de água potável, energia elétrica, serviços de telefonia, *internet* e prestação de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e portaria para os processos disciplinares.

Para fins de aferição do custo na prestação de serviço, Padoveze (2014, p. 449-450) assevera ser necessária a realização da estruturação do serviço, que deve contemplar a marcha de execução do processo, isto é, todas ações essenciais ao funcionamento da atividade e o tempo utilizado em cada uma. Ademais, engloba-se na estrutura dos serviços os equipamentos, pois “são de grande significado, tanto em termos de estrutura do serviço, como de relevância do valor.”

Por fim, o mesmo autor estipula que a apuração do custo horário deve considerar:

- a. remuneração líquida desejada pelo profissional, dentro dos parâmetros de mercado;
- b. lucro para recuperação do investimento necessário/realizado na estruturação da empresa (escritório, móveis, equipamentos, sistemas de informação, secretaria, comunicação, *know-how* etc.)
- c. gastos indiretos para manutenção da atividade (mão de obra de secretaria, limpeza, assessores, materiais indiretos, manutenções de softwares, equipamentos e imóveis, despesas gerais e etc.)
- d. equipamentos específicos utilizados em cada consultoria, se for o caso;
- e. estimativa de horas disponibilizadas/realizadas de prestação de serviço aos clientes (ocupação média da atividade);
- f. encargos tributários sobre os serviços, que devem ser recuperados por meio do preço de venda. (PADOVEZE, 2014, p. 452)

No caso dos custos dos processos investigativos, caracteriza-se o processo de execução compreendido em todas suas etapas desde a instauração até o julgamento, o produto apresentado, o tempo despendido para execução, os agentes públicos, os equipamentos e materiais utilizados no escopo geral da atividade.

Para fins de cumprimento dos objetivos propostos na presente pesquisa é importante apresentar os principais conceitos relacionados a contabilidade de custos que serão objeto do estudo.

Quadro 1 – Conceitos básicos da contabilidade de custos

Terminologia	Definição
Custo	Consumo ou utilização de recursos para a geração de bens ou serviços.
Gasto	Dispêndio de um ativo ou criação de um passivo, estando ou não relacionado à obtenção de um bem ou serviço.

Fonte: adaptada da Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021.

Assim como a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 34, de 18/11/2021, Santos (2018, p. 20) afirma que o “gasto representa um sacrifício financeiro para a aquisição de bens e serviços, sacrifício esse caracterizado pela entrega ou compromisso de entrega de recursos, geralmente em espécie”, enquanto o custo refere-se ao “sacrifício patrimonial para manutenção das atividades da empresa; geralmente, com objetivo de obtenção de uma receita.”

As terminologias “custo” e “gasto” são utilizadas de forma corriqueira no cotidiano popular e, por vezes, de forma inadequada. Com o intuito de prestar os devidos esclarecimentos, Padoveze (2014), em linhas gerais, assevera que tanto o custo quanto o gasto são tipos de gasto. A discrepância entre eles reside no fato de que o primeiro não se trata de investimento, mas sim dos gastos delineados na fabricação de produto, enquanto o segundo também é gasto relacionado ao pagamento ou percepção de ativos, despesas ou custos, identificados no recebimento dos serviços e/ou produtos para uso durante o processo, assim como a efetivação de pagamentos a percepção de ativos.

Com o intuito de estimar o custo do processo investigativo e considerando que os gastos públicos se apresentam de diversas maneiras, faz-se mister a classificação e identificação dos custos que compõem o fluxo processual disciplinar.

Dessa forma, a seguir serão difundidos conceitos acerca da classificação dos custos de acordo com seu desempenho no processo produtivo.

4.1 Custo direto e indireto

Padoveze (2014) estabelece que os custos diretos são aqueles de simples identificação e destinação direta nos gastos, estabelecendo como exemplo: materiais e mão de obra. O custo será direto se: a) for de fácil identificação, verificação e identificação reta com o produto; b) for de fácil visualização; c) não se misturar com outros produtos; d) for viável e exequível mensuração de participação no produto, entre outros.

Considerando o conceito acima, entende-se que os custos diretos empregados no processo disciplinar são, em suma, os materiais utilizados e os agentes públicos que atuam diretamente no fluxo processual.

Nesse sentido, Padoveze (2014, p. 39) disserta que:

Os materiais diretos são facilmente identificados nos produtos porque fazem parte de sua estrutura ou o seu consumo é claramente identificado como necessidade para se fazer o produto final. A mão de obra direta representa o valor pago dos salários e encargos sociais aos trabalhadores que manipulam, diretamente ou por meio de equipamentos, todos os materiais e o produto final, até sua conclusão em condições de venda.

Em outro giro, os custos indiretos são aqueles de difícil identificação e alocação no produto, serviço ou processo. Esses gastos possuem relação indireta com o produto final, pois não são passíveis de serem especificados de forma direta e contribuem com todo o processo

produtivo, inclusive em outros setores, produtos e departamentos. Na hipótese de serem alocados, serão feitos por intermédio de critérios distributivos, tais quais: rateio, apropriação, alocação (PADOVEZE, 2014; RIBEIRO, 2015).

Para a aferição de estimativa de custo do processo investigativo afigura-se como custo indireto os gastos referentes ao fornecimento de água potável, energia elétrica, telefonia, *internet* e a prestação de serviços terceirizados de limpeza, portaria e vigilância. É importante destacar que tais custos são compartilhados nas atividades acadêmicas e administrativas da UnB, de modo que sua alocação não se dá exclusivamente aos procedimentos disciplinares.

No que se refere ao critério de distribuição, Ribeiro (2015, p. 7) declara:

Porém, como esse gasto não está ligado diretamente a este ou àquele produto, ele deverá ser proporcionalmente distribuído entre todos os produtos fabricados pela empresa durante o mês. Essa distribuição deve ser feita por critérios que, como já dissemos, serão estimados ou arbitrados conforme cada caso em particular. A distribuição proporcional que se faz para atribuir aos produtos o valor dos Custos Indiretos de Fabricação (aluguel, energia elétrica etc.), tecnicamente denomina-se rateio.

4.2 Custo fixo e variável

Os custos diretos e indiretos também podem ser definidos em fixos e variáveis. Tal definição refere-se à sua atuação em relação ao volume de produção. Custo fixo é aquele que não sofre instabilidade (variação), independentemente do aumento ou diminuição do volume de produção ou venda. Os custos fixos possuem a capacidade de prover o mínimo ou máximo da atividade operacional (PADOVEZE, 2014; RIBEIRO, 2015).

Por outro lado, os custos variáveis são os que sofrem alteração em mesma proporção ao volume de produção ou venda. Significa dizer que se o volume de produção sofre acréscimo, em relação direta e de maneira proporcional direta também aumentará o custo. Assim também será em caso de decréscimo. Importante registrar que não haverá custo caso não ocorra produção (PADOVEZE, 2014; RIBEIRO, 2015).

4.3 Custeio

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021, custeio é definido como o “método de atribuição de custos e está associado ao processo de identificação do custo ao objeto que está sendo custeado.” Os métodos de custeio mais

conhecidos são: direto, variável, por absorção, ABC e *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit* (RKW).

Adiante, serão apresentadas as principais características das supracitadas técnicas de custeio, exceto as do RKW, que foi criado no governo alemão e, em síntese, contempla todos custos e despesas para aferição do custo unitário, mas, todavia, não possui aplicabilidade no governo brasileiro, pois infringe a legislação tributária brasileira.

Segundo Padoveze (2014, p. 70) “o foco condutor da contabilidade de custos é a mensuração do custo unitário dos produtos e serviços”, sendo usada no fornecimento e gestão contábil de dado analítico do custo e receita dos produtos e serviços com o intuito de instrumentalizar os administradores com informações hábeis a subsidiar o processo de tomada de decisão. Nesse contexto, o autor avalia que a contabilidade de custos, por estar em contínua evolução, não está fixada em nenhuma regra contábil específica.

Leone e Leone (2010, p. 8) corroboram com Padoveze (2014) ao afirmarem que:

11. De acordo com as necessidades gerenciais, apresentadas pelos diversos níveis gerenciais, a Contabilidade de Custos vai-se organizar em termos de sistemas de acumulação de dados, de critérios de avaliação e de apropriação dos custos a seus portadores (componentes organizacionais, atividades e operações, serviços e produtos e outros objetos do custeio), para produzir relatórios que satisfaçam às exigências dos diversos usuários.

Em síntese, custeio deve ser entendido como a técnica a ser utilizada na identificação e concessão de valor monetário ao bem ou serviço em que se vislumbra a descoberta dos seus formadores de custo.

Assim, Martins (2018, p. 20) afirma que “custeio significa apropriação de custos”. Ribeiro (2015) ao considerar a multiplicidade de empresas, órgãos, produtos e serviços, em conformidade com os demais atores citados, aduz que existem diversas técnicas de custeio que, por exemplo, poderão alocar aos produtos os custos diretos ou usar método de absorção dos custos indiretos.

Padoveze (2014, p. 71), em que pese defender que a contabilidade de custos não se restringe ao cumprimento de regra contábil típica, estabelece que:

O painel básico da contabilidade de custos pode ser apresentado de acordo com três grandes fundamentos:

1. *Método de custeamento*: identificar e definir os caminhos possíveis para a apuração do custo unitário dos produtos e serviços finais.
2. *Forma de custeio*: identificar e definir as possibilidades de mensuração monetária (atribuição de valor) para os recursos utilizados no processo de transformação dos produtos e serviços finais, considerando os métodos utilizados.

3. *Sistema de acumulação*: identificar e definir as melhores possibilidades de acumulação dos registros das informações obtidas pelas formas de custeio e métodos de custeamento.

Por fim, e em consideração às explanações proferidas pelos autores citados, é importante registrar que caberá à empresa diante de suas especificidades escolher a técnica de custeio de melhor adequação a sua realidade.

Assim, dispõe a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021:

34. Boas experiências observadas em outras entidades podem auxiliar na escolha do método de custeio a ser aplicado no modelo de gerenciamento de custos. Conforme o progresso na pesquisa e experiência na temática de custos aplicada ao setor público, as entidades e suas unidades podem encontrar um método de custeio preferencial para suas operações.

35. A administração da entidade ou de suas unidades está na melhor posição para selecionar o método de custeio que melhor se ajusta às suas necessidades. Para fazer essa seleção, a administração deve avaliar as alternativas de método de custeio e selecionar aquela que provê os melhores resultados no contexto de seu ambiente operacional.

36. Uma vez adotado, o método de custeio deve ser consistentemente utilizado para fins de comparabilidade intertemporal. Contudo, essa determinação não afasta os necessários refinamentos e melhorias do modelo de gerenciamento de custos que impliquem alteração do método, desde que os efeitos de qualquer mudança sejam documentados e explicados.

4.3.1 Custeio direto e variável

Segundo os ensinamentos de Padoveze (2014) e Martins (2018), o custeio direto caracteriza-se pela alocação dos custos diretos variáveis e fixos à unidade do produto ou serviço do negócio, sendo que o primeiro é integrado ao custo final por seu custo em cada unidade singular, enquanto o segundo é alocado por meio do custo médio em razão da quantidade de produção ou venda. Esse tipo de custeamento limita-se aos fins gerenciais.

A metodologia de custeio variável é aferida pela alocação apenas dos custos e despesas variáveis na unidade do produto ou serviço, sendo os custos fixos desmembrados e entendidos como despesa do período e direcionados ao resultado. Este método possui capacidade de prever e prestar informações para a tomada de decisão, contudo não é recomendável para análise de estoque e resultado, em função de ferir norma contábil no tocante ao regime de competência. Isso não impede o seu uso por parte da empresa para fins gerenciais, desde que sejam feitos ajustes na data do balanço dos custos fixos aos estoques finais (PADOVEZE, 2014; MARTINS 2018).

Importante registrar a diferença entre o custeio direto e variável apresentada por Santos (2018):

Este método, embora chamado por alguns autores como custeio direto, não é a denominação mais correta, tendo em vista que pode induzir a concluir que apenas os custos diretos são apropriados ao produto, quando, em verdade, são apropriados todos os custos variáveis, quer diretos ou indiretos.

4.3.2 Custeio por absorção

Esse sistema de custeio engloba todos os custos diretos ou indiretos, fixos ou variáveis para apreciação do custo unitário do produto ou serviço. Faz-se mister a realização de distribuição dos gastos aos produtos, utilizando-se mais comumente o rateio, em função de que os gastos indiretos fixos não são de fácil reconhecimento no produto ou serviço final (RIBEIRO, 2015; PADOVEZE, 2014).

Tal método detém as seguintes características (PADOVEZE, 2014, p. 219):

- a. utilizar os custos diretos industriais;
- b. utilizar os custos indiretos industriais por meio de critérios de apropriação ou rateio;
- c. não utilizar os gastos administrativos;
- d. não utilizar os gastos comerciais, sejam diretos ou indiretos;
- e. o somatório do custo dos produtos e serviços vendidos no período dá origem à rubrica custo dos produtos e serviços na demonstração de resultados do período;
- f. o somatório do custo dos produtos e serviços ainda não vendidos dá origem ao valor dos estoques industriais no balanço patrimonial do fim do período (estoques em processo e estoque de produtos acabados).

Verifica-se que esse tipo de custeio possui a capacidade de abarcar os demais métodos que usam todos os custos para aferição do custo singular, bem como é imanente aos princípios basilares da contabilidade e contemplado no Pronunciamento Técnico CPC 16, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) (PADOVEZE, 2014, RIBEIRO, 2015).

4.3.3 Método ABC

A técnica de custeio baseada em atividades (*Activity-Based Costing*), abreviado em ABC, é definido pela destinação dos custos indiretos aos produtos por intermédio da atividade, não fazendo distinção com os custos diretos variáveis. O método ABC consiste no fato de que os custos são concebidos pelas atividades (ALONSO, 1999).

Para cada atividade é considerado o índice de consumo de recursos. A partir daí, para o ABC é importante a caracterização das inúmeras atividades realizadas na empresa e a definição de norteadores do gasto definido como indireto para partilha justa na atividade que compõe o gasto. O ABC expõe o modo de construção dos custos nas organizações, à medida que o custeio tradicional se firma na identificação de quais são os custos (PADOVEZE, 2014; RIBEIRO, 2015; ALONSO, 1999).

Importante registrar que Ribeiro (2015, p. 111) define atividade como “um conjunto de tarefas decorrentes da combinação de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, que visa a produção de bens ou a prestação de serviços.”

O ABC caracteriza-se por uma corrente de atividades que converte insumos em produtos, acrescentando valor ao cliente. Isto é, as atividades são os elos entre os insumos e os produtos. Na quantificação da relação atividade e insumo, utiliza-se um formador de custos (*cost driver*) de recursos, também reconhecido por direcionador de custo. Os índices de consumo de recursos, associados a cada direcionador de custo, podem ser teoricamente definidos ou ponderados com base em paradigmas de referência ou em possibilidades (ALONSO, 1999, PADOVEZE, 2014).

As atividades que não pertencem diretamente aos processos produtivos podem ser alocadas em procedimentos de assistência a clientes, de construção de projetos, entre outros. A maioria das despesas são atribuídas como custos a certa atividade estabelecida em índice de tarefas da organização. Desse jeito, a taxa de despesas fixas ou indiretas não relacionadas a alguma atividade é mínima, quando contraposto aos meios de custeio usuais. Os remanescentes serão rateados usando-se os critérios tradicionais ou contabilizados como despesas (ALONSO, 1999; PADOVEZE, 2014).

No que tange aos direcionadores de custo, Ribeiro (2015, p. 111) concebe a existência de dois direcionadores: de primeiro e segundo estágio. Os direcionadores de primeiro estágio “são utilizados para a alocação dos custos às atividades”, enquanto os de segundo estágio “são utilizados para alocação dos custos acumulados nas atividades.”

Martins (2018) esclarece que a estimativa de custo de uma atividade pode ser feita de diversas formas desde a reunião de elementos de custos a um só, até a separação de contas em subcontas para revelação dos custos. Para o autor, a alocação de custos deve ser realizada de maneira rigorosa e respeitar a subseqüente ordem de precedência: a) alocação direta; b) rastreamento; e c) rateio.

Em termos gerais, a alocação direta é feita no reconhecimento claro, direto e reto de itens de custos e atividades. Já o rastreamento é a destinação do gasto baseada na relação causa

e efeito entendido como a realização da atividade e os custos empreendidos. Por fim, o rateio é feito para repartição proporcional dos custos indiretos de fabricação quando não for possível o uso da alocação direta e nem do rastreamento (MARTINS, 2018).

Alonso (1999) aduz que a apuração de custos no serviço público é possível por meio do sistema de custos ABC, apesar de todas as especificidades inerentes ao serviço público. O levantamento de custos não tem o condão de resultar em cortes orçamentários, mas sim de combater de forma eficaz os desperdícios, fortalecendo a máxima da eficiência, sem perder de vista a manutenção da qualidade.

