



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

MARINA CORRÊA DA SILVA

**REFLEXOS DA ABERTURA DE PROCESSOS DISCIPLINARES
NA APURAÇÃO DE ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS NA
UFES**

VITÓRIA
2015

MARINA CORRÊA DA SILVA

**REFLEXOS DA ABERTURA DE PROCESSOS DISCIPLINARES
NA APURAÇÃO DE ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS NA
UFES**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública do Campus
Goiabeiras da Universidade Federal
do Espírito Santo como requisito
parcial para obtenção do título de
Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Dirce
Nazaré de Andrade Ferreira

VITÓRIA
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S586r Silva, Marina Corrêa da, 1984-
Reflexos da abertura de processos disciplinares na apuração
de acúmulo de cargos públicos na UFES / Marina Correa da
Silva. – 2015.
122 f. : il.

Orientador: Dirce Nazaré de Andrade Ferreira.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Universidade Federal do Espírito Santo. 2. Servidores
públicos. 3. Processo administrativo. 4. Serviço público -
Acumulação de cargos. 5. Compatibilidade de horários. I.
Ferreira, Dirce Nazaré de Andrade, 1965-. II. Universidade
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas. III. Título.

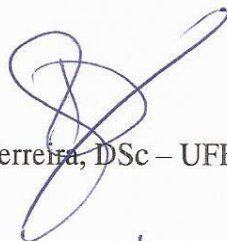
CDU: 35

**REFLEXOS DA ABERTURA DE PROCESSOS DISCIPLINARES NA
APURAÇÃO DE ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS NA UFES**

Marina Corrêa da Silva

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 26 de novembro de 2015 por:



Dirce Nazaré de Andrade Ferreira, DSc – UFES – Orientadora



Simone da Costa Fernandes, DSc – UFES



Edebrando Cavalieri, DSc – UFES

A meus pais, Francisco e Luzinete, pelo apoio e incentivo
nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, que permitiu que eu chegasse até aqui.

Aos meus pais, Francisco e Luzinete, pelo carinho e por demonstrarem ao longo de minha vida a importância do aprendizado.

A minha irmã Paula, que mesmo distante se fez presente quando precisei.

A meu esposo, Luiz Cláudio, pelo carinho, apoio e compreensão nessa jornada.

Aos professores do PPGGP, em especial à profa. Dirce, estimada orientadora, pela motivação, pela dedicação e pelo carinho no desenvolvimento deste projeto.

Aos colegas da UFES que contribuíram com a realização dessa pesquisa, em especial aos colegas da CPD pelo apoio e solicitude.

A todos os amigos que, de alguma forma, colaboraram com esta conquista.

RESUMO

A presente pesquisa abordou a acumulação de cargos a partir da previsão do texto constitucional tendo como enfoque a questão da compatibilidade de horários diante do entendimento da AGU constante no parecer GQ n. 145/1998. Essa posição da AGU recomenda que o servidor público em acumulação de cargos perfaça jornada laboral de no máximo 60 (sessenta) horas semanais e tem efeito vinculante no âmbito da Administração Pública Federal. Com a ótica da gestão pública este estudo teve como campo a Universidade Federal do Espírito Santo e objetivou analisar a efetividade da instauração de processos administrativos disciplinares de modo a minorar casos de acúmulo ilegal de cargos públicos na UFES. Este trabalho foi composto de pesquisa bibliográfica e empírica, tendo a pesquisa realizada o viés qualitativo. Os dados da pesquisa foram coletados a partir de entrevistas na modalidade estruturada com servidores da UFES que atuaram em procedimentos para apurar a licitude de casos de acumulação de cargos na instituição no período de 2010 a 2014. Também foram consultados autos de processos administrativos disciplinares e arquivos digitais da Coordenação de Procedimentos Disciplinares da UFES dos anos de 2012 e 2014 para subsidiar a pesquisa. Com a realização da pesquisa verificou-se que no período analisado ocorrerem casos de abertura de processos disciplinares que poderiam ser evitados, entretanto, ainda que seja uma problemática para a instituição a questão da limitação de carga horária para servidores em dupla jornada, foi observado que a UFES avançou no que diz respeito à redução significativa de situações de acumulação de cargos incompatíveis.

Palavras Chaves: Universidade Federal do Espírito Santo. Servidores públicos. Processo administrativo. Serviço público - Acumulação de cargos. Compatibilidade de horários.

ABSTRACT

This research addresses the accumulation of public positions in accordance with constitutional text focusing on the worktime compatibility issue before the legal opinion GQ n. 145/1998 of the Office of the General Counsel (AGU). This position of the AGU recommends that the civil servant with public post accumulation make up no more than sixty (60) hours per week and have binding effect within the Federal Public Administration. Considering the public administration perspective, this study was realized at the Federal University of Espírito Santo and aimed to analyze the effectiveness of the disciplinary administrative procedures filed at the institution in order to minimize cases of unlawful accumulation of public posts at UFES. This study consisted of literature and empirical research conducted using a qualitative approach. The survey data were collected using structured interviews with UFES servers whose duty was to analyze procedures to determine the legality of public accumulation position cases at the institution within the period of 2010 to 2014. Administrative records and digital disciplinary files of Disciplinary Procedure Coordination at UFES the within the period of 2012 and 2014 were consulted to subsidize research. This research found that filing of cases and disciplinary proceedings that occurred during the analyzed period could be avoided, and even though, there is this issue of workload limitation for servers to accumulate double shifts at this institution, it was observed that UFES moved to a significantly reduction regarding to incompatible position accumulation situations.

Key Words: Federal University of Espírito Santo. Publics servers. Administrative Process. Public service - Accumulation positions. Work time compatibility.

LISTA DE SIGLAS

AGU - Advocacia - Geral da União

AgRg - Agravo Regimental

AREsp - Agravo em Recurso Especial

CF - Constituição Federal

CPD - Coordenação de Procedimentos Disciplinares

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CGU - Controladoria - Geral da União

DOU - Diário Oficial da União

HUCAM - Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes

MS - Mandado de Segurança

PAD - Processo Administrativo Disciplinar

RAIS - Relatório Anual de Informações do Ministério do Trabalho e Emprego

SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCU - Tribunal de Contas da União

TRF - Tribunal Regional Federal

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	11
1.1 - OBJETIVOS	14
1.1.1 – Objetivo Geral	14
1.1.2 – Objetivos Específicos	15
1.2 – O PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA	15
1.3 – JUSTIFICATIVA	17
CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA	21
2. 1 – AMOSTRA E UNIVERSO DA PESQUISA	24
2.1.1 – Descrição do <i>locus</i> analisado	25
2.2 – INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	28
2.2.1 – Descrição da pesquisa e dos respondentes	30
2.2.2 – Limitações da pesquisa	31
2.3 – ANÁLISE DE RESULTADOS	32
2.4 – CATEGORIAS DE ANÁLISE	33
CAPÍTULO 3 – REFERENCIAL TEÓRICO	35
3.1 – BREVE HISTÓRICO SOBRE A ACUMULAÇÃO DE CARGOS	35
3.2 – ASPECTOS GERAIS DA ACUMULAÇÃO	38
3.2.1 – Restrições a partir da Constituição de 1988.....	39
3.2.2 – Situações permissivas	42
3.3 – A QUESTÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS	47
3.4 – O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E O RITO SUMÁRIO PARA APURAR ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS	52
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	59
4.1 – CUSTOS DO PROCESSO	60
4.2 – PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DA UFES SOBRE A ACUMULAÇÃO ILÍCITA	63

4.3 – ANÁLISE DOS DADOS COLHIDOS NOS PROCESSOS DISCIPLINARES ABERTOS EM 2012 E 2014.....	72
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS.....	84
APÊNDICES	87
APÊNDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	87
APÊNDICE II – ROTEIRO DE ENTREVISTA	88
APÊNDICE III – FOTOS DA CPD	89
APÊNDICE IV – QUADRO DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA ABERTOS EM 2012.....	90
APÊNDICE V –QUADRO DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA ABERTOS EM 2014	97
ANEXOS	101
ANEXO I – PARECER GQ N. 145/1998 DA AGU.....	101
ANEXO II – PORTARIA N. 378, DE 14 DE JUNHO DE 1994	111
ANEXO III – PORTARIA N. 059, DE 19 DE JANEIRO DE 1998.....	112
ANEXO IV - DECISÃO N. 59/2013 - CONSELHO UNIVERSITÁRIO/UFES	118
ANEXO V - PORTARIA N. 30/2012 – HUCAM.....	119
ANEXO VI - RESOLUÇÃO N. 65/2012 - CONSELHO UNIVERSITÁRIO/UFES	122

CAPÍTULO 1 - NOTAS INTRODUTÓRIAS

A Administração Pública, gestora dos interesses da coletividade, é composta pelo conjunto de órgãos e servidores que desempenham ações necessárias ao bem-estar da sociedade e à gestão da coisa pública. Logo, para garantir que os serviços prestados atinjam sua finalidade, a Constituição Federal (CF) estabeleceu princípios e regras a serem observados, entre eles destaca-se aqui a legalidade, a moralidade e a eficiência.

No tocante ao servidor público, espécie de agente que exerce atividade pública de natureza profissional e remunerada pelo Estado, o texto constitucional trouxe algumas limitações para a ocupação de cargos dessa natureza, no intuito de coibir abusos e assegurar o respeito ao princípio da moralidade e à prestação de serviço à população de forma eficiente, com qualidade e no menor tempo possível.

Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 trouxe como medida de exceção a possibilidade de se acumular apenas dois cargos públicos, nos termos do inciso XVI, do artigo 37 e, no inciso seguinte, esclareceu ainda que a proibição em questão é extensível a empregos e funções públicas exercidos em autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Da leitura do inciso XVI do art. 37 da CF, percebe-se que, além de ser possível o duplo vínculo de cargos específicos, é necessário haver compatibilidade de horário entre os cargos ocupados.

Ocorre que o texto constitucional não especificou a carga horária total a ser acumulada, razão pela qual foi proferido pela Advocacia-Geral da União (AGU) o parecer GQ n. 145/1998, que aconselha o exercício do quantitativo de sessenta horas semanais de labor, no intuito de preservar a saúde do trabalhador e a qualidade do serviço prestado à sociedade.

Assim, repisa-se que, de acordo com o supramencionado parecer, para que o duplo vínculo seja considerado lícito, além de observar os preceitos contidos na

Constituição Federal, a carga horária máxima a ser considerada é de sessenta horas semanais. O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, Lei n. 8112/90, que prevê direitos e deveres desses servidores, estabelece regras para a instauração de processo administrativo disciplinar quando for detectada a duplicidade ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

A acumulação ilícita de cargos públicos é infração disciplinar de natureza grave, posto que deve ser punida com demissão, nos termos do inciso XII, do art. 132 da Lei 8112/90, penalidade mais grave aplicada ao servidor público. Outro fator que denota a gravidade de tal transgressão é a adoção de procedimento sumário para apuração da licitude ou não da acumulação de cargos.

No que diz respeito ao duplo vínculo ilícito e ao processo administrativo disciplinar para apurar tal infração, alguns doutrinadores, como José dos Santos Carvalho Filho (2013), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2010), tratam em suas obras de aspectos materiais e processuais gerais ligados a tais temas. No entanto, persiste, na doutrina e em alguns artigos científicos sobre o assunto, lacuna quanto a maior especificidade sobre o quesito compatibilidade de horários, sendo a única obra localizada que trata com mais ênfase essa questão a de Valerio Mazzuoli e Waldir Alves (2013). Diogenes Gasparini (2012) e Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010) também tratam da questão, todavia, sem a mesma profundidade que os autores mencionados.

Nesse contexto, ressalta-se que há carência de estudo sobre a temática em questão, sendo que a grande maioria dos trabalhos publicados é realizada na área jurídica, configurados em livros e poucos capítulos de livros, os quais muitas vezes ficam arquivados em bibliotecas não virtuais, o que não favorece a visibilidade, nem a publicação desse material.

Considera-se de extrema relevância discutir os aspectos da compatibilidade de horários no presente estudo, tanto quanto ao limite da carga horária total semanal dos dois cargos ocupados, quanto ao intervalo entre o término de um vínculo e o início do outro.

Essa questão é importante, pois, embora seja aplicável no âmbito da Administração Pública Federal o supramencionado parecer GQ n. 145/1998 da AGU, seu emprego tem implicado na proposição de ações judiciais por servidores públicos que discordam da posição da AGU e entendem que prevalece a disposição constitucional que exige apenas a compatibilidade de horário entre os dois vínculos e não a limitação de uma carga horária total semanal.

Considerando as anomalias descritas acima, esta pesquisa pretende estudar o estado da arte dos processos de acumulação de cargos públicos na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), autarquia federal, que aplica o parecer GQ n. 145/1998 da AGU. Isto porque, em decorrência do crescente número de auditorias externas realizadas pelos órgãos de controle da União, ou seja, Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU), são detectados supostos casos de acumulação ilícita de cargos públicos, o que desencadeia na UFES um número consideravelmente elevado de processos administrativos disciplinares, que aqui se denomina de processos reincidentes.

Nesse contexto, é significativo esclarecer que a percepção quanto a essa expressividade de processos parte da relação percentual de processos disciplinares abertos para apurar exclusivamente casos de duplo vínculo irregular frente ao número anual de processos disciplinares abertos para averiguar situações diversas.

Com a finalidade de contextualizar a expressividade em tela, apresenta-se no quadro a seguir o número total de processos disciplinares abertos na UFES no período de 2010 a 2014, apreciados na Coordenação de Procedimentos Disciplinares (CPD) da instituição, frente aos processos específicos para apurar situações de acumulação ilícita de cargos públicos:

Tabela 1 - Distribuição de processos disciplinares abertos entre 2010 e 2014

Ano de abertura do processo	2010	2011	2012	2013	2014
Total de processos abertos	32	12	80	42	78
Processos de acúmulo de cargos	2	4	41	4	31
Percentual de processos de acúmulo	6%	33%	51%	9%	39%

Fonte: arquivos da CPD/UFES

No que tange ao número de processos abertos em 2010 e 2013 para apurar supostas situações ilícitas de acúmulo de cargos, embora não seja esse significativo, isso não descaracteriza a relevância e a ocorrência do tema na instituição, se considerado o evento nos anos de 2011, 2012 e 2014. Há que se destacar, no que concerne ao ano de 2011, que um dos processos abertos nesse período verificou a ocorrência de 260 (duzentos e sessenta) servidores em acumulação de vínculos, o que denota mais uma particularidade observada após a análise de arquivos digitais da CPD, qual seja, que até o ano de 2011 a situação de servidores diversos, poderia ser analisada em um único processo, sendo que a partir de 2012 a apuração deu-se em processos individuais.

Além disso, os processos em questão servem para apurar tais situações inadequadas, especialmente para verificar se há compatibilidade de horário entre os dois vínculos ocupados e se a carga laboral entre as instituições não ultrapassa o limite de sessenta horas semanais.

Apesar de já ter sido exposto que a penalidade a ser aplicada à acumulação ilícita de cargos públicos é a demissão, antes da instauração do procedimento sumário o servidor pode optar por um dos cargos públicos que ocupa e regularizar sua situação funcional. Trata-se de um tema heterogêneo, recheado de variáveis intrínsecas e que, por sua vez, em torno dele há uma série de razões concorrendo para que haja tanto o número elevado de processos, quanto a reincidência na acumulação ilícita de cargos públicos. Diante disso, o presente estudo tem como escopo:

1.1 - OBJETIVOS

1.1.1 – Objetivo Geral

- analisar a efetividade da instauração de processos administrativos disciplinares de modo a minorar casos de acúmulo ilegal de cargos públicos na UFES.

É importante destacar que, sendo o objetivo geral um importante núcleo do qual derivam outras ramificações que com ele se espiralam, este estudo tem como objetivos específicos os seguintes propósitos:

1.1.2 – Objetivos Específicos

- Avaliar os reflexos da abertura de processos administrativos disciplinares para apurar supostos casos de acúmulo ilegal de cargos;
- Identificar quais medidas a UFES pode adotar para minorar casos de acumulação ilícita de cargos públicos.

Considerando os objetivos propostos, esta pesquisa deseja responder às questões dispostas no próximo tópico.

1.2 – O PROBLEMA E SUA RELEVÂNCIA

Nos últimos cinco anos, período de 2010 a 2014, o número de processos administrativos disciplinares com o fim de apurar especificamente a licitude de casos de acúmulo de cargo na UFES tem se elevado. Há, sobretudo nessa intrigante anormalidade, um constante desafio, já que em alguns casos é verificado o gravame do problema da acumulação não somente enquanto descumprimento de norma, mas também como obstáculo perseverante diante do qual a instituição se vê premida pela necessidade de apurar o descumprimento de norma, atacando por vias processuais uma irregularidade, que ela própria sabe, não é debelada.

Esse descumprimento faz emergir uma quantidade considerável de processos administrativos no órgão analisado, sendo muitas vezes observado casos de

reincidência com características análogas. Nesse aspecto, tem-se a percepção do processo administrativo como procedimento inócuo, aquela ação eivada de ineficácia e que, na verdade, está despida do condão pedagógico ao qual se circunscreve.

Por via contrária, o que se verifica é a necessária criação de uma equipe qualificada de profissionais que são retirados de suas atividades cotidianas para compor uma comissão e se debruçar sobre um íter processual de custo elevado, complexo, e que, ao final, se tem o sentimento de que pode ter sido um ato em vão, já que não surte o efeito pretendido. Some-se a isso que os mesmos sujeitos processados, não raras vezes, se envolvem em reincidência, demandando novos processos. Com isso se tem reflexos indesejáveis nas instituições, tais como: ineficácia processual, custo elevado e lacuna nas atividades nas quais estão envolvidos os vogais da comissão.

Outrossim, a instauração e movimentação de um processo administrativo gera altos custos para a Administração Pública, onerando-a, sobretudo no que diz respeito aos gastos diretos com atividades processuais, tais como: manutenção de equipe de profissionais especializados, instalações físicas e recursos materiais. Some-se a isso, também, os custos indiretos tais como: verbas para publicação de portarias e uso de estrutura interna para movimentação processual.

Além disso, adicione-se às demais exigências o alto custo financeiro e social com os recursos humanos, isto porque, embora exista uma comissão permanente para atuar em sindicâncias e processos administrativos disciplinares, dada a especificidade de alguns temas e o número de processos, por vezes, se faz necessária a designação de servidores de outros setores para atuar em tais comissões. Em alguns casos, esses profissionais pertencem ao quadro docente da Universidade e, ao serem escalados para desempenhar tal atividade, de natureza administrativa, não raro, deixam descoberta sua área específica de atuação, a acadêmica. Além do docente, há casos de outros servidores que são deslocados de suas atividades, para atuar nas comissões em questão, caso, por exemplo, do médico.

Diante do exposto, este trabalho tem a perspectiva de responder às seguintes questões:

- Quais as consequências da recorrente abertura de processos disciplinares na UFES para averiguar supostos casos de acumulação ilícita de cargos e funções públicas?
- A instauração de processo administrativo disciplinar é medida efetiva para minorar casos de duplo vínculo irregular?

Dito isto, contempla-se a seguir as razões pelas quais se julga importante a elaboração de um trabalho desta magnitude, tratando do tema acumulação de cargos públicos.

1.3 – JUSTIFICATIVA

O número excessivo de processos administrativos com o intuito de apurar possíveis situações irregulares de duplo vínculo, na UFES, tem decorrido de solicitações de auditoria da CGU e do TCU. Tais ações demandam rápida resposta da instituição investigada, requerendo, na maioria das vezes, a apuração por processo em que seja facultada ao servidor ampla defesa.

Diante disso, trata-se de tema socialmente relevante, sobre o qual se tem a dizer que há três razões que agasalham a necessidade de seu estudo. São elas: as justificativas de natureza teórica, as de natureza prática e as de natureza pessoal.

Inicia-se com a exploração das razões de natureza pessoal, alocando-as como farta contribuição dada ao programa de Gestão Pública e à UFES, isto porque a presente pesquisa, além de envolver tema expressivo, em sua grandeza requer conhecimento de causa. Desta forma, é importante situar o leitor que, a área de trabalho da

proponente se circunscreve à Comissão de Processo Administrativo, o que de certa forma gera entusiasmo para aprofundamento da temática.

O conhecimento dos meandros processuais e suas vicissitudes, além de se consubstanciar como justificativa pessoal, também se ancora nos aspectos práticos, pois nossa atuação há cerca de três anos como membro permanente da CPD da UFES nos instiga a expor a temática, agora sendo observada pela lente de pesquisador, o que, de fato, em muito ajudará a instituição.

E, por fim, existem razões de natureza teórica para justificar esse trabalho, uma vez que a doutrina ainda é incipiente no trato da temática em questão. Reforça-se, portanto, que há uma lacuna que demanda estudo. Assim, a contribuição teórica da proponente enquanto pesquisadora é, sem dúvida, uma justificativa que ancora a presente pesquisa.

É oportuno mencionar, ainda, que o trabalho dos órgãos de controle é de extrema importância para a preservação da moralidade administrativa. No entanto, o trabalho dos referidos órgãos tem implicado na sensação da existência da “política do medo”, com reflexos na abertura de processos, como forma de justificar as ações da Administração e de seus administrados à sociedade, bem como, um meio para o servidor se proteger de sanções futuras.

No caso da UFES, a instauração de sindicâncias e processos administrativos para verificar a ilicitude em tela é um mecanismo de resposta aos questionamentos dos órgãos de controle.

Outrossim, grande parte desses processos visa a averiguar a compatibilidade de horários entre os dois vínculos do servidor, não somente em relação à questão de possível sobreposição de horário, mas também quanto à carga horária máxima a ser realizada com o somatório das duas jornadas.

A UFES, nesse aspecto, tem acompanhado o entendimento dos órgãos de controle, que, por hora, seguem o que preceitua o parecer n. GQ n. 145/1998 da AGU, no sentido de que a carga horária total adequada entre os dois vínculos, de forma a não

prejudicar a saúde do trabalhador e a qualidade do serviço prestado, seria de sessenta horas semanais.

Isso tem refletido na propositura, pelos servidores da Universidade, de ações judiciais que visam ao reconhecimento da legalidade da acumulação, em especial de suas jornadas de trabalho, quando essas ultrapassam o limite de sessenta horas semanais. A questão ainda não é pacífica no Judiciário Brasileiro, o que fortalece a apresentação de novas demandas para apreciação desse Poder.

Destarte, como a questão da compatibilidade denota controvérsias, esta pesquisa visa a colaborar com a gestão pública na perspectiva de jogar luzes sobre o tema, e, mesmo sem a pretensão de exaurir suas questões, pretende discutir possíveis soluções e assim, minorar o alto número de propositura de ações judiciais, em favor da diminuição de custos decorrentes dessas ações.

Além disso, como tais ações judiciais refletem a insatisfação dos servidores da UFES com a posição adotada pela instituição, bem como com a instauração de processos administrativos disciplinares, a apresentação de soluções evitaria também agentes estressores físicos e psicológicos que acometem o servidor durante o processo, desestabilizando seu equilíbrio emocional, já que o desfecho do processo administrativo pode resultar na demissão do servidor.

Por fim, esta pesquisa possui relevância social, considerando uma série de elementos que a circundam. O primeiro deles é a questão do vácuo laboral criado pelo processo, quando a coerção do *jus perseguendi* obriga o servidor a optar por um dos cargos: em outras palavras, há uma exoneração.

O segundo elemento é o vácuo prestacional, pois tal situação prejudica sobremaneira a sociedade, uma vez que esse profissional deixará de prestar um serviço à sociedade, embora essa vacância possa ser mitigada a médio prazo pela feitura de outro concurso público.

Por conseguinte, considera-se que a exoneração gera o vácuo profissional porque a realização de um novo certame para contratação de pessoal acaba por criar uma

solução de continuidade que corrobora com a interrupção do serviço e da boa qualidade, uma vez que haverá, muitas vezes, a substituição de um servidor experiente por outro recém-contratado.

Dessa forma, compreende-se neste estudo, a importância do cumprimento das regras. Todavia haverá de se ter um sopesamento entre a real necessidade de iniciar um processo administrativo de alto valor financeiro e sua eficácia e efetividade. Isto porque, não raro, a cristalização processual e seus meandros faz o Estado ter maior custo e dispêndio, seja com o processo em si, seja com a contratação de novo profissional para suprir a vaga daquele que foi exonerado no final de um processo administrativo. Daí outra forma que justifica fazer estudos aprofundados sobre o tema.

