

Revista da CGU

Brasília • Volume 17 • Nº 31 • Jan-Jun 2025

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31>

Nesta Edição:

SisCor

SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

20

anos

Editada pela Controladoria-Geral da União - CGU

Revista da CGU

Brasília • Volume 17 • Nº 31 • Jan-Jun 2025

Controladoria-Geral da União

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO

Secretária-Executiva da Controladoria-Geral da União

OLAVO VENTURIM CALDAS

Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA

Corregedora-Geral da União

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Acesso à Informação

VALDIRENE PAES MEDEIROS

Ouvidora-Geral da União

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://revista.cgu.gov.br/>

e-ISSN 2595-668X

Administração Pública

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da Revista da CGU.

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70.070-050 • Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.gov.br/cgu

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

EDITOR-CHEFE ME. DANIEL MATOS CALDEIRA - Universidade de Lisboa, Portugal

EDITORA ME. ALINE RODRIGUERO DUTRA - Universidade Nove de Julho, Brasil

EDITOR ME. ARMANDO DE NARDI NETO - Fundação Getúlio Vargas, Brasil

EDITORA ME. DANIELLE COSTA DE MOURA DE MOURA - Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, Brasil

EDITORA ME. FERNANDA MONTENEGRO CALADO - Fundação Getúlio Vargas, Brasil

EDITORA DRA. IARA AZEVEDO VITELLI VIANA - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

EDITORA ME. MARIA FERNANDA COLAÇO ALVES - Universidade Paris-Sorbonne, França

EDITORA ESPECIAL ME. LILIANE DE PAIVA NASCIMENTO - Fundação Oswaldo Cruz, Brasil

EDITOR EXECUTIVO ME. CÉSAR FONSECA RAMALHO - Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, Brasil

Editores Acadêmicos

DRA. ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA • Universidade de Brasília, Brasil

DR. MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA • Fundação Getúlio Vargas, Brasil

Editores Especiais

ME. ALINE RODRIGUERO DUTRA - Universidade Nove de Julho, Brasil

DRA. CHIAVELLI FACENDA FALAVIGNO - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil

ME. JOSÉ TRINDADE MONTEIRO NETO - Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasil

DRA. MARIANA DEVEZAS RODRIGUES MURIAS DE MENEZES - Universidade de Brasília (UnB), Brasil

ME. RICARDO WAGNER DE ARAÚJO - University of Notre Dame – Estados Unidos

Conselho Editorial

DR. ANDITYAS SOARES DE MOURA COSTA MATOS - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

DR. CARLOS FREDERICO PEREIRA DA SILVA GAMA - Universidade Federal de Tocantins, Brasil

DRA. CECÍLIA OLIVIERI - Universidade de São Paulo, Brasil

DR. CÉSAR AUGUSTO TIBÚRCIO SILVA - Universidade de Brasília, Brasil
DR. DAWISSON ELVÉCIO BELÉM LOPES - Universidade Federal Minas Gerais, Brasil
DR. FREDERICO LUSTOSA DA COSTA - Universidade Federal Fluminense, Brasil
DR. IVAN RICARDO GARTNER - Universidade de Brasília, Brasil
DRA. JANAÍNA LIMA PENALVA DA SILVA - Universidade de Brasília, Brasil
DR. JOSÉ CÉLIO SILVEIRA ANDRADE - Universidade Federal Bahia, Brasil
DR. JOSÉ MATIAS-PEREIRA - Universidade de Brasília, Brasil
DR. LEONARDO SECCHI - Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
DR. LUCIANO DA ROS - Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
DR. MARCO CEPIK - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
DR. MATTHEW M. TAYLOR - American University, Estados Unidos
DRA. PAULA VEIGA - Universidade de Coimbra, Portugal
DR. ROBERT GREGORY MICHENER - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Brasil
DR. RUBENS PINTO LYRA - Universidade Federal da Paraíba, Brasil
DRA. SANDRA ISABEL RASTEIRO FIRMINO - Universidade de Lisboa, Portugal
DR. SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO - Universidade Federal de Goiás, Brasil

Avaliadores

BRUNO RODRIGUES CABRAL
BRUNO WAHL GOEDERT
CAMILO STANGHERLIM FERRARESI
CARLA RODRIGUES COTTA
DANILO ANDREATO
GUILHERME BITTENCOURT MARTINS
IURY MAGALHÃES RAMPANELLI
JACQUELINE MARIA CAVALCANTE DA SILVA
JAQUELINE GOMES RODRIGUES DE ARAÚJO
JESSICA SEABRA
NILO KASAN
PAULA ALEXANDRA ROCHA GOMES DOS SANTOS
RACHEL ANDRADE VAZ SAMPAIO
ROMUALDO ANSELMO SANTOS
STEFANIE GROENWOLD CAMPOS

ÍNDICE

EDITORIAL • Vinte anos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor: duas décadas aprimorando a responsabilização administrativa no Brasil • 1

Entrevista • Nina Beatriz Stocco Ranieri • 5

Professora Titular da Faculdade de Direito da USP. Doutora em Direito do Estado. Integrante de conselhos internacionais e pesquisadora da interface entre Estado, políticas públicas, democracia e educação.

Entrevista • Valter Shuenquener de Araujo • 8

Juiz Federal. Doutor em Direito Público, Professor Associado de Direito Administrativo da UERJ, Professor Pesquisador da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), professor da EMERJ.

Entrevista • Ana Celeste Carvalho • 13

Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal e Doutora em Direito

Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM: estudo de caso sobre os impactos do modelo aplicado na Corregedoria da Codevasf • 18

Correctional Maturity Model - CRG-MM: case study on the impacts of the model applied in the Codevasf Ombudsman's office

Modelo De Madurez Correctiva - CRG-MM: estudio de caso sobre los impactos de su implementación en la Corregiduría de Codevasf

Adalberto Marques Arêdes Teixeira Almeida

Considerações sobre ética, correição e responsabilização administrativa no combate à corrupção no serviço público federal brasileiro • 30

Considerations on ethics, disciplinary oversight, and administrative accountability in combating corruption in the brazilian federal public service

Consideraciones sobre ética, función disciplinaria y responsabilidad administrativa en la lucha contra la corrupción en el servicio público federal brasileño

Francisca Maria de Oliveira da Silva, Maria Carolina Carvalho Motta, Maxvânia Silva Costa e Murilo Chaves Vilarinho

O consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar: desafios, possibilidades e instrumentos • 41

Consensualism in Administrative Disciplinary Law: challenges, possibilities, and instruments.

El consensualismo en el Derecho Administrativo Disciplinario: desafíos, posibilidades e instrumentos.

Júlio César Matos de Oliveira e Cristina Maria Zackseski

O papel da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades disciplinares • 53

The role of administrative juridicity in the measurement of disciplinary penalties

El papel de la juridicidad administrativa en la dosimetría de las sanciones disciplinarias

Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo e Sandro Lúcio Dezan

A escuta especializada em processos administrativos disciplinares em decorrência de violência sexual no Instituto Federal Catarinense: entre a proteção e as garantias constitucionais • 63

Specialized listening in disciplinary administrative proceedings for sexual violence at the Instituto Federal Catarinense: between protection and constitutional guarantees

La escucha especializada en procesos administrativos disciplinarios por violencia sexual en el Instituto Federal Catarinense: entre la protección y las garantías constitucionales

Lupércia Colossi Dal Piaz e Sandra Mara Valerius

Processo Administrativo Disciplinar: proposta de metodologia para identificação dos custos, aplicada em uma universidade federal • 74

Disciplinary Administrative Process: proposed methodology for identifying costs, applied at a federal university

Proceso Administrativo Disciplinario: una propuesta de metodología para identificar los costes, aplicada a una universidad federal

Rodrigo Barbosa da Silva Santos e Abimael de Jesus Barros Costa

Da relação entre a Lei nº 8.112/1990 e o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): a possibilidade de acumulação das sanções éticas com as disciplinares face ao princípio ne bis in idem • 88

The relationship between Law nº 8.112/1990 and Code of Ethics of the Civil Servant of the Federal Executive Branch (Decree nº 1.171/1994): the possibility of accumulating ethical and disciplinary sanctions in view of the ne bis in idem principle

La relación entre la Ley nº 8.112/1990 y el Código de Ética del Servidor del Poder Ejecutivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): la posibilidad de acumular sanciones éticas y disciplinarias en atención al principio ne bis in idem

Vítor César Silva Xavier e Paulo Roberto Silva Júnior

Planejamento das unidades de auditoria interna governamental baseado em riscos da gestão das universidades federais • 100

Planning of government internal audit units based on management risks at federal universities

Planificación de unidades de auditoría interna gubernamental en base a la gestión de riesgos en las universidades federales

Rubens Carlos Rodrigues

EDITORIAL • Vinte anos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor: duas décadas aprimorando a responsabilização administrativa no Brasil

Ao completar duas décadas, o **Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor)** não celebra apenas a longevidade de uma política pública. Comemora-se, sobretudo, a consolidação de uma cultura institucional que entende a responsabilização administrativa como instrumento de justiça, de eficiência e de confiança pública. Ao longo desses vinte anos, sob diferentes contextos, o SisCor manteve uma vocação: transformar informação em conhecimento e conhecimento em decisão qualificada.