A NBC TSP 34, de 18/11/2021, corrobora com a apreciação proferida por Alonso (1999) no parágrafo, pois faculta à entidade pública que aprecie a viabilidade e o custo-benefício de aplicação do método ABC na identificação dos custos indiretos.

Ademais, Alonso (1999) ressalta que a adoção do método ABC proporciona vantagens ao serviço público, como por exemplo: i) foi idealizado para apurar custos não apenas de produtos, mas também de outros haveres de custeio: “processos, clientes, projetos, metas, programas de governo, unidades governamentais, entre outros”; ii) têm uma constituição maleável e conveniente a instituições difíceis em frequente modificação, alinhadas aos grandes moldes tecnológicos; c) instrumento influente na reengenharia de gestão visando o melhoramento, tendo em vista que não verifica somente os custos identificados, mas também apresenta a repercussão da ação de benfeitoria ou reestruturação nos custos.

4.4 Inovação em Processos Administrativos em Universidades Federais

O Estado no exercício do poder-dever de apurar as irregularidades que lhe são noticiadas e no exercício do poder disciplinar e hierárquico, eivado do princípio da supremacia do interesse público, previu que a apuração administrativa disciplinar fosse realizada por um colegiado composto por agentes públicos dotados de imparcialidade e impessoalidade em relação ao servidor infrator.

Ocorre que, em sede de matéria correcional, a capacidade de investigação estatal é inferior ao quantitativo de ilícitos cometidos. Esse descompasso culmina no surgimento de processos disciplinares pendentes de apuração, também conhecido como passivo processual, o que, por sua vez, sugere desleixo do gestor com a coisa pública e, em última instância, grande sensação de impunidade e elevada incidência de prescrição punitiva.

Na ocorrência de um expressivo passivo processual, considera-se necessária a implementação de comissão permanente de processo administrativo disciplinar e sindicância cuja

finalidade exclusiva e atividade precípua é o desenvolvimento de ações de controle interno em âmbito disciplinar voltadas à instauração e condução de processos disciplinares, nos termos das legislações aplicadas à matéria.

Isso posto, entende-se que a Administração Pública ao adotar a estratégia de implementação da comissão permanente de processo disciplinar a faz por intermédio de inovação. Nesse contexto da inovação, Pereira et al. (2017) afirmam que a universidade é o espaço favorável para o desenvolvimento de inovações nas mais diversas formas, em função de sua missão estatal de formar, qualificar e capacitar cidadãos críticos capazes de desenvolver funções que atendam aos desejos da coletividade.

No âmbito das Instituições de Ensino Superior Públicas, Dória et al. (2017) corroboram a afirmativa ao estabelecerem que:

A Universidade, pela perspectiva externa, é vista como berço de pesquisas que desenvolvem, melhoram e criam conceitos, produtos e tecnologias. No entanto, talvez essa perspectiva não reflita a realidade interna dessa organização. Já que teorizar, criar, melhorar e produzir difere-se de efetivamente inovar. De outro modo, empreender em uma organização complexa pode transformar-se em uma vantagem competitiva na busca pelo princípio da eficiência em organizações públicas.

De acordo com Agostinho e Garcia (2018, p. 224):

Inovar é criar algo novo. A inovação pode ser considerada a exitosa introdução no mercado de produtos, serviços, processos, métodos e sistemas que não existiam anteriormente, ou que contenham alguma característica nova e diferente do padrão em vigor. Compreende diversas atividades científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras, comerciais e mercadológicas.

O conceito de inovação é discutido desde os séculos passados, principalmente pelo austríaco Joseph Schumpeter, considerado o progenitor da inovação. Nas suas diversas obras, das quais destacam-se *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1939) e *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), Schumpeter insere no ambiente da economia a inovação, ao defender que a motivação para a economia sair da posição de equilíbrio e ir em direção a um processo expansionista é o surgimento de alguma inovação, na perspectiva econômica, capaz de alterar as condições de equilíbrio pré-existentes (BESSANT e TIDD, 2019; ANDREASSI, 2012).

Na visão de Schumpeter, a inovação possuía a capacidade de estimular o desenvolvimento econômico, no qual as empresas e o empreendedores eram os pontos principais de uma inovação. O autor, por ser um entusiasta do estudo sobre o capitalismo, compreendia que a inovação se dava pela inserção de novo produto ou serviço, técnica produtiva, nova abertura de

mercado, nova origem de matéria-prima ou nova forma de organização empresarial (ANDREASSI, 2012; SCHUMPETER, 1997).

Na teoria da inovação, Joseph Schumpeter sustenta que a introdução de uma nova inovação no mercado demonstra que a economia vive um período de crescimento, gerando lucro, emprego e aumento da renda.

De mesmo modo, Bessant e Tidd (2019, p. 5) aduzem acerca da relação entre inovação e crescimento:

No lado positivo, a inovação está fortemente associada ao crescimento. Novos negócios são criados a partir de novas ideias, pela geração de vantagem competitiva naquilo que uma empresa pode ofertar. Há décadas que os economistas debatem sobre a natureza exata dessa relação, mas em geral concordam que a inovação responde por uma considerável proporção do crescimento econômico. William Baumol afirma que “praticamente todo o crescimento econômico desde o século XVIII é resultante, em última análise, da inovação”

Outra teoria desenvolvida por Joseph Schumpeter é nominada de destruição criativa. De forma direta, Schumpeter argumenta que mudanças ocorridas no capitalismo são decorrentes das ações empreendedoras voltadas à substituição de antigos produtos e hábitos de consumo por novos, ocasionando mudanças na economia e atuando como força motriz para o desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1997).

De forma recente, Clayton Christensen, debruçando-se sobre os estudos desenvolvidos por Joseph Schumpeter, Adam Smith, John M. Keynes, entre outros, aduziu que a inovação é dada de duas maneiras: na forma de inovação incremental e inovação disruptiva (CHRISTENSEN, 2012).

Inovação incremental ocorre na introdução de novos produtos, serviços ou processos, atribuindo às organizações empresariais maior competitividade em curto prazo. Empresas de grande porte possuem grande expertise na promoção desse tipo de inovação, pois operam em mercados tradicionais com produtos consolidados e conhecidos (CHRISTENSEN, 2012).

Segundo Dória et al. (2017), a partir de Matthews, Lewis e Cook (2009), as inovações incrementais desenvolvidas no âmbito da gestão pública se dão a partir de pequenas quebras de paradigmas nas atividades realizadas, com o fito de prover ganhos de eficiência e qualidade para o serviço fornecido à sociedade.

Já a inovação disruptiva ocorre na inserção de novos produtos, serviços ou processos mais arriscados e complexos, os quais nenhuma outra empresa pode deter conhecimento. Este tipo de inovação tem a capacidade de promover a quebra de paradigmas e causa impacto positivo na qualidade de vida e no desenvolvimento humano. Inovações de ruptura geralmente são

implementadas por empresas de pequeno porte e estreadas, com o intuito de ingressarem e se permanecerem no mercado (CHRISTENSEN, 2012).

Atualmente, um bom exemplo de inovação incremental e disruptiva é o mercado de automóveis. De forma incremental tem-se os automóveis híbridos, isto é, movidos à combustão (queima de combustível fóssil) em concomitância com outra fonte de energia (eletricidade, hidrogênio, luz solar), enquanto de forma disruptiva cita-se o desenvolvimento de veículos autônomos (Tesla).

O Manual de Oslo (OCDE, 2005, p. 56) afirma que “o requisito mínimo para se definir uma inovação é que o produto, o processo, o método de *marketing* ou organizacional sejam *novos (ou significativamente melhorados) para a empresa.*”

Adiante, no âmbito dos diversos tipos empresariais, sejam eles públicos ou privados, o Manual de Oslo (OCDE, 2005) e Teixeira, Biz e Teixeira (2019) dissertam sobre a ocorrência de quatro tipos de inovações que podem ocorrer: de produto, de processo, de marketing e organizacional.

Inovações de produto englobam alterações substanciais nos produtos ou serviços, inclusas inovações do tipo incremental ou disruptiva. Inovações de processo referem-se às mudanças nos modos produtivos e distributivos existentes ou novos (ANDREASSI, 2012; OCDE, 2005; TEIXEIRA; BIZ; TEIXEIRA, 2019).

As inovações de processos ou organizacionais relacionam-se à introdução de novos procedimentos organizacionais, que causam impactos nas funções negociais, organizacionais e relacionais internas e externas da instituição. Ademais, as inovações organizacionais também têm a capacidade de causar mudanças nos processos administrativos, nas tomadas de decisão e na atribuição de receitas e recursos financeiros (ANDREASSI, 2012; OCDE, 2005; TEIXEIRA; BIZ; TEIXEIRA, 2019).

Por fim, as inovações de marketing compreendem a introdução de novas técnicas de marketing ou melhorias significativas nas existentes, envolvendo elementos como design, embalagem e propaganda do produto, bem como estimativa de preço. Em linhas gerais, esse tipo de inovação está intrínseco na essência do negócio (ANDREASSI, 2012; OCDE, 2005; TEIXEIRA; BIZ; TEIXEIRA, 2019).

Coligidos os tipos de inovações e suas definições, entende-se que a implementação de comissão permanente de processo disciplinar, visando ao esgotamento de eventual passivo processual, pode ser enquadrado como um tipo de inovação de processo, em função de que a capacidade apurativa é ampliada a partir do especificado na norma regulamentadora. Cumpre registrar que a existência de comissão permanente de apuração de processos disciplinares

dependerá de apreciação administrativa interna dos órgãos e entidades da Administração Pública de como se dará tal atividade, considerando suas singularidades e respeitando as normas legais.

Para tanto, Isidro-Filho (2016, p. 4) disserta que:

a inovação no setor público tem sido definida como criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de prestação de serviços que resultam em melhora significativa na eficiência, eficácia e efetividade de resultados gerados pelo Estado.

Andreassi (2012) define que ocorrem inovações tecnológicas no momento em que as inovações de produto ou de processo são complementadas com a implementação de novas tecnologias, conhecimento científico e empírico alocados em qualquer parte da atividade.

Encerrada a etapa conceitual da pesquisa, em seguida serão apresentados estudos realizados anteriormente que tiveram o mesmo propósito de reconhecer os custos de atividades produzidas pela Administração Pública.

4.5 Estudos pretéritos sobre custos de processo administrativo disciplinar

O presente estudo versa sobre um assunto pouco explorado na UnB. Entre os estudos realizados, salienta-se o do diretor do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito, Léo da Silva Alves³, que em 1998 considerou que cada processo administrativo disciplinar custava em média R\$ 25.023,33, e a sindicância investigativa o valor de R\$ 6.374,30 para os cofres públicos.

O autor explicitou que os resultados alcançados foram obtidos a partir da análise dos componentes causadores de custos no trâmite do procedimento disciplinar, considerando o custo diário de cada membro do colegiado disciplinar, do acusado, do assessor jurídico e dos agentes públicos que desenvolvem atividades no setor de gestão de pessoas, em função de atuarem, ainda que indiretamente, em todas as fases processuais, das testemunhas, dos servidores que atuam nos serviços de protocolo, da autoridade julgadora e eventuais insumos materiais utilizados (ALVES, 1998).

Ademais, para a efetivação dos cálculos o estudo considerou a execução de uma diligência por parte da comissão fora de sua sede no universo de 8 processos, bem como não atribui

3 Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/quanto-custa-um-processo-administrativo-disciplinar/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ao custo final as atividades de perícia e defensor dativo, pois causariam crescimento exponencial no valor, optando, dessa forma, pelos gastos normais (ALVES, 1998).

A Controladoria-Geral da União (CGU), no II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal ocorrido no ano de 2012, para formação de membros de comissão e demais agentes que atuam na área correcional apresentou as estimativas de custo médio dos PADs em R\$ 153.970,43⁴.

Quadro 2 - Estimativa detalhada do custo do processo disciplinar no âmbito da Administração Pública Federal

1. MOBILIZAÇÃO	
Servidores na Comissão	3
Valor médio da diária	R\$ 127,50
Valor médio em passagens (R\$/Trecho)	R\$ 482,86
Número de viagens	4
Tempo médio da comissão (dias)	145
Percentual de PADs com deslocamento	40%
Valor esperado com mobilização (R\$)	R\$ 26.820,46
2. INSTRUÇÃO	
Salário médio do servidor (R\$)	R\$ 4.890,00
Acusados no processo	1
% processos em que há afastamento cautelar	20 %
Tempo médio de afastamento (dias)	60
Valor esperado do custo do afastamento (R\$)	R\$ 2.667,27
% processos em que há necessidade de perícia	40%
Duração média das diligências periciais (dias)	10
Salário médio do perito	R\$ 10.493,12
Valor esperado do custo de perícias	R\$ 1.907,84
Gastos com instrução	R\$ 87.927,39
3. DEFESA E RELATÓRIO FINAL	
% processos em que há advogado constituído	30%
Destes, % em que o advogado é dativo	20%
Defensores dativos no processo	1
Valor esperado do custo de defensor dativo	R\$ 266,73
4. PARECER TÉCNICO/JURÍDICO E JULGAMENTO	
Salário médio de servidor (técnico e jurídico)	R\$ 8.302,49
Tempo médio de análise (dias)	15
Gastos com parecer jurídico (R\$)	R\$ 5.660,79
5. REINTEGRAÇÃO	
Probabilidade de obter reintegração judicial	11%
Tempo médio para interposição de recurso/ação (meses)	0
Tempo médio de tramitação do recurso/ação (meses)	33
Taxa de juros média para fins de correção (% a.m)	0,72 %
Valor esperado da reintegração (R\$)	R\$ 19.956,29
VALOR TOTAL	R\$ 153.970,43

Fonte: II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal CGU (2012), adaptado.

4 BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos/anos-antiores/2012/encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/apresentacao-oficinaiv-rafael-e-gustavo.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

A pesquisa mais recente sobre custos dos processos disciplinares na Administração Pública Federal foi realizada por Nóbrega e Tabak (2017). O estudo contabiliza, de maneira objetiva, o custo financeiro atribuído ao processo administrativo disciplinar, compreendendo desde a instauração até o julgamento, bem como recursos despendidos em eventuais reintegrações.

Para o alcance do proposto, Nóbrega e Tabak (2017) utilizaram os dados de 22.737 processos registrados no Sistema de Gestão dos Processos Disciplinares (CGU-PAD), gerido pela CGU, efetuando o detalhamento dos componentes dos custos, como: remuneração média dos servidores integrantes da comissão processante, a partir de dados coletados junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), considerando que os agentes públicos desenvolvem atividades em mais de uma comissão ao mesmo tempo; a remuneração dos advogados públicos responsáveis pela análise jurídica dos processos; o lapso temporal descritivo nas fases processuais; e os custos implicados nas reintegrações.

Nóbrega e Tabak (2017) estimaram que o custo do processo administrativo disciplinar é de R\$ 44.113,70 para a Administração Pública, sendo o valor R\$ 31.657,40 referente remuneração dos servidores na fase de instrução, R\$ 9.956,60 concernentes à remuneração dos servidores na fase de julgamento e R\$ 2.499,70 dispendidos em eventuais reintegrações. Tal valor pode ser alterado em razão das especificidades de cada órgão e da dispensa de elementos (afastamento de servidores acusados, defensor dativo, entre outros) que são, de forma corriqueira, acionados no decorrer da instrução processual. Além disso, os autores afirmam que o estudo visa orientar o gestor público na melhor alocação dos recursos escassos, seja na atividade preventiva ou repressiva, bem como aproxima conceitos da Economia e do Direito em uma mesma ótica em que são complementares e capazes de fornecer informações estratégicas que fomentem futuras ações administrativas (NÓBREGA; TABAK, 2017).

5 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A presente pesquisa no que se refere à abordagem metodológica adotou um procedimento misto, compreendendo o enfoque qualitativo e quantitativo. O enfoque qualitativo foi importante para a análise dos processos investigativos da UnB, e de suas principais características no contexto da comissão permanente de sindicância e processo administrativo disciplinar (MICHEL, 2015; PRODANOV e FREITAS, 2013).

Para Michel (2015, p. 40) a pesquisa qualitativa pretende:

colher e analisar dados descritivos, obtidos diretamente da situação estudada; enfatiza o processo mais que o resultado, para o que precisa e retrata a perspectiva dos participantes. Na pesquisa qualitativa, verifica-se a realidade em seu contexto natural, tal como ocorre na vida real, procurando dar sentido aos fenômenos ou interpretá-los, de acordo com os significados que possuem para as pessoas implicadas nesse contexto. A finalidade primeira da pesquisa qualitativa não é mostrar opiniões ou pessoas; ao contrário, pretende explorar o espectro de opiniões e as diferentes representações sobre o assunto em estudo.