E por fim, o desenvolvimento desta pesquisa é importante também, no que diz respeito ao gerenciamento de processos administrativos na UFES, na medida em que busca contribuir com a instituição para florescer a teoria da economicidade, eficácia e eficiência na condução das atividades-meio, evitando assim processos eventualmente considerados como desnecessários, redundantes e que não colaboram com a instituição.

Essa ação, além de auxiliar a gestão pública da UFES, no sentido de fortalecer o equilíbrio da equação econômica, também colabora com a gestão de pessoas no serviço público e demais atores sociais envolvidos na instituição. Isto porque a minoração no número de processos administrativos pode debelar o desgaste psicológico sofrido pelo servidor submetido ao iter, mitigar os agentes estressores que envolvem a comissão de vogais e, por fim, frustrar ações como o registro de processo na ficha funcional do servidor, maculando sua boa imagem profissional.

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA

Como bem esclarecem Marconi e Lakatos (2003, p. 156), “Nem sempre é fácil determinar o que se pretende investigar, e a realização da pesquisa é ainda mais difícil, pois exige do pesquisador, dedicação, persistência, paciência e esforço contínuo”. Nesse contexto, observa-se que o primeiro passo para iniciar uma pesquisa científica é a definição do tema e esse surge geralmente de uma questão que denota incômodo e angustia o pesquisador.

Assim, a realização de uma pesquisa é motivada pelo anseio de solucionar um problema. Pesquisar, pois, vai muito além da busca pelo saber, pois o desenvolvimento de um trabalho científico pode contribuir com a transformação de uma realidade.

Nesse estudo, que tem como foco analisar a efetividade da instauração de processos administrativos disciplinares na redução dos casos de acumulação ilícita de cargos públicos, na UFES, a efetivação da pesquisa pode sinalizar mecanismos que colaboram tanto para minorar o número desses processos reincidentes, que são dispendiosos para a Administração Pública, como para combater os casos de duplo vínculo irregular que atentem contra a moralidade administrativa.

Pois bem, para o bom desempenho da pesquisa pretendida não basta apresentar conhecimentos teóricos sobre o tema, é necessário associar tais conhecimentos a métodos científicos. Nesse sentido é o ensinamento de Gil (2009, p. 17):

A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados.

Outrossim, a elaboração de uma investigação científica amparada em métodos reconhecidos é uma forma de creditar confiabilidade ao trabalho a ser desenvolvido. Diante dessas considerações, nesse capítulo são abordados o método e as tipologias de pesquisa empregados durante a evolução desse estudo, bem como a

amostra, o universo, os instrumentos e as categorias de análise utilizados. O termo método é definido segundo Marconi e Lakatos (2003, p.83) da seguinte forma:

[...] método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

A partir dessa definição compreende-se que o método de pesquisa mais adequado para o desenvolvimento desse estudo é o dedutivo, pois o estudo segue de um contexto geral, com abordagem do duplo vínculo na Administração Pública Federal, para a observância de uma realidade particular, da acumulação de cargos no âmbito da UFES. De acordo com o que leciona Gil (2008, p. 9), ao considerar a acepção clássica, o método dedutivo pode ser assim compreendido:

[...] é o método que parte do geral e, a seguir, desce ao particular. Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica. É o método proposto pelos racionalistas (Descartes, Spinoza, Leibniz), segundo os quais só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro, que decorre de princípios a priori evidentes e irrecusáveis.

Essa característica de partir de uma trajetória geral para a particular diferencia o método dedutivo do indutivo, já que segundo Marconi e Lakatos (2003, p.86), “indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”.

No que diz respeito à tipologia da pesquisa, considerando os ensinamentos de Vergara (2007), existem dois critérios para classificar essa tipologia, seriam eles: a definição quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Nesse estudo, em relação aos fins, a pesquisa é aplicada, exploratória e explicativa e, no que concerne aos meios, a pesquisa é classificada como bibliográfica, documental e de campo.

Como as questões respondidas por esse estudo tem relação com o incômodo da pesquisadora diante do elevado número de processos administrativos disciplinares abertos na UFES para apurar a litude de casos de acúmulo de cargos, por parte de seus servidores e também da efetividade de tal procedimento, evidencia-se a

intenção de contribuir com soluções para o problema, o que justifica a utilização da pesquisa aplicada, que nas palavras de Vergara (2007, p. 47) “é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos, mais imediatos, ou não. Tem, portanto, finalidade prática [...]”.

A classificação da pesquisa como exploratória justifica-se pela necessidade de aprofundar o estudo sobre a questão da compatibilidade de horários, requisito imprescindível para a compreensão do duplo vínculo como lícito e, de acordo com o que esclarece Vergara (2007, p. 47), essa tipologia de pesquisa “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”.

O caráter explicativo da pesquisa pode ser atribuído ao fato de que a realização desta possibilita a análise da efetividade da abertura de processos administrativos disciplinares na contenção de casos de acumulação ilícita de cargos públicos. Ademais, esse tipo de pesquisa, como demonstra Gil (2009, p. 42), é a que “mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”.

A classificação dessa investigação científica como bibliográfica relaciona-se ao uso de conteúdo disponível em livros, revistas e artigos científicos, entre outros que tratam sobre o tema e, segundo Vergara (2007, p. 48), “é acessível ao público em geral”.

Como, além dos materiais acima mencionados, esse estudo é desenvolvido mediante a análise de julgados recentes dos tribunais pátrios sobre a temática deste trabalho, de decisão interna da UFES acerca do exercício de dupla jornada, e ainda, do exame por amostragem, de autos de processos administrativos disciplinares, compreende-se, em razão disso, esta pesquisa como documental. No que se refere à pesquisa de campo é relevante trazer à tona a definição apresentada por Marconi e Lakatos (2003, p.186):

Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

Considerando-se essa acepção e o fato de que a realização dessa pesquisa também é composta por investigação empírica mediante a realização de entrevistas com servidores da UFES que atuaram no período de 2010 a 2014, na CPD, na Pró-Reitoria e no Departamento de Gestão de Pessoas e na Auditoria Interna, com a análise de casos de acúmulo de cargos, o que representa um total de quinze servidores, essa pesquisa também pode ser classificada como de campo.

Foram, pois, traçadas as tipologias de pesquisa que são empregadas neste estudo e a seguir apresenta-se o *lócus* onde é realizada a pesquisa, bem como os sujeitos investigados.

2. 1 – AMOSTRA E UNIVERSO DA PESQUISA

Universo da pesquisa pode ser entendido segundo Vergara (2007, p. 50) como “um conjunto de elementos (empresas, produtos, pessoas, por exemplo) que possuem as características que serão objeto de estudo”, enquanto “amostra é uma parte do universo (população), escolhida segundo algum critério de representatividade”.

Neste estudo, o universo é a CPD e a amostra analisada é composta pelo exame dos processos administrativos disciplinares abertos nos anos de 2012 e 2014, para apurar situações de acumulação ilícita de cargos, extraídos do conjunto ou acervo que contempla o arquivo documental da UFES, sendo importante ressaltar que esta análise tem por ênfase as seguintes questões: como a UFES teve ciência do fato, os cargos acumulados pelo servidor, a carga horária total acumulada e qual foi a conclusão do processo pela comissão do PAD. Ademais, foram escolhidos tais períodos para proceder com a análise, pois, neles foi significativa a abertura de processos individuais para averiguar casos de acúmulo.

Reitera-se que, para dar suporte a essa análise documental, como já mencionado, também são realizadas neste estudo entrevistas com servidores que atuaram em

atividades de identificação e apuração de supostos casos ilícitos de duplo vínculo irregular, nos anos de 2010 a 2014. Portanto, considera-se também que a parcela de servidores entrevistados pode ser vislumbrada como amostra pesquisada, uma vez que eles compõem o conjunto de servidores da instituição.

Vergara (2007) classifica a amostra como probabilística (embasada em procedimentos estatísticos) e não probabilística. No presente trabalho a amostra é de caráter não probabilístico, por acessibilidade que “seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles” (VERGARA, 2007, p. 51). Destaca-se essa classificação diante da atuação profissional desta pesquisadora na UFES em comissões de processos administrativos disciplinares, o que facilita o contato com os membros dessas comissões, bem como, com outros servidores da instituição que desempenham atividades relacionadas à apreciação da licitude dos casos de acúmulo de cargos pelos servidores da UFES.

Esse conhecimento da amostra utilizada na pesquisa também a caracteriza por tipicidade, pois, como elucida Gil (2008, p. 94), essa espécie de amostragem “requer considerável conhecimento da população e do subgrupo selecionado.” No tópico a seguir é apresentada uma síntese acerca do órgão e do setor analisados, quais sejam a UFES e a CPD, respectivamente.

2.1.1 – Descrição do *lócus* analisado

Considera-se de extrema importância para o desenvolvimento de uma pesquisa científica situar o leitor acerca do *lócus* no qual a mesma será realizada, ou seja, apresentar o lugar no qual o pesquisador atuará com o fito de atingir os objetivos propostos.

Nesse sentido, inicia-se com a apresentação da UFES, que de acordo com o disposto no artigo 1º do seu estatuto trata-se de “uma Instituição Federal de ensino superior, pesquisa e extensão e de domínio e cultivo do saber humano, de natureza

autárquica, em regime especial, vinculada ao Ministério da Educação”. Destaca-se, portanto, que a UFES tem a função social de fomentar o conhecimento e o ensino superior gratuito, de forma a contribuir para a formação de profissionais que atuarão em áreas diversas.

No que diz respeito à natureza autárquica da instituição em tela, parece relevante a definição proposta por Alexandrino e Paulo (2010, p. 38) para o termo autarquia, que, segundo os autores, “são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas”.

Consoante o conceito apresentado percebe-se que a autarquia é uma pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia, embora esteja sujeita ao controle da pessoa a qual é vinculada, e, de acordo com Carvalho Filho (2013, p. 473) tem por atribuição “a execução de serviços públicos de natureza social e de atividades administrativas”.

Pois bem, no que tange à UFES já foi mencionado o cunho social de suas atividades, agora, quanto às atividades administrativas, essas são compreendidas como aquelas correlatas à atividade precípua de uma instituição de ensino, caso, por exemplo, das atividades desenvolvidas pelas secretarias dos cursos de Graduação e Pós-Graduação da UFES, bem como, atividades inerentes à gestão de modo geral da instituição, o que se verifica quando a UFES atua de maneira a gerir seus recursos humanos, no zelo com seu patrimônio móvel e imóvel e, ainda, buscando atender ao interesse público ao prestar um serviço de qualidade.

Desse modo, a UFES necessita filtrar os bons hábitos administrativos a fim de manter boa conduta e gestão de qualidade e, com isso, se for o caso, expurgar as más-condutas, em especial entre seus servidores, que atuam representando a instituição.

Pois bem, a Lei n. 8112/90 definiu os deveres dos servidores públicos, bem como elencou os atos cuja prática a esses é vedada e no caso de serem identificadas irregularidades será promovido o devido processo administrativo disciplinar.

No âmbito da UFES, em 1994, por meio da portaria n. 378 foi constituída uma comissão denominada “Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar” para atuar em comissões de apuração de irregularidades consoante o que prescreve a Lei n. 8112/90.

Em 1998, essa comissão foi reestruturada pela portaria n. 59, sendo identificada pela sigla CPPAD e foi estabelecido por regimento interno sua finalidade e competência, sua composição e forma de funcionamento. Entre as atribuições da CPPAD estavam a promoção de sindicâncias administrativas e processos administrativos disciplinares e a emissão de pareceres conclusivos acerca dos fatos investigados.

Diante da reestruturação organizacional pela qual passou a UFES em 2014, constante da Resolução n. 08/2014 de seu Conselho Universitário, a CPPAD passou a ser denominada como CPD (Coordenação de Procedimentos Disciplinares) sendo vinculada à Chefia de Gabinete. Apesar dessa alteração de teor organizacional, a antiga CPPAD, atual CPD manteve suas atribuições substanciais de apurar irregularidades dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei n. 8.112/90.

A Coordenação de Procedimentos Disciplinares da UFES está localizada no prédio da Reitoria da instituição. É formada por 05 (cinco) servidores estáveis, do quadro da UFES, que compõem comissões de sindicância e de processos administrativos disciplinares. Entretanto, é importante frisar que servidores dos mais diversos setores da instituição, incluindo os docentes participam de tais comissões.

A existência da CPD na UFES propicia uma melhor gestão dos processos disciplinares, assegurando com isso o direito dos servidores da instituição à ampla defesa e ao contraditório, direitos que serão mais bem explicitados no referencial teórico deste estudo.

No que diz respeito à estrutura física da CPD, observou-se que o espaço reservado para a realização de audiências, também comporta três de seus servidores e, quando são realizadas oitivas, tais servidores têm de se deslocar para outro ambiente, caso não sejam membros da comissão que participará do ato processual.

Ainda que tal situação seja esporádica, na opinião particular desta pesquisadora parece relevante uma reestruturação física do setor nesse sentido, com uma nova divisão dos espaços físicos do setor, de forma a ser destinada uma área exclusiva para a sala de audiências. Essa mudança prescindiria de expansão física que é um procedimento mais complexo e interfere na estrutura do prédio no qual é localizado o setor. Além disso, o espaço físico que compreende a CPD é amplo e comportaria apenas uma readequação.

Após a apresentação do universo e da amostra dessa investigação empírica, prossegue-se com a exposição dos instrumentos de pesquisa.

2.2 – INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Os instrumentos da pesquisa podem ser compreendidos como técnicas de coleta de dados, de modo que a análise dos mesmos contribua com a resolução do problema que aflige o pesquisador. São exemplos de tais instrumentos a entrevista, o questionário, o formulário e a observação. Nesse contexto, são relevantes os esclarecimentos de Marconi e Lakatos (2003, p. 226):

Ainda indicando como a pesquisa será realizada, devem-se anexar ao projeto os instrumentos referentes às técnicas selecionadas para a coleta de dados. Desde os tópicos da entrevista, passando pelo questionário e formulário, até os testes ou escalas de medida de opiniões e atitudes, a apresentação dos instrumentos de pesquisa deve ser feita, dispensando-se tal quesito apenas no caso em que a técnica escolhida for a de observação.

Neste estudo, o instrumento utilizado é a entrevista definida por Gil (2008, p. 109) da seguinte forma:

Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

No caso deste estudo, a entrevista de servidores que detêm conhecimento sobre os procedimentos instaurados na UFES para apurar a ilicitude das ocorrências de duplo vínculo pode proporcionar a obtenção de dados que enriqueçam a pesquisa e possibilitem a construção de um caminho para responder às questões propostas.

Há que se destacar que a utilização de tal procedimento para alcançar seus objetivos demanda zelo e comprometimento do pesquisador, “já que o sucesso desta técnica depende fundamentalmente do nível da relação pessoal estabelecido entre entrevistador e entrevistado” (GIL, 2008, p.111).

Ainda segundo Lakatos (2003), as entrevistas podem ser do tipo estruturada - aquela espécie na qual “o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas” - e não estruturada, a qual possibilita maior liberdade ao entrevistador, visto que “as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p.197).

Neste trabalho parece mais adequado utilizar a entrevista estruturada, pois a mesma permite à pesquisadora conhecer diferentes pontos de vista sobre um mesmo procedimento, levando em consideração a realidade e rotina dos setores aos quais pertencem os entrevistados.

Compreende-se como vantajosa a adoção da entrevista que tem como característica ser flexível, possibilitar a coleta de um considerável volume de informações e aprofundar questões, o que talvez não fosse possível por outro instrumento (MARCONI e LAKATOS, 2003).

Assim, apresenta-se no tópico seguinte os sujeitos escolhidos como respondentes desta pesquisa.

2.2.1 – Descrição da pesquisa e dos respondentes

A presente pesquisa foi iniciada em outubro de 2014 e, como já mencionado anteriormente, o interesse em desenvolvê-la surgiu em razão do trabalho desempenhado por esta pesquisadora na CPD. Em primeiro lugar foi desenvolvida a pesquisa na doutrina e jurisprudência que subsidiaram o referencial teórico deste estudo e, posteriormente, fez-se a pesquisa de campo.

Nesse ponto, é importante frisar que a realização da pesquisa de campo foi precedida de autorização por escrito do Coordenador da CPD, uma vez que existiu a necessidade de acessar os arquivos da CPD, bem como, consultar autos de processos administrativos disciplinares. Diante de recomendação do mencionado coordenador e ainda, em observância aos preceitos éticos que devem ser observados pelos estudos científicos, ao longo deste trabalho não são citados nominalmente os servidores que responderam a processos disciplinares no período de 2010 a 2014, bem como aqueles que atuaram na condução desses processos e que participaram das entrevistas.

No que diz respeito aos servidores escolhidos para participar das entrevistas, esses representam a totalidade dos servidores que atuaram em comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar para apurar situações de acúmulo, e, também os que atuaram nos demais procedimentos de apuração e identificação de situações de acúmulo, lotados na Pró-Reitoria e no Departamento de Gestão de Pessoas e na Auditoria Interna, representando um total de 15 (quinze) servidores.

Nesse ponto, parece relevante esclarecer que no que tange ao quantitativo de servidores convidados a participar desta pesquisa, optou-se pela totalidade, pois se buscou obter o máximo de informações que pudessem contribuir com o desenvolvimento desta pesquisa.

Para a realização da pesquisa foi necessário visitar os setores de tais servidores, bem como ter acesso aos arquivos digitais e aos autos de processos disciplinares. Todos os servidores convidados aceitaram participar da pesquisa. Também foi

facilitado pela instituição o acesso aos arquivos necessários, fatores positivos para o desenvolvimento do trabalho. Entretanto, nesse percurso também foram observadas algumas limitações da pesquisa, o que é abordado na seção seguinte.

2.2.2 – Limitações da pesquisa

Um aspecto intrínseco às pesquisas empíricas é a ocorrência de limitações que serão enfrentadas pelo pesquisador ao longo do trabalho desenvolvido. No presente estudo não foi diferente, tendo encontrado esta pesquisadora tais elementos durante a realização deste trabalho.

O tempo pode ser considerado como uma dessas limitações, uma vez que a presente pesquisa foi desenvolvida em cerca de 12 (doze) meses, um período exíguo diante da complexidade do tema em análise. Nesse sentido os fatores tempo e complexidade são inversamente proporcionais e afastam a pretensão de exaurir o tema, entretanto, pode impulsionar a realização de outros estudos com abordagem de algumas peculiaridades ao tema.

Durante a inserção desta pesquisadora no campo de estudo, observou-se que a identificação com o tema foi um objeto facilitador, embora possa ter contribuído para gerar algum estranhamento entre os entrevistados, questão que demandou esforço da pesquisadora para garantir neutralidade para contornar esse entrave.

Pois bem, as limitações apresentadas, quais sejam, fator tempo, complexidade do tema e estranhamento por parte dos entrevistados não foram impeditivos para a produção deste estudo, sendo contornados pela pesquisadora e cabe ainda destacar que são característicos da pesquisa qualitativa, adotada neste trabalho, conforme abordado no tópico seguinte.

2.3 – ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise de resultados dos dados de uma pesquisa pode ser de ordem qualitativa ou quantitativa. A investigação científica caracterizada como qualitativa é aquela que prescinde de quantificações estatísticas, voltando-se para a análise das interações sociais. (CHIZZOTTI, 2006). No que tange à pesquisa quantitativa, nas palavras de (CHIZZOTTI, 2006, p. 29), a mesma pode ser assim compreendida:

[...] esta recorre à quantificação como única via de assegurar a validade de uma generalização, pressupondo um modelo único de investigação, derivado das ciências naturais, que parta de uma hipótese - guia, só admita observações externas, siga um caminho indutivo para estabelecer leis, mediante verificações objetivas, amparadas em frequências estatísticas.

Assim, verifica-se que essas duas espécies de pesquisa contribuem para o melhor entendimento do que está sendo pesquisado, entretanto, neste estudo, a análise dos dados coletados é feita pelo viés qualitativo.

Nesse contexto, esclarece-se que, embora seja considerado neste trabalho o número de processos instaurados no período de 2010 a 2014, para apurar particularmente a regularidade de situações de duplo vínculo, não é realizada a análise de categorias estatísticas, pois entende-se que no caso específico deste estudo seja relevante o exame de questões subjetivas.

Como o cerne deste trabalho é avaliar a efetividade da abertura desses processos reincidentes de modo a minorar os casos de acúmulo ilegal de cargos públicos na UFES, é importante, por meio da coleta de dados na entrevista, conhecer a percepção dos servidores que atuam desde a identificação dessas possíveis situações até a apuração propriamente dita. Outrossim, esses agentes podem demonstrar suas insatisfações, dificuldades, mas também contribuições. Dito isso, revela-se qualitativa a presente pesquisa e será baseada na análise de conteúdo de Bardin (2011, p. 37), que é definida pela própria autora nos seguintes termos:

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado

por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações.

Ademais, o desenvolvimento da pesquisa por meio de entrevistas considera algumas categorias de análise que são definidas no tópico seguinte, quais sejam: efetividade, cargo público, cargo técnico, cargo científico, compatibilidade de horários e má-fé do servidor público.

2.4 – CATEGORIAS DE ANÁLISE

A definição de categorias promove a melhor compreensão do que se pretende analisar. Apesar dos entrevistados serem servidores que atuaram seja em comissões de processos disciplinares, seja nos procedimentos de auditoria interna e no contato e prestação de informações aos órgãos de controle externo, portanto, conhecedores do tema acumulação de cargos, o estabelecimento de categorias facilita o desenvolvimento da pesquisa de forma a auxiliar na construção de respostas para os problemas que motivaram a realização deste estudo. Segundo Bardin (2011) a categorização representa uma etapa, embora não obrigatória da análise de conteúdo e consiste em “uma representação simplificada de dados brutos” (Bardin 2011, p.149).

Sendo assim, segue-se com a apresentação e delimitação das categorias consideradas relevantes ao tema acumulação de cargos, bem como aos incômodos que fomentam a elaboração deste trabalho:

- Efetividade: nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 32), é “voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos”. Como o termo efetividade tem relação com os termos eficiência e eficácia, sem, entretanto, se confundir com estes, parece relevante apresentar também as definições de tais termos segundo o autor citado:

[...] A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração.

- Cargo público: de acordo com o artigo terceiro da Lei 8.112/90, pode ser compreendido pelo aglomerado de atribuições atinentes àquele que detém a qualidade de servidor.
- Cargo técnico: segundo Carvalho Filho (2013, p. 665), é aquele que indica “a aquisição de conhecimentos técnicos e práticos necessários ao exercício das respectivas funções”. É o caso, por exemplo, dos técnicos em enfermagem.
- Cargo científico: é o que exige “nível superior no âmbito de uma habilitação específica” (MAZZUOLI; ALVES, 2013, p. 118), a título de exemplo, cita-se os cargos de médico, biólogo e historiador.
- Compatibilidade de horários: ausência de conflito entre os horários de trabalho dos dois cargos regularmente ocupados de modo que não haja prejuízo no desempenho do serviço prestado.
- Má-fé: pode ser compreendida como a “vontade consciente, ânimo, predisposição ou estado de quem, voluntariamente, pratica ato, em proveito próprio, para induzir alguém em erro, ou para causar-lhe prejuízo” (GUIMARÃES, 2003, p. 391).

As categorias mencionadas foram selecionadas com consideração a algumas especificidades do tema acumulação de cargos, decorrentes especialmente de sua previsão constitucional, e ainda, tendo em conta as questões e a justificativa deste trabalho.

CAPÍTULO 3 – REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo tem por finalidade abordar os conceitos, os aspectos materiais e processuais relativos à acumulação de cargos, tendo por base a legislação vigente, a posição da doutrina, os entendimentos dos tribunais pátrios, bem como dos órgãos de controle da União.

Inicialmente expõe-se um breve histórico acerca do duplo vínculo à luz das constituições brasileiras e, posteriormente, é apresentada a definição do termo acumulação de cargos após a Constituição Federal de 1988, assim como as permissões e restrições contidas na referida Carta Magna.

Na sequência, são apresentadas as peculiaridades que envolvem a compatibilidade de horários, requisito imprescindível para a regularidade do duplo vínculo. O encerramento do capítulo ocorrerá com a exposição do caminho a ser percorrido durante a tramitação de um processo administrativo disciplinar que visa a apurar um suposto caso de acumulação ilícita de cargos públicos.

3.1 – BREVE HISTÓRICO SOBRE A ACUMULAÇÃO DE CARGOS

A questão da acumulação de cargos públicos há muito tempo gera transtornos e preocupação para a Administração Pública. A primeira constituição brasileira, a Carta Política do Império, outorgada em 1824, só tratou do acúmulo de funções políticas de deputados e senadores, no entanto, o fato desse texto constitucional não tratar do duplo vínculo de cargos públicos, não demonstra que a matéria já não gerava inquietações desde essa época (COSTA, 2008).

