

**CUSTOS DA ATIVIDADE DISCIPLINAR NO PODER EXECUTIVO
FEDERAL***

COSTS OF DISCIPLINARY ACTIVITY IN THE FEDERAL EXECUTIVE BRANCH

Antonio Carlos Vasconcellos Nobrega^{**}
Benjamin Miranda Tabak^{***}

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo discorrer sobre os custos aproximados da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal, notadamente na condução de procedimentos correccionais (sindicância e processo administrativo disciplinar). Assim, inicialmente será apresentada, de modo sucinto, a base normativa que rege a atividade correccional relativa aos servidores públicos que integram a máquina pública federal, de modo que possa ser compreendida a marcha processual de um procedimento disciplinar. Posteriormente, com base em dados obtidos junto à Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, será feita uma estimativa dos custos de cada fase de um processo administrativo disciplinar, de modo que seja possível inferir quais são os valores totais suportados pelo erário com tal atividade. Ao final, o quadro delineado nos capítulos anteriores será exposto de modo analítico, com o escopo de permitir que as conclusões apresentadas possam colaborar para futuras políticas públicas na área disciplinar.

Palavras-chave: processo administrativo disciplinar, sindicância, custos, atividade correccional.

* Recebido em 05.09.17
Aceito em: 17.11.17

^{**} Advogado, ocupa atualmente o cargo de Corregedor-Geral da União e Conselheiro do COAF. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2015), pós-graduado em Direito Empresarial pela FGV (2007) e em Direito do Consumidor pela EMERJ (2005). Auditor da CGU e Advogado. Anteriormente ao ingresso no serviço público, atuou como advogado nos ramos empresarial e de seguros. **E-mail: antonio.nobrega@cgu.gov.br.**

^{***} Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EPPG). Brasília – DF. O autor agradece o apoio financeiro do CNPq **E-mail: benjaminm.tabak@gmail.com.**

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss the approximate costs of the disciplinary activity in the Federal Executive Branch, with emphasis specifically in administrative procedures. First, the legal framework governing this activity regarding federal public servants will be presented in a short way. Subsequently, based on data obtained from the Office of the Comptroller General, the central body of the disciplinary System of the Federal Executive Branch, a cost estimate of each phase of an administrative procedure will be presented, to make possible to infer the total values supported by the treasury with such activity. In the end, the framework outlined in the previous chapters will be presented in an analytical way, with the scope of supporting future public policies in the disciplinary area.

Keywords: administrative disciplinary process, syndication, costs, correctional activity.

1. INTRODUÇÃO

A escassez dos recursos públicos é tema sempre trazido à baila em seminários, congressos e nos mais diversos artigos acadêmicos acerca do desempenho da máquina pública estatal. Utilizado como justificativa da ineficiência de serviços públicos de sucessivos governos nas esferas federal, estadual e municipal, a baixa disponibilidade de verbas no erário é um elemento recorrente na história do Brasil.

Apesar do inegável cenário de carência de recursos que se perpetua em nosso País, o que naturalmente já poderia ser apontado como um dos fatores de impedimento ou, no mínimo, inibidor de uma atuação mais satisfatória da máquina estatal, a ausência de um efetivo controle dos gastos públicos, decorrente de uma gestão ineficiente e impulsionada por interesses políticos imediatistas, impede o advento de um Estado que atenda aos anseios da sociedade, no curto, médio e longo prazos.

Dentro desse cenário, o desconhecimento da verdadeira dimensão dos custos suportados pelo erário na manutenção de certas atividades é um problema que contribui para esse cenário de ineficiência aqui apontado. Efetivamente, tanto nas atividades voltadas para o particular (obras, serviços públicos etc), quanto naquelas voltadas para o próprio funcionamento da máquina pública, o desconhecimento do real tamanho dos custos que serão suportados pelos cofres dos governos com determinada atividade ou é desconhecido ou se apresenta em descompasso com os cálculos inicialmente previstos.

O presente trabalho tem como escopo, justamente, demonstrar quais os custos suportados com uma atividade específica, e idealmente indispensável, dentre as muitas realizadas pela Administração Pública: o exercício do poder disciplinar¹.

Busca-se, deste modo, demonstrar, nos parágrafos subsequentes, qual o custo médio que é suportado pelo poder público na condução de um procedimento correcional, principal instrumento utilizado na responsabilização de servidores públicos e que concretiza a manifestação estatal em sua vertente disciplinar, também chamada de correcional.

Inicialmente, serão discutidas algumas questões preliminares acerca do poder disciplinar e o modo como é exercido pela Administração Pública. Qual o fundamento do poder

¹ O artigo se insere na tradição da literatura de Análise Econômica do Direito que enfatiza a importância de realizar análise de custo benefício (Gico Jr, 2010; Tabak, 2015; Siqueira et al., 2017; Paulino e Tabak, 2017, Rios e Tabak, 2014; Silva Neto e Tabak, 2017).

correcional? Qual é a espécie de vínculo que se estabelece entre o servidor público e a Administração? Quais as fases de um processo disciplinar?

Após responder a tais questionamentos, pretende-se elencar uma série de dados, de notória e evidente relevância, obtidos junto à Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, sobre o modo como os processos disciplinares vêm sendo conduzidos no âmbito do Poder Executivo Federal. Neste propósito, serão apresentadas informações acerca do tempo médio dos processos e do percentual de servidores que, demitidos por ato de administração, vieram a ser reintegrados por decisão judicial.

Ao final, as conclusões tecidas no presente trabalho terão como escopo fornecer um panorama geral, do ponto de vista econômico, da forma como a atividade disciplinar vem sendo realizada no Poder Executivo Federal, com foco específico na condução de processos. Assim, espera-se que as conclusões consignadas adiante alcancem seu objetivo principal, qual seja o de fornecer mais um instrumento, que é utilizado pelo gestor, na avaliação da eficiência da atividade disciplinar, notadamente em razão dos impactos financeiros esperados pela condução de um procedimento correicional.