O enfoque quantitativo foi necessário para atingir a estimativa de custo dos processos investigativos realizados pela CPSPAD e para as análises de especificidades processuais, uma vez que visa ressaltar o raciocínio dedutivo e mensurar os atributos da experiência humana (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Michel (2015 p. 42), a respeito da pesquisa quantitativa, afirma que:

(...) a pesquisa quantitativa se realiza na busca de resultados precisos, exatos, comprovados através de medidas de variáveis preestabelecidas, na qual se procura verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, através da análise da frequência de incidências e correlações estatísticas. Os resultados são obtidos e comprovados pelo número de vezes em que o fenômeno ocorre ou com a exatidão em que ocorre. A resposta que se busca na investigação deve ser obtida de forma numérica, exata, inquestionável. Na pesquisa quantitativa o pesquisador descreve, explica e prediz.

Michel (2015) complementa que a pesquisa quantitativa é definida pelo uso da matemática e da estatística para quantificação da coleta e tratamento dos dados a fim de atestar a exatidão e segurança dos dados. No tratamento e coleta de dados, são utilizados técnicas numéricas e/ou estatísticas de amostragem, população, percentual, média, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.

No que tange ao tema, a pesquisa abordou o tipo de pesquisa empírica que se dedica à “observação e experimentação dos fenômenos”, manejando fatos e dados concretos com o

intuito de atingir o objetivo almejado, traduzi-lo em proporções mensuráveis e, por conseguinte, demonstrar a ligação da teoria e prática (MICHEL, 2015, p. 51).

Sob o ponto de vista da natureza, abordou-se a do tipo aplicada, pois visa a reprodução de conhecimentos e suas aplicações práticas voltadas às resoluções de problemas (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 126). Michel (2015) corrobora com Prodanov e Freitas (2013) ao afirmar que a pesquisa aplicada está direcionada à transformação do “conhecimento puro em elementos, situações destinadas a melhorar a qualidade de vida da humanidade.”

No que se refere ao objetivo, a pesquisa adotou o tipo descritivo, em razão de expor “as características de uma determinada população ou fenômeno, demandando técnicas padronizadas de coleta de dados” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 127). A pesquisa buscou estimar o volume total de recursos financeiros alocados pela UnB para efetivação do poder disciplinar e hierárquico, bem como reconhecer características relacionadas à incidência de infrações funcionais, gêneros investigados, julgamentos e composição colegiada.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, efetivada a partir do arrolamento de referencial teórico publicado em livros, revistas, artigos científicos, dissertações e teses, visando a instrução da pesquisa com informações e teorias que sustentassem as conclusões alcançadas; a pesquisa documental, que se apoiou em fontes secundárias de dados e informações, tais quais: relatório final de trabalho da CPSPAD, Relatório de Gestão e Anuário Estatístico da UnB, processos públicos de contratação de serviços terceirizados, processos de quitação das faturas de água e energia elétrica, processo de manutenção do parque telefônico, de internet e depreciação mobiliária a qual foi fornecida por e-mail, após solicitação do pesquisador, pela Diretoria de Gestão de Materiais (DGM) em formato de tabela e se encontra disposta no Apêndice A.

Gil (2008) descreve que a pesquisa documental dispõe de fontes de primeira e segunda mão. As fontes primárias são as que não tiveram nenhum tratamento analítico, como, por exemplo: revistas, jornais, filmes, documentos oficiais, contratos etc. Nelas se enquadram, inclusive, os regimentos, estatutos e instruções normativas da UnB. Já as fontes secundárias referem-se aos relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, doutrinas, jurisprudências, entre outros.

Por fim, em consideração aos objetivos delineados no presente estudo empregou-se o procedimento técnico do estudo de caso que “consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa.” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 60).

No que se refere à técnica de coleta de dados foi utilizada a entrevista. Dessa forma, foram executadas entrevistas semiestruturadas com quatro Procuradores Federais lotados na Procuradoria Federal junto à UnB (PF/UnB), que são responsáveis pelas manifestações jurídicas precedentes aos julgamentos, com o Procurador-Chefe, responsável pela aquiescência dos pareceres, e com a Reitora da UnB, autoridade julgadora. As entrevistas tiveram o objetivo de identificar o tempo usado por esses agentes públicos para o exercício de suas funções no rito do procedimento disciplinar.

As entrevistas com os procuradores federais ocorreram por meio de videoconferência na plataforma *Teams* no dia 07/12/2022 às 13 horas, 08/12/2022 às 20 horas e 30 minutos, 22/12/2022 às 16 horas, 19/01/2023 às 16 horas e 25/01/2023 às 14 horas e 30 minutos, enquanto a entrevista com a Magnífica Reitora foi feita de forma presencial no 01/02/2023 às 11 horas. As entrevistas não foram gravadas tendo em vista que a informação perquirida era objetiva e se referia tão somente ao tempo médio gasto por esses agentes públicos para o exercício de suas funções no curso do processo disciplinar, sendo, portanto, essa informação de fácil coleta e registro. O roteiro das entrevistas está no Apêndice A deste trabalho.

O objetivo das entrevistas com os procuradores federais foi de determinar o lapso temporal médio usado para execução da atividade de assessoria jurídica no processo disciplinar, visto que tal atribuição não é exclusiva e, por consequência, o período compreendido entre o encaminhamento do processo à PF/UnB e o seu envio à autoridade julgadora não reproduzem o efetivo exercício da assessoria jurídica. Os processos a serem analisados pela PF/UnB possuem ordem de precedência e são tratados conforme portaria interna de regulamentação de prazos e competências no trato das matérias de apoio jurídico-institucional.

Importa registrar que a atuação da PF/UnB é pautada na Portaria Conjunta nº 01, de 1/3/2016, do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral Federal e do Corregedor-Geral da Advocacia-Geral da União, que dispõe:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, afeirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa; d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

- III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;
- IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:
 - a) conformidade com as provas em que se baseou para formara sua convicção;
 - b) adequação do enquadramento legal da conduta;
 - c) adequação da penalidade proposta;
 - d) inocência ou responsabilidade do servidor.

De mesmo modo, a entrevista com a Reitora teve o objetivo de identificar o lapso temporal médio utilizado pela referida autoridade para proferir decisão em sede de processo disciplinar, compreendendo o início da análise do processo até a assinatura do ato decisório, tendo em vista que as atividades da mesma não se restringem aos julgamentos dos processos disciplinares e o tempo decorrido entre a entrega do relatório final e a prolação de julgamento não refletem o tempo efetivo gasto na atividade.

Prodanov e Freitas (2013) afirmam que a entrevista é um hábil instrumento de levantamento de dados primários.

Foram identificados os custos diretos e indiretos que compõem o gasto estimado com o processo disciplinar, considerando a relação custo/hora/pessoa. O custo total refere-se à soma dos custos diretos e indiretos, tais quais: remuneração dos servidores públicos atuantes no fluxo processual, incluindo procuradores federais e autoridade julgadora, gastos com alimentação e transporte — já inclusos na remuneração —, com capacitação, com material de escritório, com serviços terceirizados de limpeza, vigilância e portaria, com *internet* e com o fornecimento de água potável, energia elétrica e serviços de telefonia.

Por derradeiro, foi efetuado o mapeamento do fluxo processual dos PADs, PADs sumários e Sinves — dispostos no Apêndice A — com o intuito de identificar o tempo despendido em cada fase processual e, assim, efetuar a correlação entre custo/hora/pessoa visando à consecução dos objetivos traçados.

A pesquisa se desenvolveu nas etapas que serão detalhadas a seguir.

1ª etapa: revisão da literatura

Inicialmente, foi realizada a revisão bibliográfica concernente ao tema, abarcando as teorias relacionadas à Administração Pública, direito administrativo e direito administrativo disciplinar, princípios aplicados ao direito administrativo disciplinar e, por consequência, ao processos disciplinares, rito dos PADs, PADs Sumários e Sinves, respectivamente; contabilidade de custos no serviço público, custos, custos diretos e indiretos, fixos e variáveis; custeio, custeio direto e variável; custeio por absorção, método ABC e inovação.

2ª etapa: delimitação de pesquisa

O universo da pesquisa foram 83 processos investigativos da UnB apurados pela Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD), instituída na CPAD e instaurada por intermédio do Ato da Reitoria nº 944/2019 de 7/5/2019.

A CPSPAD era composta por catorze servidores públicos da UnB que foram transferidos de suas unidades de origem para exercerem exclusivamente atividades investigativas na CPAD pelo período de 1 ano, podendo ser reconduzidos por igual período. A CPSPAD foi instituída em decorrência de relatório circunstanciado da CPAD que identificou grande passivo processual decorrente de processos não instaurados no passado e a incidência de 45,33% de prescrição punitiva dos processos administrativos disciplinares na UnB, acima da média apurada pela CGU no ano de 2016, que foi de 20,9%.

3ª etapa: levantamento dos dados

Os dados analisados foram obtidos a partir do relatório final de atividades produzido pela CPSPAD, que dispôs de informações relevantes para a pesquisa, tais quais: incidência de gêneros investigados, infrações, julgamentos e composição de comissões. Além do mais, conforme mencionado anteriormente, foram coletados dados por meio de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas.

Cumprir registrar que na coleta e análise dos dados a pesquisa respeitou o sigilo das informações processuais e pessoais, em respeito às diretrizes éticas que norteiam as pesquisas acadêmicas, à Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 e à Lei Geral de Proteção de Dados nº 13709/2018.

4ª etapa: análise dos dados

As informações dispostas no relatório de atividades da CPSPAD foram organizadas e tabeladas em planilha do programa *Microsoft Excel* por tipo de processo investigativo, ilícito apurado, composição da comissão processante, gênero investigado, tempo despendido em cada fase processual e decisão.

A pesquisa utilizou como base os dados referentes ao mês de julho do ano de 2019, em função do pleno desenvolvimento das atividades da CPSPAD.

Os dados referentes aos elementos formadores do custo processual (custos diretos e indiretos) foram categorizados em uma tabela e delimitados em custo/hora/pessoa. A partir da pesquisa bibliográfica, estipulou-se os custos diretos em: remuneração dos servidores públicos, gastos com alimentação e transporte (incorporados a remuneração), gastos com capacitação.

Os dados referentes aos custos diretos foram colhidos a partir de consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal⁵, das entrevistas com os procuradores federais e com a autoridade julgadora e de dados documentais fornecidos pela CPAD referente às capacitações realizadas pelos membros da CPSPAD.

Os custos indiretos foram determinados em: gastos com serviços terceirizados de limpeza, vigilância e portaria, gastos com fornecimento de água potável, energia elétrica, *internet* e serviços de telefonia. Tais dados foram obtidos a partir de consulta aos contratos públicos firmados entre a UnB e empresas de prestação de serviços, disponíveis na Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), Prefeitura da UnB (PRC) e Secretaria de Tecnologia da Informação (STI).

⁵ Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2022.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa foi desenvolvida com o propósito de estimar o custo financeiro dos processos disciplinares da UnB apurados no ano de 2019 pela CPSPAD, bem como analisar suas especificidades.

Isso posto, nesta seção serão apresentados os resultados obtidos, desde o custo unitário de cada atividade até as individualidades processuais, como por exemplo a identificação das irregularidades de maior incidência nos PADs sumários.

É importante registrar que os processos apurados em 2019 pela CPSPAD referem-se a procedimentos disciplinares de gestões anteriores pendentes de instauração. Ou seja, são processos que não tiveram o devido tratamento, uma vez que a UnB, no passado, não dispunha de estrutura física adequada e colaboradores capacitados para o regular desempenho das atividades investigativas, ensejando em descompasso na relação de oferta e demanda e, por consequência, em passivo de processos disciplinares.

6.1 Ambiente de pesquisa

A Universidade de Brasília (UnB), autorizada pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, regulamentada pelo Decreto nº 500, de 15 de janeiro de 1962, e inaugurada em 21 de abril de 1962, é uma instituição pública federal de ensino superior com autonomia administrativa, didático-científica e financeira, nos termos do art. 207 da Carta Magna (UnB, 2019).

Segundo o Relatório de Gestão do ano de 2019, a UnB possuía 136 cursos de graduação, 93 programas de mestrado e 72 programas de doutorado em todas as áreas do conhecimento. Além disso, encontrava-se entre as 15 universidades públicas de maior contribuição para produção científica do país, conforme o relatório da *Research in Brazil*, publicado em setembro de 2019 (UnB, 2019).

A UnB, no período, era composta por quatro *campi* (Darcy Ribeiro, Planaltina, Ceilândia e Gama), 12 institutos, 14 faculdades, 52 departamentos, 18 centros, 8 decanatos, 4 secretarias e/ou assessorias, 8 órgãos complementares, 5 órgãos auxiliares, 2 hospitais veterinários — um para animais de grande porte e outro para de pequeno —, 4 bibliotecas, 1 fazenda (Fazenda Água Limpa) e dois pólos de extensão localizados na Estrutural e no Recanto das Emas (UnB, 2019).

Em 2019, a instituição contava com mais de 54 mil pessoas, sendo 39.610 estudantes de graduação, 8.435 estudantes de pós-graduação (de cursos *stricto sensu*), 2.818 servidores docentes e 3.171 servidores técnico-administrativos (UnB, 2019).

Conforme já mencionado, compete à CPAD o assessoramento das comissões processantes responsáveis pelas apurações das infrações funcionais nas questões relacionadas ao rito do processo disciplinar, desempenhando função importante para o desempenho do poder disciplinar e hierárquico.

A Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD), designada pelo Ato da Reitoria nº 944/2019, foi constituída para, no âmbito da CPAD, implementar estratégias de otimização da atividade correcional na UnB e colaborar com a eficaz apuração das infrações funcionais.

A comissão foi composta por catorze servidores de diversos setores da UnB, dos quais três eram lotados na CPAD, e subdividida internamente em subcomissões compostas por dois e três membros, que foram acompanhadas e orientadas pelos servidores permanentes da CPAD. Iniciou seus trabalhos em 20 de maio de 2019 com a responsabilidade de instaurar e conduzir inicialmente 55 processos.

Os servidores designados para a CPSPAD participaram de cursos de treinamentos e capacitação gratuitos visando à aquisição e o aperfeiçoamento de conhecimento na matéria administrativa disciplinar.

6.2 Fluxo processual

O custo do processo disciplinar relaciona-se diretamente ao tempo consumido na apuração, com os servidores produtivos e com o trajeto percorrido pelo processo. Nesse sentido, faz-se necessária a identificação do trâmite desse tipo de processo. Portanto, a seguir, será delineado, de forma detalhada, o fluxo organizacional dos PADs, PADs sumários e Sinves na UnB.

A denúncia proveniente de órgãos internos da UnB (Ouvidoria, Gabinete da Reitora, CPAD, Comissão de Ética, chefia imediata do agente infrator, etc.) ou externos à UnB (Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, etc.) é encaminhada à CPAD.

A CPAD, ao receber a denúncia, realiza sua instrução solicitando aos setores internos da UnB ou externos informações complementares. Após, procede ao juízo de admissibilidade

e envia o processo à autoridade instauradora, a Reitora, contendo manifestação técnica acerca das medidas disciplinares a serem adotadas.

A Reitoria recebe o processo e decide pela abertura (ou não) do processo investigativo, nomeia a composição da comissão processante e devolve o processo para a CPAD. A CPAD edita o ato de nomeação da comissão e restitui o processo ao Gabinete da Reitora (GRE) para assinatura. O ato publicado e assinado é enviado à CPAD para início dos trabalhos, controle interno e registro no sistema CGU-PAD.

A comissão processante é comunicada da nomeação, recebe orientação técnica a respeito dos procedimentos processuais intrínsecos à apuração disciplinar e permanece sobre acompanhamento da CPAD durante o apuratório e até a emissão de relatório final, visando a inocorrência de nulidades e o regular andamento do feito.

Findados os trabalhos investigativos, o processo é encaminhado ao GRE para julgamento. Anterior ao julgamento, o GRE direciona o processo à Procuradoria Federal junto à UnB (PF/UnB) para emissão do parecer de apoio ao julgamento. Feito isto, os autos retornam ao GRE para decisão.

Após a prolação da decisão, o processo é encaminhado a CPAD para atualização processual em cadastro interno e no CGU-PAD e para ciência do julgamento ao interessado. Caso o processo resulte em sanção, a CPAD edita o ato de penalidade e o envia ao GRE para assinatura. Feito isso, a CPAD informará o servidor penalizado e o Decanato de Gestão Pessoas (DGP) para adoção das providências de suas alçadas. Por fim, o processo fica arquivado na CPAD.

Na hipótese de recurso administrativo, a CPAD o receberá e enviará ao GRE para apreciação. O GRE, por sua vez, solicitará nova manifestação jurídica da PF/UnB. Após isso, será emitido julgamento e o processo retornará a CPAD para prosseguimento com a ciência do interessado e das unidades competentes.