Desde sua gênese, a construção do SisCor apostou na profissionalização da atividade correcional e na padronização de procedimentos. O que começou como esforço de organização de fluxos e registros de apurações evoluiu para uma verdadeira infraestrutura nacional de responsabilização, capaz de articular órgãos e entidades, integrar bases, produzir estatísticas e orientar políticas. A visão de sistema — e não de ilhas — foi decisiva. Ela permitiu que aprendizados fossem compartilhados, que boas práticas se difundissem e que a heterogeneidade federativa fosse enfrentada com diretrizes, treinamento e suporte técnico.

Se a primeira década foi marcada pela institucionalização e pela construção de rotinas, a segunda década consolidou a governança e ampliou o escopo temático. Os cadastros de sanções e as bases de processos administrativos disciplinares deixaram de ser repositórios passivos para se tornarem ativos estratégicos de gestão: alimentam diagnósticos, orientam alocação de recursos, identificam gargalos, apoiam a prevenção e qualificam a atuação sancionatória. Com isso, o SisCor não apenas reage a irregularidades; ele ajuda a evitá-las.

A trajetória do Sistema também dialoga com a evolução normativa e institucional do Estado brasileiro, abrangendo a expansão das políticas de integridade, a cooperação entre esferas federativas, a ampliação de canais de escuta e proteção do denunciante, e a incorporação de agendas transversais — como assédio e discriminação — às rotinas de prevenção e apuração.

Acresça-se que, ao integrar-se com cadastros públicos de sanções e ao difundir orientações técnicas e capacitações, o SisCor reforçou a transparência, a previsibilidade e o tratamento isonômico de casos semelhantes, limitando assimetrias e reduzindo espaços de discricionariedade mal dimensionado.

Outro marco dessa caminhada é o compromisso com a qualidade decisória. A construção de um arcabouço probatório robusto, motivação densa, respeito aos direitos de defesa, proporcionalidade na dosimetria e observância de precedentes são hoje expectativas que o Sistema ajuda a materializar.

Responsabilizar com técnica não é opção, mas sim a garantia de estabilidade das decisões, é proteção contra arbitrariedades e é o caminho mais seguro para a efetividade. O SisCor contribuiu, nesse sentido, para elevar o patamar metodológico das decisões disciplinares, induzindo um padrão decisório mais consistente, baseado em evidências e atento às finalidades públicas.

Nada disso seria possível sem pessoas. Ao longo de vinte anos, formou-se uma comunidade de prática — corregedores, gestores, pareceristas, instrutores, ouvidores — que compartilha vocabulários, métodos e valores. No cotidiano, são essas pessoas que traduzem diretrizes em realidade, que escutam vítimas, que asseguram garantias, que qualificam as provas e que sustentam a legitimidade das decisões. O SisCor, como política pública, é tão robusto quanto a sua rede humana.

Vinte anos depois, o Sistema de Correição tornou-se parte da infraestrutura democrática do País. Celebrar duas décadas, contudo, não é somente contemplar o passado, mas renovar o compromisso com o futuro. Espera-se que esta edição comemorativa registre não só as conquistas, mas também os compromissos. O SisCor que celebramos é resultado de escolhas institucionais e de trabalho coletivo. O SisCor que projetamos dependerá da mesma coragem para inovar com responsabilidade, aprender com dados, decidir com técnica e servir com humanidade.

CONTEÚDO DO DOSSIÊ ESPECIAL

O presente dossiê especial intitulado “**Sistema de Correição do Poder Executivo Federal-SisCor: Duas Décadas de Avanços na Defesa da Ética e Integridade no Serviço Público – Reflexões e Propostas**” reúne três entrevistas e sete trabalhos especialmente selecionados para marcar a comemoração dos vinte anos do SisCor.

O dossiê é aberto com um conjunto de três entrevistas exclusivas com especialistas de referência internacional — Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri, Dr. Valter Shuenquener de Araujo, ambos do Brasil e a Dra. Ana Celeste Carvalho, de Portugal. Nossos entrevistados abordam, sob diferentes aspectos, os rumos e desafios que permeiam a responsabilização administrativa disciplinar.

A professora titular da Faculdade de Direito da USP, Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri analisa a função da atividade correcional no fortalecimento das instituições democráticas e da cultura ética no serviço público, enquanto expressão prática dos valores constitucionais republicanos, com destaque para o papel da educação em direitos humanos dentro das estruturas do Estado.

O juiz federal e professor de direito administrativo, Dr. Valter Shuenquener de Araújo avalia a evolução normativa e institucional do Sistema de Correição no Brasil nas últimas duas décadas, destacando marcos e pontos de inflexão. Suas considerações enriquecem o debate sobre os principais obstáculos à adoção de uma cultura institucional menos punitivista e mais orientada à responsabilização efetiva.

A juíza conselheira do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, Dra. Ana Celeste Carvalho oferece um valioso relato sobre a aplicação de mecanismos de consensualidade no âmbito sancionatório das relações laborais da Administração Pública em Portugal e reflete sobre como equilibrar a adequada punição com a garantia aos gestores de que eles não serão rigorosamente punidos pelos erros escusáveis, pelos erros de boa-fé ou pelos erros cometidos em tentativas de modernização da máquina pública.

O primeiro trabalho que compõe a seção de artigos é o manuscrito intitulado “**Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM: estudo de caso sobre os impactos do modelo aplicado na corregedoria da Codevasf**”, do autor Adalberto Marques Arêdes Teixeira Almeida. Por meio da análise de relatórios e notas técnicas da corregedoria da estatal e dos principais atores envolvidos na implementação deste modelo, o autor investiga o processo e os desdobramentos decorrentes da implementação das diferentes etapas do modelo de maturidade em análise. Como principais resultados, destacam-se melhorias significativas na promoção da cultura de integridade e ética, bem como avanços na transparência e no fortalecimento da governança da instituição.

O artigo seguinte, os autores Francisca Maria de Oliveira da Silva, Maria Carolina Carvalho Motta, Maxvânia Silva Costa e Murilo Chaves Vilarinho apresentam o trabalho “*Considerações sobre ética, correição e responsabilização administrativa no combate à corrupção no serviço público federal brasileiro*”. O trabalho analisa os avanços da legislação anticorrupção e das normativas relacionadas à ética e à responsabilização administrativa de servidores públicos nesse contexto após a Constituição Federal de 1988. Seus achados oferecem subsídios para debates e políticas públicas que reforcem a ética e a accountability no setor público.

O trabalho é intitulado “*O consensualismo no direito administrativo disciplinar: desafios, possibilidades e instrumentos*”. Os autores Júlio César Matos de Oliveira e Cristina Zackseski exploram a transição do modelo tradicionalmente punitivo para uma abordagem consensual no Direito Administrativo Disciplinar, analisando seus fundamentos, desafios e aplicações práticas. O artigo conclui que a adoção do consensualismo não enfraquece o controle estatal, mas o qualifica como um pilar estratégico para a boa gestão, aperfeiçoa a relação entre administração e administrado, além de fortalecer os valores do Estado Democrático de Direito.

A juridicidade é o foco do artigo “*O papel da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades disciplinares*”. Neste trabalho, os autores Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo e Sandro Lúcio Dezan examinam, por meio de pesquisa de natureza bibliográfica, o papel do princípio da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades no âmbito do processo administrativo disciplinar. A pesquisa evidencia que a ausência de parâmetros objetivos na aplicação das sanções pode comprometer a segurança jurídica e gerar decisões desproporcionais ou arbitrárias.

Na sequência, as autoras Lupércio Colossi Dal Piaz e Sandra Mara Valerius apresentam o trabalho “*A escuta especializada em processos administrativos disciplinares em decorrência de violência sexual no Instituto Federal Catarinense: entre a proteção e as garantias constitucionais*”. A pesquisa enfoca a compatibilização entre a prevenção da revitimização e as garantias do devido processo legal, especialmente a ampla defesa e o contraditório. Os resultados indicam que, observados os parâmetros legais, a escuta é válida, protege a vítima e reforça o conjunto probatório processual sem comprometer os direitos do investigado.

Em relação ao artigo intitulado “*Processo administrativo disciplinar: proposta de metodologia para identificação dos custos aplicada em uma universidade federal*”, os autores Rodrigo Barbosa da Silva Santos e Abimael de Jesus Barros Costa estimam o gasto financeiro por processo de procedimento administrativo disciplinar (PAD) no âmbito da Universidade de Brasília. Em função das conclusões alcançadas, os autores recomendaram a adoção de medidas de ensino e capacitação da comunidade de servidores públicos da UnB com vistas a dirimir a incidência de infrações funcionais que, por sua vez, refletirão na minimização de instauração de procedimentos disciplinares e, por consequência, na diminuição dos custos ao erário público para este fim, direcionando tais recursos para atividades precípuas da instituição.