Frise-se que a maioria dos dados que dão suporte ao presente trabalho são públicos e encontram-se disponíveis no Sistema CGU-PAD, sistema informatizado administrado pela Controladoria-Geral da União e que armazena informações acerca da atividade disciplinar realizada no âmbito do Poder Executivo Federal. Além disso, outras informações encontram-se disponíveis no próprio *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://www.planejamento.gov.br>).

2. O REGIME DISCIPLINAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para melhor compreensão do tema principal proposto neste trabalho, é mister traçar um breve panorama do regime disciplinar aplicável aos servidores públicos federais, de modo que seja possível compreender as várias fases de um processo correcional e os eventuais custos envolvidos em cada uma delas. Complementarmente, também é conveniente tecer breves comentários acerca da natureza da função disciplinar do Estado-Administração.

Como primeiro passo, deve-se registrar que o liame que se estabelece entre a Administração Pública e seus servidores apresenta peculiaridades próprias, que advêm das

especificidades oriundas do arcabouço normativo a que se submete a máquina estatal (FRAGA, 2011).

Com fundamento em boa doutrina, pode-se afirmar que:

“Os servidores titulares de cargos públicos submetem-se a um regime especificamente concebido para reger esta categoria de agentes (...) A relação jurídica que interliga o Poder Público e os titulares de cargo público – ao contrário do que se passa com os empregados –, não é de índole contratual, mas estatutária, institucional.”(MELLO, 2004, p. 233)

Ou seja, neste regime especial de vínculo jurídico, não se trata de mera relação de emprego, regida pela legislação trabalhista, contratualmente aplicável ao setor privado. Há normas e princípios estatutários específicos a serem observados.

Assim entendido, esse conjunto legal e principiológico tem vocação constitucional e acaba por permear todo o subsistema legal e infralegal de decretos, portarias e outros diplomas normativos atinentes à Administração Pública.

O princípio da legalidade – lapidado no já citado *caput* do art. 37 da Constituição Federal – é um dos alicerces para a atuação do Estado-Administração, o qual tem o dever de agir diante de possíveis irregularidades praticadas por servidores. E é da própria estrutura, delineada para o aparato estatal, que resulta a hierarquia e a disciplina presentes nas relações estabelecidas entre a Administração Pública e seus respectivos servidores.

Nesta linha, é oportuno registrar que a disciplina funcional é consequência natural da hierarquia resultante do escalonamento vertical estabelecido entre os agentes que se vinculam à Administração. Na linha de pensamento adotada, como boa doutrina, por José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2008, pg. 60), pode-se afirmar que, dentre os efeitos que decorrem do sistema hierárquico, encontram-se o de obediência e fiscalização, sendo natural que daí deflua a disciplina funcional, que permite a responsabilização dos servidores por irregularidades eventualmente cometidas nos respectivos cargos públicos.

É o chamado poder disciplinar, o qual pode ser definido nos seguintes termos:

“O poder disciplinar constitui um poder que existe em qualquer grupo social organizado, público ou privado, com vista a preservar a ordem interna da organização. A violação dessa disciplina gera a infração disciplinar e as penas aplicáveis por essa violação constituem as penas disciplinares”. (FRAGA, 2011, p. 19)

Todavia, para a responsabilização desses servidores, é necessária a deflagração de uma sindicância de caráter punitivo ou processo administrativo disciplinar, de modo que sejam observados os princípios do devido processo legal, do contraditório e o da ampla defesa, todos com amparo na Constituição Federal. Destarte, “as distintas penalidades administrativas são aplicáveis tão-somente após um procedimento apurador – com garantia de ampla defesa (ex vi do art, 5º, LV, da Constituição) – que será a sindicância ou, obrigatoriamente, o processo administrativo” (MELLO, 2004, p. 296)

E qual é o rito estabelecido pela lei aos procedimentos correccionais?

O processo administrativo disciplinar é composto por três fases: instauração, inquérito e julgamento. Além destas etapas, também existe a fase recursal e a possibilidade de revisão do processo, que não serão objeto de estudo no presente trabalho, tendo em vista não serem fases obrigatórias no *iter* processual.

É ainda na fase na instauração do processo que ocorre a definição dos membros que irão compor a comissão e a publicação da portaria da autoridade instauradora que dá início aos trabalhos. A participação da autoridade instauradora limita-se ao julgamento do caso, se possuir competência para tanto, e à apreciação de eventuais incidentes processuais.

Vale ressaltar que, na modalidade de processo administrativo disciplinar, os trabalhos devem ser conduzidos por um colegiado de três servidores estáveis (art. 149 da Lei nº 8.112/90²), os quais são responsáveis por todas as diligências que serão realizadas e pela confecção de um relatório final. Essa exigência legal terá significativo impacto no custo médio do processo, nos termos do que será discutido no capítulo seguinte.

Além da estabilidade funcional, são diversos os requisitos que merecem ser observados para que um servidor possa integrar uma comissão, tais como o cargo específico ocupado ou o grau de escolaridade do presidente do colegiado, sem olvidar a inexistência de situação fática que seja apta a ensejar hipótese de suspeição ou de conflito de interesse. É no momento da instauração que a existência desses requisitos é avaliada.

A publicação da portaria de instauração do processo marca o momento de constituição do colegiado e dá, efetivamente, início aos trabalhos de apuração do ilícito. São diversos os efeitos decorrentes da deflagração de um procedimento correccional, tais como a interrupção do

² Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

prazo prescricional para o exercício do *jus puniendi* da Administração Pública, nos termos do parágrafo terceiro do art. 142³. Mas, para o escopo desse trabalho, por oportuno basta destacar, agora, a obrigatoriedade de os servidores atuarem na condução dos trabalhos.