Faz-se necessário informar que o delineamento de fluxo processual tornou possível o mapeamento organizacional de cada processo disciplinar objeto da presente pesquisa (PAD, PAD sumário e Sinve) de acordo com o rito previsto em lei. Tal mapeamento foi fundamental para a constituição de visão macro organizacional do procedimento investigativo, com a capacidade de prover análises futuras que pretendam propor ações de desburocratização do processo, bem como evidenciou a fase processual que demanda maior e menor consumo de recursos financeiros para sua realização. Registra-se que os mapeamentos organizacionais dos processos disciplinares estão dispostos no Apêndice A. (ver diferença de apêndice e anexo).

6.3 Definição de custos

A estimativa de custo total do processo disciplinar é realizada a partir da caracterização dos elementos formadores de custo. Na realização do processo disciplinar verifica-se a ocorrência de custos diretos e custos indiretos.

Padoveze (2014) e Ribeiro (2015) afirmam que os custos diretos são aqueles de fácil identificação e destinação ao produto ou serviço, ao passo que os custos indiretos são aqueles de difícil categorização e direcionamento ao produto ou serviço, mas que contribuem indiretamente para o bem final, sendo destinados ao custo total a partir de critérios de distribuição como rateio, apropriação ou alocação.

Dessa maneira, no processo disciplinar identificam-se como custos diretos:

a) remuneração dos membros da CPSPAD, Procuradores Federais, Reitora; e eventuais materiais de consumo.

Por outro lado, os custos indiretos são:

- a) prestação de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e portaria;
- b) gastos com fornecimento de água potável, energia elétrica, serviços de telefonia e internet;
- c) custos com mobiliário e equipamentos tecnológicos.

Dessa forma, o custo total do processo disciplinar pode ser representado pela fórmula

$$Ct = Cd + Ci,$$

Onde

Ct = Custo total, Cd = Custo Direto e Ci = Custo Indireto.

O custo dos membros da comissão processante foi obtido a partir da remuneração dos servidores públicos, disponível no Portal da Transparência do Governo Federal. Os servidores membros da CPSPAD foram deslocados de suas unidades de lotação de origem para a CPAD, de modo que ficaram integralmente envolvidos com as atividades investigativas. Em razão dos dados coletados, identificou-se que a remuneração média era de R\$ 8.176,85, alcançados a partir da soma das remunerações individuais totalizando R\$ 114.475,88 e a dividindo por 14 (quantidade de servidores). Em seguida, para determinar o ganho por dia útil de trabalho, dividiu-se R\$ 8.176,85 por 22 dias úteis. O resultado de R\$ 371,68 é equivalente a um dia inteiro de trabalho. Para se identificar o valor médio da remuneração em 8 horas de trabalho dividiu-se o ganho por dia de trabalho por 24 horas e multiplicou-se o resultado por 8 horas, totalizando R\$ 123,89.

Para calcular o custo médio da PF/UnB no curso do processo disciplinar foram realizadas entrevistas com os procuradores federais, visando à identificação do tempo médio gasto entre o início e término da análise processual que resulta na emissão de parecer jurídico.

As informações coletadas nas entrevistas foram compiladas e analisadas sob o critério estatístico da média, de modo que restou constatado o gasto médio de 27 horas e 30 minutos para o exercício da atividade de assessoria jurídica nos processos disciplinares. A partir disso, aplicando o tempo médio da atividade na remuneração média dos advogados públicos de R\$ 28.606,86, calculada a partir dos dados disponíveis no Portal da Transparência somando-se a remuneração do ocupante do cargo de procurador federal e do procurador-chefe, obteve-se o valor médio final de R\$ 1.489,94 por um parecer jurídico. O resultado foi atingido a partir da divisão da remuneração média, no valor de R\$ 28.606,86, por 22 dias úteis, sendo o resultado dividido por 24 horas, e o resultado multiplicado por 27,5 ou 27 horas e 30 minutos.

Para calcular o custo médio do julgamento foi realizada entrevista presencial com a Reitora. A informação coletada na entrevista foi do gasto médio de 5 horas em cada decisão. A partir da aplicação e correlação do tempo médio utilizado na remuneração devida ao Reitor de universidade pública federal, disposta no Portal da Transparência, atingiu-se o valor médio final de R\$ 314,43. O resultado foi alcançado a partir da divisão da remuneração média no valor de R\$ 33.204,48 por 22 dias úteis, sendo o resultado dividido por 24 horas, e o resultado multiplicado por 5 horas.

Importante registrar que não houve custos para a UnB na capacitação dos membros da CPSPAD, visto que esses participaram dos cursos *Prática em Processo Administrativo Disciplinar – módulo I* e *Nulidades em Processo Administrativo*, da palestra *Relatório Final*, entre outros oferecidos de forma gratuita pela Corregedoria Setorial do Ministério da Educação (CSMEC). Ademais, os gastos com transporte e alimentação já se encontram inclusos na remuneração dos servidores públicos.

No que tange aos custos indiretos, utilizou-se o critério distributivo do rateio por atividade, conforme sustentado por Padoveze (2014), para alocação de custo nos processos disciplinares apurados pela CPSPAD.

O custo indireto referente à prestação de serviço terceirizado de limpeza foi determinado a partir de consulta ao contrato público, disponível na Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), firmado entre UnB e a empresa RCA Produtos e Serviços LTDA. Em síntese, a remuneração contratual se dava a partir da quantidade de postos de trabalho para a prestação do serviço. O custo suportado pela UnB para cada posto de trabalho era de R\$ 5.185,28. À época,

o prédio nominado Bloco de Salas de Aula Eudoro de Sousa (BAES), local de funcionamento da CPSPAD, dispunha de um posto de trabalho.

As atividades do auxiliar de serviços gerais compreendiam os serviços de conservação e limpeza do prédio BAES. Em razão disso, foi necessária a identificação do tempo médio gasto pelo colaborador para execução dos serviços de conservação e limpeza na CPAD no período de 30 dias. A partir da definição das atividades desenvolvidas, estimou-se que as ações contratuais mensais executadas pelo colaborador apenas na CPAD totalizariam 5 horas, em média.

Assim, na correlação do tempo de execução da atividade ao custo do posto de trabalho concluiu-se que a alocação de recurso do serviço de limpeza e conservação, para a pesquisa aqui realizada, foi na ordem média de R\$ 49,10. O produto foi alcançado a partir divisão do gasto por posto de trabalho, R\$ 5.185,28, por 22 dias úteis. O resultado disso foi dividido por 24 horas, que depois foi multiplicado por 5 horas.

Os gastos relativos à prestação do serviço terceirizado de vigilância não foram alocados ao custo médio do processo, em razão de que as atividades de guarda privada se desenvolviam em horário contrário às atividades da CPSPAD, ou seja, a primeira se dava no período das 19h às 7h enquanto a segunda se dava das 8h às 18h. Desse modo, considerando, *a priori*, a não concomitância das atividades no prédio BAES, ainda que ocorressem em ambiente institucional, entendeu-se pela sua não aplicabilidade no custo médio dos processos investigativos por não ter sido possível inferir o tempo médio da atividade de vigilância dedicado exclusivamente à CPSPAD.

Para o cálculo do serviço terceirizado de portaria foi realizada consulta ao contrato público de prestação de serviço, disponível na DCA, firmado entre a UnB e a empresa S.S Empreendimentos e Serviços Eireli. Em suma, a remuneração contratual se dava a partir da quantidade de agentes de portaria. O custo suportado pela UnB para cada colaborador era de R\$ 4.261,46. À época, o BAES possuía um posto de trabalho com dois porteiros atuando no regime de escala de 12x24. Baseado nisso, definiu-se a alocação de gastos do referido serviço ao processo no valor médio de R\$ 48,42. O resultado foi obtido a partir da divisão do valor de R\$ 8.522,92 (dois agentes de portaria) por 22 dias úteis. O resultado foi dividido por 24 horas e, por fim, o produto multiplicado por 8 horas.

No que se refere aos gastos com o fornecimento de energia elétrica, identificou-se que o BAES não contava com um instrumento de medição do consumo individual, mas com equipamento de aferição que mensurava o gasto de energia elétrica do *campus* Darcy Ribeiro. Após consulta à Diretoria de Manutenção Predial (DIMAP) da Prefeitura da UnB (PRC), identificou-

se o valor de R\$ 948.970,81 pago a Companhia Energética de Brasília (CEB) em referência ao fornecimento de energia elétrica no mês de julho do ano de 2019. Ao se utilizar o critério distributivo do rateio, constatou-se a alocação média de R\$ 0,19 para o processo disciplinar. O resultado foi obtido a partir do seguinte cálculo: o valor de R\$ 948.970,81 foi dividido por 54.641, equivalente a toda comunidade acadêmica usuária do serviço, de acordo com o Anuário Estatístico de 2019. O resultado da operação foi dividido por 30 dias. A conclusão dividida por 24 horas e, posteriormente, multiplicada por 8 horas.

Para o cálculo dos gastos com fornecimento de água potável constatou-se que o BAES também não detinha instrumento de medição do consumo individual, mas que a aferição de consumo era realizada a partir de relógio medidor instalado no prédio da Diretoria de Gestão de Materiais (DGM) e, por conseguinte, calculado nessa diretoria. Dessa forma, a alocação do custo referente ao gasto com consumo de água foi feita pelo critério distributivo do rateio, considerando a população do prédio DGM e BAES, unidades consumidoras. Após consulta à DIMAP, identificou-se o valor de R\$ 2.004,60, pago a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) concernente ao mês de julho do ano de 2019. Para o processo disciplinar, obteve-se o valor médio de R\$ 0,17. Tal resultado foi obtido a partir da divisão de R\$ 2.004,60 por 129, relacionado à população de colaboradores dos prédios à época. O resultado foi dividido por 30 dias, depois dividido por 24 horas e, finalmente, multiplicado por 8 horas.

No que tange aos gastos com serviço de telefonia, após consulta à Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), identificou-se a existência de contrato firmado entre UnB e empresa especializada para manutenção de todo o parque telefônico interno da UnB. Além disso, o gasto com as faturas telefônicas dos ramais utilizados pela CPSPAD também foi determinado. Nesses termos, o valor global do gasto com serviço de telefonia foi de R\$ 99.111,31, sendo R\$ 99.091,96 relativo ao contrato e R\$ 19,35 a fatura mensal. A partir dos valores dispostos apresentou-se o valor médio de R\$ 0,17. O referido valor foi alcançado a partir da divisão do valor de R\$ 99.111,31 por 6.123, equivalente à população de servidores públicos usuários dos serviços. O resultado dividiu-se por 30 dias, que depois foi dividido por 24 horas e, por fim, multiplicado por 8 horas.

Para o cômputo do gasto referente ao serviço de *internet*, após consulta à STI, detectou-se que a UnB possuía contrato para fornecimento de um enlace de dez Gbps com acesso à *internet* para todos os setores da UnB, inclusive os remotamente afastados (FCE, FGA, FUP, FAL, NPJ, Edifícios Ok e Anápolis etc.), no valor global de R\$ 85.000,00. Isso posto, considerando-se que o acesso à *internet* poderia ser realizado por toda comunidade acadêmica, estipulou-se a alocação de custo média ao processo disciplinar no valor de R\$ 0,01. O alcance deste

valor foi feito a partir da divisão de R\$ 85.000,00 por 54.641, número de toda a comunidade universitária, sendo seu resultado dividido por 30 dias, posteriormente dividido por 24 horas e, por fim, multiplicado por 8 horas.

Ademais, no que tange ao gasto com mobiliário e computador, após consulta à DGM, identificou-se o valor depreciado dos insumos utilizados (computador, mesa e cadeira) no valor global de R\$ 3.515,83. O rateio dos custos dos móveis e equipamentos deu-se em razão da possibilidade de uso e partilha pelos membros da CPSPAD, desde que não concomitantemente. Logo, buscou-se evidenciar a contribuição de cada agente público para a constituição do valor depreciado de uma unidade do equipamento por 8 horas. Considerando a depreciação e a utilização dos bens móveis e eletrônicos determinou-se o valor médio R\$ 3,80 para cada membro da CPSPAD. Tal resultado foi alcançado a partir da seguinte operação: divisão de R\$ 3.515,83 por 14, alusivo à quantidade de agentes públicos na CPSPAD. O resultado dividiu-se por 22 dias úteis, depois dividiu-se por 24 horas e, por fim, multiplicou-se por 8 horas.

A tabela a seguir apresenta os dados obtidos e categorizados.

Tabela 1 – Custos diretos e indiretos da CPSPAD

Item	Total	Diário/pessoa	8 horas/pessoa
Remuneração média	R\$ 114.475,88	R\$ 371,68	R\$ 123,89
Assessoria jurídica	R\$ 28.606,86	R\$ 1.300,31	R\$ 1.489,93
Julgamento	R\$ 33.204,48	R\$ 1.509,29	R\$ 314,43
Serviço terceirizado de limpeza	R\$ 5.185,28	R\$ 235,69	R\$ 49,10
Serviço terceirizado de vigilância	R\$ 14.309,53	R\$ 650,43	R\$ 81,30
Serviço terceirizado de portaria	R\$ 8.522,92	R\$ 387,40	R\$ 48,42
Fornecimento de energia elétrica	R\$ 948.970,81	-----	R\$ 0,19
Fornecimento de água potável	R\$ 2.004,60	-----	R\$ 0,17
Fornecimento de <i>internet</i>	R\$ 85.000,00	-----	R\$ 0,01
Mobiliário e computador	R\$ 3.515,83	-----	R\$ 3,80
Serviços de telefonia	R\$ 99.111,31	-----	R\$ 0,17

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

O custo médio total dos processos disciplinares é dado pela soma dos custos diretos e indiretos. Considerando-se os valores expostos na Tabela 1, obtêm-se:

Tabela 2 – Custo total individualizado por composição de comissão

(continua)

Item	Valor
Custo direto total – comissão composta por 2 membros	R\$ 247,78
Custo direto total – comissão composta por 3 membros	R\$ 371,67
Custo total indireto – comissão composta por 2 membros	R\$ 105,66
Custo total indireto – comissão composta por 3 membros	R\$ 109,46
Custo total da fase de julgamento (PF/UnB + Reitora)	R\$ 1.804,36
Custo total comissão composta por 2 membros, exceto julgamento	R\$ 353,44

(conclusão)	
Item	Valor
Custo total comissão composta por 3 membros, exceto julgamento	R\$ 481,13
Custo total comissão composta por 2 membros	R\$ 2.157,80
Custo total comissão composta por 3 membros	R\$ 2.285,49

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Importante salientar que qualquer alteração nos valores dos elementos que formam o custo direto, custo indireto ou sistema de custeio empregado impactam diretamente no custo final.

Padoveze (2014) e a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 34, de 18/11/2021, defendem que a empresa deve escolher o método de custeio, dentre os diversos existentes, que atenda às normas legais, bem como possua maior convergência com sua realidade e atividades desenvolvidas.

6.4 Custo do PAD

O tempo de duração do processo disciplinar causa impactos diretos em seu custo financeiro. Quanto mais longo, mais custoso e menos eficiente, podendo até perder sua eficácia no que se refere à pretensão punitiva estatal. O equilíbrio entre a celeridade, eficiência e o cumprimento dos princípios administrativos devem ser observados pela comissão processante.

A partir da categorização dos custos diretos e indiretos, foi possível estimar o custo médio total dos processos disciplinares executados pela UnB sob o espectro da CPSPAD. Para a consecução desse, objetivo cada processo foi classificado sob a ótica da temporalidade, ou seja, tempo gasto em cada fase processual de acordo com a legislação de regência.

Dessa maneira, o tempo transcorrido nas fases processuais foram calculados em dias úteis. Em seguida, estimou-se a quantidade de horas úteis (8 horas) que totalizaria a quantidade de dias úteis, tendo em vista que as ações empreendidas pela CPSPAD se deram apenas em dias úteis e em 8 horas úteis.

Cabe ressaltar que as atividades das subcomissões se desenvolveram em mais de um processo ao mesmo tempo, contudo a simultaneidade das atividades não causou prejuízo ao andamento de nenhum processo, pois os trâmites processuais dispõem de procedimentos que demandam o cumprimento de prazos tanto por parte da comissão quanto por parte do servidor acusado. Nesse ínterim, enquanto se aguardava o transcurso de prazo num processo, a subcomissão impulsionava outro.

O custo médio de cada processo foi calculado a partir da expressão:

$CT = (Cd^{2 \text{ ou } 3} + Ci) \times Tgi + Cpf + Cj$, onde $Cd^{2 \text{ ou } 3}$ = custo direto comissão composta por 2 ou 3 membros, Ci = custo indireto, Tgi = tempo gasto na fase de instrução, Cpf = Custo Procuradoria Federal e Cj = Custo julgamento. Na tabela a seguir, apresenta-se o custo médio individualizado e total dos PADs.