Encerrando este dossiê, os autores Vítor César Silva Xavier e Paulo Roberto Silva Júnior apresentam o trabalho “*Da relação entre a Lei nº 8.112/1990 e o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): a possibilidade de acumulação das sanções éticas com as disciplinares face ao princípio ne bis in idem*”. O artigo objetiva avaliar se seria possível aplicar, cumulativamente, a um agente público do Poder Executivo federal sanções éticas e disciplinares pela prática factual de uma única conduta. Ao final, os autores concluem que o ordenamento jurídico brasileiro autoriza a aplicação simultânea de sanções disciplinares e éticas aos agentes públicos do Poder Executivo Federal, mesmo, quando do ponto de vista fático, há prática de uma única conduta.

Esta edição é finalizada com a apresentação de um trabalho que compõe o fluxo geral de submissões à Revista da CGU.

No artigo “**Metodologias de gestão de riscos adotadas nas universidades federais brasileiras**”, o autor Rubens Carlos Rodrigues analisa o planejamento das atividades nas Auditorias Internas pertencentes às universidades federais e contribui com um panorama abrangente e aplicado sobre as práticas e metodologias adotadas no âmbito do escopo estudado das universidades públicas federais brasileiras.

Os trabalhos colacionados comprovam a vitalidade de uma agenda que alia rigor metodológico e utilidade pública. Nesse mesmo horizonte, destaca-se o SisCor como plataforma institucional, no âmbito federal, que integra práticas de responsabilização administrativa padronizadas e orientadas por evidências, irradiando prevenção, coerência decisória e aprendizagem organizacional. Sua comunidade assume nítido perfil pracademic: profissionais que articulam pesquisa, produção técnica e intelectual, e formação continuada.

Desta forma agradecemos a todos(as) os(as) autores(as) e revisores(as) desta edição — listados(as) na seção específica — cuja colaboração plural materializa o sentido público desta revista.

Brasília, outubro de 2025.

Ma. Aline Rodriguez Dutra

Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União (CGU)

Dra. Chiavelli Facenda Falavigno

Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Me. José Trindade Monteiro Neto

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

Dra. Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes

Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Me. Ricardo Wagner de Araújo

Diretor de Governança e Conformidade da Petrobras

Entrevista • Nina Beatriz Stocco Ranieri

Professora Titular da Faculdade de Direito da USP. Doutora em Direito do Estado. Integrante de conselhos internacionais e pesquisadora da interface entre Estado, políticas públicas, democracia e educação.

1. Professora, a senhora tem ampla atuação na interface entre Direito, educação e políticas públicas. Como compreende a função da atividade correcional no fortalecimento das instituições democráticas e da cultura ética no serviço público?

Democracias sólidas dependem não apenas da existência de princípios e normas jurídicas, mas sobretudo da confiança dos cidadãos na integridade das suas instituições e práticas governamentais. A função correcional, como mecanismo de prevenção, controle e responsabilização voltado a assegurar que a gestão pública se realize de acordo com os princípios constitucionais que informa a Administração Pública, contribui, sem dúvida alguma, para fortalecer a confiança dos cidadãos na democracia e, bem assim, o contínuo aprimoramento da gestão pública e a cultura da ética no serviço público. Subsidiariamente, mas não menos importante, fortalece as instituições jurídicas.

2. A responsabilização administrativa pode ser vista como uma expressão prática dos valores constitucionais republicanos. Em sua visão, como alinhar os mecanismos disciplinares à promoção de direitos, equidade e justiça institucional?

A responsabilização administrativa é expressão prática dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência da Administração Pública. A observância desses princípios, a partir da atuação correicional, volta-se, por si só, à promoção de direitos, da equidade e da justiça institucional. Observados os princípios da proporcionalidade e do devido processo

legal, assegura-se, desta forma, a imparcialidade e o respeito às garantias individuais.

3. É possível pensar o direito administrativo sancionador como um instrumento educativo, e não apenas repressivo? Quais seriam os riscos e potencialidades dessa abordagem?

Compreender o direito administrativo sancionador como um instrumento educativo significa reconhecer que a finalidade das sanções não se esgota na punição. A sanção, dada sua natureza dissuasória, orienta condutas; por isso é pedagógica. Ao reforçar os limites éticos da atuação pública, previne novas infrações. As vantagens dessa abordagem incluem o fortalecimento de uma cultura institucional de integridade e a internalização de valores republicanos pelos servidores. Os riscos, a seu turno, podem advir da não punição, de punições brandas frente ao caso concreto ou mesmo de punições meramente retórica. Nesses casos, perde-se tanto a natureza dissuasória quanto o caráter pedagógico da sanção.

4. Em que medida as experiências internacionais podem inspirar um modelo brasileiro mais transparente, participativo e restaurativo no campo correcional?

Estados que têm adotado mecanismos de compliance, integridade pública e justiça restaurativa demonstram que é possível combinar o rigor da responsabilização com práticas voltadas ao aprendizado institucional e à reconstrução da confiança social. Nesse sentido, cito o Reino Unido, o Canadá, a Nova Zelândia, além dos países nórdicos. O Reino Unido,

por exemplo, é amplamente citado pela literatura de governança pela adoção de mecanismos de proteção a denunciante e responsabilização transparente de servidores, previstos no *Public Interest Disclosure Act* (1998) e reforçados pelo *UK Civil Service Code* (UNITED KINGDOM, 2015). No Canadá, políticas de justiça restaurativa têm sido incorporadas a práticas administrativas e institucionais, em especial no âmbito do *Correctional Service of Canada* e do *Restorative Justice Program do Public Safety Canada* (CANADA, 2020), demonstrando como a reparação do dano e o aprendizado institucional podem caminhar lado a lado com a responsabilização formal. Já a Nova Zelândia é considerada pioneira na incorporação de práticas restaurativas no setor público, com programas documentados pelo *Ministry of Justice* (NEW ZEALAND, 2019) e pelo *International Institute for Restorative Practices* (IIRP, 2021), que privilegiam a recomposição de vínculos institucionais e a prevenção de reincidências.

Os países nórdicos — como Suécia e Dinamarca — são referências globais em transparência e confiança institucional, conforme apontam o *OECD Public Integrity Handbook* (OECD, 2020) e os relatórios da *Transparency International* (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2022).

Já a União Europeia vem consolidando políticas de open government e compliance, que privilegiam a publicidade ativa de informações e o engajamento social na formulação de regras de integridade, conforme registrado no *EU Anti-Corruption Report* (EUROPEAN COMMISSION, 2014) e nas iniciativas do *European Public Administration Network* (EUPAN). Nessas experiências, observa-se a combinação entre sistemas de *accountability* sólidos e altos níveis de confiança social, alcançados por meio de regras claras de responsabilização administrativa e práticas organizacionais que estimulam a confiança na discricionariedade legítima.¹

5. Como a senhora avalia o papel da educação em direitos humanos dentro das estruturas do Estado, especialmente no que diz respeito à atuação disciplinar e à proteção da dignidade no ambiente de trabalho público?

Avalio positivamente; aliás, o considero fundamental. A educação em direitos humanos é essencial para um processo genuíno de mudanças sociais, o que inclui naturalmente as estruturas do Estado; deve ser compreendida como um processo contínuo e transversal de formação de valores, conhecimentos, atitudes e práticas sociais voltadas para a promoção e defesa da dignidade humana, da igualdade e da justiça. Nesse sentido, é parâmetro normativo e pedagógico para o exercício da cidadania e para a atuação do poder público.

É o que se depreende do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2007) e do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto nº 7.037/2009, atualizado pelo Decreto nº 7.177/2010). De fato, a educação em direitos humanos envolve a articulação de três dimensões: a cognitiva, relacionada à difusão de conhecimentos sobre os direitos humanos e o ordenamento jurídico que os garante; a ética e valorativa, ligada à formação de uma cultura institucional de respeito e solidariedade; e a prática, que exige transformar esses valores em políticas, procedimentos e condutas administrativas.² Para tanto, devem ser identificados problemas, definidas necessidades e formulados planos de ação, além de atravessar todas as dimensões da vida institucional.

6. Alguns defendem que o excesso de controles e sanções pode gerar paralisia decisória e insegurança na atuação pública. Como encontrar o equilíbrio entre controle, confiança e discricionariedade legítima?

O desafio de equilibrar controle, confiança e discricionariedade é central para a boa governança democrática. O excesso de controles e sanções, quando não pautado pela razoabilidade e pela proporcionalidade,

1 CANADA. Restorative Justice Program. Public Safety Canada, 2020. Disponível em: <https://www.publicsafety.gc.ca>. Acesso em: 18 set. 2025.
EUROPEAN COMMISSION. EU Anti-Corruption Report. Brussels: European Commission, 2014.
IIRP – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR RESTORATIVE PRACTICES. Restorative Practices in Public Institutions. Bethlehem, 2021.
NEW ZEALAND. MINISTRY OF JUSTICE. Restorative Justice in New Zealand. Wellington, 2019.
OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Public Integrity Handbook. Paris: OECD Publishing, 2020.
TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2022. Berlin: Transparency International, 2022.
UNITED KINGDOM. CABINET OFFICE. The Civil Service Code. London: UK Government, 2015.
UNITED KINGDOM. Public Interest Disclosure Act 1998. London: UK Government, 1998.