Como expõe Meirelles (2007), o exórdio da vedação à acumulação de cargos remonta o Decreto da Regência, de 1822 de autoria de José Bonifácio, revelando

preocupação com a possível ocorrência de danos à Administração Pública, no caso de incompatibilidade de horários entre os cargos ocupados.

A constituição de 1891, primeira constituição republicana do Brasil, fez algumas menções a funcionários públicos e de forma expressa inadmitiu, sem possibilidade de exceção a acumulação de cargos, em seu artigo 73: “Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas”.

A acumulação de cargos públicos foi admitida pela primeira vez, no Brasil, na Carta Magna de 1934, como medida de exceção e exigia como requisito a compatibilidade de horários entre os dois cargos e restringia essa possibilidade aos cargos do magistério e técnico - científicos. Esse texto constitucional foi inspirado na Carta Política de Weimar, de origem germânica que sistematizou normas relativas a direitos e deveres dos servidores públicos (COSTA, 2008).

Em contrapartida, a Carta Magna de 1937, outorgada no Governo de Getúlio Vargas, estabeleceu um retrocesso em relação à questão da cumulatividade de cargos e inviabilizou o duplo vínculo, sem possibilitar qualquer exceção, tratando dessa vedação, de forma expressa em seu artigo n. 159: “É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios”.

Com a redemocratização do Brasil, foi promulgada a Constituição de 1946, que assim como a Carta de 1934, trouxe a possibilidade de acumulação, mas como exceção, desde que presentes a compatibilidade de horários e a correlação de matérias, sendo que este último requisito não era uma exigência constante na Constituição de 1934. Além disso, seria admitido o duplo vínculo para cargos de magistério ou um de magistério com outro técnico - científico, e, ainda, foi permitido aos juízes acumularem a função pública de magistério superior.

Em relação à Constituição de 1946 é importante ressaltar sua preocupação em corrigir os excessos praticados com os funcionários que acumulavam cargos até a Carta Política de 1937 e, em decorrência desta perderam um dos cargos cumulados

(COSTA, 2008). O artigo 24 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1946, com vistas a reparar tal intolerância, entabulou que os servidores que haviam perdido cargos nessa circunstância seriam considerados em disponibilidade remunerada até que fossem reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores.

Em 1964, foi instalado no Brasil o regime militar, e, em 1967, foi produzida nova Constituição. No entanto, apesar de estabelecer um regime ditatorial, manteve as espécies de duplo vínculo permitidas pela Carta Magna de 1946 e acrescentou a possibilidade de serem cumulados dois cargos de médicos. Costa (2008) entende que isso ocorreu devido ao “reconhecimento a baixa remuneração desses profissionais nos quadros do serviço público do país”. O autor enfatiza também que o texto constitucional de 1967 introduziu a proibição de acumular cargos em relação a “funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista”. Essa previsão constava no §2º do art. 97 da Carta de 1967.

A constituição de 1967 foi alterada pela emenda n. 01/1969, no entanto, com relação ao duplo vínculo, manteve as mesmas exceções, acrescentando em relação a juízes a possibilidade da acumulação da função de magistério, não somente em nível superior, mas também no secundário. Também foram preservados os requisitos da correlação de matéria e compatibilidade de horário e a extensão da vedação a cargos, funções ou empregos públicos.

Após ser restabelecido o regime democrático, fruto de uma assembleia constituinte, foi promulgada a Carta Magna de outubro de 1988. A atual constituição manteve a possibilidade de se acumular dois cargos públicos, também como medida de exceção, com ressalvas, desde que presente a compatibilidade entre os horários dos dois cargos ocupados. Percebe-se, portanto, que não persistiu na atual constituição a exigência da correlação de matérias; os demais aspectos acerca do duplo vínculo são abordados de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

De tudo considerado, observa-se que a trajetória da acumulação de cargos nas constituições pátrias ora foi terminantemente proibida, ora foi admitida em casos excepcionais.

Outrossim, como foi observado ao longo desse breve histórico, o tema em questão é matéria de ordem constitucional, no entanto, convém destacar neste estudo esclarecimento feito por Costa (2008, p. 2):

As regras e princípios atinentes a funcionários públicos, notadamente no que toca ao tema de acumulação de cargos, são previstas na Constituição não por constituírem matéria genuinamente constitucional. E sim porque pretende o poder constituinte tratar essa matéria com uniformidade nacional, impondo certas limitações a todos os agentes públicos.

Nesse sentido, na próxima seção, a acumulação de cargos é contextualizada após o advento da Carta Magna de 1988, com exposição das características previstas no texto constitucional, mas também, na Lei n. 8112/90 que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais” e prevê direitos e deveres desses servidores.

3.2 – ASPECTOS GERAIS DA ACUMULAÇÃO

Segundo Mattos (2010, p.828), “acumulação de cargos é a possibilidade de duas situações jurídicas concomitantes do servidor (vínculo) perante o Poder Público, em horários que sejam compatíveis”.

Muito embora o cerne do duplo vínculo gire em torno da exigência da compatibilidade de horários, questão aprofundada no tópico 3.3, a Carta Magna de 1988 estabeleceu outros requisitos que tornam possível o exercício do duplo vínculo, de forma remunerada, seja por meio de restrições, e também de permissões.

Como a acumulação, conforme demonstrado na seção antecedente, também foi admitida como medida excepcional em outras Constituições Pátrias é importante ressaltar que não persiste a possibilidade de direito adquirido quanto à situação de acúmulo permitida em momento anterior e não admitida na atual Carta Política. Nesse sentido é o ensinamento de Carvalho Filho (2013, p. 663):

Vale a pena destacar que, em virtude da ampliação das hipóteses de vedação, não mais poderão subsistir eventuais situações de acúmulo anteriormente permitidas, sendo incabível a alegação de direito adquirido por se tratar de situação jurídica com efeitos protraídos no tempo. A regra constitucional tem aplicabilidade imediata. Conquanto válidos os efeitos anteriores da acumulação, será lícito à Administração ordenar que o servidor faça sua opção por um dos cargos ou empregos, sendo obrigado por conseguinte a afastar-se do outro.

É importante esclarecer também neste estudo que, o exercício em concomitância de um vínculo público com outro privado sem a devida compatibilidade de horários, não é compreendido como acumulação ilícita, mas como a infração disciplinar prevista no inciso XVIII, do artigo 117 da Lei 8112/90, qual seja, exercício de “quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho”. Por esse prisma, parece relevante o esclarecimento constante no Manual de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) da CGU (2015, p. 232):

O dispositivo proíbe a acumulação do cargo com o exercício de atividades privadas que possam concreta ou potencialmente causar conflitos de interesses, comprometendo a imparcialidade do servidor, ou, ainda, que sejam incompatíveis com o horário de trabalho.

Forçoso observar que a presente proibição não se confunde com a vedação de acumulação de cargos públicos (art. 132, XII), uma vez que o dispositivo em tela visa ao conflito entre cargo público e atividade privada; ressaltando-se a limitação do entendimento aqui esposado às disposições contidas na Lei nº 8.112/90.

Diante dessas considerações iniciais, este estudo tem prosseguimento com a apresentação das especificidades atinentes à acumulação de cargos.

3.2.1 – Restrições a partir da Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os limites que caracterizam como lícita uma situação de acumulação de cargos públicos, de forma expressa, sem fazer alusão ao tratamento da matéria por norma infraconstitucional. Nesse sentido Mazzuoli e Alves esclarecem que “a restrição à acumulação de cargos públicos

possui natureza de restrição diretamente constitucional” (2013, p. 43), pois se trata de ressalva que “a própria Constituição se encarrega de estabelecer” (2013, p. 40).

Outrossim, importante ainda nesse aspecto é o ensinamento de Gasparini (2012) quanto à impossibilidade até mesmo das Constituições estaduais de disporem acerca da matéria acumulação de forma diversa da constante no texto constitucional de 1988.

Segundo Mazzuoli e Alves (2013, p. 44), a Constituição Federal de 1988 tratou de forma expressa de apenas duas restrições à acumulação remunerada de cargos públicos. “A primeira diz respeito à compatibilidade de horários para que a cumulação se realize de maneira lícita; e a segunda é relativa ao limite da remuneração e do subsídio”.

No que diz respeito à compatibilidade de horários, como já exposto ao longo desse estudo, como se trata de questão que demanda controvérsia, entende-se ser mais didático abordá-la em seção própria, o que é feito no item 3.3.

No que se refere à segunda restrição, qual seja, limitação quanto à remuneração e subsídio, assim como a anterior, essa também é tratada pelo inciso XVI do artigo 37 da CF, e, observa ainda o disposto no inciso XI do mesmo artigo, *in verbis*:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Assim, como bem definem Mazzuoli e Alves (2013, p. 55), “a remuneração provinda da acumulação de dois cargos públicos não pode ultrapassar o subsídio mensal, em

espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”. Trata-se de um teto remuneratório estabelecido pelo texto constitucional.

Apesar da presente seção se basear no magistério de Mazzuoli e Alves (2013), neste estudo é considerado um terceiro elemento como restritivo à acumulação em questão. Seria esse o quantitativo de cargos possíveis de serem cumulados, ou seja, dois cargos, o que motiva neste estudo o uso do termo “duplo vínculo”, como sinônimo de acumulação de cargos. Assim, um caso de acumulação de três cargos públicos, por exemplo, há que ser considerado ilícito, uma vez que viola previsão contida no texto constitucional, especificamente nas alíneas do inciso XVI, do artigo 37.

Por oportuno, importante destacar que o inciso XVII, do artigo 37, da Constituição Federal esclareceu que a proibição em tela é extensível a empregos e funções públicas exercidos em autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Por fim, conforme enfatiza Mattos (2009, p. 359), “a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade”. A questão está prevista no § 10, do art. 37, *in verbis*:

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

O referido dispositivo foi acrescentado na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 20/1998, em consonância com o disposto no § 3º do artigo 118 da Lei 8.112/90 e com o entendimento adotado pelo STF (Di Pietro, 2011).

Segundo Gasparini (2012, p. 241) a acumulação de provento com vencimento é admitida se os proventos originarem-se de regime previdenciário distinto. “Assim, o servidor recebe vencimentos pelo regime estatutário e proventos pelo regime celetista”.

No que se refere à lei federal n. 8.112/90, ressalta-se que ao tratar da acumulação de cargos ela não ultrapassou os limites impostos pelo texto constitucional e, está, portanto, em conformidade com o mesmo.

Assim, apresentados os elementos que limitam a acumulação de cargos públicos, de forma que essa seja compreendida como lícita, passa-se na seção seguinte ao estudo das situações em que se admite o duplo vínculo.

3.2.2 – Situações permissivas

A Constituição Federal de 1988 traz os casos excepcionais em que dois cargos públicos podem ser acumulados, no inciso XVI, do artigo 37, *in verbis*:

[...]

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;

Pois bem, da leitura do dispositivo acima se observa que o rol de situações em que se admite o duplo vínculo é *numerus clausus*, podendo ser considerados como irregulares os casos de acumulação que destoam da previsão do texto constitucional.

Ainda considerando o que preceitua o inciso XVI, do artigo 37 da CF, verifica-se que com exceção da alínea “c”, os demais incisos mantiveram como possíveis situações regulares de duplo vínculo, casos semelhantes aos das constituições anteriores.

Ademais, embora a Carta Magna de 1988 tenha sido expressa quanto às situações em questão, não definiu o que pode ser compreendido como cargo técnico ou científico, ficando tal delimitação a cargo da doutrina e da jurisprudência.

No que diz respeito à identificação dos cargos ou empregos privativos dos profissionais de saúde, a Carta Política de 1988 também não foi expressa. Nesse caso tal definição pode ser encontrada na legislação infraconstitucional e, também, na doutrina.

Seguindo a ordem estabelecida na CF, a primeira situação de acumulação admitida como lícita a ser explicitada neste estudo é a de dois cargos de professor. A permissividade em questão, constante do texto constitucional, seria uma forma de incentivar esses profissionais a permanecerem em vínculos públicos. Para ilustrar tal posição segue o ensinamento de Mazzuoli e Alves (2013, p. 91):

[...] num primeiro momento, ao permitir a acumulação remunerada de dois cargos de professor (art. 37, XXI, a), pretendeu fomentar a educação no País, e, num segundo momento, ao autorizar a acumulação remunerada de um cargo de professor com outro cargo técnico ou científico (art. 37, XVI, b), visou salvaguardar a própria sobrevivência do docente, dado o baixo nível dos vencimentos (todos sabem) que os profissionais do magistério sempre auferiram no Brasil.

No que diz respeito aos professores, é importante destacar que o desempenho de suas atividades ultrapassa os limites da sala de aula, pois também fazem parte das tarefas do magistério o planejamento de aulas e a correção de provas, que podem ser feitas até na residência do docente. A jornada desses profissionais tende, portanto, a ser mais flexível que a de outras categorias, “permitindo ao professor exercê-la em mais de uma instituição de ensino” (MAZZUOLI; ALVES, 2013, p. 92).

Entretanto, no que concerne ao duplo vínculo por parte desses profissionais existe vedação para os professores que integram o regime de dedicação exclusiva, tratado pela lei n. 12.772/2012, estando, portanto, esses impedidos de exercer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, salvo as exceções previstas na citada lei.

Nesse aspecto, é importante reforçar que a dedicação exclusiva não possui o mesmo sentido que a dedicação em tempo integral, visto que esta exige o cumprimento total das atividades, sem, no entanto, obstar o servidor de possuir outro vínculo remunerado, ao contrário daquela.

Os profissionais que atuam em regime de dedicação exclusiva recebem gratificação extraordinária, pela contrapartida de concentrar sua força de trabalho, de forma exclusiva, na instituição de ensino na qual são vinculados. A violação a esse regime pode implicar em ato de improbidade administrativa, conforme esclarecem Mazzuoli e Alves (2013, p.109):

A violação desta determinação legal tem sido entendida como ato de improbidade administrativa, eis que o professor que aceita esse regime recebe gratificação extraordinária no valor de 50% do salário base para dedicar-se integralmente às atividades universitárias, devendo cumprir jornada de 40h semanais em dois turnos diários completos, bem assim ficar à total disposição da Administração no que tange às suas atividades de docência e pesquisa.

Esse entendimento é corroborado no seguinte aresto jurisprudencial do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROFESSORA UNIVERSITÁRIA EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. IMPEDIMENTO DE EXERCÍCIO DE OUTRA ATIVIDADE REMUNERADA. DESCUMPRIMENTO. DEMONSTRAÇÃO. LEI Nº 8.429/92, ART. 11. APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA. ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE. 1. Constata-se, da análise dos autos, que a requerida, Professora Universitária da Universidade Federal de Tocantins - UFT, exerce suas atividades em regime de dedicação exclusiva, estando, nessa condição, impedida de exercer outra atividade remunerada, pública ou privada, por força de vedação legal. É o que se depreende do exame dos documentos acostados às fls. 31, 177 e 283/284. 2. É de se entender que a ré, ao deixar de cumprir deliberadamente seu dever de dedicação exclusiva ao magistério superior, auferindo, no entanto, as vantagens dele decorrentes, praticou conduta ilegal, vulnerou os princípios da lealdade, moralidade e honestidade, circunstância essa que autoriza a incidência, in casu, do disposto no art. 11 da Lei nº 8.429/92. 3. No caso em exame, considerando a gravidade do fato apurado e a dimensão da ofensa ocorrida, é de se reputar como adequado e proporcional, sob o ângulo da prevenção e repressão, que, além da sanção de ressarcimento, seja igualmente imposta à ré a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais). 4. Apelação da ré desprovida. 5. Sentença reformada. Apelação do Ministério Público Federal provida. (AC - APELAÇÃO CIVEL – 63851920084014300, JUÍZA FEDERAL CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ÂNGELO, TRF1, QUARTA TURMA, julgado em 13/12/2011, DJE em 01/02/2012).

Assim sendo, dificilmente o docente que opte por vincular-se ao regime de dedicação exclusiva viola tal condição a título de culpa, pois age consciente de que sua conduta pode lesar a Administração Pública, já que foi remunerado para uma atividade e não a cumpriu integralmente. Outrossim, considerando ainda o aresto acima, verifica-se que caberá ao servidor que eventualmente descumpra o regime

em tela ressarcir à Administração, restituindo o valor recebido a título de gratificação por dedicação exclusiva.

Na sequência, o segundo caso de acumulação excepcionado pela Constituição Federal também diz respeito a um cargo de docente, mas com outro caracterizado como técnico ou científico e, embora já tenha sido apresentado neste estudo, o conceito desses termos na seção “Categorias de Análise”, no Capítulo II, é importante frisar que são concepções distintas, que não se confundem.

Outrossim, ainda que a acepção de cargo científico esteja associada a conhecimentos adquiridos em nível superior de ensino, ao passo que o cargo técnico a conhecimentos práticos e específicos, essenciais para a execução de uma atividade, no que diz respeito a este último é relevante o magistério de Carvalho Filho (2013, p. 665):

[...] não basta que a denominação do cargo contenha o termo “técnico”: o que importa é que suas funções, por serem específicas, se diferenciem das meramente burocráticas e rotineiras. Seja como for, nem sempre será fácil atribuir tais qualificações de modo exato.

Ainda em relação ao cargo de docente, embora a presente seção tome por base as exceções do inciso XVI, do artigo 37 da Carta Magna, ressalta-se que, também de acordo com o texto constitucional, conforme o disposto no inciso I, do parágrafo único do artigo 95 e na alínea “d”, do inciso II, § 5º, do artigo 128, é permitido aos juízes e membros do Ministério Público, respectivamente, o exercício do cargo com outra função pública de magistério.

No que tange à terceira exceção prevista na Carta Magna de 1988, quanto ao desempenho em concomitância de dois cargos de profissionais de saúde, esclarece-se neste estudo que o texto original previa a possibilidade de serem acumulados dois cargos de médico. Ocorre que, com o advento da Emenda Constitucional n. 34/2001 foi reconhecido como lícito o duplo vínculo de cargos privativos de profissionais da área de saúde, com profissão regulamentada.

Esses profissionais são definidos por Mazzuoli e Alves (2013, p.133) como aqueles “cujo cargo possui natureza própria, necessitando de formação em área especializada do conhecimento, dotada de método próprio de formação, o que lhe dá uma noção de cargo “técnico ou científico””. É o caso, por exemplo, de dentistas, psicólogos, enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. Os autores abordam ainda o conceito do termo profissão regulamentada “como aquela que além de regulamentada é fiscalizada por entidade de classe”.

A alteração supramencionada foi uma decisão acertada do legislador, afinal os serviços de saúde não abrangem apenas os prestados por médicos, mas também os de outros profissionais. Assim, tais serviços podem se tornar mais satisfatórios às necessidades de assistência sanitária da população (COSTA, 2008). Além disso, tal medida possibilita a ampliação da prestação dos serviços de saúde no aspecto geográfico, pois, um profissional de saúde pode ocupar cargos públicos em regiões próximas, inclusive naquelas em que há escassez de certos profissionais. Mazzuoli e Alves (2013, p.132) se manifestam quanto à carência em questão no seguinte sentido:

O insuficiente número de profissionais de saúde no Brasil, atrelado à necessidade de atrair e manter bons profissionais na medicina pública e médicos pesquisadores nas universidades públicas, foram fatores determinantes para a opção na Constituição de 1988 e nos textos anteriores a permitir o acúmulo remunerado desses cargos públicos.

Esses apontamentos seguem a ótica da Administração Pública. Agora, ao se analisar a realidade dos trabalhadores da área de saúde, a supramencionada emenda constitucional veio a garantir a igualdade de direitos entre esses profissionais, que assim como os professores, possuem remuneração considerada insatisfatória, especialmente em alguns dos cargos em questão.

Por fim, no que tange a servidor público que vier a exercer mandato eletivo, a CF de 1988, no inciso I do artigo 38, dispôs sobre o afastamento do referido servidor de seu cargo público, no período do mandato, excepcionando essa regra aos vereadores, desde que haja compatibilidade de horários, conforme previsão constante no inciso III do mesmo artigo.

Apresentadas as especificidades atinentes aos casos de duplo vínculo admitidos pela Constituição de 1988, segue, no próximo item, a exposição dos aspectos da compatibilidade de horários, requisito imprescindível para que tais situações sejam consideradas lícitas.

3.3 – A QUESTÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS

Conforme Mattos (2010, p.828), horários compatíveis podem ser compreendidos como “os horários conciliáveis, aqueles que não prejudiquem a regular prestação do necessário serviço público desempenhado pelo servidor”.

A compatibilidade de horários é exigência constante no texto constitucional, como já mencionado, para que os casos excepcionais de dupla jornada sejam reputados como lícitos. No entanto, a Carta Magna de 1988 não definiu os parâmetros a serem considerados no caso concreto. Trata-se de um requisito de extrema importância para evitar a sobreposição de horários e, portanto, coibir abusos por parte dos servidores que acumulam cargos. Por sua vez, a lei n. 8112/90, na parte destinada à acumulação de cargos, também não definiu critérios para delimitar a compatibilidade de horários.

Diante dessa omissão, tanto do texto constitucional, quanto da lei acima citada, a AGU manifestou sua posição no já mencionado parecer GQ n. 145/1998, que definiu em sessenta horas semanais o limite máximo da jornada dos servidores públicos com dupla jornada, com vistas a preservar a saúde física e mental do trabalhador e a qualidade das atividades desempenhadas.

Conforme destacado nas notas introdutórias deste trabalho, é relevante mencionar que analisar a compatibilidade de horários entre duas jornadas concomitantes vai além da limitação ou não de uma carga horária total. Há, pois, que se observar também quando o duplo vínculo ocorre em sequência, ou seja, o início de uma

jornada logo após o término de outra, se existe proximidade entre os dois locais de trabalho, de modo que o tempo de deslocamento entre eles seja suficiente tanto para alimentação do servidor (a fim de não acarretar prejuízos a sua própria saúde), como para evitar a sobreposição de jornada (para garantir a efetiva prestação do serviço público).

Desse modo, almeja-se, nesta seção, abordar tanto a questão da limitação de jornada, como o intervalo necessário para o deslocamento entre os locais de trabalho dos dois vínculos.

No que diz respeito à restrição do quantitativo de carga horária entre os dois vínculos, em 60 (sessenta) horas semanais, consoante o contido no parecer GQ n. 145/1998 da AGU, cabe esclarecer, com base em Mattos (2010, p. 828), que o mesmo foi “aprovado pelo Presidente da República, possuindo, via de consequência, efeito vinculativo para os Órgãos públicos federais”. Entretanto, apesar de reconhecer tal aprovação, o citado autor entende que o parecer da AGU em tela “não serve de supedâneo legal para suprir lacuna deixada pela Lei, mesmo aprovado pelo Presidente da República, pois a presente hipótese versa sobre uma garantia constitucional” (MATTOS, 2010, p. 828).

Mazzuoli e Alves (2013) apresentam entendimento semelhante no sentido de que, se as jornadas de trabalho do servidor são compatíveis, não cabe a limitação de horários e, além disso, que o parecer GQ n. 145/1998 da AGU não tem fundamento de ordem constitucional.

Apesar das posições doutrinárias apresentadas, há que se reconhecer que, no âmbito da Administração Pública Federal, a partir do momento em que o entendimento da AGU sobre a limitação de carga horária foi acolhido pela Presidência da República, sua aplicação não pode ser ignorada.

Ocorre que, diante dessa discussão quanto à possibilidade do entendimento expressado em um parecer versar sobre uma omissão do texto constitucional, percebe-se que a edição do parecer GQ n. 145/1998 da AGU não foi suficiente para findar a celeuma que envolve a delimitação do requisito compatibilidade de horários.

Ao contrário, é até alvo de discussão no Judiciário, como citado inicialmente neste trabalho, em que ora se posiciona favorável à restrição de carga horária a sessenta horas semanais, ora é avesso a tal posição.

No aresto jurisprudencial que se colaciona a seguir, TRF da 3ª Região, observa-se entendimento contrário ao expressado no parecer da AGU acima mencionado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROFISSIONAL DA SAÚDE. CUMULAÇÃO DE CARGOS. LIMITE DE JORNADA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. O art. 37, XVI, da Constituição Federal, e o art. 118, § 2º da Lei 8.112/90 condicionam a acumulação de cargos à compatibilidade de horários, não havendo qualquer previsão que limite a carga horária máxima desempenhada, diária ou semanal. Resta pacificado nas Cortes Superiores o entendimento de que relativamente ao requisito da compatibilidade de horários, a norma constitucional não estabeleceu qualquer limitação quanto à carga horária a ser cumprida, vedando, na realidade, a superposição de horários. Portanto, é de ser afastada a limitação de carga horária imposta pela UNIFESP, contudo deve a impetrante comprovar a compatibilidade de horários, indispensável à cumulação de cargos. Apelação parcialmente provida. (AC- APELAÇÃO CIVEL – 0003959-51.2004.4.03.6100/SP, JUÍZA FEDERAL MARLI FERREIRA, TRF3, QUARTA TURMA, julgado em 26/06/2014, DJE em 22/07/2014).