Tabela 3 – Custo total dos PADs

Processo	Instauração	Inquérito (horas úteis)	Total
I.	27/6/2019	1136	R\$ 548.368,04
II.	27/6/2019	1136	R\$ 548.368,04
III.	27/6/2019	4792	R\$ 2.307.379,32
IV.	27/6/2019	1888	R\$ 910.177,80
V.	27/6/2019	3568	R\$ 1.718.476,20
VI.	5/8/2019	5200	R\$ 2.503.680,36
VII.	10/6/2019	1048	R\$ 506.028,60
VIII.	11/6/2019	896	R\$ 432.896,84
IX.	11/6/2019	672	R\$ 325.123,72
X.	5/8/2019	672	R\$ 325.123,72
XI.	13/6/2019	7072	R\$ 3.404.355,72
XII.	11/6/2019	224	R\$ 109.577,48
XIII.	23/5/2019	3528	R\$ 1.699.231,00
XIV.	20/5/2019	2048	R\$ 987.158,60
XV.	10/7/2019	928	R\$ 448.293,00
XVI.	13/8/2019	2760	R\$ 1.329.723,16
XVII.	23/9/2019	1192	R\$ 575.311,32
XVIII.	20/5/2019	352	R\$ 171.162,12
XIX.	20/5/2019	424	R\$ 205.803,48
XX.	20/5/2019	1280	R\$ 617.650,76
XXI.	19/9/2019	384	R\$ 186.558,28
XXII.	5/8/2019	560	R\$ 271.237,16
XXIII.	22/8/2019	592	R\$ 286.633,32
XXIV.	20/5/2019	1432	R\$ 690.782,52
XXV.	20/5/2019	248	R\$ 121.124,60
XXVI.	20/5/2019	1360	R\$ 656.141,16
XXVII.	13/8/2019	880	R\$ 425.198,76
XXVIII.	19/8/2019	1280	R\$ 617.650,76
XXIX.	19/8/2019	1280	R\$ 617.650,76
XXX.	19/8/2019	1584	R\$ 763.914,28
XXXI.	19/8/2019	2200	R\$ 1.060.290,36
XXXII.	1/8/2019	776	R\$ 375.161,24
XXXIII.	26/2/2019	656	R\$ 317.425,64
XXXIV.	5/8/2019	3496	R\$ 1.683.834,84
Total			R\$ 27.747.492,96

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Por oportuno, é importante frisar que em atenção à legislação de acesso à informação e à legislação de proteção dos dados pessoais, a pesquisa não disporá dos números únicos de protocolos dos processos, nem dos nomes dos acusados, investigados, denunciantes ou dos

membros da comissão, ainda que sejam de caráter público, pois o propósito do estudo foi a realização de estimativa de custo de processos investigativos na UnB. A não divulgação das informações acima descritas tiveram o fito de evitar qualquer tipo de dano aos agentes públicos ora mencionados e envolvidos nos processos disciplinares.

Ao se analisar o consumo dos recursos financeiros na fase de inquérito dos PADs, verificou-se que 10% do total é alocado na subfase de instauração, 60% na subfase de instrução e 30% na subfase de defesa e relatório.

Logo, a maior taxa de aplicação dos recursos financeiros se dá na subfase de instrução. Impende destacar que nesse momento o colegiado disciplinar realiza a produção das provas, sob o crivo, principalmente, da ampla defesa e do contraditório, que irão elucidar os fatos tidos como irregulares e a responsabilidade do servidor. Além disso, é nessa subfase, considerada o cerne do processo investigativo, que a comissão processante forma sua convicção sobre a ocorrência de infração funcional o que, por sua vez, servirá de base para eventual indiciamento do servidor e ulterior relatório final.

A análise temporal dos PADs trouxe a constatação de que o tempo médio usufruído pela CPSPAD na fase de instrução foi de 220,67 dias úteis. A Lei 8.112/1990 em seu art.152 estipula que o prazo para execução do PAD será de sessenta dias, admitida uma única prorrogação por igual período.

Em que pese o prazo médio utilizado pela CPSPAD exceder o previsto em lei, tal fato não constitui nenhum tipo de vício processual ou incide em prejuízo ao servidor acusado. Cabe salientar que a complexidade da infração funcional reflete no prazo de conclusão do PAD.

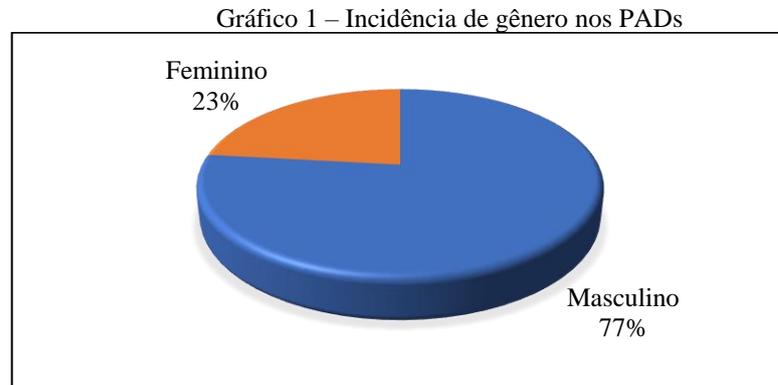
De fato, foi firmado no âmbito do STJ o entendimento de que a extrapolação do prazo no PAD não enseja em nulidade.

Ementa: Esta Colenda Corte já firmou entendimento no sentido de que a extrapolação do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não consubstancia nulidade susceptível de invalidar o procedimento. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, MS nº 7.962/DF)

6.4.1 Incidência de gênero

No que se refere à classificação de gênero dos investigados nos PADs, observou-se que quarenta e três eram do gênero masculino e treze do feminino. A quantidade de agentes públicos acima do número de PADs instaurados deve-se ao fato de que a Lei 8.112/1990 permite a

apuração de responsabilidade de mais de um agente público no mesmo processo, conforme assenta o §2º do art. 161 da Lei 8.112/1990.



Fonte: elaboração própria

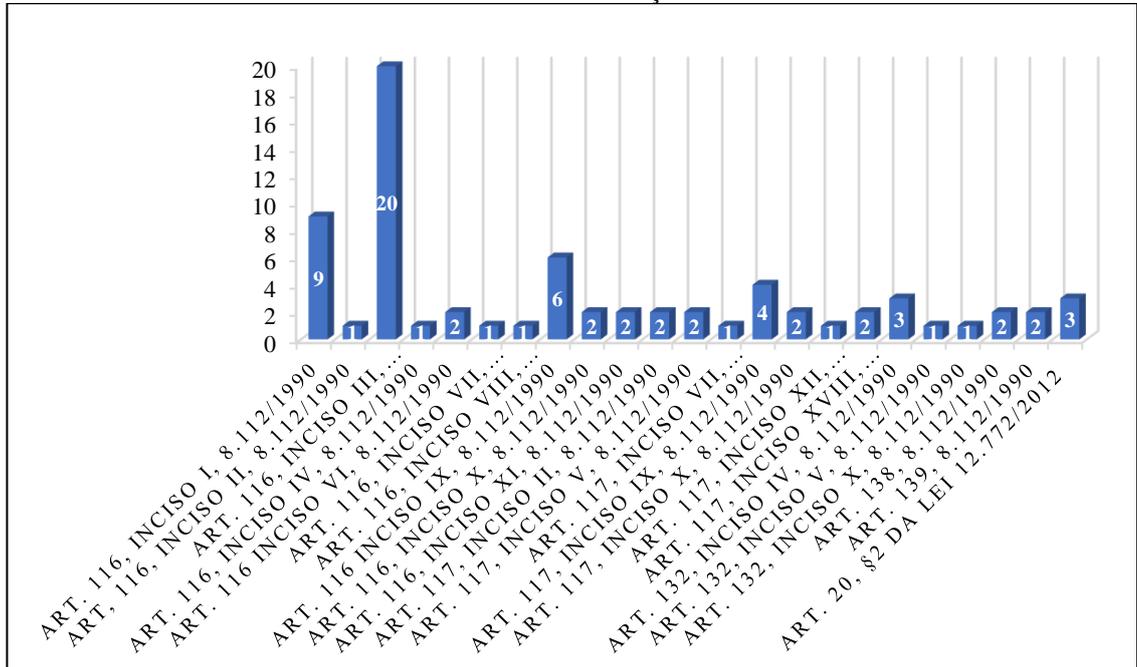
Segundo o Relatório de Gestão da UnB de 2019, a população de servidores desta instituição federal de ensino era composta em 48% de mulheres e 52% de homens. O Painel de Correção em Dados⁶ da CGU não dispunha de categorização de gêneros investigados nos PADs em âmbito nacional. Dessa forma, tornou-se impossível a correlação dos dados verificados.

6.4.2 Incidência de infrações funcionais

Para a consecução deste objetivo foram analisados os termos de indiciamentos dos PADs e classificadas as irregularidades administrativas atribuídas aos servidores faltosos.

⁶ Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 25 fev. 2023.

Gráfico 2 – Incidência de infrações funcionais



Fonte: elaboração própria

Da análise dos indiciamentos, constatou-se que os deveres com maior ocorrência de descumprimento foram os seguintes, da Lei 8.112/1990: art. 116, inciso III (observar as normas legais e regulamentares) com vinte indicações; art. 116, inciso I (exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo) com nove indicações; e art. 116, inciso IX (manter conduta compatível com a moralidade administrativa) com seis indicações.

As irregularidades ora mencionadas constituem ilícitos de natureza leve, sendo cabíveis as sanções de advertência ou suspensão.

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. (BRASIL, 1990).

A infração de maior incidência foi a de inobservância do dever de observar as normas legais regulamentares. Esse dever determina ao agente público o fiel cumprimento às normas, independentemente de serem constitucionais, legais ou infralegais. (BRASIL, 2022).

Afigura-se, portanto, no cumprimento desse dever, o princípio da legalidade no sentido de que é cabível ao administrador fazer o que é autorizado por lei, enquanto ao administrado é possível a feitura de tudo o que a lei não proíbe. Aqui, ainda é admissível a remissão ao princípio

da legalidade no Direito Penal, o qual estipula que *nullum crimen nulla poena sine previa lege*, ou seja, não há crime e nem pena sem a devida previsão legal, consoante o inciso XXXIX do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

A ocorrência de qualquer ação em descompasso com a “lei, regulamento, decreto, regimento, portaria, instrução, resolução, ordem de serviço, bem como decisões e interpretações vinculantes e princípios neles inscritos” (BRASIL, 2022, p. 195) é suscetível de sanção disciplinar, após o devido processo legal, bastando que tenha ocorrido uma vez.

A segunda irregularidade de maior incidência foi a violação ao dever de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo. A CGU (BRASIL, 2022, p. 194) ao descrever o que é tutelado no referido inciso, relata que o “foco do dever acima descrito está na maneira como o servidor desempenha suas atividades dentro dos limites da função pública, sendo observados requisitos quantitativos e qualitativos, associando-se rendimento à eficiência na elaboração dos trabalhos.”

Segundo a nomenclatura, servidor público é aquele que se encontra investido, ainda que de forma transitória, na atividade de prestação de serviço ao público. Em razão disto, as suas atividades serão norteadas ao cumprimento do interesse público, observando a excelência, eficiência, ética e probidade intrínsecos ao exercício da função pública. Isso posto, o agir administrativo sem o devido cuidado e em contrariedade ao serviço público pode configurar a falta aqui mencionada.

Por fim, outra infração funcional de maior ocorrência nos PADs avaliados pela CPSPAD foi o descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa. Dever tutelado expressamente no art. 37 da Carta Magna, impõe ao agente público uma conduta íntegra e pautada em elevados padrões éticos, visto que no exercício da função pública representa o Estado, o agir estatal.

Meirelles (2015, p. 94) ao escrever sobre a moralidade e o agente público assim dispõe:

[...] o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim não terá que decidir entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e desonesto [...]

Adiante, as proibições de maior incidência nos PADs examinados pela comissão permanente foram: art. 117, inciso IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade pública) com quatro indicações; art. 132, inciso IV (improbidade administrativa) com três indicações; e art. 20, inciso I, §2º da Lei 12772/2012 (exercício de

outra atividade remunerada, pública ou privada, em concomitância com o regime de dedicação exclusiva, fora das exceções legais) com três indicações.

Para as irregularidades acima descritas são aplicáveis as penalidades de suspensão e demissão, a depender da amplitude do dano causado, bem como dos atenuantes e agravantes.

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. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

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.

(...)

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

(...)

IV - improbidade administrativa; (BRASIL, 1990).

A proibição de maior ocorrência foi a de o agente público valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade pública. O próprio enunciado da irregularidade é objetivo quanto à conduta que visa reprimir. É inconcebível ao agente público o uso da função pública em serviço de interesse particular ou de terceiros.

O valimento do cargo com intuito de se obter vantagem própria ou para terceiro independente do benefício perquirido, seja ele financeiro ou não, bastando para ocorrência da infração funcional a prática dolosa da irregularidade, sendo desnecessária a demonstração de prejuízo a Administração Pública. (BRASIL, 2022)

A outra proibição de maior incidência nos PADs foi a do impedimento do exercício de quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho. A presente vedação tem objetivo de impedir o exercício de atividades privadas em concomitância com o cargo público que possam provocar conflito de interesse, afetando a imparcialidade e o desvelo do servidor, se realizadas no mesmo horário de trabalho. (BRASIL, 2022).

A improbidade administrativa também constou das proibições com maior ocorrência nos PADs. A vedação aqui imposta visa combater atividades administrativas de grave transgressão ao princípio da moralidade, consistentes em atos de “desonestidade, falta de retidão e atuação maliciosa ou perniciosa.” (BRASIL, 2022, p. 231).

Importante registrar a recente alteração da legislação afeta à improbidade administrativa, no sentido que a infração resta configurada nos casos de condutas dolosas, consoante o §3º do art. 1º da Lei 14.230/2021.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (BRASIL, 2021).

Por último, a proibição do exercício de outra atividade remunerada pública ou privada em simultaneidade com o exercício do cargo de professor de magistério superior submetido ao regime de dedicação exclusiva foi outra infração funcional com maior ocorrência nos PADs apreciados pela CPSPAD.

Quanto a essa proibição, a Lei 12.772/2012 estabelece o seguinte:

DO REGIME DE TRABALHO DO PLANO DE CARREIRAS E CARGOS DE MAGISTÉRIO FEDERAL

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

(...)

§ 2º O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.

Pelo exposto, a presente vedação estabelece que o servidor subordinado ao regime de dedicação exclusiva é impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada pública ou privada, ressalvadas as condições autorizadas na lei. O regime de dedicação exclusiva impele ao agente público que desenvolva suas atividades de forma exclusiva para instituição pública de ensino. Para tanto, lhe é devida percepção de gratificação.

A eventual quebra do regime de dedicação exclusiva, além de estar sujeita à responsabilização administrativa, também pode configurar crime na esfera penal e ensejar a restituição ao erário dos valores percebidos à título de dedicação exclusiva.

Cabe apresentar decisão contemporânea do Supremo Tribunal (STF), em sede de análise de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em desfavor de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que assim dissertou sobre o regime de dedicação exclusiva:

(...)

CAPÍTULO V DO REGIME DE TRABALHO DO PLANO DE CARREIRAS E CARGOS DE MAGISTÉRIO FEDERAL

Art. 21. (No regime de dedicação exclusiva, será admitida, observadas as condições da regulamentação própria de cada IFE, a percepção de:

I- (...)

Ora, a Lei nº 12.772/12 permite o exercício de determinadas atividades pelo professor em regime de dedicação exclusiva, porém, todas estão relacionadas ao ambiente acadêmico/científico e não se confundem com a prática odontológica de consultório particular, em absoluto. Neste aspecto, verifico que as permissões legais dizem respeito, ou ao exercício de atribuições institucionais (de cunho administrativo), ou a atividades relacionadas à produção científica e tecnológica.

Ademais, a ampliação do número de horas em atividades paralelas, desde que autorizadas pela instituição de ensino e para certas atividades, não modifica o conceito do que seja um trabalho esporádico. Definitivamente, manter consultório particular nada tem de esporádico ou eventual, muito menos se encontra dentre as exceções estipuladas na Lei. A modificação legislativa arguida pela defesa não acarreta nenhum benefício à Ré, apenas significa que as universidades públicas poderão consentir que o seu corpo docente ocupe-se em atividades esporádicas em um número de horas anuais (e-STJ Fl.893) Documento recebido eletronicamente da origem superior ao anteriormente permitido.

Desse modo, afasta-se a tese defensiva, permanecendo incólume a conclusão pela violação ao regime de dedicação exclusiva. (eDOC 5, p. 207-209).

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 21, §1º do RI/STF). (STF – ARE: 1222429 RS – RIO GRANDE DO SUL, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/08/2019, Data de Publicação: Dje-174 12/08/2019).