2 BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, UNESCO, 2007.
BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2009.
BRASIL. Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 maio 2010.
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. World Programme for Human Rights Education. New York; Geneva: United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2005. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators> (<https://www.ohchr.org/en/resources/educators>). Acesso em: 18 set. 2025.
UNESCO. World Programme for Human Rights Education: fourth phase (2020–2024). Paris: UNESCO, 2020. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/> (<https://unesdoc.unesco.org/>). Acesso em: 18 set. 2025.

lidade, pode inibir a capacidade decisória do gestor público, gerando insegurança e paralisia administrativa. Por outro lado, a ausência de mecanismos de fiscalização compromete a integridade e a confiança social. O caminho está na construção de um sistema de controles inteligentes, transparentes e proporcionais, que coíbam práticas ilícitas sem inviabilizar a tomada de decisão. A valorização da boa-fé, a clara motivação dos atos administrativos e a contínua capacitação dos agentes públicos são elementos que contribuem para criar um ambiente em que a discricionariedade é exercida com responsabilidade, amparada em critérios técnicos e orientada ao interesse coletivo.

7. Para encerrar, que mensagem a senhora gostaria de deixar aos leitores da Revista da CGU, especialmente aos que atuam na construção de ambientes públicos íntegros, democráticos e promotores de confiança institucional?

Aos leitores da Revista da CGU, deixo uma mensagem de reconhecimento e de esperança. Reconhecimento pelo trabalho cotidiano, muitas vezes silencioso da CGU, voltado à integridade da Administração Pública. Esperança de que, com coragem, ética e responsabilidade institucional, será possível consolidar no Brasil uma cultura administrativa fundada em valores republicanos e em princípios constitucionais, que assegure a confiança dos cidadãos na Administração Pública.

Entrevista • Valter Shuenquener de Araujo

Juiz Federal. Doutor em Direito Público, Professor Associado de Direito Administrativo da UERJ, Professor Pesquisador da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), professor da EMERJ.

1. Ao longo da sua trajetória acadêmica e profissional, o senhor tem refletido sobre os mecanismos de responsabilização na Administração Pública. Em sua visão, qual é o papel da atividade correcional no reforço da integridade institucional e na promoção do Estado Democrático de Direito?

Sim. Seja na condição de professor da disciplina Direito Administrativo, seja como Juiz Federal, tenho não apenas refletido, mas procurado estudar os mecanismos de responsabilização na Administração Pública, bem como os de premiação.

Na minha visão, a atividade correcional na Administração Pública não deve ser vista, unicamente, como uma máquina de punição ou um mero apêndice burocrático. Ela é um mecanismo de defesa orgânica e um dos pilares mais relevantes para o reforço da integridade institucional. Ao investigar e, se for o caso, sancionar desvios de conduta, irregularidades administrativas, atos de corrupção ou omissões indevidas, os órgãos correccionais cumprem uma função essencial de validação Ética das condutas praticadas.

Em um contexto de crescente ceticismo social em relação às instituições, a capacidade de autocorreção da Administração é vital. Quando o Estado demonstra que é capaz de resolver seus problemas e erros, ele restaura a confiança do cidadão, essencial para a governabilidade e para a legitimidade de suas ações. Sem confiança, o pacto social se fragiliza.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, a atividade correcional assume uma dimensão constitucional fundamental e exige que o poder seja exercido de forma ética, transparente e responsável, em consonância com o interesse público.

Quando a Administração Pública se torna permeável à corrupção ou à ineficiência crônica, ela falha em entregar o que a Constituição promete (saúde, educação, segurança, etc.). A correção, ao combater esses desvios, torna o Estado mais eficiente e responsivo às necessidades da sociedade, contribuindo diretamente para a efetividade dos direitos

fundamentais e, portanto, para a solidez da nossa democracia.

Em síntese, a atividade correcional, quando exercida com imparcialidade, devido processo legal e foco sistêmico, é o termômetro e o catalisador da integridade. Ela transforma a Administração Pública de um mero poder de execução em um poder que se autorregula em nome do interesse coletivo, sendo, por isso, indispensável à manutenção da ordem jurídica e à vitalidade de nossa democracia.

2. É possível pensar em um sistema de responsabilização disciplinar que vá além da punição e que atue como vetor de construção ética na Administração Pública? O que seria necessário para essa transformação de paradigma?

Esta questão considero fundamental para a evolução do Direito Administrativo Sancionador e afirmo: sim, não apenas é possível, como é imperativo pensar em um sistema de responsabilização disciplinar que transcenda a lógica meramente punitiva.

O sistema disciplinar, em sua concepção clássica, é primordialmente repressivo. Ele opera *ex post facto* (após o fato), buscando identificar o desvio, aplicar a sanção e restabelecer a ordem. Embora essa função seja indispensável para a integridade institucional, ela é insuficiente para construir ativamente a ética. A punição inibe, mas não necessariamente educa ou transforma a cultura.

O que proponho, e o que a boa doutrina já preconiza, é um sistema de Responsabilização Disciplinar Ético-Constructiva. Pensar o sistema disciplinar como um vetor de construção ética significa integrá-lo a uma política de compliance e integridade pública de maneira orgânica, e não apenas reativa. O objetivo final deixa de ser apenas punir o agente faltoso, passando a ser proteger a instituição e promover um ambiente de trabalho ético para todos os servidores.

Nesse paradigma, o processo disciplinar não é a linha final, mas um momento de profundo diagnóstico e aprendizado institucional. O sistema deve prever,

legalmente, medidas reparadoras e formativas que acompanhem ou substituam as sanções mais leves. Para desvios de menor potencial ofensivo, seria possível implementar acordos que prevejam, em vez da suspensão ou repreensão pura, a participação obrigatória em cursos de ética pública, compliance e governança, ou a realocação temporária em setores de formação intensiva sob monitoramento.

Nessa perspectiva, as normas disciplinares precisam ir além da mera legalidade (o que é proibido) e focar na ética pública. Criar guias de conduta mais detalhados que expliquem o porquê de certas proibições, vinculando a conduta do servidor ao interesse público primário, e não apenas ao interesse secundário da máquina administrativa.

A Corregedoria e as áreas de gestão de pessoas devem atuar em parceria na prevenção. Os líderes e gestores, que têm o poder de fiscalizar e influenciar a cultura, devem receber treinamento específico para entender seu papel como multiplicadores de integridade, e não apenas como denunciadores.

O processo disciplinar deve gerar um feedback obrigatório para a área de gestão de riscos da instituição, que deve, por sua vez, ser obrigada a revisar procedimentos internos, normativas e controles, fechando as “portas de entrada” para novas irregularidades.

Em suma, a transformação exige que o sistema de responsabilização disciplinar deixe de ser percebido como algo capaz de apenas gerar um sacrifício para se tornar um guardião da excelência ética e um parceiro estratégico na construção de uma Administração Pública mais íntegra, eficiente e, acima de tudo, digna da confiança da sociedade. É um passo essencial para fortalecer nosso Estado Democrático de Direito.

3. Como o senhor avalia a evolução normativa e institucional do Sistema de Correição no Brasil nas últimas duas décadas? Há marcos que o senhor destacaria como pontos de inflexão?

Sua pergunta me permite traçar um panorama histórico e jurídico da evolução recente da função correcional no Brasil. Ao longo de minha carreira profissional como professor e juiz federal, observei essa transformação, que considero uma das mais importantes para a consolidação da integridade pública.

A evolução do Sistema de Correição no Brasil, nas últimas duas décadas, pode ser caracterizada por uma passagem de uma lógica descentralizada e relativa para um modelo que busca ser sistêmico, preventivo e coordenado.

Antes, a correição era exercida primariamente por órgãos isolados dentro de cada ministério ou autar-

quia, com pouca padronização e articulação. Hoje, vemos um esforço consciente para construir uma verdadeira rede.

Destaco três grandes marcos que considero pontos de inflexão para essa transformação: A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Transparência que, embora não seja uma lei correcional em essência, é um marco indireto fundamental. Ao impor a transparência ativa e passiva, ela expôs a Administração Pública a um escrutínio social sem precedentes. A LAI forneceu insumos (dados, contratos, informações) que potencializaram o trabalho de órgãos de controle interno e externo. Onde há mais transparência, o risco de desvio é maior, exigindo uma correição mais proativa e sofisticada para investigar o que a sociedade passou a visualizar. A sociedade civil se tornou, de fato, uma fiscal do sistema. Outro notável marco foi a criação e consolidação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). O surgimento e o fortalecimento da CGU (e suas estruturas correcionais), seguido pela estruturação do SISCOR, representam o maior salto institucional. O SISCOR, especialmente, buscou uniformizar procedimentos, capacitar servidores e estabelecer uma metodologia comum para a apuração disciplinar em toda a esfera federal. Isso elevou a qualidade do trabalho, garantindo que o devido processo legal e a segurança jurídica fossem aplicados de forma homogênea.