No intuito de demonstrar que a matéria não está pacificada nos Tribunais Pátrios apresenta-se entendimento da Sétima Turma, do TRF da 2ª Região, favorável ao constante no parecer GQ n. 145/1998 da AGU:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - DESCABIMENTO EM DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR - PRECEDENTES DO STF - RECURSO CABÍVEL - AGRAVO INTERNO - ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE CARGOS. INTERPRETAÇÃO DO REQUISITO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. LIMITE DE 60 HORAS POR SEMANA DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES - MANUTENÇÃO. I – [...]. II - Considerando que resta correta a utilização da jornada para a qual o servidor foi contratado e, principalmente, pela qual é remunerado, para aferir a compatibilidade de horários, percebe-se que na verdade o Impetrante perfaz uma carga horária semanal de trabalho que totaliza 80 horas, o que caracteriza uma carga excessiva de trabalho, sendo um risco para a saúde do Impetrante e para a dos pacientes por ele atendidos. III - A compatibilidade de horários não deve ser entendida, apenas, como a ausência de choque entre as jornadas de trabalho. Tomando-se como base a Lei nº 8.112/90, que prevê uma jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais (art. 19), com possibilidade de 2 horas de trabalho extras por jornada (art. 74), vê-se que esse limite foi reputado pelo legislador como necessário para preservar a higidez física e mental do trabalhador e, em consequência, sua produtividade. [...] VI - Agravo Interno improvido. (AC- APELAÇÃO CIVEL – 201251010087436,

RELATOR NOBRE MATTA, TRF2, SÉTIMA TURMA, julgado em 14/08/2013, DJE em 22/08/2013).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), recentemente, a partir de 2014, também emitiu posicionamento favorável à limitação de jornada a sessenta horas semanais, em consonância com o entendimento da AGU, caso, por exemplo, do julgamento do MS 19336/ DF e do AgRg no AREsp 527298/RJ.

No âmbito dos Órgãos de Controle, como mencionado ao longo desse estudo, a CGU adota o entendimento constante no parecer GQ n. 145/1998 da AGU, ou seja, admite-se no caso de duplo vínculo que a soma das jornadas de trabalho do servidor seja igual ou inferior a sessenta horas semanais. Essa posição pode ser observada na seguinte transcrição extraída do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, ao tratar da acumulação de dois cargos de professor (2015, p.262/263):

[...] admite-se a acumulação de dois cargos de professor, desde que, existindo compatibilidade de horários, a carga horária total resultante do acúmulo não ultrapasse 60 horas semanais, conforme Parecer-AGU nº GQ-145, vinculante. Assim, é possível a acumulação entre um cargo de professor com jornada semanal de 40 horas com outro de 20 horas semanais, sendo ilegal a acumulação entre dois cargos de professor, ambos com jornada de 40 horas semanais (totalizando 80 horas semanais).

No tocante ao TCU, este, por meio do acórdão n. 2133/2005, também firmou entendimento no sentido de que a carga horária máxima permitida para a acumulação não se tornar ilícita seria a de sessenta horas semanais. Essa posição foi acompanhada também no acórdão n. 1336/2012 daquele órgão.

Entretanto, conforme enfatiza Graçano (2014), ao se analisar acórdãos recentes do TCU, a partir do ano de 2013, percebe-se modificação na posição deste, que passou a deixar o posicionamento da AGU para se perfilar ao adotado pelo Poder Judiciário, no sentido de permitir “o registro de aposentadorias ou admissões com carga horária semanal superior a 60 horas de cargos acumuláveis, desde que comprovado, no caso concreto, o requisito de compatibilidade de horários”. O autor embasa essa afirmação no Acórdão TCU nº 1176/2014, com realce ao trecho a seguir transcrito:

O entendimento desta Corte de Contas relativamente ao limite máximo de jornada de trabalho semanal dos servidores que exercem dois cargos, na forma da Constituição, de fato sofreu modificação. Atualmente, considera-se viável a acumulação acima de 60 (sessenta) horas semanais, desde que comprovada a compatibilidade de horários, em cada caso.

Apesar de considerar a importância do posicionamento constante no parecer GQ n. 145/1998 da AGU e do mesmo ter caráter vinculante no âmbito da Administração Pública Federal, fica evidente, durante a realização deste trabalho, que não há, seja por parte do Poder Judiciário, seja dos órgãos de controle, consenso em relação à limitação de jornada a sessenta horas semanais.

Ora, percebe-se uma tendência a considerar a compatibilidade de horários diante de cada caso concreto. Fato é que há situações em que o servidor pode acumular carga laboral que perfaça total possível de ser cumprido sem prejuízo à própria saúde e ao desempenho a contento de suas atividades, como, por exemplo, carga de sessenta e quatro horas semanais, sem sobreposição de horários. No entanto, de acordo com a aplicação irrestrita do parecer em questão da AGU estaria aí configurada uma acumulação ilícita de cargos públicos.

Considerando a tendência e o exemplo acima mencionados, neste estudo adota-se a posição de que esse caso não configuraria uma ilicitude propriamente dita, já que não resta caracterizado aparente conflito de horários, nem violação à lei, sendo, portanto, uma situação excepcional que poderia ser admitida pela Administração Pública.

No que concerne ao intervalo para deslocamento e refeição entre duas jornadas, entende-se neste estudo que, ainda que as sedes dos órgãos nos quais trabalhe o servidor estejam localizadas na mesma cidade ou em bairros próximos, ainda que em municípios distintos, mas limítrofes, esse interstício para ser considerado razoável há que ser de pelo menos 01 (uma) hora. De modo geral, para calcular esse tempo mínimo de deslocamento é considerada a distância entre um local e outro e ao menos o intervalo de quinze minutos para refeição, que é o mínimo previsto na legislação trabalhista para jornadas superiores a quatro horas e que não ultrapassem seis horas, conforme prescreve o § 1º, do artigo 71 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Assim, diante das considerações postas, o mais adequado seria uma revisão do parecer GQ n. 145/1998 da AGU, de modo a ponderar situações em que a limitação de carga horária semanal a sessenta horas semanais possa prejudicar a prestação de serviço público, diante da obrigatoriedade do servidor que se encontre em carga horária superior à mencionada ter que optar por um dos cargos ocupados, o que acarreta a vacância do mesmo, questão já levantada neste trabalho.

Em seguida, são abordados de forma sintética, aspectos gerais do processo administrativo disciplinar, bem como especificidades quanto ao rito sumário, próprio para apuração de supostos casos ilícitos de acumulação de cargos públicos.

3.4 – O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E O RITO SUMÁRIO PARA APURAR ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS

A Administração Pública pode receber denúncias, por parte de particulares ou de seus próprios funcionários acerca de fatos supostamente irregulares praticados por servidores públicos, ou ser notificada nesse sentido pelos órgãos de controle, sendo cabível nesses casos a devida apuração.

Pois bem, a apuração de suposta infração disciplinar praticada por servidor público efetiva-se por meio de processo administrativo disciplinar a fim de que seja resguardado o direito do mesmo ao contraditório e à ampla defesa. Trata-se de direito garantido pelo texto constitucional, no inciso LV do artigo 5º.

Dezan (2013, V. I, p. 204) identifica o contraditório como “o direito de falar após a acusação formal, com vista a refutá-la, apresentando inclusive versão que a desqualifique, modificando-a, extinguindo-a ou impedindo-a”. No que diz respeito à ampla defesa, segundo o citado autor, “apresenta-se como dever de a

Administração propiciar ao servidor acusado o direito a mais completa possibilidade de contraposição” (2013, V.I, p. 205).

As regras atinentes ao processo administrativo disciplinar estão contidas na Lei 8.112/90, que em seu artigo 148 define essa espécie de processo como “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.”

Carvalho Filho (2013, p. 987) conceitua o termo processo administrativo disciplinar como “o instrumento formal através do qual a Administração apura a existência de infrações praticadas por seus servidores e, se for o caso, aplica as sanções adequadas”. Assim, o processo em tela é o meio utilizado pela Administração para averiguar se determinada conduta praticada pelo servidor configura infração disciplinar.

Embora seja o foco desta seção tratar do processo administrativo disciplinar, vez que geralmente é o instrumento utilizado para verificar a licitude de determinado caso de duplo vínculo, faz-se necessário ressaltar que a Lei n. 8112/90 também prevê outro meio formal para apurar condutas do servidor público que possam ser configuradas como ‘infração disciplinar’, tal seja, a sindicância.

A finalidade da sindicância é definida por Dezan (2013, V. III, p. 58) nos seguintes termos:

[...] o instituto possui a função de elucidação de fatos, materialidade, e seus autores, autoria, trazendo sumária e formalmente ao conhecimento do interessado (Administração Pública), os elementos de convicção, para possível tomada de decisões.

De acordo com o constante no artigo 145 da Lei n.8112/90 a sindicância pode ter como desfecho o arquivamento do processo, a abertura de processo disciplinar e até a aplicação de penalidade, limitada às espécies advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias. Ademais, considerando o disposto no parágrafo único do citado artigo, o

prazo para conclusão da sindicância é de 30 (trinta) dias, admitida a prorrogação por igual período.

Assim, pode-se observar que a sindicância é instaurada quando a Administração Pública não tem conhecimento quanto à autoria e materialidade do fato e tem rito mais breve se comparada ao do processo disciplinar que tem como prazo de conclusão o período de até 60 (sessenta) dias, sendo possível a dilação desse prazo, nos termos do constante no caput do artigo 152 da Lei n. 8112/90.

Como a sindicância pode resultar na aplicação de penalidade, é imprescindível que, assim como ocorre no processo disciplinar, seja assegurado ao servidor investigado o direito ao contraditório e à ampla defesa. No caso desse direito não ser garantido, a sindicância é compreendida como investigativa.

Pois bem, tendo por base o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2015), verifica-se que a sindicância pode ser punitiva ou investigativa, sendo esta última um meio preparatório para a instalação do processo disciplinar e até mesmo para a abertura de sindicância punitiva e, que, além disso, dispensa a observância de etapas pré-estabelecidas. No que diz respeito à sindicância na modalidade investigativa, é significativo apresentar o ponto de vista de Santos (2011, p. 54):

É uma apuração que visa ao princípio da economia processual, tendo em vista o cuidado para se evitar que a administração pública arque com custos desnecessários, instaurando-se procedimento cujo rito tanto é penoso para o servidor, quanto para o aparelho da administração pública.

Prosseguindo, o marco inicial do processo administrativo disciplinar é a composição, pela autoridade competente, de comissão que irá apurar o suposto ato ilícito e a publicação do ato que a constituiu. Conforme o disposto no artigo 149 da lei n. 8112/90, a comissão em tela é formada por três servidores estáveis, ou seja, que já foram aprovados no estágio probatório, e, ainda, que possuam nível de escolaridade ou ocupem cargos efetivos, ambos iguais ou superiores ao do servidor investigado.

Ademais, de acordo com o que prescreve o § 1º do artigo 152 da lei n. 8112/90, “sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos,

ficando seus membros dispensados do ponto”. Assim, pelo que se observa da leitura desse dispositivo, os servidores designados para atuar em comissão de processo disciplinar poderão ser deslocados temporariamente de suas atividades para desempenhar exclusivamente os trabalhos da comissão. Santos (2011) destaca ainda que o trabalho da comissão há de ser exercido com imparcialidade e independência, de modo que as atividades desenvolvidas pelos vogais não sofram interferências do gestor.

Apesar do trabalho da comissão ser de extrema importância para que se alcance a verdade sobre os fatos objetos de apuração, há que se reconhecer que o afastamento em questão pode gerar em contrapartida um vácuo prestacional, o que já foi mencionado na apresentação das justificativas deste estudo.

No que diz respeito às fases que compõem o processo administrativo disciplinar, as mesmas seriam a instauração, o inquérito administrativo e o julgamento, com base no disposto no artigo 151 da lei n. 8112/90. As regras relativas às fases do processo disciplinar também são adotadas no processo de sindicância, visto que a lei n. 8112/90 não tratou de forma expressa os procedimentos atinentes a este último (Manual de PAD da CGU, 2015).

A primeira fase é a tratada neste trabalho como passo inicial, qual seja, publicação da portaria que designou a comissão. A segunda fase é dividida em instrução, defesa e relatório. Na instrução a comissão irá colher provas que possam contribuir para o esclarecimento dos fatos, podendo entender pela absolvição do investigado ou por sua indicição. Caso a comissão prossiga com a última, o indiciado terá direito à defesa escrita, que consiste na manifestação do investigado com vistas a afastar a qualificação de sua conduta como infração disciplinar. O relatório, por sua vez, consiste na formulação pela comissão de suas conclusões, “quanto à inocência ou não do indiciado, apresentando, para tanto, as razões e justificativas para o enquadramento, ou não, no ilícito administrativo”. (Manual de PAD da CGU, 2015, p. 67).

No que tange à fase de julgamento, esse é proferido pela autoridade que instaurou o processo, que acolhe o relatório da comissão, a não ser que entenda que o mesmo

não está em conformidade com as provas acostadas nos autos, consoante o constante no caput do artigo 168 da lei 8112/90. A autoridade julgadora pode decidir pelo arquivamento do processo ou pela aplicação de sanção disciplinar, esta última se ficar caracterizada a prática de falta funcional.

As espécies de penalidades aplicáveis ao servidor que cometeu infração disciplinar estão descritas no artigo 127 da lei supramencionada e consistem em: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

A advertência é a pena mais leve dentre as mencionadas. Seria uma forma de chamar a atenção do servidor, repreendê-lo pelo ato ilícito praticado; já a suspensão implica no afastamento do servidor de suas atividades por até 90 (noventa) dias, com a consequente perda da remuneração durante o período correspondente. Em relação às demais penalidades, essas consistem em penalidades expulsivas, visto que extinguem o vínculo do servidor que praticou o ilícito administrativo com a Administração Pública (Manual de PAD da CGU, 2015).

Ainda no que se refere às penalidades, sua aplicação levará em conta “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”, conforme dispõe o artigo 128, caput da Lei n. 8112/90. Ademais, se do ato ilícito resultar em dano de ordem material ao erário, este deve ser ressarcido pelo servidor faltoso.

As fases do processo disciplinar ora apresentadas, dizem respeito ao rito ordinário. A lei 8112/90, que tem subsidiado o desenvolvimento desta seção, também prevê um outro rito processual, o sumário, adotado quando há indícios da prática de acumulação ilícita de cargos, de inassiduidade e de abandono de cargos. Como este estudo tem como foco a primeira infração citada, a abordagem desse rito terá ênfase nesse sentido.

Inicialmente cabe esclarecer que antes da abertura do processo de rito sumário para apurar situação de acumulação ilícita de cargos, o servidor é notificado, por meio de

sua chefia imediata, para que no prazo de (dez) dias opte por um dos cargos ocupados, sendo então adotado o rito sumário no caso de omissão do servidor, consoante o disposto no caput do artigo 133 da supramencionada lei.

O rito sumário também se inicia com a instauração do processo, sendo, entretanto, reduzido o número de membros da comissão processante para dois servidores estáveis. De modo geral, esse rito é mais breve que o ordinário, sendo o prazo de conclusão do rito sumário não excedente a 30 (trinta) dias e possível a prorrogação desse prazo por até 15 (quinze) dias, conforme prescreve o § 7º do artigo acima citado.

Além disso, outra especificidade que diferencia esses ritos é o fato de a instrução sumária iniciar com a indicição do investigado, tendo por base provas documentais que originaram o processo, o que não obsta a produção de outras provas, se for julgado necessário, a exemplo da testemunhal. As demais fases do rito sumário se assemelham ao do rito ordinário, tendo, entretanto, prazos menores em relação aos deste último.

No prazo para a defesa o servidor ainda pode optar por um dos cargos ocupados, restando exonerado de um desses, de forma a afastar a aplicação da penalidade cabível, no caso de demissão. Além disso, se a acumulação era tida como ilícita por possível conflito de horários e na defesa ficar demonstrado pelo servidor que suas jornadas são desempenhadas sem sobreposição de horários, isso resultará na compreensão do duplo vínculo como lícito.

Pois bem, demonstradas de forma sucinta as especificidades do gênero processo administrativo disciplinar que compreende as espécies sindicância, processo disciplinar de rito ordinário e de rito sumário, na oportunidade, esclarece-se que cabe a instauração desses ritos quando de fato existirem indícios de irregularidade, diante do caráter oneroso do processo, seja com o custo da publicação da portaria que constituiu a respectiva comissão, com o deslocamento dos membros da comissão para o desempenho de atividade distinta da de seu cargo de origem e até mesmo com a realização de diligências, por exemplo, audiência fora da sede do órgão.

Diante de todas as considerações apresentadas, importante ressaltar ainda o caráter preventivo do processo disciplinar, reforçando a importância desse instrumento, como modo de dissuadir o servidor público de praticar condutas que possam prejudicar a Administração Pública e a própria sociedade. Nesse sentido é o magistério de Dezan (2013, V. I, p. 89), ao tratar do caráter preventivo do Direito Administrativo Disciplinar:

[...] o direito disciplinar volve-se à prevenção de condutas ilícitas que poderiam ser levadas a efeito pelo servidor público. Visa, com isso, a impedir que o indivíduo pratique o ilícito, prejudicando a continuidade ou regular prestação dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Por fim, como já mencionado nesse estudo, o processo em tela possui também caráter pedagógico, ou seja, pode contribuir no sentido de coibir a reincidência de uma mesma conduta tida como infração. Entretanto, importante enfatizar que o processo disciplinar de forma isolada dificilmente terá o condão de desestimular efetivamente o servidor de praticar um ato ilícito, para tanto, a Administração Pública necessita adotar outras políticas de caráter educativo para atingir tal objetivo.

Nesse contexto, reforça-se mais uma vez a importância deste estudo, no sentido de verificar outras ações por parte da Administração Pública que venham a desestimular a acumulação ilícita de cargos públicos.

CAPÍTULO 4 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.174), o levantamento de dados é a primeira etapa de uma pesquisa científica e consiste na “fase da pesquisa realizada com o intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse”. As autoras destacam ainda que essa etapa se efetiva pela pesquisa documental e pela pesquisa bibliográfica.

No capítulo anterior, foi apresentada a pesquisa bibliográfica realizada e parte da pesquisa documental, mediante a exposição de jurisprudências relativas à acumulação de cargos. Entretanto, neste trabalho, foram feitas pesquisas em autos de processos administrativos disciplinares que também consistem em pesquisa na modalidade documental. Seguindo, como uma das questões apontadas como relevante neste estudo é o custo de um processo disciplinar também foi realizada pesquisa nesse sentido.

Além disso, como já mencionado anteriormente, o presente trabalho é de viés qualitativo e, no intuito de conhecer a percepção dos servidores da UFES sobre a questão da acumulação de cargos, foram feitas entrevistas estruturadas.

Pois bem, feitas essas considerações destaca-se que o presente capítulo visa a apresentar ao leitor o caminho percorrido pela pesquisadora em campo. Inicialmente no intuito de atribuir maior consistência à pesquisa será demonstrada a análise dos custos do processo disciplinar, já que essa foi uma questão abordada com ênfase no início deste estudo.

Em seguida serão apresentados ao leitor os dados colhidos mediante consulta em autos de processos administrativos disciplinares e arquivos digitais da CPD, bem como, as informações obtidas durante a realização de entrevistas.

4.1 – CUSTOS DO PROCESSO

No início deste estudo, uma questão apontada como motivadora para o desenvolvimento do mesmo foi a preocupação com os custos decorrentes da abertura de um processo disciplinar. Fato é que, se existem indícios de uma irregularidade, não há dúvidas quanto à necessidade da abertura de um PAD, o que também já foi mencionado neste trabalho. Entretanto, quando tal procedimento funciona como resposta à solicitação de auditoria de órgão de controle, tal ato pode ser inócuo e gerar custos desnecessários.

Dentre os custos em questão, destacam-se aqueles decorrentes da tramitação do processo por diversos setores da Universidade, o que motiva a destinação de servidores para atuar em demanda que poderia ser evitada. Trata-se aqui dos servidores que darão encaminhamento ao processo, que compreende elaboração e publicação de portaria, envio de correspondências e os servidores que atuarão diretamente na comissão do PAD.

Os profissionais que atuam em comissão de PAD necessitam de especialização, ou seja, receber treinamento inicial e capacitação contínua, que visem a contribuir com o trabalho que será desempenhado, visto que o mesmo apresenta certa complexidade, e é notório o fato de que os cursos que visam tal finalidade são dispendiosos para a Administração Pública.

Os trabalhos desempenhados pela comissão demandam também custo com material de expediente, como por exemplo, papel e impressão, bem como instalação física adequada, em espaço reservado que preserve tanto a identidade do investigado como garanta aos membros da comissão condições de desempenhar com zelo o ofício que lhes foi confiado.

Somado a isso, a comissão pode ser designada para atuar em local distinto do qual os servidores são lotados originariamente, o que implicará em gastos com locomoção e manutenção desses servidores em outro local, com o pagamento de

diárias. Os valores de diárias pagos aos servidores da União estão previstos no Decreto n. 6.907/2009 e no caso da UFES, para atos realizados exclusivamente na área do Estado do Espírito Santo podem variar de R\$ 239,70 (duzentos e trinta e nove reais e setenta centavos) a R\$ 177,00 (cento e setenta e sete reais) a depender da função ou cargo ocupados pelo servidor.

No que diz respeito à atuação da comissão, é imprescindível que essa seja constituída por portaria. No caso específico da UFES, tal ato compete ao Reitor. Assim que a comissão é constituída, faz-se necessária a publicação da portaria para que os vogais possam atuar, configurando, assim, outro custo do processo.

As portarias de processos disciplinares geralmente são publicadas em jornal local de grande circulação e os custos com essa publicação são de valor vultoso. Pois bem, a fim de verificar o valor real de tal despesa foi efetuado contato telefônico e por e-mail com o Diretor da Gráfica Universitária da UFES, visto que as portarias são encaminhadas a esse setor para publicação em jornal local de grande circulação ou em Diário Oficial da União (DOU).

O contato com o setor supramencionado foi efetuado no período de 10 a 11 de setembro de 2015 do qual se obteve a seguinte informação quanto ao custo de uma portaria de constituição de comissão de PAD:

O custo do Centimetrado em Jornal de Grande Circulação, onde é veiculado as Matérias Legais, atualmente é de R\$ 90,97, e para o Diário Oficial da União onde é publicado os Atos Legais o custo do Centimetrado é de R\$ 30,37.

O custo de uma portaria de processo administrativo ou equivalente, tem o tamanho de 8 centímetro de largura por 9 centímetro de altura e custa atualmente R\$ 1.114,00, uma portaria de ato legal tem o tamanho de 8 centímetro de largura por 4 centímetro de altura com custo atual de 121,48.

Diante da informação obtida junto ao Diretor da Gráfica Universitária da UFES, que também se trata de pesquisa documental, uma vez que tal informação foi obtida por e-mail, fica evidenciado que o custo de uma publicação de portaria é consideravelmente elevado e torna ainda mais oneroso o valor gasto durante a tramitação de um processo administrativo disciplinar.

Nesse ponto, cumpre destacar que, desde que ingressou na CPD, esta pesquisadora tem observado um esforço, tanto por parte dos servidores desse setor, como por parte dos servidores da Gráfica, em sintetizar as informações que constarão na publicação, a fim de reduzir custos. Como exemplo, pode ser citado o caso de publicação na mesma data de duas portarias relativas a fatos distintos, mas, que coincidentemente foi constituída com os mesmos membros, o que implica na menção dos nomes dos membros da comissão uma única vez.

No que tange ainda a publicação de portaria, cabe mencionar que existem também gastos com portarias de prorrogação ou recondução de comissão. Essas não são publicadas em jornal de grande circulação e sim em boletim interno, esse também gera custos para a Administração, com gastos de material de expediente. Entretanto, há cerca de três anos, o referido boletim passou a ser divulgado na página da Gráfica Universitária e conforme foi informado pelo Diretor da Gráfica Universitária em contato telefônico efetuado no dia 09 de outubro de 2015, isso diminuiu consideravelmente os custos com tal publicação, pois se antes da divulgação online eram impressos cerca de 150 (cento e cinquenta) boletins, atualmente esse número é de aproximadamente 10 (dez) impressões.