A partir do momento em que o processo é iniciado, os membros do colegiado devem passar a se dedicar, integralmente ou não, à apuração da irregularidade funcional em debate, o que acaba gerando um custo para a Administração, tendo em vista que aqueles servidores ficarão, parcial ou integralmente, afastados de suas atividades. Esse fenômeno tem papel de destaque em nosso trabalho, já que iremos adiante nos dedicar a discutir justamente o custo médio de um processo administrativo disciplinar para o erário.

Já a fase de inquérito é dividida em instrução, defesa e relatório, cujo itinerário obedeceria à seguinte ordenação, segundo CARVALHO FILHO:

“Segue-se a fase de instrução, na qual a Administração colige todos os elementos probatórios que posam respaldar a indicação de que a infração foi cometida pelo servidor (...) Ultimada a instrução, é o momento de abrir a fase de defesa do servidor, fase essa em que poderá apresentar razões escritas e requerer novas provas, se as da instrução não tiverem sido suficientes para dar sustento a suas razões. (...) Concluída essa fase, segue-se a do relatório, peça formal elaborada pela comissão processante, na qual deve ficar descrito tudo o que ocorreu no processo (...) Descritos todos os elementos do processo, a comissão os analisará e firmará os fundamentos que levem à conclusão opinativa.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 851)

Durante a instrução do processo é que são produzidas as provas que vão sustentar as conclusões das comissões. Nesta fase, são realizadas perícias, oitivas de testemunhas e diligências para demonstrar a materialidade e a autoria da irregularidade debatida nos autos. As provas técnicas e periciais, do mesmo modo, também são produzidas nesta etapa.

A complexidade de certos ilícitos funcionais e a atuação de diversos acusados em um mesmo processo pode, muitas vezes, gerar uma excessiva demora para a conclusão desta fase processual, o que resulta em maior gasto da máquina pública com a remuneração de servidores.

É mister salientar que é na fase de instrução que ocorrem os deslocamentos para oitivas de testemunhas ou de acusados que residam em localidade distinta daquela onde se encontra instalada a comissão. O valor despendido com diárias e passagens poderia ser um relevante elemento a ser estimado no custo de um processo. Contudo, conforme será visto adiante, tais

³ § 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

custos não serão considerados, tendo em vista a ampla utilização, nos dias de hoje, do sistema de vídeo conferência. Tal tópico será ventilado no próximo capítulo.

Ao fim da fase de instrução, a comissão apresenta um termo de indicação dos envolvidos (art. 161 da Lei nº 8.112/90⁴), com a tipificação das infrações praticadas e o apontamento do lastro probatório que fornece sustentação às alegações do colegiado, para, então, chegar-se à etapa de defesa, onde é dada oportunidade para que os agora indiciados se manifestem acerca dos fatos a eles imputados.

Para concluir a fase de inquérito, é elaborado um relatório, com as conclusões do colegiado responsável pelos trabalhos. É válida 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

É nesta peça que o colegiado apresentará suas conclusões finais acerca do caso, de modo a embasar a decisão da autoridade julgadora. No relatório, o colegiado processante deverá ser conclusivo acerca da responsabilidade ou não do servidor, além de mencionar qual o tipo legal disciplinar violado e quais são as circunstâncias agravantes ou atenuantes presentes no caso.

O relatório é então encaminhado para julgamento, a ser prolatado pela autoridade instauradora ou por outra de nível superior, a depender da penalidade a ser aplicada. Essa última fase, é o momento de “decisão, em que a autoridade que tenha essa competência vai julgar o processo à luz dos elementos do relatório e dos contidos no próprio processo.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 851)

Essa sucinta abordagem do rito estabelecido para os procedimentos correccionais faz-se oportuna para que seja possível identificar os valores que vão impactar no custo médio final suportado pelo erário na condução desses processos, objetivo deste trabalho.

⁴ Art. 161. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

3. ANÁLISE DOS CUSTOS DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Após as breves observações consignadas no capítulo anterior, já é possível analisar os eventuais custos de cada etapa processual, de modo que se possa apresentar quais são, efetivamente, as despesas que devem ser suportadas pelo erário com tal atividade.

Ressalte-se que, não obstante a lei prever a sindicância e o processo administrativo disciplinar como instrumentos aptos a apurar infrações funcionais, os custos expostos adiante se referem exclusivamente a este último, tendo em vista que as semelhanças entre ambos indicam que os dados extraídos acabam valendo para as duas modalidades procedimentais citadas.

Neste sentido, vale lembrar que, conforme as regras lapidadas na Lei nº 8.112/90, as principais diferenças entre a sindicância e o processo administrativo disciplinar são o prazo legal para a conclusão e o alcance das penas (TEIXEIRA, 2014). Enquanto a primeira tem o prazo de trinta de dias, prorrogável por mais trinta (art. 145, Parágrafo Único), e pode resultar somente nas penalidades de advertência ou suspensão até trinta dias (art. 145), o segundo tem o prazo de sessenta dias, prorrogável por mais sessenta (art. 152), e pode gerar a aplicação de quaisquer das penalidades funcionais possíveis.

Registre-se que, conforme visto adiante, na grande maioria dos casos o tempo máximo previsto na lei é ultrapassado – o que, inclusive, não gera qualquer nulidade -, evidenciando ainda mais que as diferenças legais entre os ritos procedimentais têm poucas consequências no plano prático.

Para corroborar tal entendimento, é válido transcrever a recomendação consignada na obra *Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar*:

“Tendo que se submeter ao mesmo rito contraditório do PAD, podendo este adotar todas as conclusões possíveis e defendendo a conveniência de, em princípio, se designar comissão de sindicância também com três membros, na prática, torna-se pouco recomendável a instauração de sindicância disciplinar [...] Além da hipótese de a sindicância disciplinar, ao se deparar com infração grave, ter de se constituir em PAD, aquela primeira forma impõe à Administração um menor prazo de interrupção da contagem prescricional.” (TEIXEIRA, 2014, p. 412)

Na mesma direção, outra referência:

“A sindicância deve ser evitada, mesmo porque, se concluirmos que a sindicância não tem rito próprio e isto nos obriga a adotar os mesmos ritos do PAD; e, ainda, considerando que o prazo reduzido para a conclusão da sindicância, na prática, não é cumprido, não traz nenhum benefício para a Administração a abertura de sindicância” (MADEIRA, 2008, p. 72)

Outro ponto que merece ênfase é a origem dos dados aqui apresentados. Assim, deve-se repisar que tais informações têm origem no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD)⁵, administrado pela Controladoria-Geral da União. É por meio desse Sistema, de cadastramento obrigatório por parte de toda a Administração Pública Federal, nos termos da Portaria nº 1.043⁶, de 24 de julho de 2007, que é possível ao órgão central ter um panorama geral e completo de como estão sendo realizadas as atividades dentro do Sistema de Correição.

