



Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA

Reitoria  
Assessoria de PADs e Sindicâncias

OFÍCIO Nº 10/2021/APS

Porto Alegre, 23 de agosto de 2021.

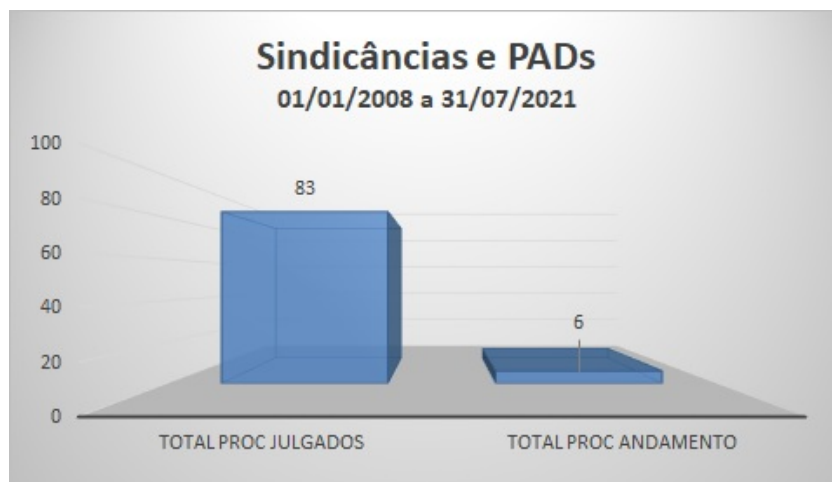
À Reitora  
Senhora Lucia Campos Pellanda**Assunto: Relatório de processos disciplinares julgados e processos em andamento no período de 01/01/2008 a 31/07/2021.**

Senhora Reitora,

1. Considerando-se o Planejamento Estratégico da Gestão para o quadriênio 2021-2025, que inclui estudo para a instituição da Política de Mediação e Práticas Restaurativas, a qual constituirá a mediação como forma de resolução de conflitos em fase anterior à eventual instauração de processos disciplinares, apresento o **relatório de processos julgados e processos em andamento no período de 01/01/2008 a 31/07/2021** para sua apreciação (ev. 1238489).
2. Os dados consolidados referem-se aos seguintes tipos de procedimentos disciplinares:
  - a) PAD – Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário, que abrange a investigação de quaisquer faltas funcionais por descumprimento de deveres, obrigações e responsabilidades, por ação ou omissão do servidor, previstas no Regime Disciplinar instituído no Título IV da Lei n. 8.112/1990, e cuja aplicação de penalidades inclui todos os tipos previstos no art. 127 da citada Lei (advertência, suspensão até 90 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada);
  - b) Rito Sumário – Processo Administrativo Disciplinar em rito sumário, que abrange a investigação das faltas relativas à inassiduidade habitual, ao abandono de cargo e à acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, todas puníveis com demissão;
  - c) Sindicância (acusatória), com rito ordinário similar ao PAD, a qual abrange a apuração de responsabilidade do servidor por infrações de menor gravidade, quando não cabível TAC ou TCA, com aplicação das penalidades de advertência ou suspensão de até 30 dias.
3. De acordo com os registros do Sistema CGU-PAD, no período de 01/01/2008 a 31/07/2021 a UFCSPA instaurou 89 (oitenta e nove) procedimentos disciplinares, assim distribuídos:

Quadro Geral Processos (julgados + em andamento)	
Tipo Processo	Nº de Procedimentos
PAD 8112/90	65
Sindicância	13
Rito Sumário(Lei 8.112/90)	11
<b>Total de Procedimentos</b>	<b>89</b>

4. Desse total, 83 (oitenta e três) processos encontram-se finalizados, concluídas as respectivas fases de julgamento pela Reitoria, e 06 (seis) – todos procedimentos de PAD – se encontram em fase de instrução pelas respectivas comissões apuratórias.