Ainda que seja evidente nesse aspecto a observância do princípio da razoabilidade e economicidade pelos servidores da UFES em questão, não há como ser ignorado o alto custo de publicação de portarias de constituição de comissões, no caso em valor superior a R\$ 1.000,00 (mil reais).

Por fim, como os processos disciplinares, objeto deste estudo, dizem respeito à acumulação de cargos, há que ser citado ainda o custo relativo a ações judiciais propostas por servidores insatisfeitos com a abertura de processos disciplinares pela UFES, que culminam por limitar a carga horária total do servidor nos dois vínculos a 60 (sessenta) horas semanais.

Na seção seguinte será apresentada a percepção acerca da acumulação de cargos pelos servidores da UFES que atuaram na CPD, em comissões de PAD, no período de 2010 a 2014 e também os que atuaram no Departamento de Gestão de Pessoas, Auditoria Interna e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, setores que recebem as

solicitações de auditoria dos órgãos de controle. Essa percepção é baseada na coleta de dados por meio de entrevistas realizadas no período de julho a setembro de 2015.

4.2 – PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DA UFES SOBRE A ACUMULAÇÃO ILÍCITA

Esta seção tem o objetivo de detalhar os dados coletados nas entrevistas. Os respondentes são os especificados na seção 2.2.1, entretanto as respostas obtidas não serão identificadas a fim de preservar a identidade dos sujeitos entrevistados. Assim, por meio da abordagem qualitativa será apresentada a visão desses sujeitos sobre o que vem a ser a acumulação ilícita de cargos e se a ocorrência desse tema na UFES decorre de desconhecimento ou de má-fé. Em seguida buscou-se analisar na visão dos respondentes a forma como a UFES costuma identificar as situações de acúmulo de cargos, a relação entre o número de situações de acúmulo e o número de processos disciplinares abertos para apurar tais situações.

Prosseguindo com o relato das entrevistas, esta pesquisa analisou a opinião dos respondentes acerca das consequências de um PAD, sejam elas positivas ou negativas e em quais situações um processo disciplinar para apurar casos de acumulação de cargos pode ser desnecessário.

Por fim, no intuito de buscar soluções para a questão, no âmbito da UFES, procurou-se obter sugestões dos entrevistados no que tange a medidas que poderiam ser adotadas pela instituição para reduzir os casos de acumulação ilícita de cargos públicos.

Pois bem, o primeiro questionamento proposto teve o objetivo de verificar a compreensão dos servidores entrevistados acerca da acumulação ilícita de cargos. A maioria dos entrevistados respondeu que entende por acumulação ilícita as

situações que não ocorrem em conformidade com as permitidas no texto constitucional e que se trata de uma exceção, ou seja, irregularidade no que diz respeito ao cargo a ser acumulado. Com relação à limitação de carga horária, apenas os entrevistados “A”, “E”, “G” e “M” se manifestaram de forma expressa. Para demonstrar serão transcritas a seguir as falas dos respondentes “A” e “M”:

Um outro critério que tem sido utilizado para identificar uma acumulação ilícita também é quando as jornadas de trabalho somadas, dos dois cargos que estão sendo acumulados, ultrapassam sessenta horas semanais. Há uma polêmica quanto a isso, não é um requisito legal, nem constitucional, começou a ser adotado pela AGU. O TCU também começou a entender nesse sentido. A jurisprudência propriamente dita não aceitava esse limitador, durante muito tempo várias ações judiciais davam ganho de causa ao servidor, mas depois de um tempo começou a se adotar também esse critério.(Entrevistado A).

Na minha visão acumulação ilícita é toda aquela acumulação que fere a lei. Então a lei estipula qual é a carga horária máxima que determinadas categorias podem fazer. Então toda vez que isso é descumprido é uma acumulação ilícita, então teria que ver para cada categoria qual é a lei que regula isso e se estiver ferindo a lei eu entendo que é ilícito. (Entrevistado M).

Da leitura das falas observa-se que para o respondente “M” a limitação de carga horária já está estipulada na lei, enquanto para o respondente “A”, tal restrição não é um “requisito legal, nem constitucional”, mas uma posição que foi adotada pelos órgãos de controle.

Ao longo deste estudo foi demonstrado entendimento semelhante ao do respondente “A”, sendo ressaltado ainda no referencial teórico que tal posição foi aprovada pelo Presidente da República à época em que foi expressado esse entendimento pela AGU e tem efeito vinculante para os órgãos do Poder Público Federal.

No que tange ao segundo questionamento apresentado aos respondentes, embora a pergunta possibilitasse inicialmente duas opções de respostas, por se tratar de um questionamento aberto deu margem a outras respostas, que por questões didáticas serão mais bem representadas na tabela a seguir, considerando o total de 15 (quinze) entrevistados:

Tabela 2 - Respostas referentes a pergunta 02 da entrevista

Resposta a pergunta	Entrevistado	Percentual de respondentes
Maioria por desconhecimento	A, G, J	20%
Má-fé	C, E, F, H, O	33%
As duas situações (má-fé e desconhecimento)	D, K, N	20%
Não é desconhecimento, mas não chega a ser má-fé	B, I, M	20%
Alguns por desconhecimento, mas não chega a ser má-fé	L	7%

Fonte: Própria autora.

Com base na tabela apresentada verifica-se que a maioria dos respondentes tem entendido que a ocorrência de casos de acumulação ilícita na UFES decorre de má-fé e atribuem ainda à questão uma motivação econômica durante a entrevista, conforme se observa na fala do respondente “D”:

Eu acho que ocorre pelos dois fatores. As pessoas acumulam os cargos, têm oportunidade por concurso público e por designação temporária, isso aí falando basicamente da área de educação e da área de saúde e acabam pela questão salarial tendo que ter mais de um vínculo, porque o salário nessas duas áreas especificamente a remuneração é mais baixa e acabam entrando em acumulação. (Entrevistado D).

Dentre as respostas obtidas para a pergunta 2, outra observação relevante é quanto ao não reconhecimento da prática de acumulação ilícita por má-fé, ainda que não decorra de desconhecimento. Nesta destaca-se a resposta do entrevistado “L”:

Eu acho que alguns por desconhecimento. Eu acho a palavra má-fé forte. Eu acho assim, culturalmente, durante muitos anos, principalmente o pessoal da saúde, fez essa acumulação, conseguiu manter os dois empregos ou três empregos, dependendo, sem nenhum tipo de repercussão. Então, eu acho que tem mais uma questão cultural, de que todo mundo faz, de que é assim mesmo. (Entrevistado L)

Nesse ponto é importante ressaltar como foi adequada para a presente pesquisa a realização de entrevista, pois se fossem utilizados questionários, não seriam obtidas respostas tão esclarecedoras e ricas em detalhes. Nesse sentido, conforme apontam Marconi e Lakatos (2010, p.83), a entrevista apresenta como vantagem o fato de que “dá oportunidade para a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos”.

No que diz respeito ao terceiro questionamento, os entrevistados em sua totalidade responderam que a UFES toma conhecimento das situações de acumulação ilícita após receber relatórios de auditoria dos órgãos de controle da União (CGU e TCU) e as solicitações deles decorrentes. Há que se registrar também que alguns respondentes complementaram suas respostas e apontaram ainda como forma de identificação das situações de acumulação as denúncias, anônimas ou identificadas, a admissão do servidor, já que nesse momento o servidor apresenta declaração de acumulação de cargos e por meio de crítica do sistema SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos).

Considerando o período objeto de análise neste estudo, tal seja, 2010 a 2014 foi questionado aos respondentes, na percepção deles, como foi o percurso das situações de acúmulo, se aumentaram, diminuíram ou se mantiveram e, no mesmo sentido, o número de processos para apurar tais situações. As respostas a esses questionamentos serão apresentadas nas tabelas a seguir, mais uma vez cumpre esclarecer que tal ato é para facilitar a visualização das respostas, mas não implica em análise quantitativa, com interpretação de dados numéricos, já que se trata de um estudo qualitativo.

É importante esclarecer nesse ponto que em relação às situações de acúmulo obteve-se a resposta de 14 (quatorze) entrevistados, pois o entrevistado “O”, ao ser indagado, respondeu diretamente sobre o número de processos. No que tange aos processos teve-se o mesmo número de respondentes, visto que o entrevistado “I” alegou que não iria responder esse questionamento. Essa postura do respondente “I” demonstra estranheza do entrevistado à inserção do pesquisador no campo, o que traz resistência na resposta. Tal fato reflete um exemplo de limitação da pesquisa abordado no item 2.2.2.

Tabela 3 - Respostas referentes a pergunta 04 da entrevista -Situações de acúmulo

Resposta a pergunta	Entrevistado	Percentual de respondentes
Aumentou	G	7%
Diminuiu	B, C, H, I, K, N	43%
Manteve-se	D, E, J, L, M	36%
Não sabe informar	A, F	14%

Fonte: Própria autora.

Tabela 4 - Respostas referentes a pergunta 04 da entrevista - Processos abertos

Resposta a pergunta	Entrevistado	Percentual de respondentes
Aumentou	H, L, O	21%
Diminuiu	B, D, G, N	29%
Manteve-se	A, J	14%
Não sabe informar	C, E, F, K, M	36%

Fonte: Própria autora.

Com base na tabela de situações de acúmulo, fica evidente que a maioria dos servidores tem a percepção de que tais situações no decorrer dos últimos 05 (cinco) anos, período de 2010 a 2014, tem diminuído e tem atribuído essa diminuição ao trabalho de fiscalização, principalmente dos órgãos de controle, conforme se verifica na fala do respondente “B”:

Na minha opinião, gradativamente a tendência é diminuir, porque agora o controle tem sido maior. As cobranças também em relação à acumulação de cargos, elas têm sido maiores, dos órgãos até inclusive fiscalizadores, inclusive de pedir que os órgãos públicos desenvolvam mecanismos de controle. (Entrevistado B).

Em relação aos processos abertos embora a maioria dos entrevistados diga não ter noção quanto à progressão do número de processos disciplinares, entende-se neste estudo, que isso não obsta a análise da questão, já que aproximadamente 30 % (trinta por cento) dos entrevistados responderam que acreditam que esse número tenha diminuído, enquanto 21% (vinte e um por cento) que tenha aumentado. Tanto os entrevistados que se posicionaram pela diminuição como os que se posicionaram pelo aumento atribuíram tal postura ao maior controle, como se verifica nas falas dos respondentes “H” e “B”:

Eu acho que aumentou, no sentido inverso do que eu falei na pergunta anterior. Acho que justamente por isso é que as pessoas têm ficado mais atentas, porque tiveram mais trabalhos nesse sentido, de apurar, de investigar mesmo. (Entrevistado H).

Eu acredito que como o controle tem sido maior, que tem diminuído, agora eu não tenho a precisão de quantos são. (Entrevistado B).

Considerando o número de processos abertos nos anos de 2012 e 2014, anos em que o número de processos individuais de acúmulo foi expressivo, de acordo com tabela constante na página 11 deste trabalho verifica-se que o número de processos

diminuiu, entretanto somente em uma pequena margem percentual, cerca de 10% (dez por cento).

Os questionamentos seguintes apresentados aos entrevistados dizem respeito às consequências positivas e negativas do processo disciplinar para apurar situações de acúmulo. Entre as consequências positivas foram apontadas a readequação da situação do servidor, que pode implicar em melhora da qualidade do serviço prestado; o fato do processo funcionar como um meio de produção de provas e ainda ser uma garantia para o servidor, antes de uma demissão, ao contrário do que ocorre na iniciativa privada; ser educativo (caráter pedagógico); proporcionar maior controle pela Administração Pública e a perda da sensação de impunidade.

No que tange às consequências negativas foram indicadas pelos respondentes a insatisfação do servidor que responde ao PAD e tem o registro do processo em sua ficha funcional; o tempo e os recursos despendidos com o processo; no caso da acumulação, implicar em uma punição excessiva, ou seja, a demissão e na hipótese do processo ser utilizado de forma desvirtuada, como meio de perseguição ao servidor.

A intenção da pesquisa em analisar tais consequências é verificar quais os reflexos do PAD na percepção dos entrevistados. Alguns dos reflexos mencionados já foram abordados ao longo deste estudo. Considerando a resposta dos entrevistados e o conteúdo abordado neste estudo, aproveita-se nessa oportunidade para elencar os reflexos impactantes do processo administrativo disciplinar, em especial quando visa a apurar situações de acumulação ilícita de cargos. Os reflexos positivos seriam:

- a) o desestímulo à ocorrência da acumulação ilícita de cargos;
- b) a caracterização de um meio pedagógico de conscientização do servidor;
- c) a instituição de um meio prestacional da UFES à comunidade;
- d) a constituição de um meio de produção de provas;
- e) a instituição de um mecanismo de publicização de responsabilidade do servidor infrator.

Em relação aos reflexos negativos apresenta-se os seguintes:

- a) gastos desnecessários com o processo, o que fere a teoria da economicidade processual, caso, por exemplo, do deslocamento do servidor do seu setor de lotação;
- b) vácuo prestacional e profissional gerado;
- c) agentes estressores que atuam no servidor processado, como, por exemplo, registro do processo na ficha do servidor e até mesmo agentes estressores que atuam nos vogais, se a esses não forem garantidas condições adequadas de trabalho.

Pois bem, considerando os ensinamentos de Bardin (2011), no que tange à categorização, os reflexos apontados foram derivados de categorias, que foram formadas como mencionado anteriormente, também com base na análise da fala dos respondentes, já que também foram considerados outros elementos deste trabalho, como o referencial teórico. No caso dos reflexos negativos, por exemplo, essas categorias poderiam ser representadas pelas seguintes palavras: gastos desnecessários, vácuo prestacional e profissional e agentes estressores.

No que tange ao vácuo prestacional e profissional, esse decorre tanto da opção por um dos cargos pelo servidor, quando a acumulação é tida como ilícita, como da aplicação da penalidade de demissão prevista no inciso XII, do artigo 132 da lei 8.112/90, *in verbis*:

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

[...]

XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

Diante da leitura do dispositivo legal apresentado vê-se que é inevitável a aplicação de tal penalidade, dita de maior gravidade, em respeito ao princípio da legalidade e da moralidade, quando a acumulação não condiz com a previsão do texto constitucional. Entretanto quando se está perante uma acumulação em que os cargos são compatíveis e não há conflito de horários, e a suposta ilegalidade decorre da carga horária total feita semanalmente pelo servidor, essa medida pode ser excessiva.

É o caso, por exemplo, de um servidor que possui dois cargos de médicos (cargos acumuláveis), em carga horária compatível, mas em uma jornada semanal de 64 (sessenta e quatro) horas semanais, o que suplanta em apenas 04 (quatro) horas a carga horária máxima entendida como adequada pela AGU, em entendimento expressado no parecer GQ n. 145/1998. A questão já foi abordada no referencial teórico, página 49 deste estudo e foi apresentada a posição de que tal situação poderia ser compreendida como excepcional.

Seguindo com a análise dos dados obtidos nas entrevistas, no que diz respeito ao sétimo questionamento, pretendeu-se obter a visão dos respondentes acerca de situações nas quais um PAD para apurar acumulação ilícita pode ser considerado um acessório inócuo, ou seja, desnecessário.

Um aspecto relevante obtido com esse questionamento é que, para 03 (três), dos 15 (quinze) respondentes, ainda que para situações de acúmulo, o PAD é precedido de sindicância. Essa visão dos respondentes pode ser demonstrada nas falas dos entrevistados “I” e “K” a seguir transcritas:

Eu nunca pensei dessa forma, eu acho que quando você abre, você vai apurar uma sindicância que já iniciou.(Entrevistado I).

Bom eu acho que a primeira coisa que você tem que fazer é a sindicância. Você não pode partir direto para o PAD. Primeira coisa é a sindicância, se realmente lá na sindicância você não conseguir ou a pessoa não atendeu, aí não tem jeito, você tem que partir para o PAD, mas eu acho que tem condição de até nem de você fazer sindicância, um próprio controle interno do Recursos Humanos talvez ele conseguiria fazer, evitaria o processo. (Entrevistado K)

Embora essa percepção seja atribuída a uma pequena margem dos entrevistados, entende-se que ela dificulta a percepção de situações em que um PAD seria desnecessário e ainda demonstra a necessidade de capacitação desses servidores, pois, conforme prescreve o art. 133 da Lei 8112/90, a acumulação ilícita é apurada via PAD, portanto, prescinde de sindicância, como se observa da leitura do dispositivo a seguir transcrito:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e,

na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;

III - julgamento.

É importante esclarecer, em relação à pergunta sete, que a intenção da pesquisadora era verificar situações de desnecessidade da existência de processo após a abertura do PAD, ou seja, já ocorreram gastos com publicação, por exemplo. Entretanto alguns respondentes apontaram que o processo disciplinar é desnecessário justamente quando a situação do servidor pode ser esclarecida e regularizada antes da abertura do PAD.

Entre as respostas obtidas, as que mais chamaram atenção foram as dos respondentes “G” e “H”, em especial os trechos a seguir transcritos:

O PAD, ele é desnecessário quando ele não respeita um pressuposto inicial que seria dar ao servidor oportunidade de se manifestar no primeiro momento em que é detectada a acumulação de cargos. (Entrevistado G).

Olha eu acredito que se houve a abertura de um PAD, é porque teve algum indício sempre. E se no decorrer desse processo houve a percepção de que ele não era necessário ou que não era exatamente aquilo, ele vai ser arquivado. (Entrevistado H).

A fala do entrevistado “G” demonstra uma preocupação com a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório e também da economicidade, enquanto a fala do entrevistado “H” com a legalidade irrestrita.

Outra situação apontada por um dos respondentes, o entrevistado “O” foi a precariedade do cruzamento de dados feito pela CGU, chegando a afirmar que se trata de “um cruzamento de dados muito raso”. Nesse sentido foi também apontado pelo respondente “J” a desnecessidade do processo quando o servidor já se desvinculou do outro vínculo, o que pode ser observado na fala do entrevistado:

Muitos processos são abertos quando não é feita análise anterior, porque muitas vezes o servidor já desvinculou só que é feita a abertura do processo, aí isso eu acho desnecessário, a abertura de um processo já quando a pessoa já desvinculou [...].(Entrevistado J).

Por fim, no que diz respeito à última pergunta apresentada aos entrevistados acerca de sugestões que poderiam minimizar situações de acumulação ilícita de cargos na UFES, foram indicadas pelos respondentes a apresentação periódica de declaração de acumulação de cargos; ser feito um controle efetivo da jornada de trabalho do servidor, principalmente por sua chefia e desenvolver um trabalho educativo em relação à acumulação, com divulgação das normas relativas ao acúmulo de cargos e as consequências de tal prática para a saúde do servidor.

Ainda que no momento da admissão do servidor na UFES ele apresente declaração de acumulação de cargos, posteriormente o servidor pode vir a exercer outros vínculos, por isso é relevante a apresentação periódica (anual ou a cada dois anos) da declaração em tela. Esse procedimento atualmente é feito na UFES em relação aos servidores que têm seus nomes citados nos relatórios de auditoria dos órgãos de controle da União.

A apresentação dessa declaração poderia ser efetuada em plataforma online, a fim de evitar gastos com material de expediente e ser uma medida sustentável, além de possibilitar consulta pelos órgãos de controle, se for o caso.

Após a apresentação e análise dos dados coletados nas entrevistas, segue-se na seção seguinte com a apresentação dos dados coletados nos processos abertos em 2012 e 2014 para apurar situações de acumulação ilícita de cargos e a relação desses dados com os elementos coletados nas entrevistas.

4.3 – ANÁLISE DOS DADOS COLHIDOS NOS PROCESSOS DISCIPLINARES ABERTOS EM 2012 E 2014

A coleta de dados dos processos abertos nos anos de 2012 e 2014 foi realizada por meio de consulta em autos de processos administrativos disciplinares e nos arquivos digitais da CPD.

Como mencionado na metodologia deste estudo, o período escolhido para análise foi o que contemplou o maior número de processos administrativos disciplinares individuais abertos para apurar exclusivamente situações de acumulação ilícita de cargos. As questões escolhidas para análise levaram em conta a possibilidade de posteriormente a pesquisa contribuir com a instituição com sugestões de medidas que podem minimizar o número de casos de duplo vínculo irregular.

Assim, mais uma vez seguindo a categorização de Bardin (2011), foram estabelecidas algumas categorias para análise dos processos, sendo elas: como a UFES teve ciência do fato, cargos acumulados, carga horária total acumulada e conclusão do processo pela comissão.

A primeira categoria teve o objetivo de verificar as formas em que a UFES identifica situações de acúmulo, além das informações obtidas mediante relatórios de auditoria dos órgãos de controle. A segunda categoria visou identificar se ainda ocorrem na UFES acumulações ilícitas por incompatibilidade dos cargos e quais os cargos mais acumulados pelos servidores da UFES, uma vez que isso implica em focar um trabalho de conscientização para tais profissionais.

No que diz respeito à terceira categoria, essa visa a identificar se os processos de acúmulo nesses anos foram abertos pelo fato de as cargas horárias ultrapassarem de forma considerável a carga laboral considerada ilícita pelos órgãos de controle. Por fim, em relação à última categoria, buscou-se analisar especificamente a conclusão das comissões após ser efetuado todo o trabalho de apuração.

Para demonstrar na integralidade os dados coletados nessa fase da pesquisa foram inseridos neste trabalho, como anexo, os quadros com análise dos referidos processos. Essa análise contempla parte da pesquisa documental realizada neste estudo que segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 48) pode ser caracterizada nos seguintes termos: “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Com relação ao tema é relevante ainda trazer o seguinte esclarecimento constante na obra de Gil (2010, p. 66):

Classicamente, a documentação em ciência é escrita. Mas as fontes documentais vêm se ampliando consideravelmente. Assim, o pesquisador pode valer-se de documentos contidos em fotografias, filmes, gravações sonoras, disquetes, CD-ROM, DVDs etc.

No caso da pesquisa em tela, como já mencionado, os dados foram coletados tanto após consulta e análise de autos de processos disciplinares, como dos arquivos digitais da CPD.

Inicialmente, ao se analisar a primeira categoria escolhida, ou seja, as formas em que a UFES identificou essas situações de acúmulo, para então, promover a abertura de um PAD, tanto no ano de 2012 como no ano de 2014, verificou-se após a coleta dos dados que, em sua totalidade, esses processos foram abertos tendo por base relatórios de auditoria dos órgãos de controle da União, quais sejam, TCU e CGU.

No entendimento da pesquisadora, isso demonstra que, além dos supramencionados relatórios terem um forte impacto sobre as rotinas administrativas da UFES, esta como instituição ainda não possui aporte suficiente para detectar de forma independente tais situações.

Nesse ponto é relevante apresentar duas ponderações: a UFES vem desempenhando um processo de verificação de situações de acúmulo no momento de admissão do servidor, entretanto, esse não supre demandas que surgem após o ingresso do servidor na instituição. A outra questão é que tal verificação tem o intuito de evitar situações de descumprimento de jornada pelos servidores da UFES, pois não cabe a esta desenvolver rotinas de controle e fiscalização, de competência da CGU e do TCU.

Por fim, verifica-se ainda que a informação prestada pelos entrevistados, conforme demonstrado no tópico anterior, condiz com os dados coletados dos processos, ou

seja, de que a UFES, via de regra, tem ciência das situações de duplo vínculo irregular por meio dos relatórios de auditoria dos órgãos de controle da União.

Seguindo com a análise dos dados coletados nos processos, verificou-se que tanto no ano de 2012, quanto no ano de 2014, a maioria dos casos de acumulação de cargos envolveu servidores que detinham cargos privativos de profissionais de saúde. No ano de 2012, dos 41 (quarenta e um) processos abertos, 30 (trinta) referiam-se a situação de tais profissionais e no mesmo sentido em 2014, considerando os 31 (trinta e um) processos abertos, 26 (vinte e seis) referiam-se a esses profissionais.

Dessa expressividade fica evidente que os trabalhos a serem desempenhados pela UFES para minorar os casos de acumulação ilícita na instituição devem ser voltados para os referidos profissionais e esse é um dos objetivos específicos deste estudo, reduzir tais situações na instituição. Além disso, como abordado no referencial teórico, página 35, historicamente a acumulação de cargos de profissionais da área de saúde foi justificada pela baixa remuneração recebida pelos mesmos, o que provavelmente pode motivar tal ocorrência na UFES.

Um fato importante a ser considerado é que uma margem bem pequena desses processos se referiu a situações de cargos inacumuláveis, no caso, menos de 01% (um por cento), o que pode ser considerado um fator positivo para a instituição.