A CGU também foi pioneira na divulgação de dados de responsabilização, incluindo o famoso Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), o que adicionou uma camada de controle de integridade nas contratações públicas.

Um importante marco também foi a criação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A Lei Anticorrupção inovou ao responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas por atos lesivos contra a Administração. Isso forçou a correição e os órgãos de controle a desenvolverem expertise em negociação de Acordos de Leniência e na avaliação de Programas de Integridade (Compliance) empresariais.

Em minha avaliação, a evolução é altamente positiva, mas ainda enfrenta desafios. A grande conquista foi a profissionalização da atividade correcional e o reconhecimento de que ela é uma função essencial de Estado, e não apenas um departamento de RH com poder punitivo. O sistema se tornou mais visível e, crucialmente, mais coordenado. Contudo, persistem gargalos que exigem nossa atenção: i) A modernização ainda é desigual. Muitos entes federativos subnacionais carecem de estruturas correcionais autônomas e capacitadas; ii) A complexidade dos

desvios (especialmente corrupção e crimes de colarinho branco) exige que a correição possua maior capacidade de análise de dados, inteligência e cooperação com o Ministério Público e a Polícia; iii) Os servidores dedicados à correição e à instrução processual precisam de mecanismos de proteção contra pressões políticas e administrativas, garantindo a sua inestimável imparcialidade.

Em suma, saímos de um cenário de fragmentação para uma era de integração e complexidade regulatória, onde a correição é peça-chave na tríade de transparência, prevenção e responsabilização que sustenta a República.

4. Tem-se discutido o esgotamento do modelo exclusivamente punitivo e a busca por soluções consensuais na seara disciplinar. Qual sua opinião sobre a viabilidade jurídica e institucional desses mecanismos no âmbito do direito administrativo sancionador?

Esta pergunta toca em um tema extremamente atual no Direito Administrativo Sancionador. Minha opinião é que a busca por soluções consensuais na seara disciplinar é jurídica e institucionalmente viável e, mais do que isso, necessária para otimizar a gestão pública e a efetividade da integridade.

O modelo exclusivamente punitivo, assentado na rigidez do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e na aplicação binária de sanção/absolvição, demonstra seu esgotamento pela sua inerente morosidade e pelo foco quase que exclusivo no caráter retributivo passado. O modelo não estimula, assim, a correção sistêmica nem a mudança de comportamento, concentrando-se apenas na retribuição pela falta passada.

As soluções consensuais vêm, portanto, como uma forma de racionalizar a administração da justiça disciplinar e buscar resultados que vão além da mera punição.

O principal óbice jurídico tradicionalmente ventilado na literatura sempre foi o princípio da indisponibilidade do interesse público, que historicamente vedava ao administrador “negociar” a aplicação da lei. Contudo, essa indisponibilidade vem sendo crescentemente mitigada pelo avanço legislativo e pela evolução da jurisprudência. A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), ao prever o Acordo de Leniência com a pessoa jurídica, já demonstrou que o interesse público (reparação do dano, cessação da ilicitude e aprimoramento do compliance) pode ser melhor atendido pelo consenso do que pela punição pura. Outros diplomas recentes, como a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que positivou o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC),

e a Lei nº 13.655/2018 (que incluiu dispositivos na LINDB), que valoriza as consequências práticas da decisão, reforçam a validade da negociação no âmbito do direito público.

Se o ordenamento jurídico permite o consenso em esferas tão graves quanto a improbidade e a corrupção empresarial, é juridicamente possível e até desejável que ele seja aplicado em faltas disciplinares de menor ou médio potencial ofensivo, desde que observados requisitos estritos.

O consenso não significa impunidade; significa trocar a sanção estritamente punitiva por uma sanção compensatória, reparadora ou educativa (trabalho em área de interesse público, treinamento obrigatório em ética, reparação pecuniária do dano).

Para que esses mecanismos funcionem, a Administração precisa investir em: capacitação e na construção de parâmetros objetivos. É, assim, fundamental que os atos normativos internos definam critérios objetivos e transparentes para a celebração dos acordos, evitando-se o risco de casuísmo e de alegação de tratamento desigual.

Em síntese, o modelo consensual não visa eliminar o PAD, mas criar uma “porta de saída” inteligente. O consenso surge como a melhor ferramenta para construir a ética e a integridade nos casos de menor complexidade, alinhando a justiça disciplinar com a eficiência e a pedagogia que o Estado moderno exige.

5. A consensualidade é uma resposta à morosidade e à complexidade do processo disciplinar? Ou exige pré-condições que ainda não estão presentes no ambiente institucional brasileiro?

Na minha concepção, a consensualidade responde a ambas as coisas: morosidade e complexidade do processo disciplinar. E também reduz os custos inerentes ao processo decisório estatal.

É inegável que a morosidade e a complexidade dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) são o catalisador primário da busca por soluções consensuais, como os Acordos de Leniência e os Acordos de Responsabilização Administrativa (ARA). O PAD tradicional replica a complexidade do processo judicial, o que o torna lento, caro e excessivamente focado em ritos, desviando a atenção da substância da integridade. A lentidão leva à prescrição de casos, especialmente os de menor potencial ofensivo, gerando um sentimento de ineficiência e, paradoxalmente, de impunidade. Ademais, quase toda sanção disciplinar relevante é contestada judicialmente. O sistema de responsabilização administrativa se

torna apenas uma fase prévia ao contencioso judicial, sobrecarregando o Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, a consensualidade é, sim, uma resposta de eficiência gerencial. Ela visa desafogar o sistema, priorizando a punição dos casos graves (fraude, corrupção, má-fé) e tratando os casos menores com medidas mais rápidas, pedagógicas e menos onerosas.

No entanto, se a consensualidade for aplicada apenas como uma ferramenta de gestão de fluxo (para acelerar processos), ela falhará e poderá ser deturpada, gerando insegurança jurídica e alegações de favorecimento.

Em minha visão, a consensualidade é um reflexo da necessidade de eficiência do Estado moderno, agindo como uma resposta prática à morosidade do rito punitivo.

6. Na sua experiência, quais são os principais obstáculos à adoção de uma cultura institucional menos punitivista e mais orientada à responsabilização efetiva, com foco em integridade?

Esta é a pergunta que nos leva do plano normativo e teórico à dura realidade da execução. Minha experiência, tanto na análise acadêmica quanto na prática judiciária, me mostra que a transformação de um modelo punitivo para um modelo focado na integridade e responsabilização efetiva enfrenta obstáculos profundos, que são simultaneamente culturais, legais e estruturais.

Os obstáculos culturais e comportamentais são, em minha opinião, os mais difíceis de transpor, pois residem na mentalidade dos agentes públicos e da sociedade. No Brasil, o combate à corrupção e ao desvio é frequentemente associado à punição máxima e à exposição midiática. Adotar a consensualidade ou soluções pedagógicas é imediatamente interpretado como “abrandamento”, “leniência” ou “vista grossa” pela sociedade e por algumas instituições de controle. Essa pressão dificulta a coragem institucional de optar por uma solução mais inteligente, mas menos espetacular. Existe uma cultura do medo na Administração. Por essa razão, muitos gestores preferem o caminho mais formal e punitivo por medo de serem responsabilizados por um Acordo de Responsabilização Administrativa (ARA) que, futuramente, possa ser questionado por ser “benevolente” ou por não ter cumprido os resultados. O medo de punir de menos é maior do que o medo de punir de forma ineficiente ou de ferir o devido processo legal.

Quanto aos obstáculos legais, embora a legislação tenha avançado (como na Lei Anticorrupção e na Lei de Improbidade), ainda há lacunas e resistências. A aplicação de instrumentos consensuais para o ser-

vidor público individual ainda carece de uma disciplina legal federal unificada e detalhada. A ausência dessa lei gera insegurança sobre a competência e os limites da negociação. Sob outra perspectiva, a ausência de regras claras permite que o Ministério Público ou os Tribunais de Contas questionem a conveniência de um acordo, mesmo que ele seja tecnicamente eficiente e atenda ao interesse público. Isso inibe os gestores de assumirem o risco de optar pela consensualidade.

No que concerne aos obstáculos estruturais, a mudança de paradigma exige investimento que nem sempre está disponível. Uma cultura de integridade exige que os órgãos correccionais troquem o “chapéu” de meros instrutores de PAD por negociadores e auditores de compliance. Isso requer treinamento especializado em áreas não tradicionais (análise financeira, gestão de riscos, *due diligence*, técnicas de entrevista e negociação), algo que demanda tempo e recursos financeiros.

Em resumo, o caminho para uma responsabilização mais eficaz e ética no Brasil é pavimentado com boas intenções legais, mas é bloqueado por uma herança cultural de desconfiança e por limitações de capacidade técnica. A superação exige, acima de tudo, a coragem institucional de gestores e corregedores para demonstrar que a solução mais inteligente é também a mais legítima, mesmo que não seja a mais popular.