5. Os processos julgados no período correspondem à 116 (cento e dezesseis) investigações de possíveis faltas disciplinares de servidores, apresentando os seguintes resultados:

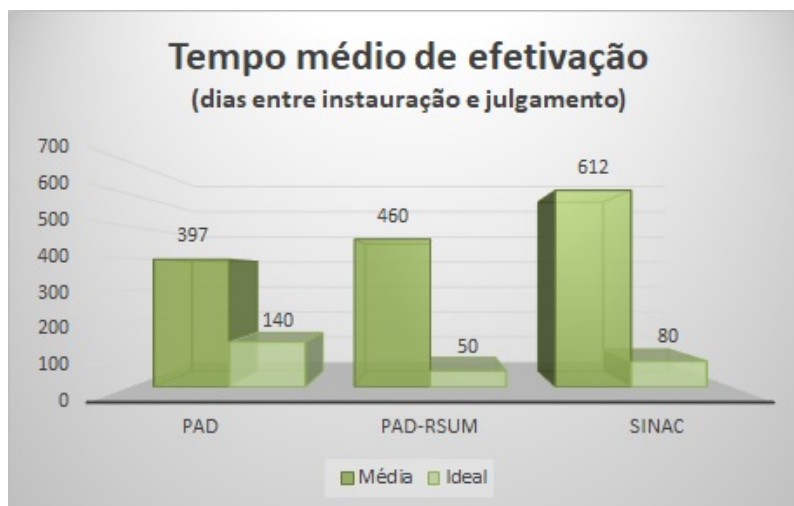


6. Veja-se que o número de processos cujos servidores foram absolvidos ou não foram indiciados, resultando no arquivamento dos processos, corresponde a 75,9% do total de apurações realizadas.

7. Na pesquisa para a dissertação de mestrado “A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta em procedimentos disciplinares” (2015), disponível no repositório da CGU\*, o mestrando estimou que o custo médio de um PAD, à época, era de aproximadamente R\$ 67.127,00.

8. Partindo-se desta premissa, com base nos dados apurados infere-se que a UFCSA teve, ao longo do tempo, elevado custo financeiro com medidas processuais finalísticas que resultaram ineficazes, em virtude da instauração de processos disciplinares sem a consistente investigação prévia que angariasse elementos mínimos de evidenciação da materialidade das supostas irregularidades.

9. Some-se a isso o tempo médio empreendido pelas comissões disciplinares para dar cumprimento às fases de instrução, defesa e relatório, indispensáveis nos procedimentos disciplinares para a garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, conforme demonstra-se a seguir:



10. O relatório em anexo (ev. 1238489) contém o cálculo de dias decorridos entre a data da instauração de cada processo e a data do julgamento. Em sua maioria os prazos extrapolam os limites de razoabilidade. Como alerta, observe-se o tempo decorrido, também, em alguns dos processos em andamento.
11. Em análise preliminar, infere-se que o fator preponderante para o elevado tempo médio de efetivação dos processos é decorrente do (ou pela ausência de) planejamento de trabalho das comissões.
12. Se os servidores membros de comissões disciplinares dedicassem tempo exclusivo ou, minimamente, semanal para a condução dos procedimentos, acredita-se que haveria redução substancial no tempo decorrido para a realização dos trabalhos.
13. O maior risco para o desenvolvimento de processos disciplinares que perduram ao longo do tempo, muitas vezes em função de irregularidades com menor potencial ofensivo, é a ocorrência da *prescrição*, ou seja, a extinção do direito de a Administração punir seus agentes, em razão de expirado o prazo estabelecido.
14. A Lei nº 8.112/1990 estabelece que:
- a) (art. 142, §1º) o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido;
  - b) (art. 142, §3º) a abertura de sindicância (acusatória) ou a instauração de PAD interrompe a prescrição até a decisão final pela autoridade competente (Reitora);
  - c) (art. 142, §4º) interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.
15. No entendimento da CGU, temos:



## Interrupção do prazo prescricional no PAD



16. O período de interrupção da prescrição (suspensão da contagem do prazo prescricional que ocorre somente uma vez no decurso no processo) é de:

- a) PAD rito ordinário – 140 dias
- b) PAD rito sumário – 50 dias
- c) SINAC (Sindicância Acusatória) – 80 dias