São diversas as informações cadastradas no aludido sistema informatizado, tais como penalidades aplicadas, servidores acusados, portarias de instauração, prorrogação e recondução publicadas, objeto da irregularidade, dentre outras. Assim, é possível identificar o tempo médio dos processos, incidência do fenômeno prescricional e outros dados relevantes para uma verdadeira radiografia das atividades nas unidades de corregedoria.

A metodologia utilizada para as conclusões adiante apresentadas foi a da obtenção e o devido tratamento de informações extraídas dessa significativa base de dados, e que fornecem parâmetros objetivos para o cálculo do custo médio de um processo administrativo disciplinar.

É importante deixar claro que todos os dados presentes neste tópico ou no capítulo seguinte são de caráter público, ou seja, encontram-se disponíveis para qualquer cidadão que os solicite por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527⁷, de 18 de novembro de 2011) ou por outros canais disponíveis para a sociedade.

⁵ As informações acerca do Sistema encontram-se disponíveis no site <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad>. O cadastramento dos processos é feito por meio do seguinte endereço eletrônico: <https://pad.cgu.gov.br/CGUPAD/pages/LogarSistema/login.jsf;jsessionid=C6BC571D1786BF0D7E015599DFFDF25A>.

⁶ Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007. Estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/sobre-o-sistema/normas/portaria_1043_07.pdf. Acesso em 10/05/15.

⁷ BRASIL. Lei nº 12.527⁷, 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 10/05/2015.

Para finalizar, também vale observar que dentre os elementos que compõem o custo de um processo administrativo disciplinar optamos por incluir as reintegrações, ou seja, as despesas suportadas com o erário em razão do retorno de servidores que foram indevidamente desligados do serviço público após a respectiva decisão emanada do Poder Judiciário.

Pois bem, um dos fatores que tem reflexos diretos no valor/custo de um processo correcional é o tempo para que seja concluído. De fato, é a duração de um processo que vai determinar quanto tempo os servidores que compõem a comissão ficarão total ou parcialmente afastados de suas funções rotineiras para se dedicarem àquele trabalho.

Ao dispor sobre a duração dos Processos Administrativos Disciplinares, a Lei nº 8.112/90 prevê que o prazo para a sua conclusão é de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta, nos termos do art. 152 daquele diploma normativo.

Neste passo, é válido indagar: tal prazo é observado pela Administração Pública?

Como já adiantado nesta etapa, de acordo com informações obtidas junto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, a resposta é negativa. Conforme as informações disponíveis naquele banco de dados, entre os anos de 2010 a 2014 foram concluídos 22.737 Processos Administrativos Disciplinares no Poder Executivo Federal e o tempo médio de sua duração foi de 395 dias, sendo 275 dias com a comissão e 120 dias para julgamento.

Ou seja, ainda que haja um prazo legal previsto para a conclusão dos trabalhos, este lapso temporal não vem sendo observado pela Administração Pública Federal. As razões para tanto são as mais diversas possíveis, desde a complexidade dos fatos ventilados em certos processos, o que acaba por demandar uma instrução probatória mais longa, como a falta de capacitação dos servidores que compõem as comissões. Ademais, é oportuno registrar que a jurisprudência vem se posicionando no sentido de que não há qualquer ilegalidade no fato de a Administração não concluir o processo no prazo de cento e vinte dias:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. CONDENAÇÃO CONTRÁRIA À PROVA DOS AUTOS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM DENEGADA. 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. (STJ, MS 7962, Relator Min. Vicente Leal, j. em 12/06/02)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. INOCORRÊNCIA.

DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. [...] V – O excesso de prazo verificado na conclusão do processo administrativo não constitui irregularidade capaz de invalidar a decisão. (STJ, MS 8877, Relator Min. Felix Fischer, j. 11/06/03)

Neste contexto, e considerando-se que os servidores que atuam nos processos ficam integral ou parcialmente envolvidos com essa atividade, afastando-se de outras tarefas rotineiras, ainda que na área de correição, deve-se calcular qual o gasto médio suportado pela Administração Federal com tais afastamentos.

Para tanto, deve-se verificar a remuneração média dos servidores públicos federais. A análise de tal elemento justifica-se, tendo em vista que qualquer servidor pode compor o colegiado responsável pela condução dos trabalhos, bastando que já seja estável no serviço público (art. 149 da Lei nº 8.112/90).

Assim, denota-se que todo servidor que se encontre nessa condição preenche os requisitos legais para participar do processo. Além disso, o número significativo de servidores que integram o Poder Executivo Federal – aproximadamente 705.000, segundo dados constantes no Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais de fevereiro/15⁸ - impede uma análise detida, por órgão ou entidade, de como são compostos os colegiados disciplinares.

Destarte, de acordo com informações obtidas junto ao site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (<http://www.planejamento.gov.br/>) e disponíveis no mencionado Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais de fevereiro de 2015), tal valor encontra-se, no ano de 2015, em R\$ 9.723,00⁹.

Assim, é possível inferir que, no tocante à remuneração, as despesas suportadas pela Administração são de R\$ 89.062,68 por servidor (9.723,00 X 9,16 - repise-se que o processo permanece com a comissão pelo período médio de 275 dias, o que equivale a 9,16 meses de remuneração). Tal valor deve ser multiplicado por três (número de integrantes das comissões)

⁸ Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/bol226_fev2015_parte_i_2.pdf. Acesso em 10/05/15.