Dessa forma, se os processos abertos eram referentes a situações de cargos acumuláveis, verifica-se que a maioria desses processos visaram a apurar se os servidores da UFES têm cumprido suas jornadas de trabalho, ou seja, se a carga laboral dos dois vínculos é compatível, como determina a exceção do texto constitucional. Nesse sentido passa-se para a análise da próxima categoria, qual seja, a carga horária total acumulada.

No ano de 2012 observa-se que na maioria dos casos de acumulação a carga horária máxima trabalhada, referente aos dois vínculos feitos pelo servidor era de 80 (oitenta) horas semanais. Foram detectados apenas dois casos em que a carga laboral ultrapassou tal valor, a situação de um servidor que perfazia 105 (cento e

cinco) horas semanais e outro 88 (oitenta e oito) horas. De fato, tais jornadas são excessivas e prejudicam tanto a saúde do servidor como o cumprimento satisfatório de suas atividades. Ocorre que, como será mais bem explicitado na análise da próxima categoria, em tais situações os servidores já haviam regularizado suas situações, não permanecendo ilicitude em relação a tais jornadas de trabalho.

Em relação ao ano de 2014, a carga horária laboral máxima vista foi de 80 (oitenta) horas semanais. Foi observada a abertura de processos para analisar a compatibilidade de horários de jornadas de 60 (sessenta) horas semanais, carga horária entendida pelos órgãos de controle como lícita e adequada para preservar a saúde do servidor.

Pois bem, enquanto no ano de 2012 foram abertos processos para apurar casos em que os cargos dos servidores eram inacumuláveis ou a carga horária ultrapassasse o máximo considerado “lícito” pelos órgãos de controle da União, no ano de 2014 foram abertos processos para apurar situações diversas, simplesmente por essas constarem em relatório de auditoria da CGU, tendo inclusive sido aberto um processo para apurar a situação de um servidor que possui seus dois vínculos com a própria UFES, em jornada total de 60 (sessenta) horas semanais.

Ainda que possa haver incompatibilidade de horários entre a jornada de um servidor que perfaça uma carga horária semanal total de 40 (quarenta) horas, tais casos são exceções, sendo mais provável que tal ocorra com um servidor que faça uma carga horária superior à mencionada, no caso, por exemplo, 80 (oitenta) horas.

Dessa forma, a abertura de um processo administrativo, para apurar a jornada de um servidor que tenha dois vínculos públicos, com cargos acumuláveis, em jornada de 60 (sessenta) horas semanais (considerada lícita pelos órgãos de controle), parece, por ora, desnecessária e, que por consequência, fere o princípio da economicidade. Nesse ponto, cabe ressaltar que, quando nas entrevistas foi questionado aos respondentes acerca de situações em que um PAD para apurar casos de acúmulo poderia ser desnecessário, buscava-se a percepção dos entrevistados quanto a tais situações.

Feitas essas considerações segue-se para a apresentação da categoria conclusão da comissão em relação aos processos em análise relativos aos exercícios 2012 e 2014.

Considerando que um processo administrativo disciplinar pode ter como desfecho o arquivamento ou a aplicação de penalidade ao servidor, na presente categoria serão analisadas as variáveis que envolveram a conclusão dos processos em questão.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar no que tange aos processos abertos no ano de 2012, que está incluída a situação de um servidor docente em regime de dedicação exclusiva. Como após a apuração foi detectada violação a tal regime fez-se necessária a restituição ao erário. Aqui cabe observar que a partir de 2012 outros processos para apurar a violação do regime de dedicação exclusiva foram abertos, mas não sob a ótica da acumulação de cargos, já que os processos para verificar o cumprimento de tal regime têm algumas particularidades, como justamente a análise da necessidade de restituição ao erário se de fato a situação do servidor foi ilícita.

Prosseguindo com a análise, verificou-se que, em relação aos processos que foram arquivados, esses decorreram, via de regra, de três situações: um dos vínculos públicos do servidor foi encerrado; o processo foi arquivado com amparo em decisão judicial e os horários do servidor foram considerados compatíveis.

No que tange ao arquivamento diante do encerramento de um dos vínculos, esse decorreu em alguns casos da aposentadoria do servidor. Como os relatórios de auditoria geralmente referem-se a situações do ano anterior ao ano da abertura do PAD, o servidor já não mantém mais a situação objeto de análise no processo, como ocorreu, por exemplo, com os já citados servidores que apareceram no relatório de auditoria da CGU como se fizessem cargas horárias extensas (cento e cinco horas semanais), mas que já tinham encerrado um dos vínculos.

Em relação ao arquivamento com amparo em decisão judicial, essa questão já foi levantada neste estudo em outras oportunidades: o servidor que responde à PAD por acumulação em razão do quantitativo de carga horária acumulada (superior a sessenta horas semanais), mas que tem jornada não conflitante ingressa com ação

judicial visando o arquivamento do PAD, por entender que não há irregularidade em sua situação.

Por fim, quanto ao arquivamento após ser verificada a compatibilidade dos horários do servidor, no ano de 2012, tal procedimento foi amparado, em alguns casos, no constante na Portaria nº. 030/2012-HUCAM (Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes), que flexibilizou a jornada dos servidores do Hospital e facultou dentre dos limites estabelecidos na referida portaria o cumprimento de jornada de 30 (trinta) horas semanais.

No que diz respeito aos processos em que a comissão entendeu que os horários do servidor em acumulação eram incompatíveis, percebeu-se uma postura positiva da comissão, que em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade recomendou que antes da aplicação da penalidade de demissão, o servidor fosse notificado para optar por um dos cargos ou reduzir sua jornada, o que regularizaria a situação desse e evitaria a aplicação da penalidade de demissão.

No que concerne à análise da conclusão da comissão quanto aos processos de 2014, verifica-se que não diferiu de forma considerável dos desfechos mencionados em relação aos processos abertos no ano de 2012. É importante ressaltar em relação ao ano de 2014 que a UFES passou a adotar o entendimento constante na decisão n. 59/2013 de seu Conselho Universitário de que ainda que fosse facultado ao servidor fazer jornada reduzida de 30 (trinta) horas semanais, para fins de contagem de carga horária seria considerada a de seu regime de trabalho, ou seja, 40 (quarenta) horas semanais. Isso implicou na mudança de postura da comissão que em alguns casos antes recomendava o arquivamento do PAD e passou a entender que o caso era de incompatibilidade de horários.

Para ilustrar o que foi explicitado cita-se o exemplo de um servidor que possui um vínculo de 40 (quarenta) horas na UFES, com jornada flexibilizada de 30 (trinta) horas semanais e outro vínculo fora da UFES de 30 (trinta) horas semanais. Antes da adoção do entendimento constante na supramencionada decisão interna da UFES a carga horária total desse servidor seria de 60 (sessenta) horas semanais, portanto, adequada dentro dos parâmetros do parecer GQ 145/198 da AGU.

Posteriormente à decisão da UFES de 2013 esse servidor estaria em acumulação ilícita, pois perfaz uma jornada semanal de 70 (setenta) horas.

Outro aspecto que foi observado em relação aos processos de 2014 é que 03 (três) deles foram abertos após o julgamento de recurso favorável à UFES em ação judicial. Dessa forma, verificou-se que nesses casos houve uma mudança de posição do Poder Judiciário de ser favorável à limitação da jornada laboral a 60 (sessenta) horas semanais, o que pode implicar no aumento do número de processos disciplinares.

Apesar da coleta de dados dos processos ter proporcionado constatações diversas, considera-se que as apresentadas foram as mais relevantes para este estudo, seguindo-se com a conclusão deste trabalho.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como tema central a acumulação de cargos no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo e como tema secundário o processo administrativo disciplinar que se trata de um instrumento legal que tem por finalidade apurar uma situação de suposta irregularidade, responsabilizar o agente causador de eventual dano e preservar o interesse público, sem esquecer também que tal instrumento visa assegurar ao servidor público o direito à ampla defesa e ao contraditório. De acordo com Gasparini (2012) a finalidade do PAD é controlar a conduta dos servidores públicos.

Esse controle deve observar os princípios que regem a Administração Pública e dentre eles destaca-se a razoabilidade e a economicidade.

Dessa forma, o PAD não se distingue de outras funções precípuas desempenhadas pela Administração Pública no sentido de atender ao interesse público, entretanto, sem violar interesses individuais, no caso, o do servidor investigado.

No que tange à acumulação de cargos, a apuração tem o intuito de evitar que o serviço seja prestado de forma insuficiente e insatisfatória, mas também há a preocupação com a preservação da saúde do servidor, diante de jornadas de trabalho exaustivas.

Essa questão é levantada no parecer GQ n. 145/1998 da AGU, tão debatido ao longo deste estudo. Como a UFES, lócus deste estudo, integra a Administração Pública Federal, ela está vinculada à observância do que consta no referido parecer, o que trouxe algumas implicações para a instituição e foi justamente um dos problemas desta pesquisa identificar quais foram as consequências da recorrente abertura de processos disciplinares para verificar a licitude de casos de acúmulo de cargos pelos servidores da UFES.

No âmbito da UFES a abertura dos processos disciplinares em questão tem decorrido do recebimento de relatórios de auditórios dos órgãos de controle da

União, quais sejam, TCU e CGU. Assim, a abertura desses processos tem sido encontrada pela instituição como uma forma de resposta aos órgãos de controle e até mesmo à sociedade, no sentido de que não está dando margem à impunidade.

Após a realização da pesquisa, foi observado que no ano de 2014 foram abertos processos disciplinares para apurar a legalidade de situações de acúmulo de cargos compatíveis e jornadas iguais ou inferiores a 60 (sessenta) horas semanais. Considera-se que a amostra selecionada é representativa, pois corresponde a de período em que foi expressivo o número de processos para apurar situações de acúmulo e ainda se considerada a experiência da pesquisadora enquanto membro da CPD da UFES.

Ora, os processos mencionados foram abertos geralmente diante do silêncio do servidor que ignorou o controle da Administração. Assim, especificamente, nesses casos, pode-se dizer que ocorreu a abertura desnecessária de um processo administrativo disciplinar.

Para a UFES a abertura de processos desnecessários fere o princípio da economicidade e gera gastos que poderiam ser evitados, como os elencados neste estudo, em especial destaca-se a despesa com publicação de portaria e diárias quando se fizer necessário o deslocamento dos membros da comissão do PAD.

Diante da questão apontada verifica-se que a recorrente abertura de processos disciplinares pode trazer angústia ao servidor investigado que se vê diante de um registro em sua ficha funcional, de modo a maculá-la, o que implica em findar sua primariedade processual e na linguagem popular torna sua “ficha suja”.

Outro reflexo da recorrente abertura de PAD's é o vácuo profissional e prestacional, pois quando um profissional se vê diante da “necessidade” de optar por um cargo, pois sua carga horária foi considerada superior ao limite recomendado pelos órgãos de controle, por exemplo, carga horária de 70 (setenta) horas semanais a Administração terá que arcar com a contratação de um novo profissional.

Apesar das questões apontadas, após a análise dos processos disciplinares abertos em 2012 e 2014 verificou-se que tem sido insignificante o número de casos de situações de acumulação ilícita por incompatibilidade de cargos. Nesse sentido foi constatado que para esse aspecto o trabalho da instituição tem sido efetivo, já que tais casos foram reduzidos.

Não obstante, a UFES precisa avançar mais no que tange ao controle de jornada que é o que tem motivado a abertura recorrente de processos disciplinares pela instituição. Nesse sentido a fim de que sejam reduzidos casos de acumulação ilícita de cargos e funções públicas o primeiro passo é a adoção de medidas que trabalhem a conscientização do servidor quanto aos riscos de uma jornada de trabalho exaustiva para a saúde do mesmo, em especial entre os profissionais da área de saúde já que foi verificado durante a pesquisa que a maioria dos processos disciplinares abertos na UFES envolvem tais profissionais.

Essa medida foi apontada inclusive por alguns servidores entrevistados. Assim antes de punir, a UFES precisa conscientizar e capacitar seus servidores, com treinamentos, quanto aos riscos de uma jornada de trabalho extensa, pois o processo isoladamente não tem o condão de alcançar tal finalidade.

Outra medida que poderia ser adotada pela UFES visando a redução das situações em questão seria a solicitação anual de declaração de acumulação de cargos por seus servidores por meios digitais para evitar gastos com materiais de expediente, pois, ainda que tal solicitação seja feita aos servidores que ingressam na UFES, após esse momento o servidor pode celebrar outros vínculos públicos.

Destaca-se ainda que, se tal documentação ficasse disponibilizada em plataforma digital, além de ser mais econômico para a instituição possibilitaria acesso direto pelos órgãos de controle, o que poderia evitar demandas processuais para a UFES.

Por fim, a UFES poderia firmar parceria com o Estado do Espírito Santo e com as Prefeituras da Região conhecida como Grande Vitória para estabelecer a criação de um banco de dados que fosse alimentado sempre que cada ente fizesse uma nova

contratação de servidor, ainda que em caráter temporário ou fosse efetuado o encerramento do vínculo público.

Esse banco de dados poderia ser utilizado sempre que a UFES fosse acionada pelos órgãos de controle, o que evitaria que a instituição acionasse o Estado e as mencionadas Prefeituras mediante ofício, o que também é custoso para a Administração. Acredita-se que tal medida não seria invasiva, tendo apenas a função de facilitar o processo de controle pela Administração Pública.

Diante de tudo que foi mencionado percebe-se que a instituição ainda precisa avançar muito na questão da apuração de situações de acumulação de cargos, em especial quanto ao controle de carga horária, entretanto, após a realização da pesquisa empírica observou-se que a ação da Universidade foi efetiva para combater especificamente situações de acumulação ilícita por incompatibilidade de cargos e funções públicas, o que demonstra que a instituição já iniciou o processo pedagógico de conscientização de seus servidores, bem como, de desestimulação da ocorrência da acumulação ilícita de cargos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL, **Parecer n. GQ 145 de 30 de março de 1998**. Publicado no diário Oficial da União em 01 de abril de 1998. Disponível em < <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8324#ementa>>, acesso em 03.nov2014.

BRASIL, Planalto. Portal da Legislação – Governo Federal. **Constituições anteriores**. Disponível em < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>, acesso em 06fev.2015.

BRASIL, Planalto. Portal da Legislação – Governo Federal. **Decreto n.º 6.907, de 21 de julho de 2009**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6907.htm>, acesso em 29out.2015.

BRASIL, Planalto. Portal da Legislação – Governo Federal. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>, acesso em 29mar.2015.

BRASIL, Portal da Justiça Federal. **Jurisprudência unificada**. Disponível em < <https://www2.jf.jus.br/juris/unificada/>>, acesso em 26fev.2015.

BRASIL, Planalto. Portal da Legislação – Governo Federal. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>, acesso em 29mar.2015.

BRASIL, Presidência da República. Controladoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, 2015. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad.pdf> >, acesso em 29 mar.2015.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência do STJ**. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>, acesso em 21abr.2015.

BRASIL, TCU. **Portal de pesquisa textual do Tribunal de Contas da União**. Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>, acesso em 29mar.2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 26 Ed. 2013.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

COSTA, José Armando da. **Acumulação ilegal de cargos públicos**. Portal da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Governo do Estado do Ceará: 29 jul. 2008. Disponível em: <http://www.sspds.ce.gov.br/miniPortal/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD¶metros=1440&extFile=pdf>. Acesso em: 06 fev. 2015.

DEZAN, Sandro Lucio. **Direito Administrativo Disciplinar: princípios fundamentais**. Curitiba: Juruá, Vol. I. 2013.

_____. **Direito Administrativo Disciplinar: direito processual**. Curitiba: Juruá, Vol. III. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 24 Ed. 2011.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 17 Ed. 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 4 Ed. 2009.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 6 Ed. 2008.

GRAÇANO, Alex da Costa. **Acumulação de cargos públicos e a limitação de jornada de 60 horas semanais: uma análise do parecer AGU GQ 145/98 frente ao novo entendimento do STF e do TCU**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48423&seo=1>>. Acesso em: 29 mar. 2015

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. São Paulo: Rideel, 5 Ed. 2003.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Altas, 5 Ed. 2003.

_____. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Altas, 7 Ed. 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Administração**. Capítulo do livro “Tratado de Direito Constitucional”. Coordenado por MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar Ferreira. DO NASCIMENTO, Carlos Valder. São Paulo: Saraiva, Vol. I, 2010.

MAZZUOLI, Valerio. ALVES, Waldir. **Acumulação de cargos públicos: uma questão de aplicação da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 33 Ed. 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 24 Ed. 2009.

SANTOS, Gilberto Clementino dos. **Resumo prático de procedimentos administrativos disciplinares**: instrumentos de garantia da cidadania. Curitiba: Juruá, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 9 Ed. 2007.

UFES, Conselho Universitário. **Resolução n. 08/2014**. Disponível em <http://www.daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_no._08.2014_-_reestruturacao_ufes_com_anexo_0.pdf>, acesso em 08set.2015.

UFES. **Estatuto**. Disponível em <http://www.daocs.ufes.br/estatuto-da-ufes>>, acesso em 08set.2015.

APÊNDICES

APÊNDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: Reflexos da abertura de processos disciplinares na apuração de acúmulo de cargos públicos na UFES

Prezado servidor (a):

Considerando sua atuação na UFES no período de 2010 a 2014 e no intuito de conhecer sua percepção acerca da acumulação de cargos na UFES e dos procedimentos adotados pela instituição para apurar supostos casos de acumulação ilícita, solicito autorização para aplicar instrumento de pesquisa.

As entrevistas serão utilizadas para a realização da dissertação de Mestrado em Gestão Pública da UFES, sendo importante sua participação. Garantimos que as seguintes considerações serão atendidas:

- 1) Utilização de dados apenas para fins científicos;
- 2) Tratamento das respostas de forma anônima e confidencial;
- 3) Não divulgação dos nomes dos respondentes em qualquer fase do estudo.

As informações coletadas, bem como a gravação das entrevistas serão guardadas pelo período de 05 (cinco) anos a partir da data de aplicação e serão devidamente descartadas após esse tempo.

Desde já, agradeço a disponibilidade em proporcionar informações essenciais para o desenvolvimento deste estudo.

Atenciosamente,

Marina Corrêa da Silva
Mestranda em Gestão Pública na UFES
marinabotan@yahoo.com.br

Eu, _____, manifesto interesse em participar de forma voluntária do estudo proposto.

Vitória/ES, _____, de _____ de 2015.

Assinatura do servidor
Matrícula SIAPE n. _____

APÊNDICE II – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 - Na sua visão o que pode ser considerado como um caso de acumulação ilícita de cargos públicos?

2 - Você acredita que as situações de acumulação ilícita na UFES ocorrem por desconhecimento sobre a questão ou por má-fé do servidor?

3 - Como a UFES costuma identificar casos de acumulação ilícita de cargos?

4 - Considerando o período de 2010 a 2014 você acredita que o número de situações de duplo vínculo irregular se manteve, aumentou ou diminuiu? E o número de Processos disciplinares para apurar tais situações?

5 – Na sua opinião o PAD traz consequências positivas? Quais?

6 – E negativas? Quais?

7 – No seu ponto de vista em quais situações um PAD para apurar acumulação ilícita de cargos pode ser considerado desnecessário?

8 - Na sua percepção quais medidas poderiam ser adotadas pela UFES para reduzir situações de acumulação ilícita?

APÊNDICE III – FOTOS DA CPD



Fotografia 01 – Recepção da CPD



Fotografia 02 – Sala do Coordenador da CPD



Fotografia 03 – Sala de audiências da CPD

Fonte: Arquivo da própria autora

APÊNDICE IV – QUADRO DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA ABERTOS EM 2012

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
1	Auditoria do TCU	2 cargos de professor, com violação do regime de DE	80 horas (DE +40)	Aplicação de penalidade de advertência e ressarcimento ao erário.
2	Auditoria da CGU	1 cargo de auxiliar de cozinha + 1 cargo de auxiliar de enfermagem	70 horas	Aplicação da penalidade de demissão (cargos não acumuláveis).
3	Auditoria da CGU	02 cargos de enfermeiro	76 horas	Arquivamento (aposentadoria na UFES)
4	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em anatomia e necropsia + 1 cargo enfermeiro	80 horas	Arquivamento (abertura de outro processo para apurar a mesma situação).
5	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de médico + 1 vínculo privado	78 horas	Arquivamento (aposentadoria na UFES do cargo de professor. Dois cargos eram junto à UFES).
6	Auditoria da CGU	01 cargo de assistente em administração + 01 cargo de auxiliar de escritório	70 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
7	Auditoria da CGU	02 cargos de professor + 1 vínculo privado	80 horas	Arquivamento (horários compatíveis).
8	Auditoria da CGU	02 cargos de enfermeiro	70 horas	Arquivamento (horários compatíveis e decisão judicial favorável).
9	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	80 horas	Notificação do servidor para apresentar documento de redução de jornada no outro vínculo.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
10	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de enfermeiro	70 horas	Arquivamento (horários compatíveis - jornada do servidor no outro vínculo era de 20 horas).
11	Auditoria da CGU	02 cargos de médico + 01 vínculo privado	62 horas	Arquivamento (aposentadoria nos dois vínculos públicos).
12	Auditoria da CGU	02 cargos de professor + 01 vínculo privado	105 horas	Arquivamento (horários compatíveis-servidor estava licenciado do outro vínculo público)
13	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
14	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Arquivamento (horários compatíveis e decisão judicial favorável).
15	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de médico + 01 vínculo privado	72 horas	Arquivamento (horários compatíveis e vínculo privado foi extinto).
16	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar em administração + aposentadoria no cargo de auxiliar de serviços médicos	40 horas (na UFES)	Arquivamento (servidora renunciou aposentadoria do outro vínculo – cargos não acumuláveis).
17	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico de laboratório	80 horas	Arquivamento (horários compatíveis e servidor pediu redução de jornada no outro vínculo).
18	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de técnico em enfermagem	76 horas	Arquivamento (horários compatíveis)-Portaria nº. 030/2012-HUCAM.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
19	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de enfermeiro	76 horas	Arquivamento (horários compatíveis)-Portaria nº. 030/2012-HUCAM.
20	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de assistente social	76 horas	Arquivamento (horários compatíveis)-Portaria nº. 030/2012-HUCAM.
21	Auditoria da CGU	01 cargo de farmacêutico bioquímico + 01 cargo de farmacêutico	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para apresentar documento comprovando a redução de jornada no outro vínculo.
22	Auditoria da CGU	02 cargos de enfermeiro	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
23	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de técnico em enfermagem	70 horas	Arquivamento (horários compatíveis)-Portaria nº. 030/2012-HUCAM.
24	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	70 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para ajustar sua jornada e não ocorrer conflitos de horário.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
25	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico de laboratório + um cargo de assistente social	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para apresentar o desligamento no outro vínculo, que era temporário.
26	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de enfermeiro	76 horas	Arquivamento (horários compatíveis e decisão judicial favorável).
27	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de técnico em enfermagem	70 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
28	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	76 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
29	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em anatomia e necropsia + 01 cargo de enfermeiro	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
30	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de oficial de justiça + 01 vínculo privado	88 horas	Arquivamento (vínculo com a UFES foi encerrado).

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
31	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em nutrição e dietética + 01 cargo de agente de saúde	70 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para comprovar desligamento ou aposentadoria no outro vínculo, reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
32	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de enfermeiro	80 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
33	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para comprovar desligamento do outro vínculo, reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
34	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	70 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para comprovar desligamento do outro vínculo, reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
35	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de laboratório + 01 cargo de auxiliar de farmácia de manipulação	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para comprovar desligamento do outro vínculo, reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
36	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico de laboratório + 01 cargo de técnico de patologia clínica	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para comprovar desligamento do outro vínculo, reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
37	Auditoria da CGU	02 cargos de enfermeiro	70 horas	Arquivamento (horários compatíveis e decisão judicial favorável(carga horária de 20 horas no outro vínculo).
38	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de procurador	70 horas	Arquivamento (horários compatíveis, mas a comissão recomendou que o Departamento do servidor avaliasse a redução da jornada de docente para 20 horas).
39	Auditoria da CGU	02 cargos de enfermeiro	70 horas	Em fase de relatório
40	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	70 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para comprovar desligamento do outro vínculo, reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
41	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de enfermeiro	80 horas	Em fase de relatório
Obs. As auditorias da CGU se referem a cruzamento de dados da RAIS 2007 X SIAPE 2008 e RAIS 2010 X SIAPE 2011.				