Por todo exposto, depreende-se que toda irregularidade administrativa, na sua essência e por consequência, consistirá em inobservância das normas legais e regulamentares, independente do grau de lesividade e de seus atenuantes e agravantes, posto que ao servidor é cabível executar apenas o previsto em lei.

6.4.3 Incidência de julgamentos

Para o alcance deste objetivo foram avaliados e classificados os julgamentos proferidos nos PADs. O gráfico abaixo apresenta, de forma visual, os dados encontrados.

Gráfico 3 – Incidência de julgamentos

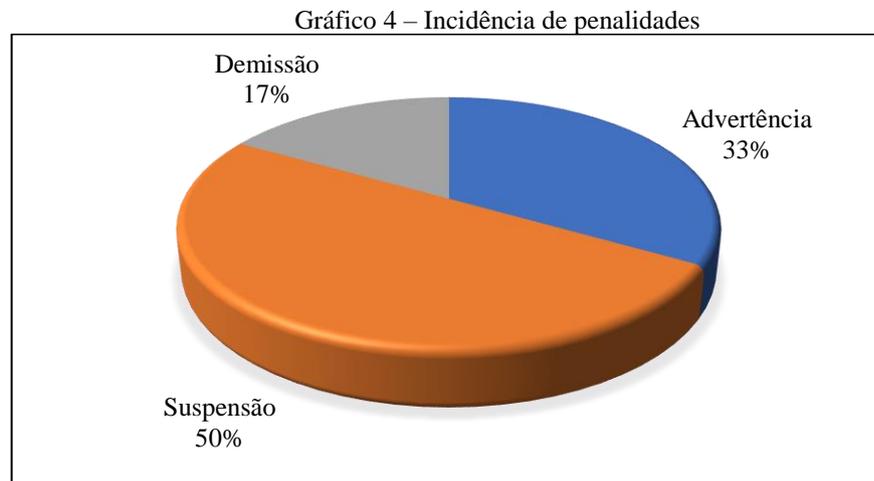


Fonte: elaboração própria

Verificou-se que 76% dos PADs tiveram como julgamento a determinação de arquivamento. Compete registrar que esse índice equivale às hipóteses de arquivamento por absolvição, por ausência de prova ou, ainda, por prescrição da pretensão punitiva. Percebeu-se que esse índice de arquivamento deveu-se, principalmente, a influência do lapso temporal dos objetos investigados nas apurações. O tempo influencia diretamente na decisões relacionadas ao arquivamento por prescrição da penalidade e por perecimento das provas.

Ademais, percebe-se na estatística a efetividade do princípio da verdade material, de maneira que os processos investigativos sempre buscam a verdade fática e não apenas a verdade sabida e fornecida pelos sujeitos. Dessa maneira, verifica-se que a maioria das infrações inicialmente noticiadas não restaram configuradas após a devida instrução probatória.

De lado oposto aos arquivamentos, seis PADs culminaram em sanções administrativas, sendo três suspensões por inobservância aos incisos I, III, IV e IX do artigo 116 da Lei 8.112/1990; por prática proibitiva disposta no inciso V do artigo 117 da Lei 8.112/1990; e por descumprimento ao artigo 20, §2, da Lei 12.772/2012. Também foram aplicadas duas advertências por infringência aos incisos I, III e X do artigo 116 da Lei 8.112/1990 e uma demissão por violação aos incisos III, VIII e IX do artigo 116 e incisos II, IX e XII do artigo 117, todos da Lei 8.112/1990.



Fonte: elaboração própria

Em face das penalidades impostas foram interpostos quatro recursos, sendo concedido provimento a apenas um, cuja decisão do órgão recursal foi pela reforma da decisão anterior com a determinação de arquivamento processual. Nos demais, houve manutenção do julgamento.

6.5 Custo do PAD sumário

Para o atingimento deste objetivo cada processo foi classificado sob a ótica da temporalidade, ou seja, tempo gasto em cada fase processual de acordo com a legislação de regência.

O tempo transcorrido nas fases processuais foram calculados em dias úteis. Em seguida, estimou-se 8 horas como a quantidade de horas úteis que totalizaria a quantidade de dias úteis, tendo em vista que as ações empreendidas pela CPSPAD se deram apenas em dias úteis e em 8 horas úteis.

Cabe ressaltar que as atividades das subcomissões se desenvolveram em mais de um processo ao mesmo tempo, contudo a simultaneidade das atividades não causou prejuízo ao andamento de nenhum processo, pois os trâmites processuais dispõem de procedimentos que demandam o cumprimento de prazos tanto por parte da comissão quanto por parte do servidor acusado. Nesse ínterim, enquanto se aguardava o transcurso de prazo num processo, a subcomissão impulsionava outro. Na tabela abaixo, apresenta-se o custo médio individualizado e total dos PADs sumários.

Tabela 4 – Custo total dos PADs sumários

Processo	Instauração	Inquérito (horas úteis)	Total
I.	30/9/2019	376	R\$ 134.697,80
II.	11/7/2019	848	R\$ 301.521,48
III.	5/8/2019	360	R\$ 129.042,76
IV.	20/5/2019	952	R\$ 338.279,24
V.	20/5/2019	344	R\$ 123.387,72
VI.	20/5/2019	280	R\$ 100.767,56
VII.	20/5/2019	952	R\$ 338.279,24
VIII.	20/5/2019	344	R\$ 123.387,72
IX.	20/5/2019	280	R\$ 100.767,56
X.	20/5/2019	280	R\$ 100.767,56
XI.	5/6/2019	32	R\$ 13.114,44
XII.	6/6/2019	80	R\$ 30.079,56
XIII.	28/5/2019	856	R\$ 304.349,00
XIV.	5/6/2019	256	R\$ 92.285,00
XV.	29/5/2019	168	R\$ 61.182,28
XVI.	31/5/2019	264	R\$ 95.112,52
XVII.	6/6/2019	24	R\$ 10.286,92
XVIII.	7/6/2019	768	R\$ 273.246,28
XIX.	10/6/2019	160	R\$ 58.354,76
XX.	10/6/2019	248	R\$ 89.457,48
XXI.	10/6/2019	328	R\$ 117.732,68
XXII.	3/10/2019	408	R\$ 146.007,88
XXIII.	12/12/2019	368	R\$ 131.870,28
XXIV.	5/8/2019	3072	R\$ 1.087.572,04
Total			R\$ 4.301.549,76

Fonte: elaboração própria

Ao se analisar o consumo dos recursos financeiros na fase de instrução sumária dos PADs sumários, infere-se que 40% do total é alocado na subfase de indicição, 40% na subfase de defesa e 20% na subfase de relatório.

O PAD sumário é um processo administrativo disciplinar de instrução sumária cuja autoria e materialidade é pré-constituída. Posto isso, a taxa de aplicação de recursos é igual tanto na indicição quanto na defesa. No termo de indiciamento, enviado ao servidor via mandado de citação, lhe são imputados os fatos irregulares e as provas que basearam a formação de convicção da comissão processante. Feito isso, é disponibilizado ao servidor prazo razoável para apresentação de defesa escrita, podendo, inclusive, postular a realização de diligências, como a juntada de provas, oitivas de testemunhas, execução de perícia, etc. O núcleo do PAD sumário se encontra no indiciamento e na análise da defesa, que constituem a instrução probatória, daí o motivo de maior consumo de recursos financeiros nessa fase.

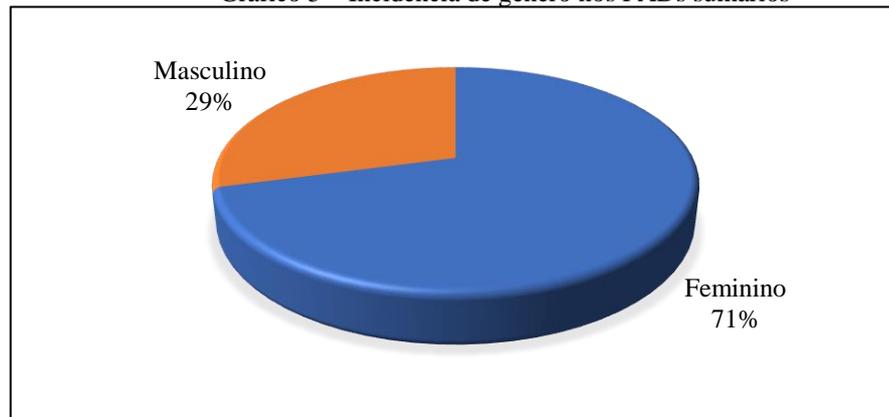
A análise temporal dos PADs sumários trouxe, ainda, a constatação de que o tempo médio usufruído pela CPSPAD na fase de instrução sumária foi de 64,54 dias úteis. A Lei 8.112/1990 no §7º do art. 133 estipula que o prazo para execução do PAD sumário será de trinta dias, admitido uma única prorrogação por quinze dias.

Em que pese o prazo médio utilizado pela CPSPAD exceder o previsto em lei, tal fato não constitui nenhum tipo de vício processual ou incide em prejuízo ao servidor acusado.

6.5.1 Incidência de gênero

No que se refere à classificação de gênero dos investigados nos PADs sumários, constatou-se que dezessete eram do gênero feminino e sete do masculino. Diferentemente dos PADs, nos PADs sumários não houve a apuração de reponsabilidade de mais de um servidor em um só processo. A legislação de regência é silente neste ponto.

Gráfico 5 – Incidência de gênero nos PADs sumários



Fonte: elaboração própria

O PAD sumário é utilizado para apuração da infração funcional de acúmulo irregular de cargos, empregos ou funções públicas, abandono de cargo e inassiduidade habitual. Ainda sobre o gênero investigado, identificou-se que dos vinte e quatro processos instaurados, catorze versavam sobre suposta acumulação ilícita de cargos públicos, dos quais onze eram servidores do gênero feminino e três do masculino.

Esses PADs sumários tendo servidores do gênero feminino como acusadas eram de funções públicas relativas a profissionais da área de saúde pública. Notou-se que a referida informação espelha o estipulado pelo Fundo de População das Nações Unidas “Covid-19: Um Olhar para Gênero” que após pesquisa concluiu que as mulheres ocupam 70% da força de trabalho nos serviços social e de saúde ao redor do mundo (UNFPA, 2020).

Segundo Hernandez e Viana (2020), a partir de dados coletados no Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), no Brasil 65% dos mais de seis milhões de profissionais atuantes na área da saúde pública e privada são mulheres. Nas carreiras de Fonoaudiologia, Nutrição e Serviço Social, as mulheres superam 90% de atuação.

Tabela 5 - Profissionais de saúde das categorias de Medicina, Enfermagem e Atenção Básica em Saúde segundo sexo, no Brasil.

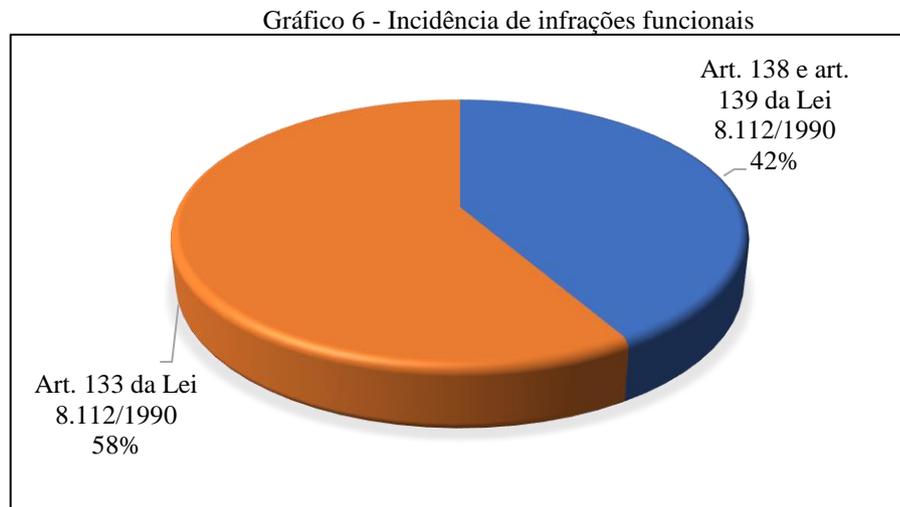
Profissão	Feminino		Masculino		Total Geral	
	n	%	n	%	n	%
Médicos	128.167	47,5%	141.743	52,5%	269.910	100%
Agentes Comunitários	212.546	77,8%	60.808	22,2%	273.354	100%
Enfermeiros	294.241	85,2%	51.026	14,8%	345.267	100%
Técnicos de Enfermagem	613.856	85,3%	106.189	14,7%	720.045	100%
Auxiliar de Enfermagem	236.985	85,9%	38.761	14,1%	257.746	100%
Total	1.485.795	78,9%	398.527	21,1%	1.884.332	100%

Fonte: Hernandez e Viana (2020), elaborada a partir de IPEA (2020) Atlas do Estado Brasileiro.

Os dados dispostos mostram a imensa contribuição das mulheres na área da saúde. Não obstante serem a maioria, as mulheres ainda convivem com desigualdades em função das diferenças salariais e menor representatividade em cargos de liderança e gestão. É imprescindível que o Estado adote políticas que visem a igualdade de condições entre os gêneros, tendo em vista o papel fundamental exercido pelas mulheres na área da saúde e sociedade.

6.5.2 Incidência de infrações funcionais

Para a consecução deste objetivo foram analisados os termos de indiciamentos dos PADs sumários e classificadas as irregularidades administrativas atribuídas aos servidores faltosos.



Fonte: elaboração própria

Da totalidade, 10 processos investigaram abandono de cargo e inassiduidade habitual e catorze processos a acumulação irregular de cargos públicos. O abandono de cargo é caracterizado por falta intencional do servidor ao trabalho pelo período superior a trinta dias, contados finais de semana, feriados e pontos facultativos. Esta infração funcional também constitui crime, conforme disposto no art. 323 do Código Penal. Em razão disso, o prazo prescricional para que o Estado possa sancionar o agente infrator com a penalidade de demissão é de três anos, desde que o fato esteja com apuração em andamento na esfera penal, nos termos do art. 109 do Código Penal (BRASIL, 2022; BRASIL,1990).

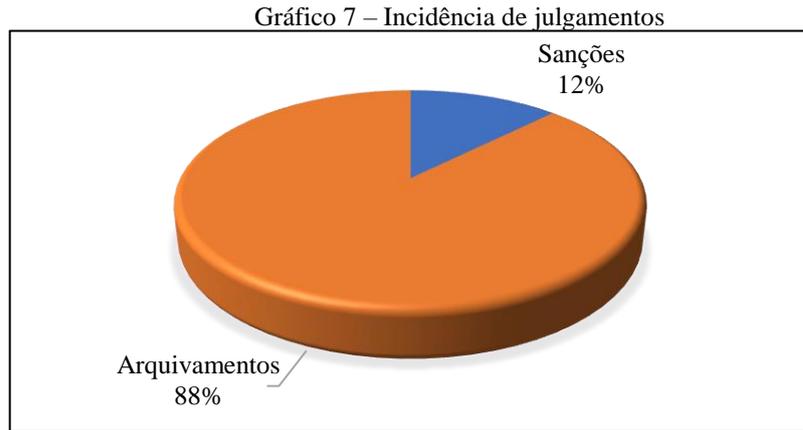
A inassiduidade habitual é definida pelas faltas imotivadas ao trabalho por sessenta dias, interpoladamente, em um período de doze meses, não carecendo ser ano civil, não incluídos feriados, pontos facultativos e finais de semana. A inassiduidade habitual não constitui crime,

de modo que seu prazo prescricional é o do inciso I do art. 142 da Lei 8112/1990 (BRASIL, 2022; BRASIL, 1990).

Por derradeiro, a acumulação irregular de cargos públicos reflete-se no duplo exercício de cargos, empregos ou funções públicas em desarmonia com o art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal. Entretanto há exceções no campo das normas infralegais, sendo possível a acumulação cargos, empregos ou funções públicas nas seguintes condições: a) dois cargos de professor, um de professor com outro técnico/científico, ou dois privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (CF/1988, art. 37, XVI); b) aposentado pode acumular um cargo eletivo ou em comissão (CF/1988, art. 37, § 10); c) vereador pode acumular um cargo (CF/1988, art. 38, III); d) magistrado ou membro do Ministério Público pode acumular um cargo de professor (CF/1988, art. 95, Parágrafo único, I, e art. 128, § 5º, II, d); e) militar em atividade só pode estar em atividade em outro cargo se ambos os cargos forem privativos de profissionais de saúde (CF/1988, art. 142, § 3º, II); f) aposentado pode acumular cargo efetivo fora das exceções previstas no art. 37, XVI, da CF/1988 enquanto permanecer em atividade, se a data de ingresso neste cargo foi anterior a 16/12/1998 e posterior à data da aposentadoria (EC 20/1998, art. 11); g) militar inativo pode acumular aposentadoria fora das exceções previstas no art. 37, XVI, da CF/1988, se a data de ingresso em ambos os cargos foi anterior a 16/12/1998 e já estava inativo quando ingressou no segundo cargo (EC 20/1998, art. 11); h) aposentado pode acumular outra aposentadoria fora das exceções previstas no art. 37, XVI, da CF/1988, se não houve exercício concomitante de ambos os cargos e se a segunda aposentadoria ocorreu antes de 16/12/1998 (Ag MS 32833, STF) (BRASIL, 2013).