7. Quais seriam suas principais recomendações para os gestores públicos que atuam diretamente na atividade disciplinar, especialmente diante das pressões sociais e midiáticas por punições exemplares?

Os gestores e presidentes de comissões disciplinares enfrentam um dilema complexo: garantir o devido processo legal e a justiça interna enquanto gerenciam a pressão externa por resultados imediatos e punições exemplares.

Em um ambiente de alta pressão, o PAD (Processo Administrativo Disciplinar) deve ser uma fortaleza inatacável do ponto de vista legal. A única forma de o gestor resistir à pressão é garantir que seu trabalho seja juridicamente irrefutável.

O gestor deve ser o guardião rigoroso do rito e do devido processo legal. Qualquer deslize formal (falta de intimação, cerceamento de defesa, inobservância de prazo) é o ponto fraco que a defesa — e, posteriormente, o Judiciário — explorará. A decisão (relatório da comissão e decisão final da autoridade) deve ser um documento analítico e exaustivo. Não basta citar o artigo da lei e nem mesmo transcrever decisões padronizadas que não dizem muito sobre o

caso concreto. É preciso demonstrar o nexo causal, a materialidade e a culpabilidade do agente com base em provas concretas, diferenciando meros indícios de evidências sólidas. A punição deve ser uma consequência lógica e proporcional dos fatos provados, e não um ato político.

Em face da limitação de recursos, o esforço de uma Corregedoria deve ser concentrado nos casos de má-fé, corrupção e grave lesão ao erário ou ao serviço público. Casos de menor potencial ofensivo ou de falhas meramente formais devem ser tratados com soluções mais céleres e pedagógicas (como a consensualidade).

A punição é o *último* passo. O gestor deve garantir que o processo disciplinar sirva como diagnóstico de risco. Se a investigação revelar falhas de controle, de procedimento ou de treinamento, a Corregedoria deve formalizar recomendações claras à alta administração para que o erro não se repita. O gestor deve ser o baluarte contra o populismo punitivo e eventual sanção deve ser proporcional à ofensa. Pressões midiáticas tendem a exigir a pena máxima (demissão) para todo e qualquer desvio. O gestor deve ter a coragem institucional de aplicar uma suspensão ou uma advertência, se esta for a justa medida para a falta, justificando-a com base no histórico do servidor e na gravidade objetiva da conduta.

A pressão midiática só se esvai quando a instituição é capaz de comunicar o valor de seu trabalho, desmistificando a ideia de que o único resultado válido é a demissão. O gestor, em coordenação com a área de comunicação institucional, deve divulgar os resultados do sistema, e não apenas o andamento de um caso específico. Deve-se comunicar o número de investigações concluídas, a recuperação de valores, e as mudanças sistêmicas implementadas a partir das correições.

O gestor também deve lembrar constantemente à opinião pública que a função correcional não é de vingança, mas de justiça administrativa. A punição exemplar só é legítima se for o resultado de um processo justo e legal. O espetáculo da punição não pode jamais anular a substância do direito de defesa.

8. Para encerrar, que mensagem o senhor gostaria de deixar para os leitores da Revista da CGU, especialmente aqueles que integram o Sistema de Correição e se dedicam à construção de uma Administração Pública ética, técnica e justa?

A minha mensagem final é de valorização do propósito e reafirmação da coragem técnica. O trabalho dos que fazem parte do Sistema de Correição, muitas vezes realizado sob intensa pressão e nos bastidores, é um dos pilares mais relevantes para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Em tempos de espetacularização, há uma pressão constante para que o resultado do processo disciplinar seja rápido e visível, cedendo ao clamor midiático. A minha exortação é: resistam ao populismo punitivo.

A verdadeira coragem não está em aplicar a pena máxima, mas em aplicar a pena justa e proporcional, mesmo que impopular. Ao blindarem o processo contra interferências, vocês garantem que a punição, quando necessária, seja juridicamente irrefutável e, por isso, institucionalmente legítima. E um processo justo é a maior defesa da própria Administração.

O futuro da integridade pública não reside apenas na capacidade de sancionar, mas na capacidade de aprender e prevenir. Usem a Correição não apenas para demitir, mas para diagnosticar as falhas sistêmicas que permitiram o desvio. O caso individual deve gerar uma lição para a instituição. Em casos apropriados, a negociação (consensualidade) não é um atalho para a impunidade, mas um instrumento de inteligência administrativa que recupera ativos, acelera a reparação e foca na mudança de comportamento, preservando recursos para combater o que é mais grave.

Meu profundo reconhecimento pela dedicação a essa nobre e difícil tarefa. Sigam firmes no propósito de servir ao interesse público com a técnica do Direito e a altura da ética que a República exige.

Entrevista • Ana Celeste Carvalho

Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal e Doutora em Direito

1. No Brasil, tem-se discutido muito sobre a aplicação de mecanismos de resolução consensual de conflitos no âmbito do exercício do poder disciplinar. Entretanto, a efetiva aplicação de tais institutos no âmbito do processo administrativo disciplinar ainda é tímida. Como tem se dado, em Portugal, a aplicação de mecanismos de consensualidade no âmbito sancionatório das relações laborais da Administração Pública?

Os mecanismos de resolução consensual de conflitos podem ocorrer (i) na fase pré-judicial, no âmbito da impugnação administrativa da decisão aplicativa da sanção disciplinar, (ii) no âmbito do processo judicial ou (iii) até na pendência do próprio procedimento disciplinar, antes de ser tomada a respetiva decisão final.

Em todos os casos tais mecanismos têm por finalidade obter a resolução do litígio, pondo-lhe fim, por via do consenso entre as partes desavindas ou mediante a obtenção do acordo entre elas.

Em Portugal são amplamente admitidos os mecanismos de resolução consensual de conflitos administrativos, sendo a lei muito generosa na sua admissibilidade.

No entanto, tais mecanismos não são utilizados para a resolução de conflitos em matéria disciplinar, atento o pressuposto que não estejam em causa direitos indisponíveis ou de que o litígio caiba nos poderes de disposição das partes, constituindo o critério da disponibilidade das situações jurídicas litigiosas o critério legal da submissão à resolução consensual de conflitos.

No ordenamento jurídico português, na atualidade, não existem dúvidas que as questões relacionadas com a legalidade das decisões administrativas, no exercício de poderes de definição jurídica unilateral da Administração, estão, quanto em certas matérias, na sua disponibilidade, podendo os litígios ser submetidos a mecanismos de resolução alternativa de litígios, mas considerando a natureza do poder

exercido pelas autoridades públicas no âmbito do procedimento disciplinar, o poder disciplinar, o qual constitui uma das mais fortes manifestações dos poderes de autoridade da Administração – o poder sancionatório –, assim como, perante a consagração de direitos legais de defesa, em ambos os casos, poder e direito irrenunciáveis, tais mecanismos de resolução, na prática, não são utilizados, judicial ou extrajudicialmente.

Dependendo a decisão administrativa sancionatória de multa ou superior, da obrigatoriedade de instauração de procedimento disciplinar, está em causa uma atuação administrativa procedimentalizada, no âmbito do qual vigoram um conjunto de regras jurídicas prescritivas da atuação da Administração, assim como, de normas garantísticas de direitos de defesa do trabalhador, que não se conciliam com a consensualidade inerente à resolução amigável dos litígios.

Acresce não prever a lei portuguesa que possa ser aplicada qualquer sanção disciplinar mediante acordo ou consenso, fora do âmbito do procedimento disciplinar, assim como, não prever que possa ser consensualizada a escolha da sanção disciplinar.

Sem prejuízo, no caso de existirem indícios do cometimento de infração disciplinar, em Portugal não é claro que recaia sobre o empregador público a obrigação de instaurar procedimento disciplinar, não só por não estar legalmente prevista, como por se reconhecer à Administração ampla margem de apreciação e valoração dos factos e, consequentemente, também grande margem de liberdade, segundo critérios de mérito ou de oportunidade, que a si lhe cabem, em relação à decisão de promover ou não a abertura de procedimento disciplinar.

2. Seria possível apontar – se não em termos estatisticamente precisos, ao menos com base nas suas impressões como pessoa com larga experiência de atuação nos tribunais administrativos – a proporção de sanções aplicadas no âmbito disci-

plinar que são revertidas em ações movidas pelos agentes públicos sancionados perante os Tribunais Administrativos? Em outras palavras: qual o nível de “interferência” dos Tribunais Administrativos ao revisar as sanções aplicadas no âmbito das relações laborais da Administração Públicas em Portugal?

Não existem dados quantitativos precisos sobre o âmbito da atuação do poder judicial na reversão de decisões administrativas disciplinares, não sendo feita essa desagregação no âmbito da multiplicidade de processos administrativos instaurados nos Tribunais Administrativos.

Mas a reversão das decisões disciplinares está admitida, ocorrendo em caso de procedência dos fundamentos de invalidade invocados.