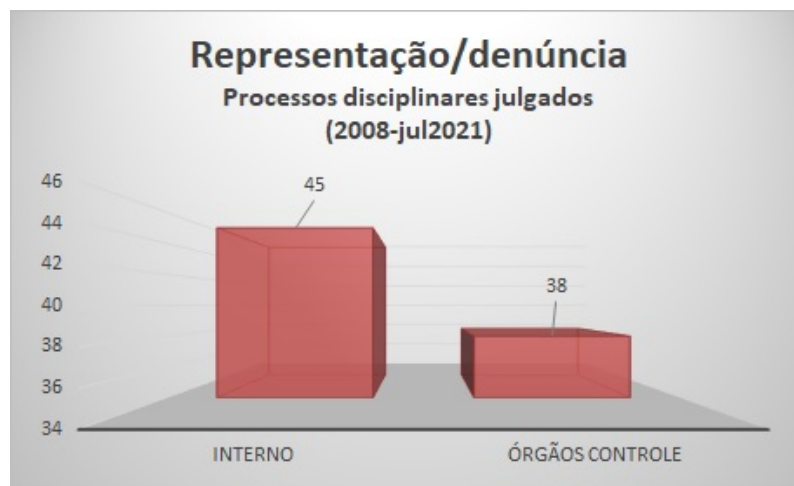
17. De acordo com a jurisprudência, a data em que o fato se tornou conhecido é aquela em que a autoridade competente para a instauração do processo tomou ciência. A CGU considera para esse fim a data em que o processo – denúncia, notícia ou representação – aportou e foi recebido pela unidade da autoridade competente – Reitoria para a UFCSPA.

18. A partir da data de ciência do fato irregular, a pretensão punitiva da Administração Pública prescreverá em (Lei 8.112/1990, art. 142, I, II, III):

- a) 180 dias para advertência;
- b) 2 anos para suspensão;
- c) 5 anos para demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão.

19. O marco inicial do prazo prescricional será a data de ciência do fato irregular pela Reitoria. Instaurado o processo disciplinar, o prazo se reiniciará após decorrido o respectivo prazo de interrupção.

20. Quanto à forma de recebimento da denúncia, notícia ou representação da possível falta disciplinar, no caso da UFCSPA para os processos julgados, têm-se 54,3% partindo de canais internos e 45,7% por meio de apontamento dos órgãos de controle (CGU, TCU, MPF), especialmente para as irregularidades de acúmulo de cargos e atuação como administrador ou gerente de empresa.



21. Os órgãos de controle fizeram apontamentos para investigação de servidores em 2010, 2011 e 2016 e os respectivos processos foram abertos até os anos subsequentes.

22. O gráfico seguinte demonstra a distribuição das investigações instauradas cujos processos foram julgados ao longo do tempo:



23. E, finalmente, o resumo dos principais assuntos objeto de investigação nos processos julgados entre 2010 e jul./2021:



24. A legislação e a jurisprudência são bastante claras quanto ao tratamento das questões pontuadas.

O que diz a legislação federal:

a) **acúmulo de cargos/pensões**

**Constituição Federal, 1988**

“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: . (...)

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) a 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; (...)

Art. 40. (...)

§11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.”

#### Lei 8.112/1990

#### **“Da Acumulação**

Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

§ 3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade.

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica.

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.”

#### **b) deveres e proibições funcionais**

#### Lei 8.112/1990, arts. 116 e 117

#### **“Dos Deveres**

Art. 116. São deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com presteza:
  - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
  - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
  - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.”

#### **“Das Proibições**

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:

- I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e
- II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses.”

#### **c) atuação como administrador/gerente de sociedade**

Lei 8.112/1990, art. 117, X: “participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;”

#### **d) descumprimento de DE**

Lei 8.112/1990, art. 117, XVIII: “exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;”

Lei 12.772/2012, art. 20, § 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.”

#### **e) desaparecimento de bens patrimoniais**

Instrução Normativa nº 205/1988/SEDAP, arts. 9º e 10:



“9. É obrigação de todos a quem tenha sido confiado material para a guarda ou uso, zelar pela sua boa conservação e diligenciar no sentido da recuperação daquele que se avariar.”

“10. Todo servidor público poderá ser chamado à responsabilidade pelo desaparecimento do material que lhe for confiado, para guarda ou uso, bem como pelo dano que, dolosa ou culposamente, causar a qualquer material, esteja ou não sob sua guarda.”