Fonte: Própria autora

APÊNDICE V – QUADRO DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA ABERTOS EM 2014

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
1	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de enfermeiro	70 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
2	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	70 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
3	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
4	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
5	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de técnico em enfermagem	80 horas	Horários incompatíveis, mas a comissão recomendou o arquivamento se fosse efetivada a aposentadoria da servidora na UFES.
6	Auditoria da CGU	01 cargo de técnico em enfermagem + 01 cargo de enfermeiro	80 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).
7	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	80 horas	Arquivamento (outro vínculo foi extinto).

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
8	Auditoria da CGU	02 cargos de médico + 01 vínculo privado	64 horas	Arquivamento (horários compatíveis – servidor demonstrou que carga horária é de 59 horas).
9	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de professor	65 horas	Arquivamento (decisão judicial favorável).
10	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico de laboratório	70 horas	Arquivamento (decisão judicial favorável).
11	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	40 horas	Arquivamento (horários compatíveis).
12	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de médico	60 horas	Arquivamento (aposentadoria no outro vínculo).
13	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	60 horas	Arquivamento (horários compatíveis – carga horária de 30 horas no outro vínculo).
14	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de médico + 02 vínculos privados	79 horas	Arquivamento (horários compatíveis – um dos vínculos privados foi extinto e carga horária no outro vínculo público é de 30 horas semanais).
15	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Horários incompatíveis. Antes da aplicação de penalidade de demissão, a comissão recomendou a notificação do servidor para reduzir sua jornada ou optar por um dos cargos.
16	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	60 horas	Processo em fase de instrução.
17	Auditoria da CGU	02 cargos de técnico em enfermagem	70 horas	Processo em fase de relatório.
18	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	60 horas	Processo em fase de relatório.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
19	Auditoria da CGU	01 cargo de professor + 01 cargo de médico (ambos na UFES)	60 horas	Arquivamento (horários compatíveis).
20	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de técnico em enfermagem	70 horas	Processo em fase de relatório.
21	Auditoria da CGU	02 cargos de dentista	60 horas	Processo em fase de relatório.
22	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	60 horas	Processo em fase de instrução.
23	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	64 horas	Processo em fase de relatório.
24	Auditoria da CGU	02 cargos de médico	64 horas	Processo em fase de relatório.
25	Auditoria da CGU	01 cargo de auxiliar de enfermagem + 01 cargo de técnico em enfermagem	70 horas	Processo em fase de instrução.
26	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Processo em fase de instrução.
27	Auditoria da CGU	02 cargos de enfermeiro	80 horas	Processo em fase de relatório.
28	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Processo em fase de relatório.
29	Auditoria da CGU	02 cargos de médico + 01 vínculo privado	70 horas	Processo em fase de relatório.
30	Auditoria da CGU	01 cargo de operador de estação de tratamento de esgoto + 01 cargo de professor	65 horas	Processo em fase de relatório.

Identificação do processo	Como a UFES teve ciência do fato	Cargos acumulados pelo servidor	Carga horária total acumulada	Conclusão do processo pela comissão
31	Auditoria da CGU	02 cargos de auxiliar de enfermagem	80 horas	Processo em fase de relatório.
Obs. 1 - As auditorias da CGU se referem a cruzamento do banco de dados SIAPE 2013 e RAIS 2012. Obs. 2 - Proc. 1, 2 e 15 foram abertos após julgamento de recurso favorável à UFES. Obs. 3 - Proc. 05 - Servidora pediu aposentadoria na UFES. Obs. 4 - Procs. 09 e 10 comissão não analisou carga horária em razão de decisão judicial. Obs. 5 - Coleta de dados concluída em 30/09/2015.				

Fonte: Própria autora

ANEXOS

ANEXO I – PARECER GQ N. 145/1998 DA AGU

Parecer nº GQ – 145

Adoto, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº AGU/WM-9/98, de 16 de março de 1998, da lavra do Consultor da União, Dr. WILSON TELES DE MACÊDO, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40 da referida Lei Complementar.

Brasília, 30 de março de 1998.

GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO

Advogado-Geral da União

PARECER N. AGU/WM-9/98 (Anexo ao Parecer GQ-145)
PROCESSOS NS. 46215.008040/97-54 e 46215.008041/97-17 (Procs. de
sindicância ns. 46215.016699/97-20 e 46215.016700/97-15)

ASSUNTO: Exame de casos de acumulação de cargos.

EMENTA : Ilícita a acumulação de dois cargos ou empregos de que decorra a sujeição do servidor a regimes de trabalho que perfaçam o total de oitenta horas semanais, pois não se considera atendido, em tais casos, o requisito da compatibilidade de horários.

Com a superveniência da Lei n. 9.527, de 1997, não mais se efetua a restituição de estipêndios auferidos no período em que o servidor tiver acumulado cargos, empregos e funções públicas em desacordo com as exceções constitucionais permissivas e de má fé.

PARECER

A pendência implica exame da acumulação de cargos em que vêm incorrendo dois titulares dos cargos de Assistente Jurídico do quadro de pessoal desta Advocacia-Geral da União e de Professor Adjunto do quadro permanente da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2. O ponto nodal do assunto prende-se à verificação da constitucionalidade e legalidade da situação cumulativa dos interessados, que cumpriam carga horária semanal de quarenta horas em razão de cada cargo, encontrando-se consignado, nos processos, que estão submetidos ao regime de trabalho de vinte horas semanais, quanto aos cargos de Professor Adjunto, na conformidade dos documentos de fls. 26 a 28 do Proc. n. 46215.008040/97-54 e 27 a 29 do Proc. n. 46215.008041/97-17.

3. Às fls. 36 do Proc. n. 46215.016699/97-20 e 35 do Proc. n. 46215.016700/97-15, o Ministério do Trabalho registrou como sendo o horário de trabalho dos interessados "das 9:00 horas às 18:00 horas, de 2ª a 6ª feiras, computando-se 40 horas semanais". Se a carga horária semanal é de quarenta horas, infere-se que a jornada de 9:00h às 18:00h não é cumprida integralmente, pois somaria nove horas. Por certo, é reservada uma hora para alimentação.

4. Não constam dos presentes processos os horários a que os interessados estavam submetidos na referida instituição de ensino, no período em que trabalhavam quarenta horas semanais. Entretanto, no mês de agosto de 1997, a Universidade Federal do Rio de Janeiro declarou que os servidores sempre cumpriram suas cargas horárias, num total de dez aulas teóricas semanais, complementadas "com as seguintes atividades: orientação e atendimento a alunos, conferências, correções de trabalhos e provas, elaboração de aulas e trabalho de campo, atividades estas desenvolvidas com ampla flexibilidade de horário e liberdade para exercê-las fora do estabelecimento de ensino" (fls. 24 e 28 do Proc. n. 46215.016699/97-20 e 23 e 27 do Proc. n. 46215.016700/97-15).

5. Em ambos os casos, comissão de sindicância, constituída no Ministério do Trabalho, apreciando as cargas horárias de quarenta horas, relativas aos cargos de Assistente Jurídico, e de quarenta e vinte horas, respeitantes aos cargos de Professor Adjunto, concluiu pela legalidade da acumulação em exame, asseverando a existência da compatibilidade horária. Para tanto, baseou-se no entendimento

firmado pela extinta Consultoria-Geral da República, mediante a Exposição de Motivos n. 9/89, de 26 de dezembro de 1989, aprovada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial de 15 de janeiro de 1990, pp. 1.003 e 1.004.

6. Essa cumulação de cargos foi considerada contrária à Lei n. 8.112, de 1990, pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, oportunidade em que enfatizou os seguintes tópicos, a que anuiu a Coordenação-Geral de Recursos Humanos desta Instituição, verbis:

"a) esta Secretaria analisou, em 20.3.96, o Processo 46215.018750/95 que comportava intenção idêntica do mesmo interessado. Naquela oportunidade recomendou-se a abertura de sindicância para fato enquadrável no parágrafo 2º do artigo 118 da Lei nº 8.112/90, a partir dos dados cadastrais constantes do SIAPE que denunciavam a acumulação de cargos públicos de 40 horas cada, prestados simultaneamente;

b) o referido processo extraviou-se e nova instrução resultou nos autos presentes, inicialmente sem que qualquer referência àqueles fatos fizesse. Necessária se fez a eficiente ação da CGRH/AGU quando exigiu, mediante cópia que juntou aos autos, o atendimento da recomendação anteriormente alvitrada;

c) a autoridade administrativa responsável pela lotação do interessado, que até então descumpria a determinação ínsita no artigo 143 da Lei 8.112/90, não promovendo a apuração imediata da irregularidade que tivera ciência constituiu, com 16 meses de atraso, a comissão de sindicância objeto da Portaria nº 154/97/DRT-RJ;

d) assim, foi acostado aos autos o Processo 46215.016699/97 que tratou da apuração do fato denunciado. Ou deveria tratar. Contudo, as peças que o constituem revelam apenas "corporativismo da categoria" tratando de aspectos que refogem ao objetivo do trabalho. Prova suficiente é que a defesa do indiciado (fls. 10 a 17 do apenso) constitui a quase totalidade do relatório conclusivo apresentado pela Comissão (fls. 37 a 43 apensadas). Da leitura de seus tópicos, identifica-se temas que vão desde a licitude da acumulação até as peculiaridades da atividade acadêmica de nível superior, passando pela probidade e ilibada conduta técnico-profissional do envolvido; e

e) permitimo-nos acrescentar as fls. 39 a 50 que comprovam o vício da jornada ilegal de 80 horas semanais desde fevereiro/92, somente corrigida em agosto/96, 5 meses após a orientação desta Secretaria, o que confirma a procedência da acusação

inicial. Apesar desse desdobramento, a restituição aos cofres públicos das quantias percebidas indevidamente passou ao largo dos temas abordados pela pré-falada Comissão e, até a presente data, não há implantação, para a ficha financeira do servidor, da rubrica de desconto respectiva. Cremos que resulta descumprida a determinação do parágrafo 1º do artigo 122 também da Lei 8.112/90."

II

7. Embora possa ser inferido que a orientação firmada, em tese, pela extinta CGR, na supramencionada Exposição de Motivos n. 9/89, alcançasse a espécie, denota-se que não cuidou, ao menos de forma explícita, da cumulação de cargos e empregos com regimes de trabalho de quarenta horas, por semana.

8. Tampouco o entendimento versado nesse expediente torna despiciendo o exame da adequação desses casos à inteligência do art. 37, itens XVI e XVII, da Carta. Com este desiderato, segue reproduzida a temática precípua da fundamentação jurídica desenvolvida pela CGR.

"Da aplicação dessa orientação, na prática, está resultando a configuração de acumulação ilícita, por parte dos professores, de estabelecimentos oficiais de ensino, que acumulam atividades de magistério ou esta com outra de caráter técnico ou científico, por período superior, no seu conjunto, às 60 horas semanais. Ocorre, porém, que a nova Constituição, no inciso XVI do seu artigo 37, permitiu tal acumulação, sem nenhuma limitação, bastando para tanto haver compatibilidade horária.

Não havendo norma legal, limitando as acumulações à jornada semanal de 60 horas, torna-se arbitrária e injurídica aquela restrição, pela via que foi feita. Conquanto a CLT estabeleça que deve haver intervalo não inferior a 11 horas, entre o término de uma jornada e o início da subsequente (CLT, art. 66), esta regra é restrita a cada vínculo empregatício, não se aplicando aos cargos ou empregos diversos, nem a trabalho em órgãos ou entidades diferentes. Por outro lado, a jornada semanal de trabalho, necessariamente, não se distribui, apenas, por cinco dias, visto como pode haver caso de expediente aos sábados, sobretudo nos estabelecimentos oficiais de ensino. Sabe-se, também, que a carga horária do professor, sem cronometrados rigores, além da hora/aula ser de 50 minutos, remanescem espaços destinados à preparação de aula, correção de provas e desenvolvimentos de estudos ou pesquisas, realizados com certa flexibilidade horária e liberdade, inclusive fora do

respectivo estabelecimento de ensino.

Havendo eventuais abusos ou descumprimento das cargas horárias e das jornadas, a questão se restringirá ao âmbito interno de cada órgão ou entidade, a ser resolvida no campo do seu regime disciplinar.

Uma vez que o servidor, no exercício de uma faculdade assegurada na Carta Magna, desempenha dois cargos ou empregos, no setor público, cumprindo com os deveres a eles inerentes, não pode ser penalizado nem ter declarada ilegal essa acumulação, por força de Orientação Normativa, de caráter restritivo, a qual não encontra nenhum suporte legal.

Restrições, só a Lei pode impor.

Torna-se mais absurda aquela limitação, ao limitar em 60 horas a carga horária semanal, porque o permissivo constitucional da acumulação, sem nenhuma outra restrição, condicionou-a somente à compatibilidade horária.

Compatibilidade horária é uma condição objetiva.

Qualquer outra vedação, que não decorra de lei, sobretudo quando baseada em aspectos de índole subjetiva, não pode prosperar, porquanto estará afetando preceito fundamental decorrente da Constituição."

9. É proibido o exercício cumulativo de cargos e empregos, excepcionada a acumulação também de dois cargos de professor, de dois cargos privativos de médico e a de um cargo de professor com outro técnico ou científico, "quando houver compatibilidade de horários" (cfr. o inciso XVI do art. 37 da Constituição).

10. Essa regra vedante incide também nos empregos e funções das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público, nos termos do Art. 37, XVII.

11. Os ocupantes de cargos técnicos ou científicos estão sujeitos, de lege lata, em regra, a quarenta horas(v. a Lei n. 8.112, de 11/12/90, art. 19, e a M.P. n. 1.587-7, de 5/3/98, art. 18, e normas posteriores) e os docentes dos estabelecimentos federais de ensino aos regimes de vinte ou quarenta horas, todos semanais. O professor submetido à carga de quarenta horas, com dedicação exclusiva, é obrigado a trabalhar em dois turnos diários completos e com impedimento para o desempenho de outra atividade remunerada, pública ou privada (cfr. o Decreto n. 94.664, de 23/7/87, arts. 14, 15 e 58, e normas posteriores).

12. Assim, nos casos em exame, os servidores somente poderiam ser submetidos, necessariamente, às cargas de sessenta ou oitenta horas semanais, presente a

exigência da compatibilidade horária, cuja acepção, a seguir delineada, indica a inviabilidade da acumulação de que provenha o último quantitativo.

13. Esse total de oitenta horas de trabalho, por semana, tem o poder de tornar presente ao espírito do intérprete a invocação de Padre Antônio Vieira, feita por Cretella Júnior (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, vol. 4, pp. 2.211 e 2.212:

"Tendes um só desses ofícios, ou tendes muitos? Há sujeitos, na nossa Corte, que têm lugar em três, e quatro tribunais: que têm quatro, que têm seis, que têm oito, que têm dez ofícios. Quando Deus deu forma ao governo do mundo, pôs no Céu aqueles dois grandes Planetas, o Sol e a Lua, e deu a cada um deles uma presidência: ao Sol a presidência do dia: *Luminare maius ut praesset diei*. E à Lua a presidência da noite: *Luminare minus ut praesset nocti*. E por que fez Deus essa repartição? Porventura por que se não queixasse a Lua, e as Estrelas? Não: porque com o Sol ninguém tinha competência, nem podia ter justa queixa. Pois se o Sol tão conhecidamente excedia a tudo quanto havia no Céu, porque lhe não deu ambos os ofícios? Porque ninguém pode fazer dois ofícios, ainda que seja o mesmo Sol. Não vos admiro a capacidade do talento, a da consciência sim. Porque nenhum homem pode fazer bem dois ofícios. De maneira que um homem, que vale por setenta homens, não se atreve a servir um só ofício? E vós, que vos fará Deus muita mercê, que sejais um homem, atrevei-vos a servir setenta ofícios? Não louvo, nem condeno: admiro-me com as turbas" (Sermão do Terceiro Domingo da Quaresma, 1655, Anchieta, Sermões do Padre Vireira, Editora Anchieta, São Paulo, 1943, vol. I, Psicomotricidade. 480 a 485)."(Destacou-se).

14. O princípio da proibição da acumulação de cargos e empregos, inclusive com a ressalva destacada acima, tem por escopo o primado da coisa pública. As exceções estabelecidas não objetivam "privilegiar gratuitamente ou diferenciar pessoas de forma desarrazoada. Não é em seu proveito que se permitem casos de acumulação. Não é para que um servidor passe a ser mais poderoso ou mais afortunado"(Comentários à Constituição do Brasil, Celso Ribeiro Bastos, São Paulo: Saraiva, 1992, 3º vol, tomo III, p. 123).

15. De maneira consentânea com o interesse público e do próprio servidor, a compatibilidade horária deve ser considerada como condição limitativa do direito subjetivo constitucional de acumular e irrestrita sua noção exclusivamente à possibilidade do desempenho de dois cargos ou empregos com observância dos

respectivos horários, no tocante unicamente ao início e término dos expedientes do pessoal em regime de acumulação, de modo a não se abstrair dos intervalos de repouso, fundamentais ao regular exercício das atribuições e do desenvolvimento e à preservação da higidez física e mental do servidor. É opinião de Cretella Júnior que essa compatibilidade "deve ser natural, normal e nunca de maneira a favorecer os interesses de quem quer acumular, em prejuízo do bom funcionamento do serviço público"(Op. cit.).

16. Em alusão à jornada de trabalho razoável, a que o empregado deve ser submetido, Mozart Victor Russomano opinou que o "interesse é da sociedade, porque assim ele poderá ser um homem, fisicamente, apto para o desempenho de sua missão social. Lucrará, ainda, a coletividade, porque, se o empregado repousar, trabalhará mais, produzindo melhor, enchendo o mercado de produtos abundantes e qualificados. O próprio empresário tem vantagens com isso, visto que a qualidade e, até mesmo, a quantidade de seus produtos lhe propiciam lucros mais apreciáveis". (Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho, Rio de Janeiro: Forense, 1990, 13ª ed, vol. I, p. 86).

17. Por mais apto e dotado, física e mentalmente, que seja o servidor, não se concebe razoável entenderem-se compatíveis os horários cumpridos cumulativamente de forma a remanescer, diariamente, apenas oito horas para atenderem-se à locomoção, higiene física e mental, alimentação e repouso, como ocorreria nos casos em que o servidor exercesse dois cargos ou empregos em regime de quarenta horas semanais, em relação a cada um. A esse propósito, torna-se oportuno realçar, no respeitante ao sono:

I) a "duração do sono passa de 16h em 24 do nascimento para cerca de 6h em 24 aos 70 anos"(Grande Enciclopédia Larousse Cultural, São Paulo: Ed. Universo, 1988);

II) o "sono se dá em ciclos regulares. Mas há variações individuais consideráveis. Assim, alguns necessitam de mais de dez horas de sono; a outros bastam quatro ou cinco horas. De qualquer modo, corresponde a necessidade irresistível. Sua privação provoca perturbações graves de conduta" (Enciclopédia Mirador Internacional, São Paulo: Companhia de Melhoramentos, 1975, p. 10.590).

18. Condições tais de trabalho seriam até mesmo incompatíveis com o fim colimado pela disciplina trabalhista, ao estatuir o repouso de onze horas, no mínimo, entre duas jornadas: este tem o fito de salvaguardar a integridade física e mental do

empregado e a eficiência laborativa, intenção que, obviamente, não foi desautorizada pelo constituinte na oportunidade em que excepcionou a regra proibitiva da acumulação de cargos, até mesmo porque estendeu aos servidores públicos as normas trabalhistas sobre o repouso, contidas nos itens XIII e XV do art. 7º, a teor do art. 39, § 2º, ambos da Carta Federal.

19. O Texto Constitucional, art. 37, XVI, não terá pretendido contemplar cargas de oitenta horas semanais, sob o pretexto não só de que o regime cumulativo regrou-se sem nenhuma limitação, bem assim do pálio da compatibilidade de horários. Este requisito de configuração de direito de titularidade de cargos acumulada é de relevo e deve ser admitido de maneira a harmonizar-se com o interesse público e proporcionar ao servidor a possibilidade do exercício regular dos cargos ou empregos. Admitir-se a exegese que admita a carga total de oitenta horas, acarretando a impossibilidade da razoável execução do trabalho, seria dissonante da maneira de pensar de Carlos Maximiliano, exposta ao prelecionar que deve "o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências" (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio de Janeiro: Forense, 1979, 9ª ed, p. 166).

20. Sob essa ótica, deduz-se irrelevante a conotação de que o regime laboral dos docentes compreende as aulas efetivas e as atividades de "orientação e atendimento a alunos, conferências, correções de trabalhos e provas, elaboração de aulas e trabalho de campo, atividades estas desenvolvidas com ampla flexibilidade de horário e liberdade para exercê-las fora do estabelecimento de ensino", como o afirma a Universidade (v. o item 4 deste expediente), porquanto, ainda que essa elástica distribuição de atividades apresente respaldo legal, não possui o condão de desobrigar o professor de cumprir integralmente a carga horária e em decorrência da qual é retribuído.

21. Vez que dissociadas essas condições de trabalho da garantia da normal capacidade física e mental do servidor, pode-se afirmar, sem receio de incorrer em equívoco, que a acumulação implica prejuízo para exercício de ambos os cargos, nada obstante a percepção integral das correspondentes retribuições.

III

22. A exemplo do disposto no parágrafo único do art. 193 da Lei n. 1.711, de 1952, havia, na redação original do art. 133 da Lei n. 8.112, o comando determinante da reposição da importância auferida indevidamente, na hipótese de comprovação do

acúmulo ilegítimo e de apuração do elemento subjetivo da má fé com que tiver se havido o servidor nessa investidura irregular.

23. Com o objetivo maior de estabelecer rito processual permissivo da apuração deveras ágil dos casos de acumulação de cargos, o art. 1º da Lei n. 9.527, de 1997, inovou a ordem disciplinar e, no tópico relativo à acumulação (art. 133 da Lei n. 8.112), quanto ao detentor da titularidade inconstitucional de cargos, empregos e funções, dentre outros ângulos:

a) facultou a escolha por um dos cargos, a fim de proporcionar a regularização da situação funcional com a agilidade desejada e independentemente da instauração de processo disciplinar; e

b) silenciou no respeitante à devolução da importância percebida durante a comprovada acumulação de má fé, assim tornando-a inexigível, em face da consequência imediata do princípio da legalidade, que restringe a atuação do administrador público de modo a somente fazer o que a lei permite. Houve evolução legislativa no regramento do instituto, elidindo a reposição dos estipêndios pagos, às vezes por longos anos, em virtude da prestação de serviços, com o que o Estado fica impedido de locupletar-se com o trabalho de seus agentes administrativos.

IV

24. Tem-se como ilícita a acumulação de cargos ou empregos em razão da qual o servidor ficaria submetido a dois regimes de quarenta horas semanais, considerados isoladamente, pois não há possibilidade fática de harmonização dos horários, de maneira a permitir condições normais de trabalho e de vida do servidor.

25. Entretanto, nos casos em exame, os interessados já passaram a cumprir sessenta horas semanais, de segunda-feira a sexta-feira, em vista dos cargos técnicos ou científicos e de magistério. Desnecessária, assim, a verificação do acúmulo relativo ao período em que os servidores cumpriam a carga de trabalho de quarenta horas e, se fosse o caso, a opção corretiva da acumulação irregular a que se refere o art. 133 da Lei n. 8.112, 1990, na redação dada pela Lei n. 9.527, de 1997, a qual resultaria na modificação do regime de serviço, no magistério, de quarenta para vinte horas, pois as declarações de horários constantes dos processos indicam a viabilidade da compatibilização.

26. O período em que esses cargos foram desempenhados com carga total de oitenta horas, por semana, não implica restituição da correspondente remuneração, dado o entendimento exposto nos itens 22 e 23 deste Parecer e considerando que:

- a) não se apuraram a ilicitude da acumulação e a má fé;
- b) houve efetiva prestação de serviços ao Estado; e
- c) não se afigura despropositada a assertiva de que a Exposição de Motivos n. 9/89 teria oferecido amparo à situação funcional dos interessados, mesmo que aparentemente.

27. A acumulação, no regime de sessenta horas semanais, não impede a inativação no cargo técnico ou científico, observadas as normas pertinentes, mas não ensejará a posterior inclusão dos servidores no regime de quarenta horas, relativa ao cargo de magistério: caracterizar-se-ia acumulação proibida, por força do art. 118, § 3º, da Lei n. 8.112, com a redação dada pelo Lei n. 9.527.

Sub censura.

Brasília, 16 de março de 1998.

WILSON TELES DE MACÊDO

Consultor da União

ANEXO II – PORTARIA N. 378, DE 14 DE JUNHO DE 1994



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PORTARIA Nº 378, DE 14 DE JUNHO DE 1994.