No que respeita à intervenção dos tribunais, aos mesmos são conferidos poderes para declarar a nulidade ou a anulação, no âmbito de processos impugnatórios do ato administrativo sancionatório, assim como, poderes de condenação a retomar o procedimento disciplinar sem as ilegalidades cometidas, mas não é possível ao juiz alterar o tipo da sanção disciplinar aplicada pela Administração, por estar em causa um controlo de legalidade e não do mérito da decisão administrativa.

Concretizando quanto ao âmbito da sindicabilidade contenciosa dos tribunais em matéria disciplinar, o mesmo incide sobre a legalidade:

do procedimento disciplinar, quanto a apreciar se foram respeitadas as suas prescrições legais (v.g. se foi respeitado o prazo de abertura do procedimento; se ocorre a prescrição da infração disciplinar; se foi deduzida uma acusação suficientemente concretizada quanto às circunstâncias de tempo, modo e lugar; se foram respeitadas as garantias de defesa, designadamente, se o trabalhador foi ouvido e se foram admitidos os meios de prova por si requeridos, entre outras);

do conteúdo da decisão disciplinar punitiva (v.g. quanto à verificação dos factos que integram o ilícito disciplinar, que implica o controlo no plano dos factos e das provas, quanto a aferir se os factos traduzem a prática de alguma infração disciplinar e a subsunção dos factos ao tipo legal de infração; se a decisão foi tomada pela entidade legalmente competente; se a decisão se encontra devidamente fundamentada de facto e de direito; se a sanção aplicada respeita o princípio da proporcionalidade, entre outros).

O controlo jurisdicional efetuado pelos Tribunais Administrativos incide sobre os aspetos da atuação vinculada da Administração, apreciando e julgando

o cumprimento das normas e princípios jurídicos que a vinculam, e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação, pelo que está em causa um controlo de legalidade e não do mérito da decisão administrativa.

Especificamente sobre a amplitude do controlo jurisdicional sobre a medida da pena disciplinar ou a concreta sanção aplicada, constitui entendimento dos Tribunais Administrativos portugueses estar em causa o exercício de poderes discricionários da Administração, em que lhe cabe avaliar e decidir, em função da gravidade dos factos e de todas as demais circunstâncias do caso concreto, qual a medida da sanção disciplinar adequada, pelo que, por regra, não cabe a sua sindicabilidade contenciosa.

Constituindo a escolha da medida da pena disciplinar uma escolha que respeita a avaliações sobre o mérito administrativo, apenas se admite o controlo judicial quando seja invocado o erro grosseiro ou manifesto de avaliação dos factos e/ou da escolha da sanção disciplinar, sobre os quais passará a recair um juízo jurisdicional de concordância da decisão com os princípios gerais de direito administrativo, com destaque para o princípio da proporcionalidade.

Pelo que, os poderes dos tribunais circunscrevem-se no plano de ação administrativa de impugnação do ato administrativo de aplicação da sanção disciplinar, sem prejuízo de poder ser emitida alguma pronúncia condenatória da Administração, mas sem que se concedam poderes aos tribunais para alterar ou substituir a sanção disciplinar por outra, diferente da que foi decidida pela Administração, já que isso se traduziria numa invasão do espaço próprio da Administração, violador do princípio da separação de poderes.

3. Com base em sua prática e seus estudos acadêmicos sobre direito administrativo processual, a senhora poderia apontar quais são as garantias e instituições processuais a serem observadas nos processos disciplinares que oferecem maior contribuição à segurança jurídica dos acusados e, ao mesmo tempo, maior contributo à adequada repressão das sanções e ao incremento da integridade e da ética na Administração Pública?

Considerando a importância do poder disciplinar no contexto da relação jurídica laboral pública, como forma de assegurar o cumprimento da lei e o respeito de todas as prescrições de conduta impostas e proibidas aos servidores públicos e de todos os titulares de poderes públicos, assim como, em paralelo, a importância de assegurar um procedimento legal e justo, que garanta os direitos de defesa do agente visado, afigura-se essencial a existência de um regime geral disciplinar público, que defina todos os princí-

pios gerais, regras e trâmites a seguir no âmbito do procedimento disciplinar ou demais procedimentos que a lei entenda consagrar, como o de inquérito, de sindicância, de inspeção ou de auditoria.

Tal regime geral que regule o poder disciplinar e o procedimento disciplinar deve servir de padrão ou constituir o tronco comum aplicável a todos os demais regimes disciplinares ou sancionatórios especiais que o ordenamento jurídico estabeleça para outras carreiras ou serviços da Administração Pública, servindo de lei subsidiária ou supletiva a aplicar a todos os demais regimes disciplinares.

Além disso, porque o procedimento disciplinar constitui ele próprio um procedimento administrativo especial, existe toda a vantagem que o ordenamento jurídico possa contar com uma verdadeira lei geral do procedimento administrativo, que, em Portugal, adota a designação de Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07/01, mas que no Brasil se encontra incipientemente previsto, nos termos da Lei n.º 9.874, de 29/01/1999.

Não é apenas a Administração federal que carece de ser regulada quanto às suas formas de atuação administrativa, mas todas as entidades públicas, quaisquer que sejam as formas de organização político-administrativa do Estado, incluindo todas as que exercem a função administrativa ou se encontrem materialmente no exercício da função administrativa.

Afigura-se importante a aprovação de uma verdadeira lei geral do procedimento administrativo no Brasil, não só com a total abrangência quanto às entidades submetidas à sua regulação, como também quanto ao seu conteúdo, concentrando a regulação de todas as formas de atuação da Administração Pública, passando a constituir o mais importante instrumento jurídico da Administração Pública e o mais garantístico na sua relação com os particulares.

Também se impõe uma cultura que potencie a transparência de atuação, devendo ser dados a conhecer os principais procedimentos administrativos e as decisões de aplicação de sanções disciplinares, isto sem prejuízo da anonimização da identificação dos visados, por respeito às regras de proteção de dados pessoais.

O conhecimento das principais e mais relevantes formas de atuação dos titulares dos poderes públicos, potencia o sentimento de integração e de partilha, fomentando o sentimento de coesão interna e de envolvimento com a missão e atribuições a prosseguir, o que contribuirá preventivamente para

evitar a adoção de comportamentos violadores das normas legais.

Acrescem deverem existir canais de denúncia, anônima ou não, os quais podem servir de meio ao incremento da integridade e da ética na Administração Pública.

Além de nada obstar a que a Administração Pública possa contar com um Código de Ética ou de boas práticas administrativas, regulando comportamentos atinentes ao exercício de funções, assim como aqueles que, embora respeitem à vida privada, se possam repercutir na instituição e no exercício de funções, considerando que os trabalhadores da Administração Pública têm deveres de conduta da vida privada, podendo afetar o prestígio e a confiança no desempenho das respetivas funções.

4. Quais as principais diretrizes a serem observadas para que o exercício do poder disciplinar pela Administração Pública, além de um mecanismo de sancionamento posterior aos agentes que cometem infrações, assumam também um papel relevante na prevenção de futuras infrações?

Podendo pensar-se na Administração Pública, como um ente inorgânico ou como um todo, associando-a ao conceito do próprio Estado, importa ter em conta que o poder sancionatório é exercido e emana do seio de uma concreta organização administrativa, pelo que, as finalidades de prevenção especial e geral decorrentes da aplicação da sanção disciplinar repercutem-se, sobretudo, no âmbito dessa concreta pessoa coletiva de direito público ou serviço em questão.

O papel que a aplicação da sanção administrativa reveste na prevenção de futuras infrações depende do grau de exigência que é colocado pela cúpula da organização, assim como, por outro prisma, do grau de publicitação interna que ocorra das decisões disciplinares.

Qualquer organização carece de chefias que assegurem o bom funcionamento e organização, constituindo a competência, a seriedade e o exemplo que conferem ao exercício de funções uma forma indireta de primar pela boa atuação de todos os servidores públicos ou agentes administrativos.

Reconhecem-se vantagens na existência de canais internos de comunicação, que permitam difundir informação relevante para todos os colaboradores, assim estreitando relações e criando formas de proximidade comunicacional, incluindo para efeitos de divulgação das decisões tomadas em procedimentos disciplinares.

A cultura de maior transparência de atuação dos titulares dos poderes públicos, contribui para a confiança nas instituições e para a prevenção de atuações ilegais.

5. Como é encarada, em Portugal, a responsabilidade disciplinar em razão do erro administrativo? Como equilibrar a adequada punição com a garantia aos gestores de que eles não serão rigorosamente punidos pelos erros escusáveis, pelos erros de boa fé ou pelos erros cometidos em tentativas de modernização da máquina pública?

Sobre a responsabilidade pelo erro administrativo, parece-me importante distinguir a responsabilidade disciplinar, da responsabilidade civil extracontratual, podendo ambas operar, em simultâneo, mas também existir situações em que apenas uma das modalidades de responsabilidade se justifique.