Lei 8.112/1990, arts. 122, 123 e 124:

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

### Possíveis medidas para a qualificação dos procedimentos investigativos e contraditórios

#### a) substituição do modelo teórico narrativo pelo modelo probatório para a realização dos trabalhos das Comissões

25. Em constante aperfeiçoamento dos procedimentos disciplinares, a CGU orienta fortemente o abandono do modelo narrativo, usualmente utilizado pelas comissões em processos investigativos e contraditórios, substituindo-o pelo modelo probatório, com base na matriz de responsabilização. A Administração terá um ganho substancial na análise de admissibilidade dos processos, como se percebe no seguinte quadro comparativo:

Modelo Narrativo (estrutura tradicional)	Modelo Probatório (estrutura atualizada)
Mera busca por indícios de autoria e materialidade	Simple indícios não bastam
Foco na narrativa	Foco na identificação de condutas e provas
Baixa preocupação probatória	Obsessão probatória
Documento longo e repleto de adjetivação –“eloquência acusatória”	Documento curto e sem adjetivação –“eloquência probatória”

Consequências da estrutura tradicional	Consequências da estrutura atualizada
Falta de clareza para o investigado	Investigado sabe a razão do processo
Falta de clareza para a comissão	Comissão sabe o que deve apurar
Falta de clareza para a autoridade instauradora	Autoridade decide instaurar com convicção
Falta de delimitação do escopo	Ausência de fato conexo
Nenhuma definição de estratégia	Ampla definição de estratégia
Distanciamento do processo disciplinar	“Projetização” do PAD
Duração não razoável do processo	Processos mais céleres

Fonte: CGU (capacitação sobre Admissibilidade)

#### b) planejamento dos trabalhos investigativos

26. Com o uso da matriz de responsabilização, as comissões poderão planejar suas atividades de forma a facilmente verificar quais são os elementos faltantes para a análise dos processos e, ainda, desenvolver um cronograma para a efetivação dos trabalhos.

Matriz de Responsabilização				
Fato/Conduta	Agente	Elementos de informação	Elementos faltantes	Possível tipificação
Descrição do evento supostamente irregular.	Agente vinculado à irregularidade.	Descrição e localização de informações que apontam para a ocorrência do fato e sua vinculação ao agente.	Indicação de fontes de provas e meios de consultas possíveis.	Tipologia da conduta praticada.

#### c) relatório final com estrutura de Nota Técnica

27. Ao final dos trabalhos, o relatório resumido em formato de Nota Técnica trará os elementos significativos da análise, de forma mais clara e objetiva.



Elementos da Nota Técnica
1. Contextualização
2. Conduta
3. Agente
4. Elementos de Informação
4.1 prova 1
4.2 prova 2
4.3 prova 3
5. Possível tipificação
6. Prescrição
7. Registros relevantes
8. Recomendações

Fonte: CGU (capacitação sobre Admissibilidade)

28. A importância do uso e da qualificação dos processos investigativos (Sindicância Investigativa/ Investigação Preliminar Sumária) é fundamental em garantia do cumprimento da Lei nº 13.869/2019, cujo descumprimento aos arts. 27, 30 e 31 penalizam a Administração por:

- a) instaurar procedimentos sem indícios de infração administrativa;
- b) proceder à persecução administrativa sem justa causa;
- c) estender injustificadamente a investigação.

29. Da análise efetuada, ressalta-se a importância da consideração às seguintes premissas:

- a) o exame de admissibilidade para o tratamento das irregularidades funcionais deve ser embasado em procedimentos investigativos qualificados e objetivos;
- b) para irregularidades de menor potencial ofensivo apuradas em investigação prévia, desde que cumpridas as condições, dê-se preferência ao Termo de Ajustamento de Conduta.

30. Coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos acerca do *relatório de processos julgados e processos em andamento no período de 01/01/2008 a 31/07/2021* objeto deste processo.

Respeitosamente,

MIRIAM BORTOLACI  
Assessora Especial da Reitoria para PADs e Sindicâncias

\*[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao\\_Eficiencia\\_Economica\\_TAC.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf)



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Bortolaci, Assessora Especial da Reitoria**, em 23/08/2021, às 17:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufcspa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufcspa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1238487** e o código CRC **83607A83**.