6.5.3 Incidência de julgamentos

Para atingir esta meta, foram analisados e categorizados os julgamentos proferidos nos PADs Sumários. O gráfico abaixo apresenta, de forma visual, os resultados achados.



Fonte: elaboração própria

Do total de processos investigados, vinte e um servidores tiveram seus processos arquivados e três servidores foram penalizados. Das três penalidades, duas foram demissões e uma foi suspensão pela prática de abandono de cargo público e inassiduidade habitual.

Não houve imposição de sanção disciplinar pela prática de acúmulo irregular de cargos públicos. Deve-se isso à alteração legislativa promovida pelo Parecer nº AM-04 de 12/04/2019 da Advocacia-Geral da União (AGU), que superou o entendimento do Parecer GQ-145. O novo normativo, diversamente do anterior que limitava a 60 horas a jornada total semanal no acúmulo de cargos públicos, entendeu pela regularidade da acumulação de cargos ou empregos públicos com carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais desde que devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades envolvidos, por meio de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários e da ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos (BRASIL, 2019).

Por derradeiro, frente às penalidades aplicadas houve a interposição de dois recursos, não sendo nenhum provido e, por consequência, mantidas as penalidades.

6.6 Custo das Sinves

Para a consecução deste propósito, cada processo foi classificado sob a ótica da temporalidade, ou seja, tempo gasto em cada fase processual de acordo com a legislação de regência.

O tempo transcorrido nas fases processuais foram calculados em dias úteis. Em seguida, estimou-se 8 horas como a quantidade de horas úteis que totalizaria a quantidade de dias úteis, tendo em vista que as ações empreendidas pela CPSPAD se deram apenas em dias úteis e em 8 horas úteis.

Novamente cabe ressaltar que as atividades das subcomissões se desenvolveram em mais de um processo ao mesmo tempo, contudo a simultaneidade das atividades não causou prejuízo ao andamento de nenhum processo, pois os trâmites processuais dispõem de procedimentos que demandam o cumprimento de prazos tanto por parte da comissão quanto por parte do servidor acusado. Nesse ínterim, enquanto se aguardava o transcurso de prazo num processo, a subcomissão impulsionava outro. Na tabela abaixo apresenta-se o custo médio individualizado e total dos Sinves.

Tabela 6 – Custo total das Sinves

Processo	Nº de membros	Instauração	Inquérito (horas úteis)	Total
I.	2	22/5/2019	344	R\$ 123.387,72
II.	3	22/5/2019	344	R\$ 167.313,08
III.	2	5/8/2019	4624	R\$ 1.636.110,92
IV.	2	5/11/2018	1680	R\$ 595.583,56
V.	2	22/5/2019	1008	R\$ 358.071,88
VI.	2	22/5/2019	344	R\$ 123.387,72
VII.	2	22/5/2019	680	R\$ 242.143,56
VIII.	3	24/5/2019	128	R\$ 63.389,00
IX.	3	22/5/2019	152	R\$ 74.936,12
X.	3	18/6/2019	360	R\$ 175.011,16
XI.	3	11/6/2019	240	R\$ 117.275,56
XII.	2	5/8/2019	112	R\$ 41.389,64
XIII.	2	5/8/2019	192	R\$ 69.664,84
XIV.	3	20/5/2019	336	R\$ 163.464,04
XV.	3	20/5/2019	128	R\$ 63.389,00
XVI.	3	10/6/2019	224	R\$ 109.577,48
XVII.	3	20/5/2019	200	R\$ 98.030,36
XVIII.	3	20/5/2019	184	R\$ 90.332,28
XIX.	3	20/5/2019	1016	R\$ 490.632,44
XX.	3	20/5/2019	1168	R\$ 563.764,20
XXI.	3	20/5/2019	704	R\$ 340.519,88
XXII.	2	15/7/2019	344	R\$ 123.387,72
XXIII.	3	20/5/2019	3536	R\$ 1.703.080,04
XXIV.	3	20/5/2019	888	R\$ 429.047,80
XXV.	2	31/10/2019	376	R\$ 134.697,80
Total				R\$ 8.097.587,80

Fonte: elaboração própria

Da análise de consumo dos recursos financeiros na fase de inquérito das Sinves, verificou-se que 10% do total é alocado na subfase de instauração, 60% na subfase de instrução e 30% na subfase de relatório.

Logo, a maior taxa de aplicação dos recursos financeiros se dá na subfase de instrução. Cabe destacar que a Sinve tem o objetivo de coletar elementos, informações externas ou internas, com o intento de identificar autoria e materialidade de fato irregular, proporcionando

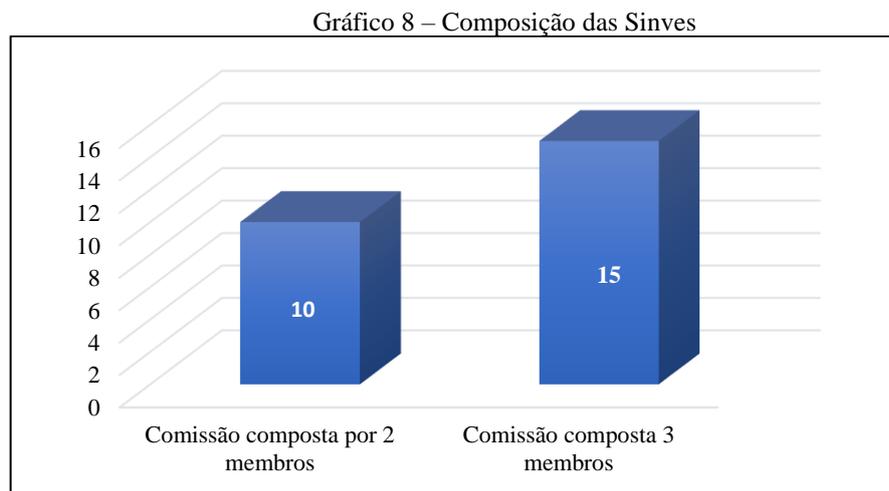
embasamento fático e teórico à autoridade julgadora acerca da necessidade de instauração ou não do processo administrativo acusatório. Vê-se, portanto, a justificativa para o maior consumo dos recursos financeiros na instrução, em razão de que os procedimentos adotados nessa fase constituem a essência da Sinve.

A análise temporal das Sinves demonstrou que o tempo médio usufruído pela CPSPAD na fase de instrução foi de 98,79 dias úteis. A Instrução Normativa CGU nº 14 de 14/11/2018 estipula que o prazo da Sinves será de sessenta dias, admitida uma única prorrogação por igual período.

Em que pese as métricas de pesquisa e de legislação serem diferentes, a primeira em dias úteis e a segunda em dias, e em consideração a quantificação dos finais de semana e feriados que não suspendem a fluência do prazo de investigação, é possível inferir que a CPSPAD excedeu, de forma mínima, o prazo previsto em lei. Todavia, tal fato não constitui nenhum tipo de vício processual.

6.6.1 Composição das comissões de Sinves

Para atingir esta meta, foram analisados e catalogados os atos de nomeação das comissões de Sinve. O gráfico abaixo apresenta, de forma visual, os resultados achados.



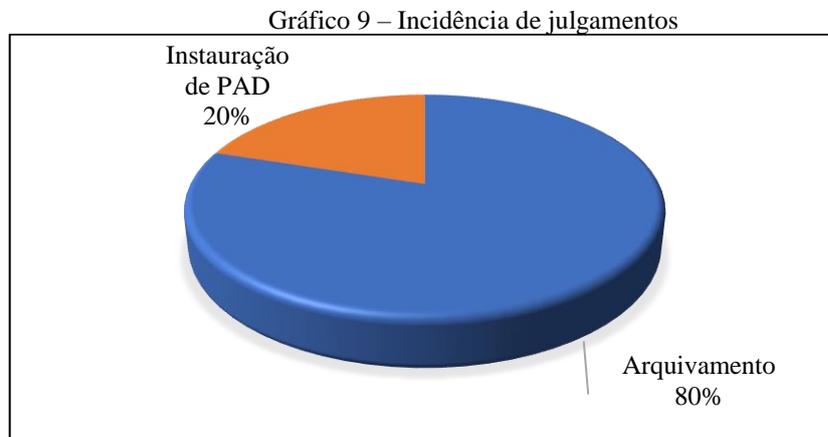
Fonte: elaboração própria

As comissões de Sinve possuíam a quantidade de membros diferentes, ora eram compostas por dois membros ora por três membros, diferentemente das comissões de PAD e PAD Sumário que sempre tiveram a mesma formação.

Isso se deve ao fato da discricionariedade legislativa atribuída à autoridade instauradora para compor o colegiado, visto que o art. 20 da IN CGU nº 14, de 14/11/2018, indica que a comissão de Sinve poderá ser composta de no mínimo um, dois ou mais servidores efetivos, atribuindo-se a um deles a função de presidente. Importante lembrar que para a comissão de Sinve não se exige estabilidade dos membros (BRASIL, 2018).

6.6.2 Incidência de julgamentos

Para atingir este objetivo, foram analisados e categorizados os julgamentos proferidos nas Sinves. O gráfico abaixo apresenta, de forma visual, os resultados achados.



Fonte: elaboração própria

Da totalidade investigativa, vinte processos foram arquivados e em cinco foi determinada a instauração de PAD. Em nenhuma hipótese identificou-se interposição de recurso em face do julgamento prolatado.

Com base nas informações coletadas concluiu-se que a estimativa de custo total de recursos financeiros implementados pela UnB na apuração dos processos executados pela CPSPAD foi de R\$ 39.876.630,52, sendo R\$ 27.747.492,96 em PADs, R\$ 4.301.549,76 em PADs sumário e R\$ 8.097.587,80 em Sinves.

No ano de 2019, o orçamento geral da UnB, totalizou R\$ 1.792 bilhão nas fontes de recursos do tesouro e próprios. Desse montante, R\$ 1.537 bilhão, ou 85,8%, foram destinados ao pagamento de despesas obrigatórias (pessoal ativo/inativo, benefícios e encargos sociais); R\$ 230 milhões, ou 12,8%, corresponderam a outras despesas correntes (ODC ou Custeio – de ações e planos orçamentários) e R\$ 25 milhões, ou 1,4%, para investimentos (UnB, 2019).

Em que pese o valor de R\$ 39.876.630,52 constituir um gasto considerável, verifica-se que este valor é equivalente a 2,22% do orçamento total da UnB. Sob a ótica dos elementos formadores do custo médio total, concluiu-se que 85,25% dos gastos efetuados nos processos investigativos são dos custos diretos concernentes à remuneração do colegiado disciplinar e da autoridade julgadora. Dessa forma, o custo direto referente à remuneração dos agentes públicos possuiu maior relevância na estimativa de custo total.

Por outro lado, o restante dos recursos financeiros, que correspondem a 14,75% executados nos procedimentos investigativos, referem-se aos custos indiretos que são diluídos para todos os usuários da UnB. Dessa forma, depreende-se que os custos indiretos possuem pequena representatividade no custo total.

Por fim, os custos referentes à remuneração dos procuradores federais não são suportados pela UnB, mas sim pela Advocacia-Geral da União (AGU), órgão originário dos advogados públicos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações conclusivas coligidas na presente dissertação decorrem de um estudo inicial e de estimativa simplificada do custo total de recursos financeiros empreendidos pela UnB no exercício da atividade investigativa, considerando a inovação incremental aplicada por essa instituição no que concerne à instauração de colegiado permanente disciplinar para avaliação de passivo processual.

Conforme relatado, a atribuição de valor monetário ao bem ou serviço prestado não está fadado ao estrito cumprimento de regras contábeis, de modo que caberá à organização, resguardado o cumprimento das normas legais, teóricas e contábeis, a definição do método de apropriação de custos que possua maior aderência à sua realidade, visando ao fornecimento de informações reais, palpáveis e fundamentais no processo decisório, independentemente do nível organizacional provedor do dado relevante e do tipo de organização.

Nesse sentido, ao correlacionar o objetivo do presente estudo com o método de custeio a ser aplicado, abre-se caminho para pesquisas futuras na UnB que visem calcular o custo referencial das comissões processantes ou, ainda, apreciar outros custos intrínsecos à atividade disciplinar, como os gastos suportados pela Administração Pública com as testemunhas, na realização de diligências em ambiente interno e externo, na nomeação e exercício de defensor dativo, na realização de perícias, etc.

Cumpre registrar que a instância disciplinar, por ser onerosa ao erário público e ao mesmo tempo de aplicação obrigatória, deve ser idealizada como o último recurso, ou seja, somente deve ser utilizada no momento em que as ferramentas de restabelecimento da regularidade administrativa não surtirem efeito, pois o direito punitivo necessita ser visto, observado e aplicado em último caso, de forma sensível, imparcial, sigilosa, excepcional, residual e sem excessos.

Considerando que o objetivo geral do estudo foi de pesquisar os processos investigativos da UnB, especialmente aqueles realizados sob a égide da CPSPAD, concluiu-se que o custo total dos processos investigativos realizados pela referida comissão foi de R\$ 39.876.630,52, sendo aplicados R\$ 27.747.492,96 em PAD, R\$ 4.301.549,76 em PAD Sumário e R\$ 8.097.587,80 em Sinve.

No que se refere às singularidades dos PADs, verificou-se que a maior ocorrência de instauração de processos acusatórios se deu para investigar servidores do gênero masculino. As infrações funcionais apuradas nos PADs que tiveram maior incidência foram: o descumprimento do dever de observar as normas legais e regulamentares (art. 116, inciso III, da Lei

8.112/1990); a inobservância do dever de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo (art. 116, inciso I, da Lei 8.112/1990); a infringência ao dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa (art. 116, inciso IX, da Lei 8.112/1990); a proibição de valer-se do cargo para proveito próprio ou outrem, em detrimento da dignidade pública (art. 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990); o descumprimento do regime de dedicação exclusiva imposto ao ocupante do cargo de professor do magistério superior (art. 20, inciso I, §2º, da Lei 12772/2012); e a prática de improbidade administrativa (art. 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990).

Constatou-se que a essência do ilícito administrativo funcional se encontrava no descumprimento do princípio da legalidade por parte do servidor público. Logo, a prática irregular, independentemente do seu grau de ofensividade, encontrou-se alicerçado na adoção de qualquer ação em contrariedade à norma legal, tendo o Estado a prerrogativa de sancionar o agente público responsável pelo ato, após o devido processo legal e resguardados os direitos do acusado.

Notou-se que em 76% dos PADs foi determinado o arquivamento processual. Não obstante a essa motivação conclusiva, destacou-se o pleno exercício do princípio da verdade material. Além disso, a expressiva quantidade de arquivamentos processuais demonstrou que o processo disciplinar não tem o escopo de punir o servidor público, mas sim de lhe prover a oportunidade de manifestar-se nos autos e usufruir de todos os meios legais para realizar sua defesa.

Observou-se que a maior incidência de instauração de PADs sumários foi para apuração do acúmulo de cargos, empregos e funções públicas na área da saúde pública, tendo servidores do gênero feminino no pólo passivo. Para tanto, essa constatação alinha-se ao comprovado pela ONU que, após pesquisa relacionada ao estudo do gênero e Covid-19, constatou que 70% dos profissionais de saúde pública ou privada no mundo eram do gênero feminino.

Verificou-se que 88% dos PADs sumários foram arquivados. Descobriu-se que a alteração legislativa para análise dos casos de acúmulo irregular de cargos públicos trazida no bojo do Parecer nº AM-04, editado anteriormente ao início da CPSPAD, causou impactos diretos na instrução e julgamentos dos PADs sumários.

Quanto às particularidades das Sinves, não foi possível aferir a incidência de gênero investigado, visto seu escopo de aplicação voltado para a investigação de “falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório”. (BRASIL, 2018).

Identificou-se diversidade na composição das subcomissões de Sinve, em concordância com a norma legal, destacando-se o pleno funcionamento do princípio do formalismo

moderado. A legislação da Sinve é silente quanto ao seu rito processual. Por derradeiro, em 80% das Sinves foi determinado o arquivamento processual, em função das razões e fundamentos acima expendidos.