⁹ Frise-se que, em reportagem publicada pelo Jornal Correio Brasiliense, constou semelhante informação no tocante ao ano de 2014, no sentido de que a remuneração média dos servidores públicos federais era de R\$ 9,5 mil (http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/06/09/internas_economia,431594/servidores-federais-custam-em-media-r-9-5-mil-para-os-cofres-publicos.shtml, acesso em 10/05/15)

para demonstrar o custo médio total por processo com a remuneração dos servidores, alcançando a quantia de R\$ 267.188,04.

Contudo, é providência corriqueira, dentro das unidades de corregedoria ou outras que desempenham papel semelhante, que servidores atuem em mais de um processo simultaneamente.

Essa opção, na maioria das vezes, não gera prejuízo ao andamento dos trabalhos, tendo em vista que a marcha processual é repleta de incidentes que não demandam uma atuação ativa por parte da comissão – como exemplo, podemos citar o prazo de dez dias para apresentação de defesa (art. 161, §1º da Lei nº 8.112/90) ou quando se está aguardando a realização de audiências -, o que permite que o colegiado se dedique a outros processos.

Para que seja possível estabelecer um parâmetro de quantos processos uma comissão pode conduzir simultaneamente, utilizaremos os dados relativos aos servidores que atuam na Coordenação-Geral de Monitoramento de Processos Disciplinares, unidade criada pelo Decreto nº 8.109¹⁰, de 17 de setembro de 2013, na estrutura da Controladoria-Geral da União, e que se dedica exclusivamente à condução de procedimentos correccionais. Considerando a posição de órgão central do Sistema de Correição, e a consequente aderência de outros órgãos e entidades às políticas desenvolvidas pela CGU, serão utilizadas as informações atinentes àquela coordenação.

Deste modo, de acordo com informações obtidas junto ao Gabinete da Controladoria-Geral da União, atualmente nove servidores compõem a aludida coordenação, atuando em 31 oportunidades na função de presidente e em 45 ocasiões somente como membros – deve-se consignar que não é relevante considerar o número de processos conduzidos mas, isto sim, quantas vezes tais servidores ocupam uma posição nos colegiados processantes. E, à vista dos números apresentados pela CGU, pode-se concluir que cada servidor está incumbido de atuar em 8,44 processos (76/9), como membro ou presidente.

Em consequência, e diante deste quadro, o custo médio com a remuneração de servidores deve ser dividido por 8,44, já que cada um deles poderá atuar, simultaneamente, neste número de processos. O valor resultante desta operação é de R\$ 31. 657, 4 (R\$ 267.188,04 / 8,44) incorrido em cada processo.

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 8.109¹⁰, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm. Acesso em 10/05/15.

Frise-se que, para que seja possível alcançar este número, estamos desconsiderando algumas situações pontuais que podem ocorrer, tais como a nomeação de secretário da comissão recair em servidor que não compõe o colegiado¹¹ ou a manutenção das atividades rotineiras do servidor, ainda que esteja compondo comissões processantes. Tendo em vista o substancial número de processos utilizados como amostragem (22.737), acreditamos que o impacto de tais situações específicas acabe por ser diluído dentre desse universo.

Após a entrega do Relatório Final por parte da Comissão, tem início a fase de julgamento do processo. É nesta etapa que a autoridade instauradora receberá o processo e prolatará o julgamento¹², caso seja competente, ou o remeterá àquela que detenha tal atribuição legal.

É importante anotar que, também na hipótese de julgamento do processo, há um prazo previsto em lei. Assim, nos termos do art. 167 da Lei nº 8.112/90, o prazo para que julgamento seja emitido é de vinte dias. Contudo, de acordo com o mesmo conjunto de dados citados acima o tempo médio para julgamento é de 120 dias (quatro meses). Enfatize-se que o julgamento fora do prazo, por expressa determinação legal, não gera nulidade ao processo¹³.

Mas, durante este lapso temporal, quais seriam os custos que podemos atribuir a um processo?

Para se responder a esse questionamento, deve-se considerar que, na esmagadora maioria dos casos, antes de prolatarem a decisão final do processo, as autoridades julgadoras costumam submeter os autos a alguma unidade de assessoramento jurídico, para que sejam tecidas considerações acerca de aspectos legais do caso.

Registre-se que, com exceção dos casos de demissão¹⁴, não há obrigatoriedade em tal providência, mas sua adoção é usual, já que se busca sempre dar mais segurança à autoridade julgadora no momento de proferir a decisão final acerca do caso¹⁵.

¹¹ Art. 149. [...] § 1º A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

¹² Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

¹³ Art. 169. [...]

§ 1º O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo.

¹⁴ Nas hipóteses de aplicação da pena capital, o Decreto nº 3.035/99 determina que haja a manifestação prévia do órgão de assessoramento jurídico.

¹⁵ Ressalte-se que a autoridade julgadora não está obrigada a acatar as razões consubstanciadas no Relatório Final, conforme o texto do art. 168 da Lei nº 8.112/90 (art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo

Nesta linha de entendimento, uma anotação doutrinária:

“Embora não haja expressa previsão legal, não só o processo administrativo disciplinar pode ser alvo de apreciações de todas as autoridades por que ele passe na via hierárquica entre a autoridade instauradora e a autoridade julgadora, após a entrega do relatório da comissão, como também podem as autoridades intermediárias ou julgadora se valerem de tais análises jurídicas, geralmente expressadas na forma de pareceres opinativos ou propositivos, com o fim de embasarem suas decisões. E até convém mesmo que assim aja a autoridade, seja – quando possível e autorizado ou previsto em norma – se reportando aos órgãos formais de consultoria jurídica do Poder Executivo [...]” (TEIXEIRA, 2014, p. 1.086)

Isto aceito, pode-se inferir que o prazo entre a entrega do Relatório e a decisão final do processo usualmente reflete o tempo em que os autos se encontram na posse dos respectivos órgãos de assessoramento jurídico, tornando necessário, por conseguinte, verificarem-se os custos suportados pela Administração com a remuneração de tais servidores. É válido atentar que, se por um lado, para simplificar o modelo adotado, estamos desconsiderando a hipótese de um mesmo servidor analisar dois ou mais processos simultaneamente ou os casos em que não haja análise jurídica anterior ao julgamento, por outro estamos desconsiderando os gastos com a remuneração da própria autoridade julgadora, decorrentes do tempo para formar sua convicção final.