O Reitor da Universidade Federal do Espírito Santo, usando de atribuições legais e estatutárias, com o objetivo de proceder a imediata apuração das responsabilidades em ocorrência de desaparecimento, danos de bens patrimoniais e outras irregularidades, consoante disposições da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, artigos 143 e seguintes,

RESOLVE:

I - Constituir Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar, composta dos seguintes servidores:

matricula nº _____, ocupante do cargo de _____, inscrite na OAB/ES sob nº _____ e _____, ocupante do cargo de _____, inscrite na OAB/ES sob nº _____, integrantes do Quadro de Pessoal desta Universidade.

II - A Comissão de que trata esta Portaria será presidida pelo primeiro dos seus membros e procederá a todas as diligências convenientes, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, podendo, inclusive, designar subcomissões auxiliares para dar mais celeridade aos processos, observando fundamentalmente os preceitos e critérios estabelecidos no Título V da Lei nº 8.112, de 11/12/90.

III - Publique-se e cumpra-se.

Filipe
ARTELÍRIO BOLSANELLO,
VICE-REITOR NO EXERCÍCIO DA REITORIA.

ANEXO III – PORTARIA N. 059, DE 19 DE JANEIRO DE 1998



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PORTARIA Nº 059 DE 19 DE JANEIRO DE 1998.

O Reitor da Universidade Federal do Espírito Santo, usando de atribuições legais e estatutárias, com o objetivo de proceder a imediata apuração das responsabilidades decorrentes de desaparecimentos, danos de bens patrimoniais e improbidades administrativas de servidores ou de terceiros investidos na função pública, consoante estabelece o artigo 143, e seguintes da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

RESOLVE:

Art. 1º - Fica constituída a Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar - CPPAD, cuja organização e funcionamento serão disciplinados pela presente Portaria e pelo seu Regimento Interno.

Art. 2º - A CPPAD será composta pelos seguintes servidores:

Presidente:

Membro:

Membro:

- Matrícula

- Matrícula

- Matrícula

Secretário Geral, indicado na forma do Art. 4º, III desta Portaria.

Parágrafo Único - Os servidores especificados no "caput" deste artigo terão lotação na CPPAD.

Art. 3º - Poderão ser designadas Comissões Processantes Especiais.

Parágrafo Único - As Comissões Processantes Especiais terão acesso a todos os recursos logísticos da CPPAD.

Art. 4º - Compete ao Presidente promover o que for necessário ao funcionamento da CPPAD, recorrendo a todas as diligências convenientes e, quando necessário, a técnicos e peritos, observando fundamentalmente os preceitos e critérios estabelecidos no Título V da lei 8.112/90, e ainda, dentre outras atribuições compatíveis com o seu cargo:

- I. manter as atividades da CPPAD com independência e imparcialidade, assegurando o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração, consoante o disposto no artigo 150 da Lei 8.112/90;
- II. designar um secretário para a Secretaria-Geral e tantos quantos se façam necessários para as Comissões de Sindicância ou de Processo Administrativo Disciplinar
- III. superintender os trabalhos da Secretaria-Geral, orientando, acompanhando e avaliando as atividades especiais e os serviços gerais, pelos meios que considerar adequados;
- IV. distribuir as denúncias aos membros da CPPAD para exame ou parecer sobre a sua procedência e o procedimento a ser adotado;
- V. indicar ao Reitor membros desta CPPAD, ou servidores não pertencentes aos seus quadros, para composição de Comissões de Sindicância Administrativa;
- VI. indicar ao Reitor servidores para funcionarem na defesa de indiciados revéis devendo tal indicação, preferencialmente, recair sobre Assistentes Jurídicos;
- VII. decidir sobre os casos omissos nesta Portaria com base na analogia, na equidade e na jurisprudência, salvo quando se tratar de matéria de competência exclusiva do Reitor ou dos Conselhos Superiores.

Parágrafo Único - Nos impedimentos e afastamentos transitórios, o Presidente solicitará ao Reitor a designação de substituto eventual.

Art. 5º - Ao Membro da CPPAD compete:

- I. exercer as tarefas que o Presidente lhe atribuir, nos limites de sua competência funcional;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

II. quando designado para membro de Comissão de Sindicância Administrativa ou de Processo Administrativo Disciplinar:

- a) emitir despachos, pareceres, instruções e relatórios nos processos em que atue;
- b) acompanhar todos os depoimentos e formular as perguntas que considerar pertinentes à instrução do processo;
- c) propor a inquirição de testemunhas, acareações de depoentes, realização de diligências, perícias e o que considerar necessário à instrução dos processos;
- d) debater, encaminhar e votar as matérias concernentes aos processos administrativos, cabendo ao Presidente o voto de desempate;
- e) participar da elaboração do relatório conclusivo dos processos em que atuar;
- f) exercer outras atribuições próprias de membro de Comissão de Sindicância Administrativa ou de Processo Administrativo Disciplinar, previstas na lei ou em normas infra-legais.

Art. 6º - Ao Secretário-Geral compete:

- I. quando designado pelo Presidente da CPPAD, atuar nas Sindicâncias Administrativas e nos Processos Administrativos Disciplinares, consoante o estabelecido no parágrafo 1º do art. 149 da Lei 8.112/90;
- II. superintender os serviços administrativos da Secretaria-Geral, autuar processos, fazer juntada de documentos, preparar correspondências e fazer serviços de digitação;
- III. preparar a agenda das audiências da CPPAD;
- IV. organizar as pautas e lavrar as Atas das reuniões formais;
- V. observar o prazo das portarias instauradoras das Sindicâncias e dos Processos Administrativos Disciplinares;
- VI. providenciar as citações, intimações e notificações, sempre que necessárias;
- VII. fornecer aos interessados as certidões cuja expedição seja deferida pelo Presidente da CPPAD, ou por quem o substitua;
- VIII. controlar a vista dos processos;

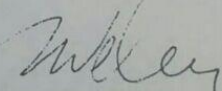
Art. 7º - A Secretaria-Geral atuará apoiando administrativamente a CPPAD. Os eventuais secretários de comissões poderão utilizar os materiais e equipamentos da Secretaria-Geral.

Art. 8º - As unidades administrativas da estrutura básica e suplementar desta Universidade deverão providenciar imediatamente a sindicância dos ilícitos ocorridos em suas áreas físicas, segundo o disposto no memorando circular nº 125/95-GR.

Art. 9º - Ficam revogadas as Portarias 378, de 14 de junho de 1994; 238, de 07 de março de 1995, e 404, de 19 de abril de 1995, assim como as demais disposições em contrário.

Art. 10 - Revoga-se o disposto no item II do Art. 4º, da Portaria 044, de 12 de janeiro de 1996.

Art. 11 - Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.


Prof. Dr. José Weber Freire Macedo
Reitor



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**COMISSÃO PERMANENTE DE
PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
-CPPAD-**

REGIMENTO INTERNO

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE E COMPETÊNCIA

Art. 1º - A Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar - CPPAD, órgão integrante da Universidade Federal do Espírito Santo, diretamente subordinado ao Reitor, criada pela Portaria nº 059, de 19 de janeiro de 1998, tem por finalidade proceder a apuração, diretamente ou mediante subcomissões compostas na forma do presente regimento interno, das responsabilidades de servidores, ou de terceiros investidos na função pública, por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo ou função em que se encontre investido.

Art. 2º - Compete à CPPAD, diretamente, ou através de suas subcomissões de sindicância e processo administrativo, além de outras atribuições que lhe venham a ser cometidas:

- I. promover todas as sindicâncias administrativas e processos administrativos disciplinares, a partir de sua instauração mediante portaria do Magnífico Reitor, que deverá apontar os fatos a serem elucidados, o nome e identificação do acusado, os membros que comporão a subcomissão responsável pela sindicância ou processo, bem como aquele que, dentre eles, a presidirá;
- II. emitir, ao final dos processos ou sindicância, pareceres conclusivos sobre os fatos investigados e respectivas responsabilidades, se for o caso;
- III. requisitar parecer do órgão técnico ou de perito, além de quaisquer informações necessárias ao andamento dos processos administrativos.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º - A CPPAD será composta pelo Presidente, por seus Membros, pela Secretaria-Geral e pelo Secretário.

Parágrafo Único - Compõem, ainda, a CPPAD, as subcomissões transitórias designadas para o processamento específico de sindicâncias, inquéritos e processos administrativos disciplinares, na forma estatuída por este regimento interno.

Art. 4º - Compete ao Presidente dirigir os trabalhos da CPPAD, representá-la internamente, perante o Reitor e demais órgãos da UFES, e externamente, quando devidamente autorizado, em matérias de competência da Comissão, e ainda dentre outras atribuições compatíveis com sua função:

- I. superintender os trabalhos da Secretaria-Geral, orientando, acompanhando e avaliando as suas atividades pelos meios que considerar mais adequados e conforme a lei e as normas internas da Universidade;
- II. manter as atividades da CPPAD com independência e imparcialidade, assegurando o sigilo necessário à elucidação dos fatos a serem investigados, ou de interesse da administração;
- III. dar interpretação às normas emanadas dos órgãos e poderes competentes, em assuntos de sua competência, servindo-se, sempre que julgar necessário, da colaboração da Procuradoria-Geral da Universidade;
- IV. pronunciar-se, quando solicitado pelo Reitor ou pelos Conselhos Superiores, acerca dos requerimentos emanados de qualquer órgão desta Universidade, da Procuradoria da República, da Superintendência de polícia Federal, ou de quaisquer outros órgãos públicos;
- V. quando solicitado, apresentar ao Reitor parecer e sugestão de redação final de atos, ofícios e memorandos para serem aprovados pelos órgãos desta Universidade, ou quaisquer outros documentos que devam ter efeito jurídico, no âmbito de sua competência;
- VI. proferir pareceres nos processos relacionados com a aplicação da legislação administrativa disciplinar vigente;
- VII. responder pela frequência e escala de férias dos servidores lotados na Comissão;
- VIII. solicitar ao Reitor a designação de substituto eventual nos impedimentos e afastamentos transitórios, preferencialmente dentre os membros da Comissão;
- IX. designar um secretário para a Secretaria-Geral, e tantos quantos se fizerem necessários para as subcomissões de sindicância, inquérito ou processo administrativo disciplinar;
- X. responder pelo controle e guarda do material de consumo e permanente destinado à CPPAD, assinando os termos de guarda e responsabilidade dos bens patrimoniais que lhe forem destinados;
- XI. distribuir as denúncias aos membros da CPPAD, para exame ou parecer sobre sua pertinência e o procedimento a ser adotado;
- XII. indicar ao Reitor preferencialmente membros desta CPPAD, ou, quando necessário, servidores nela não lotados, para composição de subcomissões de sindicância, inquérito ou processo administrativo;
- XIII. indicar ao Reitor nomes de servidores para defenderem indiciados revéis, devendo tal encargo recair, preferencialmente, sobre ocupantes de cargo de Assistente Jurídico;



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

- XIV. arquivar e manter atualizada toda a legislação e jurisprudência que interessem às atividades da CPPAD;
- XV. promover o que for necessário ao funcionamento da CPPAD, recorrendo a todas as diligências convenientes e, quando necessário, a técnicos e peritos, observando fundamentalmente os preceitos e critérios estabelecidos no Título V da Lei nº 8.112/90;
- XVI. decidir sobre os casos omissos nesta Portaria, com base na analogia, na equidade e na jurisprudência, salvo quando se tratar de matéria de competência EXCLUSIVA DO Reitor ou dos Conselhos Superiores;
- Art. 5º - Ao Membro da CPPAD compete:
- I. cumprir as tarefas que o Presidente lhe atribuir, nos limites de suas atribuições funcionais;
 - II. quando designado para membro de subcomissão de sindicância, inquérito ou processo administrativo disciplinar:
 - a) emitir despachos, pareceres, instruções e relatórios nos processos sob sua responsabilidade;
 - b) acompanhar todos os depoimentos e formular as perguntas que considerar pertinentes à instrução do processo;
 - c) propor a inquirição de testemunhas, acareações de depoentes, realização de diligências, perícias, e o que mais considerar necessário à perfeita instrução dos processos;
 - d) encaminhar e votar as matérias concernentes aos processos administrativos, cabendo ao Presidente da Comissão o voto desempate, quando necessário;
 - e) participar da elaboração do relatório conclusivo dos processos, inquéritos e sindicâncias;
 - f) exercer outras atribuições próprias de membros de subcomissão de sindicância, inquérito ou processo administrativo disciplinar.
- Art. 6º - É vedado ao membro lotado na CPPAD, sob pena de sua exclusão da Comissão, exercer atividades incompatíveis com as suas finalidades.
- Art. 7º - Ao titular da Secretaria-Geral compete:
- I. quando designado pelo Presidente da CPPAD, atuar nas subcomissões de sindicância, inquérito ou processo administrativo disciplinar;
 - II. superintender os serviços administrativos da Secretaria-Geral, autuar processos, fazer juntada de documentos, preparar correspondências e fazer serviços de digitação;
 - III. preparar a agenda das audiências da CPPAD e de suas subcomissões;
 - IV. organizar as pautas e lavrar as Atas das reuniões formais;
 - V. observar o prazo das Portarias instauradoras das sindicâncias, inquéritos e processos administrativos disciplinares;
 - VI. providenciar as citações, intimações e notificações que se fizerem necessárias;
 - VII. fornecer aos interessados as certidões cuja expedição for deferida pelo Presidente da CPPAD, ou por quem o substitua;
 - VIII. controlar o exame, a vista e a carga dos autos de sindicância, inquérito ou processo administrativo;
 - IX. manter em bom funcionamento o serviço de protocolo e de arquivo da CPPAD;
 - X. organizar e conservar a Biblioteca especializada da CPPAD;
 - XI. manter o arquivamento ordenado de papéis, documentos e cópias relativas a cada caso;
 - XII. controlar e manter atualizado o suprimento de material de consumo e permanente destinado à CPPAD.
- Parágrafo Único - Os eventuais secretários de subcomissões poderão utilizar os materiais e equipamentos da Secretaria-Geral.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

CAPÍTULO III

DO FUNCIONAMENTO

Art. 8º - A CPPAD funcionará ordinariamente no expediente normal da Universidade, e extraordinariamente fora dele, em grande urgência e relevância, ou a fim de evitar a consumação da prescrição administrativa, mediante convocação do Presidente da Comissão, observados os prazos legais, estatutários e regimentais.

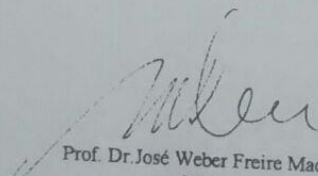
CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º - Todas as atividades da CPPAD deverão ser registradas por escrito, ou outro meio idôneo, sendo consignadas em atas de reunião, termos, ofícios, despachos, portaria e outros documentos que serão mantidos em livro próprio.

Art. 10 - O presente regimento interno entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

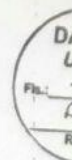
Vitória, 19 de janeiro de 1998


Prof. Dr. José Weber Freire Macedo
Reitor

ANEXO IV - DECISÃO N. 59/2013 - CONSELHO
UNIVERSITÁRIO/UFES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO

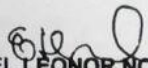


DECISÃO Nº. 59/2013

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, NA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA NO DIA DOZE DE AGOSTO DE DOIS MIL E TREZE, ANALISOU O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR REFERENTE AO SERVIDOR

E DECIDIU, POR UNANIMIDADE, QUE: 1) O INTERESSADO E TODOS OS DEMAIS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DESTA UNIVERSIDADE QUE ESTEJAM CONTRATADOS SOB O REGIME DE TRABALHO DE 40 (QUARENTA) HORAS SEMANAIS, INDEPENDENTEMENTE DE POSSUIR CARGA HORÁRIA REDUZIDA PARA 30 (TRINTA) HORAS SEMANAIS SEM REDUÇÃO SALARIAL, POR ATENDER AO DISPOSTO NO DECRETO Nº. 1.590/1995, NÃO PODERÃO POSSUIR QUAISQUER OUTROS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS COM CARGA HORÁRIA SUPERIOR A 20 (VINTE) HORAS SEMANAIS, CONSOANTE O QUE DISPÕE O PARECER Nº. GQ-145/1998 DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO; 2) O PROCESSO SEJA REMETIDO DE VOLTA AO DGP/PROGEPAES PARA INFORMAR DA DECISÃO AO SERVIDOR E NOVA NOTIFICAÇÃO PARA QUE ESTE, NO PRAZO DE 10 DIAS, APRESENTE OPÇÃO POR UM DOS CARGOS OU REDUÇÃO DE CARGA HORÁRIA COMPATÍVEL COM O EXPOSTO NO PARECER GQ-145 AGU, SOB PENA DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ARTIGO 132, XII DA LEI 8112/90. TUDO CONFORME CONSTA DO PROCESSO Nº.

SALA DAS SESSÕES, 19 DE DEZEMBRO DE 2013.


ETHEL LEONOR NOIA MACIEL
NA PRESIDÊNCIA

ANEXO V - PORTARIA N. 30/2012 – HUCAM

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO CASSIANO ANTONIO MORAES
Av. Marechal Campos, 1355 - Santos Dumont - Vitória - ES - CEP: 29 040-091
Telefones: (27) 3335 7101/ 7105 - FAX: (27) 3335 7465
diretoriahucam@gmail.com

PORTARIA N.º 030/12, 14 DE NOVEMBRO DE 2012.

Dispõe sobre o funcionamento e horário de trabalho no HUCAM e dá outras providências.

CONSIDERANDO os serviços prestados pelo HUCAM por meio de atividades contínuas e ininterruptas exercidas no cumprimento de suas finalidades institucionais assistenciais e acadêmicas;

CONSIDERANDO o atendimento ao público externo em regime de 24 horas;

CONSIDERANDO a garantia de se manter a eficiência do serviço prestado pelo Hospital Universitário;

CONSIDERANDO a necessidade de disponibilizar os serviços da área meio (administrativa) em regime de 12 horas para dar sustentabilidade ao atendimento da área fim (assistencial), prestada em regime de 24 horas;

CONSIDERANDO o artigo 19 da Lei nº. 8.112, de 11.12.1990, o Decreto nº. 1.590 de 10.08.1995 e o Decreto nº. 4.836, de 09.09.2003.

O DIRETOR SUPERINTENDENTE DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO, CASSIANO ANTÔNIO MORAES (HUCAM), no uso das atribuições previstas no artigo 15, inciso IV do Regimento Interno do HUCAM, tendo em vista a aprovação do Conselho de Deliberação Superior do HUCAM,

RESOLVE:

Art. 1º. O funcionamento da área meio do Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes deverá estar compreendido no período de 7 às 19 horas, ininterruptos, de segunda a sexta-feira.

Art. 2º As Chefias das Divisões dos Serviços estabelecerão, após a aprovação dos titulares dos Departamentos correspondentes, o horário de atendimento ao público. Na área fim será em regime de 24 horas, com escalas de serviços de 06 ou 12 horas, apropriadas à natureza do serviço. Na área meio, o horário de atendimento ao público será feito em 12 horas ininterruptas, estabelecido em turnos de seis horas.

Art. 3º. A jornada de trabalho dos servidores, lotados no Hospital Universitário, ocupantes de cargos de provimento efetivo, será de 6 (seis) horas diárias (sem intervalo para refeições), de segunda a sexta-feira ou, de 12 horas (por compensação), em regime de plantão de 12 x 60 horas, estando os mesmos sujeitos à carga horária de 30 (trinta) horas semanais, exceção feita para os cargos cuja carga horária é estabelecida em lei específica.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO CASSIANO ANTONIO MORAES
Av. Marechal Campos, 1355 - Santos Dumont - Vitória - ES - CEP: 29 040-091
Telefones: (27) 3335 7101/7105 - FAX: (27) 3335 7465
diretoriahucam@gmail.com

Art. 4º As chefias de cada Setor deverão providenciar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores, constando dias e horários dos seus expedientes.

Art. 5º Não se aplica o disposto no art. 3º ao servidor ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, o qual está sujeito ao regime de dedicação integral, por expressa disposição legal (art. 19 §2º da Lei 8.112/90), devendo o mesmo cumprir jornada de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, podendo ser convocado sempre que houver interesse ou necessidade do serviço.

Parágrafo único - os servidores cedidos com exercício neste Hospital, não abrangidos pelo regime jurídico único do serviço público federal, deverão manter o exercício da jornada de trabalho prevista em lei específica do órgão de origem.

Art. 6º. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.

Parágrafo único - Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário, devendo ser cumprida a carga de 30 (trinta) horas semanais.

Art. 7º. O registro de assiduidade e pontualidade será exercido mediante Ponto Eletrônico, para atender o disposto da Portaria nº 291 de 15 de março de 2010/MEC, Portaria normativa nº 5 de 2 de março de 2011/MEC, bem como, o disposto no Ofício circular nº 01/2011 - CVAPH de 23 de maio de 2011.

Parágrafo único - A Chefia Imediata deverá fiscalizar os registros de presença, horários de entrada e saída, bem como as ocorrências de que trata o artigo seguinte.

Art. 8º. Eventuais atrasos ou saídas antecipadas poderão ser compensados pelo servidor, observado o interesse do serviço.

§1º - Na hipótese de compensação de horário, esta deverá acontecer até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata, conforme o disposto no inciso II, do artigo 44, da Lei nº 8.112/90.

§2º - As faltas justificadas, decorrentes de caso fortuito ou de força maior, poderão ser compensadas a critério da Chefia Imediata que deverá justificar sua decisão, sendo assim consideradas como efetivo exercício, conforme disposto no parágrafo único, do artigo 44, da Lei nº 8.112/90.

Art. 9º. Os Diretores dos Departamentos e das Divisões dos Serviços, bem como as Chefias Imediatas, organizarão os horários dos servidores, observado o interesse da Instituição, de modo a garantir a continuidade dos serviços e passagem ordenada das tarefas.

Art. 10º. Com a finalidade de otimizar o atendimento do público alvo do Hospital Universitário, as Chefias deverão exercer sistemática e permanente supervisão das atividades e realizar reuniões periódicas com a equipe de trabalho.

IN 04/2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO CASSIANO ANTONIO MORAES
Av. Marechal Campos, 1355 - Santos Dumont - Vitória - ES - CEP: 29 040-091
Telefones: (27) 3335 7101/ 7105 - FAX: (27) 3335 7465
diretoria@hucam@gmail.com

Art. 11º. As ocorrências relacionadas à assiduidade e pontualidade deverão ser encaminhadas pela Chefia imediata à Divisão do Controle de Pessoal até o primeiro dia útil do mês subsequente, utilizando formulário próprio.

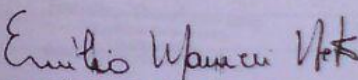
Art. 12º. O Relatório de Frequência por Lotação Oficial (UFES) do mês trabalhado deverá retornar, obrigatoriamente, à Divisão de Controle de Pessoal até o quinto dia útil do mês subsequente, contendo as informações das ocorrências verificadas.

Parágrafo único - Compete, exclusivamente, à Divisão de Controle de Pessoal (DCP/HUCAM) o encaminhamento da Frequência dos servidores requisitados ao órgão de origem.

Art. 13º. O descumprimento das normas estabelecidas nesta Portaria sujeitará o servidor e a Chefia Imediata ao disposto no Título V da Lei nº. 8.112, de 1990.

Art. 14º. Esta Portaria entra em vigor a partir do dia 01 de dezembro de 2012.

Art. 15º. Revogam-se as disposições em contrário.


Prof. EMÍLIO MAMERI NETO
Diretor Superintendente
HUCAM / UFES

IN 04/2009

**ANEXO VI - RESOLUÇÃO N. 65/2012 - CONSELHO
UNIVERSITÁRIO/UFES**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

RESOLUÇÃO Nº. 65/2012

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais e estatutárias,

CONSIDERANDO o que consta do Processo nº 23.699/2012-49 – HOSPITAL UNIVERSITÁRIO “CASSIANO ANTONIO MORAES” (HUCAM);

CONSIDERANDO, ainda, a aprovação da Plenária, por unanimidade, na Sessão Ordinária realizada no dia 20 de dezembro de 2012,

R E S O L V E:

Art. 1º. Homologar a Portaria nº 30, de 14 de novembro de 2012, do Diretor Superintendente do Hospital Universitário “Cassiano Antonio Moraes” (HUCAM), que dispõe sobre o funcionamento e horário de trabalho no HUCAM.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste Artigo vigorará até a definição, por este Conselho, acerca da padronização de horários de trabalho e cargas horárias no âmbito desta Universidade.

Art. 2º. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 20 de dezembro de 2012.

REINALDO CENTODUCATTE
PRESIDENTE