Ademais, além dos resultados já apresentados, a presente pesquisa proporcionou como produto o mapeamento de três processos organizacionais para a UnB, dispostos no Apêndice A. Esses mapeamentos foram entregues à UnB por intermédio do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO). Espera-se que sejam capazes de fomentar ações que visem ao melhoramento da eficiência dos processos investigativos na UnB.

Detectou-se que o fator fundamental para o custo do processo foi o tempo gasto em sua execução. A duração do processo disciplinar foi responsável pelo tamanho do gasto financeiro suportado pela Administração. Além do mais, percebeu-se que o custo processual se associou diretamente ao tipo de processo disciplinar instaurado (PAD, PAD sumário ou Sinve), pois possuem composições colegiadas e ritos distintos o que, por sua vez, implica em maior ou menor tempo de trabalho nas atividades investigativas. Não menos importante, a complexidade do fato investigado também influenciou na extensão do prazo apuratório.

O presente estudo, com o fito de estimar os custos dos processos investigativos, foi capaz de fornecer à UnB um panorama dos gastos realizados para o desempenho da atividade administrativa investigativa e, a partir disso, suscitar o desenvolvimento de estratégias que visem à minimização dos custos processuais e ao aumento da eficiência dos processos disciplinares, em função da limitação dos recursos financeiros.

A presente pesquisa diferenciou-se de outras realizadas recentemente pela CGU (2012) e por Nóbrega e Tabak (2017) por não ter realizado somente a análise do custo direto, mas também ter verificado a influência do custo indireto no custo total do processo investigativo. Noutro giro, percebeu-se que tais pesquisas focaram na apuração do custo geral considerando os custos diretos em razão desses comporem mais de 85% do custo total, o que demonstra a importância do fator capital humano para o Estado.

Em razão do exposto, visando à melhoria da gestão dos processos investigativos, sugere-se a UnB que, dentro de suas condições, adote ações de capacitação dos servidores membros das comissões processantes, se possível de forma periódica, pois o processo disciplinar demanda a aplicação de técnicas e conhecimentos específicos. A capacitação tem o condão de dirimir a ocorrência de qualquer fator que impacte no trâmite processual.

Propõe-se também a promoção ou incentivo à capacitação da comunidade de servidores públicos da UnB acerca dos deveres e proibições dos servidores submetidos ao regime jurídico único dos servidores públicos civis da União (8.112/1990), dos ocupantes da carreira de

magistério federal superior, e legislações correlatas, visando à prevenção e inibição de práticas delitivas.

Não obstante, recomenda-se, ainda, a capacitação periódica dos servidores que atuam diuturnamente no setor responsável pela condução dos processos investigativos, visando ao aperfeiçoamento do juízo de admissibilidade e, por consequência, a redução de instauração desnecessária de procedimentos investigativos.

Cabe destacar que este trabalho possui grande importância institucional e acadêmica por ser contemporâneo e inovador, pois não se obteve conhecimento de pesquisa anterior que tivesse como objetivo a estimativa de custos dos processos investigativos da UnB.

Por outro lado, no tocante às dificuldades e limitações do presente estudo, evidencia-se a ausência de medidores de consumo de energia elétrica e água potável individuais nas instalações prediais da UnB e a não identificação de pesquisa anterior que proporcionasse comparações capazes de avaliar o amadurecimento da UnB no decorrer dos anos nas atividades administrativas investigativas.

O estudo comprovou que a inovação incremental da CPSPAD cumpriu com o objetivo para o qual foi estabelecida, proporcionando a regularização das pendências investigativas, ainda que de forma tardia, mas que contribuíram para o crescimento da área especializada. Ademais, ante aos resultados já apresentados anteriormente, atesta-se que o objetivo geral e específicos provisionados na presente pesquisa foram atingidos em sua plenitude.

Por fim, cumpre ressaltar, que o presente estudo não tem a intenção de esgotar a discussão do tema, de modo que se propõe como pesquisa futura a análise de eficiência dos processos disciplinares feitos na UnB ou a estimativa de custo referencial dos processos disciplinares realizados hodiernamente na UnB.

REFERÊNCIAS

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; GARCIA, Evelin Naiara. Inovação, propriedade intelectual e barreiras técnicas. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 217, p. 223-242, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p223.pdf. Acesso em: 3 out. 2020.

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, 1999, nº 1, p. 37- 63.

ALVES, Léo da Silva Alves. **Quanto custa um processo administrativo disciplinar?** SE-DEP, 1998. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/quanto-custa-um-processo-administrativo-disciplinar/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ANDREASSI, Tales. **Gestão da Inovação Tecnológica**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2012. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522108404/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BESSANT, John; TIDD, Joe. **Inovação e Empreendedorismo**. Porto Alegre: Grupo A, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582605189/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. [(Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Súmula Vinculante nº 5, de 16 de maio de 2008**. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1199#:~:text=A%20CF%2F1988%20\(art.,e%20recursos%20a%20ela%20inerentes](https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1199#:~:text=A%20CF%2F1988%20(art.,e%20recursos%20a%20ela%20inerentes). Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Acórdão nº 1151/2013 – Plenário**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2013&colegiado=PLENARIO&númeroAcordao=1151&>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018**. Regulamenta a atividade correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33694/19/IN%20n.%2014_14-11-2018_regulamenta%20SISCOR.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 18 de novembro de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Parecer nº AM-04**. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-04-19.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BOTELHO, Martinho Martins; RAMOS, Samuel Ebel Braga. **Análise Econômica do Direito Penal: Uma abordagem para uma possível pena ótima**. *Economic Analysis of Law Review*. EALR, V. 10, nº 3, p.191-204, Set-Dez, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22 ed. rev., ampl., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Roteiro de Direito Constitucional**. 3. ed. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

CHANG, Haa Jong. **Economia: modo de usar**. Tradução de Isa Mara Lando e Rogério Galindo. São Paulo: Portfólio-Peguin, 2015.

CHRISTENSEN, Clayton M. **O Dilema da Inovação: Quando as Novas Tecnologias Levam Empresas ao Fracasso**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP34.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DÓRIA, Adriana Sodré; SANO, Hironobu; LIMA, Jessyka Pereira; SILVA, Antônio Fabrício Soares Bispo Santos. Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, 2017, p. 285-318.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14 ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRANJEIRO, José Wilson; CARDOSO, Rodrigo. **Direito Administrativo Simplificado**. 2. ed. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

GIL. Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais, Journal Of Institutional Studies**, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.

HERNANDES, E. S. C.; VIEIRA, L. **A guerra tem rosto de mulher: trabalhadoras da saúde no enfrentamento à Covid-19**. ANESP, 2020. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/16/a-guerra-tem-rosto-de-mulher-trabalhadoras-da-sade-no-enfrentamento-covid-19>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ISIDRO-FILHO, Antônio. **Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período de 1999 a 2014**. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. 2016. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-04-03.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

LEONE, George Sebastião G.; LEONE, Rodrigo Jose G. **Curso de contabilidade de custos**. 4ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2010. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488704/>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018080/>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MATTOSINHOS, Eduardo Nunes. O impacto das relações interpessoais na qualidade do serviço público brasileiro: análise da estrutura informal entre os servidores. **Estação Científica - Juiz de Fora, nº 12**, julho – dezembro de 2014. Disponível em: http://portal.estacio.br/docs%5Crevista_estacao_cientifica/08.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13 ed. rev., atual. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes Meireles. **Direito administrativo brasileiro**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MICHEL, Maria H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**, 3ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0359-8/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da Atividade Disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, V. 11, nº 2, p. 212-234, Jul-dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. [S.l.]: OCDE; FINEP, c2005. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/detalhe/Manuais/OCDE-Manual-de-Oslo-3-edicao-em-portugues.pdf>. Acesso em: 8 set. 2022.

PADOVEZE, Clóvis L. **Contabilidade de custos**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2014. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522113835/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

PEREIRA, Fernando Lauro; JACOBSEN, Alessandra de Linhares; MARTINA, Jean Everson; LENGLER, Fernando Ramos. A importância da inovação na gestão de processos administrativos da universidade pública, por meio da implementação da tecnologia de certificação digital. **Revista da UNIFEBE**, ISSN 2177742X, Brusque, v.1, nº 1, mai/ago. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://www.feevale.br/institucional/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>. Acesso em 15 jan. 2023.

RIBEIRO, Osni M. **Contabilidade de custos. (Série fácil)**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502621848/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

SANTOS, Marinéia Almeida dos. **Contabilidade de custos**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância, 2018.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997. 228 páginas

SILVA, Marcos Luiz da Silva. Princípios Supralegais do Processo Administrativo. **Revista da Advocacia Geral da União**, v. 4, n. 06, 1 maio 2005.

SOUZA, Motaui Ciocchetti. **Administração Pública**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/411/edicao-1/administracao-publica>. Acesso em: 10 maio 2022.

TEIXEIRA, Clarissa Stefani. BIZ, Alexandre Augusto. TEIXEIRA, Milena Maredmi Corrêa. **Inovação e suas características**: alinhamento conceitual. São Paulo: Perse, 2019. Disponível em: <http://centrosdeinovacao.sc.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/20.Inova%C3%A7%C3%A3o-e-suas-caracter%C3%ADsticas.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

UNFPA – United Nations Population Fund. Covid19: **Um olhar para o Gênero**. Resumo Técnico, março 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/um-olhar-para-g%C3%AAnero>. Acesso em: 23 fev. 2023.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de Gestão ano 2019**. Brasília, DF: UnB, 2019. Disponível em: https://www.dpo.unb.br/images/dpl/PUB_RG2019_310820_v1_aprovado-CAD.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de Gestão ano 2021**. Brasília, DF: UnB, 2021. Disponível em: https://www.dpo.unb.br/images/dpl/2021/Relatrio_de_Gesto_UnB_2021.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Anuário estatístico ano 2019**. Brasília, DF: UnB, 2019. Disponível em: <https://dpo.unb.br/images/phocadownload/unbemnumeros/anuarioestatistico/AnuarioEstatistico2019.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Ato da Reitoria nº 944/2019, de 7 de maio de 2019**. Institui a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, DF: Reitoria, 2019. Disponível em: https://sei.unb.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_pesquisar&acao_origem=publicacao_pesquisar&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 15 ago. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Ato da Reitoria nº 1650/2019, de 15 de julho de 2019**. Delega competência aos dirigentes de Unidades Acadêmica e Administrativa, Centros e Órgãos Complementares para, no âmbito de suas atribuições, instaurarem sindicância investigativa, e dá outras providências. Brasília, DF: Reitoria, 2019. Disponível em: https://sei.unb.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_pesquisar&acao_origem=publicacao_pesquisar&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 10 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Estatuto e Regimento Geral**. Brasília, DF: Reitoria, 2022. Disponível em: https://unb.br/images/Documentos/Estatuto_e_Regimento_Geral_UnB.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

APÊNDICE A

Roteiro de entrevistas com Procuradores Federais e Procurador-Chefe Federal

Qual o tempo médio despendido por Procurador para análise e emissão de parecer nos processos investigativos, se possível referir ao mês de julho do ano de 2019? Esse tempo compreende o recebimento do processo e a entrega com o parecer.

Roteiro de entrevista com a Reitora

Qual tempo médio despendido pela Magnífica Reitora para julgar os processos investigativos em 2019?

APÊNDICE A – Tabela Sinve

NUP	INSTAURAÇÃO	INQUÉRITO (dias úteis)	INQUÉRITO (horas úteis)	DECISÃO (dias úteis)	DECISÃO (horas úteis)
1	22/5/2019	43	344	12	96
2	22/5/2019	43	344	3	24
3	5/8/2019	578	4624	36	288
4	5/11/2018	210	1680	540	4320
5	22/5/2019	126	1008	42	336
6	22/5/2019	43	344	43	344
7	22/5/2019	85	680	35	288
8	24/5/2019	16	128	6	48
9	22/5/2019	19	152	6	48
10	18/6/2019	45	360	89	712
11	11/6/2019	30	240	98	784
12	5/8/2019	14	112	57	456
13	5/8/2019	24	192	102	816
14	20/5/2019	42	336	18	144
15	20/5/2019	16	128	8	64
16	10/6/2019	28	224	3	24
17	20/5/2019	25	200	14	112
18	20/5/2019	23	184	14	112
19	20/5/2019	127	1016	84	672
20	20/5/2019	146	1168	633	5064
21	20/5/2019	88	704	160	1280
22	15/7/2019	43	344	128	1024
23	20/5/2019	442	3536	42	336
24	20/5/2019	111	888	21	168
25	31/10/2019	47	376	42	336

APÊNDICE A – Tabela PAD sumário

NUP	INSTAURAÇÃO	INQUÉRITO (dias úteis)	INQUÉRITO (horas úteis)	DECISÃO (dias úteis)	DECISÃO (horas úteis)
1	30/9/2019	47	376	75	600
2	11/7/2019	106	848	192	1536
3	5/8/2019	45	360	22	176
4	20/5/2019	119	952	22	136
5	20/5/2019	43	344	3	24
6	20/5/2019	35	280	8	64
7	20/5/2019	119	952	17	136
8	20/5/2019	43	344	3	24
9	20/5/2019	35	280	8	64
10	20/5/2019	35	280	3	24
11	5/6/2019	4	32	8	64
12	6/6/2019	10	80	92	736
13	28/5/2019	107	856	90	720
14	5/6/2019	32	256	3	24
15	29/5/2019	21	168	10	80
16	31/5/2019	33	264	35	280
17	6/6/2019	3	24	8	64
18	7/6/2019	96	768	56	448
19	10/6/2019	20	160	8	64
20	10/6/2019	31	248	3	24
21	10/6/2019	41	328	3	24
22	3/10/2019	51	408	12	96
23	12/12/2019	46	368	47	376
24	5/8/2019	384	3072	34	272

APÊNDICE A – Tabela PAD

(continua)

NUP	INSTAURAÇÃO	INQUÉRITO (dias úteis)	INQUÉRITO (horas úteis)	DECISÃO (dias úteis)	DECISÃO (horas úteis)
1	27/6/2019	142	1136	50	400
2	27/6/2019	142	1136	138	1104
3	27/6/2019	599	4792	159	1272
4	27/6/2019	236	1888	29	232
5	27/6/2019	446	3568	40	320
6	5/8/2019	650	5200	137	1096
7	10/6/2019	131	1048	108	864
8	11/6/2019	112	896	59	472
9	11/6/2019	84	672	36	288
10	5/8/2019	84	672	44	352
11	13/6/2019	1110	7072	27	216
12	11/6/2019	28	224	3	24
13	23/5/2019	441	3528	99	792
14	20/5/2019	256	2048	78	624
15	10/7/2019	116	928	59	472
16	13/8/2019	345	2760	32	256
17	23/9/2019	149	1192	39	312
18	20/5/2019	44	352	12	96
19	20/5/2019	53	424	28	224
20	20/5/2019	160	1280	55	440
21	19/9/2019	48	384	72	576
22	5/8/2019	70	560	12	96
23	22/8/2019	74	592	28	224
24	20/5/2019	179	1432	30	240
25	20/5/2019	31	248	14	112

(conclusão)

NUP	INSTAURAÇÃO	INQUÉRITO (dias úteis)	INQUÉRITO (horas úteis)	DECISÃO (dias úteis)	DECISÃO (horas úteis)
26	20/5/2019	170	1360	48	384
27	13/8/2019	157	880	43	344
28	19/8/2019	160	1280	27	216
29	19/8/2019	160	1280	164	1312
30	19/8/2019	198	1584	29	232
31	19/8/2019	275	2200	48	384
32	1/8/2019	97	776	38	304
33	26/2/2019	119	656	21	168
34	5/8/2019	437	3496	24	192

APÊNDICE A – Tabela de depreciação

Regis- tro	Especificação	Denominação Conta	Código Custo	Taxa depreci- ação	Vida útil	Data In- corpora- ção	Valor do Bem	Valor De- preciável	Depreciação Mensal	Nº Me- ses	Valor Atual
417952	MESA	MOBILIÁRIO EM GERAL	011	10	10	16/7/2014	R\$ 835,46	R\$ 751,91	R\$ 6,27	59	R\$ 369,69
417969	POLTRONA ESPALDAR ALTO, COM BRAÇOS	MOBILIÁRIO EM GERAL	011	10	10	16/7/2014	R\$ 917,23	R\$ 825,51	R\$ 6,88	59	R\$ 405,88
419846	MICROCOM- PUTADOR TIPO PC	EQUIPAMENTOS DE PROCESSA- MENTO DE DA- DOS	011	10	5	22/8/2014	R\$ 2.666,00	R\$ 2.399,40	R\$ 39,99	58	R\$ 2.319,42
423002	MONITOR DE VÍDEO	EQUIPAMENTOS DE PROCESSA- MENTO DE DA- DOS	011	10	5	6/10/2014	R\$ 501,00	R\$ 450,90	R\$ 7,52	56	R\$ 420,84

APÊNDICE A - MAPEAMENTO ORGANIZACIONAL Sinve