Desta maneira, é certo que, considerando que a remuneração média de tais servidores é R\$ 19.913,33, de acordo com informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁶, pode-se deduzir que tal fase do processo custaria aos cofres públicos, em primeira análise, o valor de R\$ 65.051,46 (para alcançar tal valor, multiplica-se a remuneração de R\$ 18.947,03 por 4, equivalente ao período de remuneração de 120 dias).

No entanto, é certo que durante este período de 120 dias o servidor responsável pela análise jurídica dos autos poderá analisar mais de um processo. Ou seja, é necessário considerar-se qual o prazo médio que o servidor estará debruçado somente na análise de um processo disciplinar para que se possa indicar qual o custo médio incorrido em razão de sua remuneração.

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

¹⁶

http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tabrem_15/tab_65_2015_03.pdf, acesso em 10/05/15.

Com efeito, não é razoável admitir-se que um servidor ficará durante quatro meses analisando somente um processo administrativo disciplinar. Este significativo lapso temporal, que é apontado nos registros do Sistema CGU-PAD, deve-se ao acúmulo de processos a serem analisados nas respectivas unidades jurídicas das autarquias e ministérios¹⁷, e não ao tempo que é gasto, por cada servidor, ao se dedicar, com exclusividade, à análise de um único procedimento correccional.

Isto considerado, é mais que oportuno verificar-se qual deva ser, obrigatoriamente, o prazo médio esperado na análise jurídica de um processo disciplinar. Para tanto, devemos recorrer a Lei nº 9.784/99¹⁸, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal. Nos termos do art. 42 daquele diploma legal, o prazo para a elaboração de um parecer em processos administrativos é de quinze dias:

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

Deve-se atentar que diversos órgãos e entidades públicos têm, já regulado, o prazo para manifestação de suas unidades jurídicas com o mesmo prazo¹⁹, o que indica que esse lapso temporal está de fato próximo à realidade vivenciada pelos servidores que detém tal atribuição.

Podemos, desta maneira, e como consequência, afirmar que, na realidade, o custo médio a ser suportado com a remuneração dos servidores que atuam na análise jurídica dos processos administrativos disciplinares é de R\$ 9,956,6, o que equivale à remuneração mensal de R\$ 19.913,33, dividida por 2.

Para concluir esta etapa, o último gasto que merece ser computado é relativo ao percentual de reintegrações nos casos em que o servidor é desligado do serviço público.

Após a conclusão do processo – ou mesmo durante o seu curso -, o servidor apenado pode recorrer ao judiciário para questionar as decisões adotadas na seara disciplinar. Trata-se

¹⁷ Neste sentido, <http://servidorpublicofederal.blogspot.com.br/2013/02/escassez-no-quadro-de-advogados-da.html>, acesso em 10/05/15.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em 10/05/15.

¹⁹ Como exemplo, podemos mencionar a Instrução Normativa nº 01/13/PFE-FUNAI (art. 11), da Fundação Nacional do Índio, a Ordem de Serviço Conjunta nº 01/GR/PF-UFAL (art. 14), da Universidade Federal de Alagoas e da Procuradoria Federal daquela universidade, e a Portaria nº 73/04 SPM/PR (art. 8º), da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República.

do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna²⁰.

Na análise aqui proposta, vamos nos limitar a considerar as decisões emanadas do Poder Judiciário que determinam a reintegração de servidores que tenham sofrido penalidades expulsivas.

Para que se tenha ideia das substanciais quantias que podem ter de ser arcadas pelo Poder Público em caso de uma reintegração determinada pela Justiça, imagine-se que servidor de determinado órgão federal tenha sido demitido após o regular processo administrativo disciplinar no ano de 1998. Caso ele venha a ser reintegrado por decisão judicial em 2006, receberá, devidamente corrigidos e com os respectivos juros, todas as remunerações atrasadas dos oito anos em que esteve afastado de suas funções.

Para que seja possível apontar, de modo aproximado, quais os custos que serão suportados pela Administração nesses casos, deve-se inicialmente verificar qual o percentual de processos administrativos disciplinares anulados que resultam em reintegrações.

De acordo com dados coletados junto à Controladoria-Geral da União, é possível afirmar que nos últimos cinco anos foram encerrados 22.737 procedimentos correccionais, o que resulta em uma média de 4.547,4 processos por ano. Assim, é necessário verificar-se qual o percentual desses processos que é anulado e, conseqüentemente, resulta em perda de recursos para o erário.

Conforme dados coletados no Diário Oficial da União, os percentuais de decisões²¹ que resultaram em demissão, cassação de aposentadoria e em destituição de cargo em comissão e que foram anuladas nos últimos cinco anos são os seguintes: 7,24 (2010), 5,22 (2011), 14,03 (2012), 5,2 (2013) e 4,77 (2014). Assim, o percentual médio de decisões anuladas por ano é de 7,29%. Ainda de acordo com a mesma fonte, nos últimos cinco anos, 2.591 agentes foram punidos com as referidas sanções, o que gera uma média de 518,2 penalidades anuais. Aplicando-se o percentual de 7,29% a esse número médio de apenações anuais (518,2), chegamos a uma média de 37.77 decisões anuladas a cada ano.

²⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

²¹ Apesar de mencionarmos “decisões”, o percentual refere-se a agentes que fora apenados. Assim, parte-se do pressuposto que cada processo só poderia resultar em uma punição. Para simplificar o modelo proposto, Ignora-se a possibilidade de um mesmo processo resultar, por exemplo, na demissão de dois ou mais servidores.

Diante dessas informações, é possível afirmar que, dos 4.547,4 processos encerrados por ano, 37,77 são anulados por decisões emanadas do Poder Judiciário, o que resulta no percentual de 0,83% de casos onde ocorre o desperdício de recursos públicos. Considerando que o gasto da Administração com os servidores que atuam no PAD é de R\$ 41.614 (R\$ 31.657,4 + R\$ 9.956,6, fase de instrução e de julgamento, respectivamente), pode-se afirmar que o prejuízo decorrente das anulações é de R\$ 345 ($R\$ 41.614 \times 0,0083$) em cada caso.

Além disso, é necessário verificar quais é a despesa suportada pelo erário com a reintegração de servidores. Pois bem, conforme dados consolidados no Gabinete da Corregedoria-Geral da União e coletados no Diário Oficial da União, o tempo médio para reintegração dos servidores é de 2,2 anos (803 dias ou 26,7 meses). Ou seja, quando ocorre uma reintegração, os cofres públicos arcam, na média, com pagamento equivalente a 26,7 meses de remuneração, sem contrapartida de tempo trabalhado.

Deste modo, tendo em vista a remuneração média do servidor público federal (R\$ 9.723,00) e o percentual dos casos de anulação (0,83%), o valor médio gasto pelo erário é de R\$ 2.154,71 por processo ($R\$ 9.723,00 \times 26,7 \text{ meses} \times 0,0083$). Consequentemente, pode-se afirmar que o custo direto das reintegrações é de R\$ 2.499,7 ($R\$ 345 + R\$ 2.154,71$).

Insta destacar que, além dos gastos elencados, há outras despesas suportadas pela Administração com processos correccionais que também poderiam ser consideradas. Nesta linha, podemos mencionar as despesas com o afastamento do servidor acusado, com a remuneração de servidor no caso em que haja necessidade de defensor dativo, com perícias e com diárias e passagens relativas a diligências fora do local onde a comissão encontra-se instalada.

Contudo, os dados disponíveis no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, bem como na própria Corregedoria-Geral da União, não trazem informações agrupadas que permitam uma avaliação precisa do impacto de tais custos. De qualquer modo, é possível afirmar que o montante das aludidas despesas dificilmente representaria um percentual considerável do custo total de um processo administrativo disciplinar, conforme as razões abaixo aduzidas.

Inicialmente, pontue-se que o afastamento do acusado de suas funções deve ocorrer somente em situações específicas, em casos onde aquele servidor possa influir na apuração da irregularidade e por período máximo de cento e vinte dias, nos termos do art. 147 da Lei nº

8.112/90²². Além disso, a decisão acerca de tal providência não é da comissão, a qual somente propõe a medida à autoridade instauradora (parágrafo único do art. 147).

Já a nomeação de defensor dativo, além de também ocorrer somente em casos específicos – nas hipóteses em que há revelia do acusado²³ –, exigirá dedicação parcial por parte do servidor nomeado, tendo em vista que este atuará exclusivamente na confecção da defesa, o que evidencia o baixíssimo custo com sua remuneração.

A Lei nº 8.112/90 não prevê a participação do defensor dativo nas oitivas ou em quaisquer outras diligências que ocorram durante a marcha de um procedimento correicional. Na mesma orientação, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União dispõe que “sobre a atuação do defensor, cabe ressaltar que deverá assumir o processo no estado em que se está, ou seja, não caberá a este requerer à comissão o refazimento de atos” (Controladoria-Geral da União, 2015, P. 270).

No tocante às perícias, tais diligências ocorrem de modo residual, somente nas hipóteses em que o lastro probatório produzido não seja suficiente para demonstrar a ocorrência ou não da irregularidade, e quando a opinião técnica dos membros da comissão não se mostre bastante e suficiente para esclarecer os fatos.

Como regra, é usual que na própria escolha dos membros que irão compor o colegiado responsável pela condução dos trabalhos já seja designado servidor com conhecimento específico para avaliar irregularidades que demandem *expertise* em certas matérias, o que afastaria a necessidade de realização de perícia (TEIXEIRA, 2014).

Também, é comum que perícias sejam realizadas fora do órgão onde foi instaurado o processo, por peritos particulares ou por outros órgãos e entidades com *know-how* específico para analisar a questão, o que atenuaria os gastos eventualmente suportados pelo erário.

Por fim, há duas razões para que os gastos com diárias e passagens não sejam considerados.

²² 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.
Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

²³ Art. 164. Considerar-se-á revel o indiciado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo legal.

§ 1º A revelia será declarada, por termo, nos autos do processo e devolverá o prazo para a defesa.

§ 2º Para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

Em primeiro lugar, o entendimento adotado por boa parte da Administração Pública no sentido de que a instauração do processo deve ser determinada no órgão ou entidade onde ocorreram os fatos, com o intuito de facilitar a coleta das provas, evitando-se, assim, o deslocamento dos membros da comissão. Novamente, é válido citar a posição consignada no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União:

“No aspecto espacial, o processo disciplinar será instaurado, preferencialmente, no âmbito do órgão ou instituição em que supostamente tenha sido praticado o ato antijurídico. Essa regra geral tem o propósito de facilitar a coleta de provas e a realização de diligências necessárias à elucidação dos fatos controversos.” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015, p. 85)

Segundo, a possibilidade de utilização do sistema de videoconferência em todo o Poder Executivo Federal permite a realização de audiências para oitiva de testemunhas e para o interrogatório do acusado sem a necessidade de que ocorram gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado²⁴.

Diante do quadro exposto e dos elementos obtidos no Sistema CGU-PAD, o custo total de um processo administrativo disciplinar poderia ser assim resumido:

Remuneração dos servidores na fase de instrução	R\$ 31. 657, 4
Remuneração dos servidores na fase de julgamento	R\$ 9,956,6
Reintegrações	R\$ 2.499,7
Valor total	R\$ 44.113.7

4. CONCLUSÃO

As conclusões consubstanciadas no presente artigo resultam em um modelo simplificado, que apresenta somente alguns parâmetros que podem ser adaptados às diferentes realidades vivenciadas em toda a máquina pública federal.

Nesta direção, deve-se recordar que em determinados órgãos e entidades, é possível que o gestor verifique os custos suportados com o afastamento de servidores acusados, com a remuneração de defensor dativo, com perícias ou com diárias e passagens apresentam-se de

²⁴ No site da Controladoria-Geral da União consta o Manual de Orientações para a Adoção de Videoconferência em Sede Disciplinar (disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Cartilha_de_Videoconferencia.pdf, acesso em 01/04/14), com as informações necessárias para a realização de oitivas à distância.

modo contundentemente onerosos em certos cenários, o que indicaria a necessidade de que tais elementos fossem considerados.

Como exemplo, podemos imaginar determinada autarquia federal na qual a maioria dos delitos funcionais praticados reveste-se de alguma complexidade, o que indicaria a necessidade da atuação de corpo específico de peritos para o devido esclarecimento dos fatos.

Além disso, também seria possível imaginar certo órgão federal descentralizado, com desdobramentos em pequenas subunidades regionais onde ocorreriam frequentes infrações disciplinares. Caso o corpo de servidores que aí possam atuar em procedimentos correccionais esteja localizado somente na unidade central regional, é patente que o gasto suportado com diárias e passagens tende a ser elevado e deva ser considerado no custo médio total do processo.

Ou seja, os números alcançados neste estudo permitem ao gestor público ter uma ideia real dos possíveis custos que são suportados pela Administração com o exercício da atividade disciplinar, notadamente com a condução de procedimentos correccionais, instrumentos necessários para que os servidores que praticam irregularidades funcionais sejam devidamente responsabilizados.

Diante de tais dados, poderá o gestor avaliar a eficiência econômica das atividades correccionais desempenhadas por sua unidade, de modo a verificar se, por exemplo, é mais recomendável a utilização de recursos financeiros em medidas preventivas e pedagógicas para o corpo de servidores, ao invés de focar em ações de caráter repressivo.

Ademais, as conclusões apresentadas permitem que se avalie se o tempo – e, por consequência, as despesas suportadas – das respectivas fases processuais dos procedimentos correccionais de determinada unidade de corregedoria são compatíveis com a realidade vivenciada pelo Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

O presente estudo não tem a pretensão de esgotar o tema. Pelo contrário, nosso objetivo é dar apenas o primeiro passo para que futuros estudos acerca do assunto possam ser feitos, utilizando-se os dados aqui apresentados como pano de fundo.

A relevância da função disciplinar e os impactos financeiros dessa atividade evidenciam a necessidade de se debater o assunto com mais profundidade, com o necessário distanciamento de questões puramente jurídicas e com a oportuna aproximação de tópicos relacionados aos aspectos econômicos dessa indispensável função do Estado.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. **Prevenção e Combate à Corrupção e Eficácia Judicial no Brasil**. 5º Concurso de Monografia da Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3567>. Acesso em 10/05/2015.

AGUIAR, Julio César. **O direito como sistema de contingências Sociais**. Revista de Direito da UFG. 2013. Disponível em <http://www.ucb.br/sites/000/90/DOCePDF/2013/Odireitocomosistemadecontingenciassociai.pdf>. Acesso em 10/05/2015.

BECKER, Gary S. **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Novo Manual de PAD da CGU**. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2015. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/index.asp>. Acesso em 10/05/2015.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. 17ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**. Brasília: Editora Fortium, 2008.

COSTA, José Armando. **Direito Disciplinar – temas substantivos e processuais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

FRAGA, Carlos. **O Poder Disciplinar no Estatuto ds Trabalhadores da Administração Pública**. Lisboa: Petrony Editora, 2010.

FREIRE, Elias. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Impetus: 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

GICO Jr., Ivo Teixeira. **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. Economic Analysis of Law Review, vol. 1, No 1., p: 7-33, 2010.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes: 2007.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.

MADEIRA, Vinicius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar**. Brasília: Editora Fortium, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

PAULINO, Galtienio da Cruz; TABAK, Benjamin Miranda. **Análise econômica da execução provisória da pena no Brasil à luz da celeridade judicial**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v.8, n.2, p: 330-357, maio/ago., 2017.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 2ª edição. Brasília: Consulex, 1999.

RIOS, R. S.; TABAK, B. M. **Pequenos Incentivos Importam: promovendo coleta seletiva entre geradores de resíduos sólidos domiciliares**. Economic Analysis of Law Review , v. 5, p. 118-137, 2014.

ROCHA, Marcelo Nunes Neves da. **Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa**. Anais do XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, 27 a 30 de outubro de 2009. Salvador: CLAD, 2009.

SILVA NETO, Nathan; TABAK, Benjamin Miranda. **Políticas Públicas e Racionalidade Limitada: o controle das decisões políticas pelo Ministério Público**. Revista de Direito Internacional e Tributário, v. 12, n.1, Jan./Jun., p:482-539, 2017.

SIQUEIRA, Lia de Souza; RIBEIRO, Diaulas Costa; TABAK, Benjamin Miranda. **A participação social nas políticas de segurança pública como instrumento de redução de vieses à luz da análise econômico-comportamental do direito**. Revista Culturas Jurídicas, v. 4, n. 9, p: 389-420, set./dez., 2017.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios Consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2012.

TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito – Proposições Legislativas e políticas públicas**. Revista de Informação Legislativa / Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas – Ano 52, nº 205, jan./mar. 2015.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Receita Federal do Brasil, 2013. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/outros-materiais-RFB.asp>. Acesso em 10/05/2015.