Em Portugal, desde 1967 que existe uma lei da responsabilidade civil que assegura que o Estado português responda civilmente, assegurando o pagamento de indemnizações por erros ou omissões imputáveis à Administração e aos seus respetivos servidores, agentes ou funcionários públicos, sendo atualmente a Lei n.º 67/2007, de 31/12, que aprova o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro consagre constitucionalmente o princípio da responsabilidade dos poderes públicos, no artigo 37.º, § 6.º da Constituição federal, não dispõe de um regime jurídico que lhe dê efetiva concretização, por não existir um regime geral da responsabilidade civil extracontratual do Estado e dos seus funcionários ou agentes.

A regulação constante dos artigos 121.º a 126.º-A, integrados no Capítulo IV, “Das responsabilidades”, do Título IV, “Do regime disciplinar”, da Lei n.º 8.112 brasileira, afigura-se incompleta, pelo que, insuficiente a dar concretização ao comando constitucional e a dar resposta integral às exigências que se colocam no plano das garantias dos administrados lesados pela atuação da Administração Pública.

Pelo que, as lacunas ou insuficiências do quadro normativo brasileiro em matérias tão relevantes do direito administrativo – como (i) uma lei geral do procedimento administrativo, (ii) uma lei de responsabilidade civil dos poderes públicos e, devemos dizê-lo, também de (iii) um regime processual próprio para a resolução de tais litígios nos tribunais – não contribuem para a afirmação das garantias administrativas e contenciosas dos particulares.

Se o Código do Procedimento Administrativo é a principal lei da Administração Pública, que se deve aplicar a todas as entidades públicas e a entidades

privadas no exercício de poderes públicos, e seus respetivos servidores públicos, a lei da responsabilidade civil extracontratual do Estado assegura os termos e condições em que o Estado e todos os seus agentes respondem pelos danos causados por erros ou má conduta.

Neste plano há que distinguir a responsabilidade do Estado, enquanto pessoa coletiva, da responsabilidade do titular de poderes públicos, pois enquanto o Estado responde sempre que a atuação seja ilícita e culposa, independentemente do grau de culpa do funcionário, este apenas responde civilmente no caso de agir dolo ou culpa grave, não podendo ser demandando no caso de culpa leve.

Assim, nos casos de culpa leve a responsabilização do titular dos poderes públicos ou servidor apenas pode ocorrer no plano disciplinar.

Os erros desculpáveis ou as meras faltas de serviço não podem fundar a responsabilidade civil do agente, mas, consoante as circunstâncias, podem merecer relevância no plano disciplinar.

Considerando que quando a autoridade tiver ciência de irregularidade no serviço público o artigo 143.º da Lei n.º 8.112, de 11/12/1990 brasileira estabelece uma obrigação de promover o procedimento disciplinar, deve admitir-se que, no caso de a atuação ilícita ter sido cometida com culpa leve, em função de todas as demais circunstâncias do caso, como a falta de repercussões dessa atuação para a organização ou para terceiros, se possa não se justificar a abertura de procedimento disciplinar.

Cabe às entidades competentes proceder à avaliação de todas as circunstâncias do caso, mediante o apuramento rigoroso dos factos, com a liberdade de formular, em cada caso, o juízo de desconsideração da culpa, não para o favorecimento pessoal do agente, mas por essa ser a melhor decisão para o interesse público.

A culpa constitui um elemento central na responsabilidade individual, pois sem culpa não existe imputação de responsabilidade pessoal, sendo esse um juízo que cabe primacialmente à Administração.

Pelo que, no caso de culpa leve ou negligência, no caso de não ocorrerem consequências lesivas para a instituição ou para terceiros, não é forçoso que a prática de um facto ilícito dê lugar a responsabilidade disciplinar, cabendo esse juízo à entidade legalmente competente para decidir, segundo poderes de oportunidade e de conveniência administrativa.

6. Em linhas gerais, como a atividade disciplinar do Estado, preventiva ou repressiva, no âmbito das relações laborais da Administração Pública,

pode contribuir para a melhoria da integridade na Administração e na qualidade das políticas públicas ofertadas ao cidadão?

A atuação das instituições de controlo, fiscalização e sancionamento do Estado e da Administração Pública afiguram-se essenciais no contexto de uma democracia madura e evoluída, que pretende que toda a atuação administrativa seja orientada pela legalidade e pela defesa intransigente do interesse público, sob uma lógica de responsabilização e de integridade das instituições públicas e de todos quantos nela exercem funções.

Sendo o interesse público algo que está definido primordialmente na lei, sendo uma opção decorrente do exercício da função político-legislativa, carece depois de ser executado pelos titulares do poder administrativo através de atuações concretas da Administração Pública.

Neste sentido, a Administração Pública realiza e executa as políticas públicas que hajam sido definidas pelos órgãos do poder político-legislativo, pelo que, com a sua ação interfere decisivamente na realização do bem comum e na satisfação das necessidades coletivas e individuais dos cidadãos.

No exercício da sua competência disciplinar, as entidades estão a contribuir para o esclarecimento e a clarificação quanto aos padrões de diligência, de cuidado ou de aptidão que sejam, razoavelmente de exigir, pelo que a decisão disciplinar proferida num caso concreto poder servir a finalidade de contribuir para a melhoria da integridade na Administração e da qualidade das políticas públicas executadas.

Dai a enormíssima importância da Administração Pública e dos seus órgãos de controlo e fiscalização, designadamente, no âmbito do exercício do poder disciplinar, como forma indireta de regulação da conduta administrativa, no sentido de definir um padrão de atuação e, desse modo, influenciando a concreta atuação a desenvolver, promovendo as boas práticas administrativas.

Importa considerar que além do objetivo repressivo ou de prevenção especial, a aplicação da sanção disciplinar também visa repor o equilíbrio da relação jurídica de emprego público, perturbado pela violação dos deveres funcionais, pelo que o exercício do poder disciplinar contribuirá para a reafirmação dos valores da instituição.

Donde relevar o exercício do poder disciplinar no âmbito do procedimento administrativo, ele próprio respeitador da lei e suficientemente garantístico para o agente visado, o qual, além do mais, também constitui em si mesmo um instrumento de realização

da política pública de fomentar a melhoria da integridade na Administração Pública.

7. Para encerrar, que mensagem a senhora gostaria de deixar para os leitores da Revista da CGU, especialmente aqueles que integram o Sistema de Correição e se dedicam à construção de uma Administração Pública ética, técnica e justa?

Considerando a multiplicidade de áreas de atuação da Administração Pública e que os titulares do poder administrativo se relacionam diretamente com os particulares – ao contrário dos decisores políticos, cujos atos praticados, por não terem destinatários concretos e determinados, não se projetam diretamente sobre a esfera jurídica dos cidadãos, sejam os atos políticos *stricto sensu*, sejam os atos legislativos – é muito expressivo e intenso o impacto das decisões administrativas na vida dos particulares.

Por isso, se configura a Administração Pública como um importantíssimo poder do Estado, dependendo muito da sua atuação a qualidade da vida das populações.

A defesa da legalidade e da integridade da Administração Pública constituem importantes alicerces da construção do Estado de direito democrático, de uma Administração que atua de acordo com a lei e sob a lógica de defesa intransigente do interesse público.

A evolução do direito administrativo, na sua vertente procedimental e contenciosa, deve estar ao serviço de contribuir para uma cultura de maior exigência de atuação dos poderes públicos e, simultaneamente, de maior escrutínio na ação.

Além disso, importa que a Administração Pública, globalmente considerada, com vista a potenciar o melhoramento das competências técnicas de todos quantos nela estão integrados, invista na sua própria formação, enquanto via para o melhor exercício de funções públicas.

A capacitação técnica de todos quantos exercem funções na Administração Pública, será uma importante via para a melhoria da sua atuação, preventiva de erros ou de más práticas, pelo que deve constituir verdadeira obrigação do Estado assegurar os meios para a realização de formação profissional.

Por último destacar a quem exerce funções de controlo, de fiscalização e de sancionamento, que além da legalidade, também o princípio de justiça, segundo o qual a Administração deve tratar todos de forma justa, constitui um pilar essencial para a paz social e para a aceitação da atuação administrativa.

Modelo de Maturidade Correcional - CRG-MM: estudo de caso sobre os impactos do modelo aplicado na Corregedoria da Codevasf¹

Correctional Maturity Model - CRG-MM: case study on the impacts of the model applied in the Codevasf Ombudsman's office

Modelo De Madurez Correctiva - CRG-MM: estudio de caso sobre los impactos de su implementación en la Corregiduría de Codevasf

Adalberto Marques Arêdes Teixeira Almeida

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.856>

Resumo: O presente estudo investiga o processo e os desdobramentos decorrentes da implementação das diferentes etapas do Modelo de Maturidade Correcional (CRG/MM) na Corregedoria da Codevasf. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, realizado por meio da análise de relatórios e Notas Técnicas da Corregedoria da estatal. Para ampliar o escopo da pesquisa, foram levantados os principais atores envolvidos na implementação deste modelo, tanto a parte técnica quanto a gestão da Companhia. Os resultados evidenciaram uma mudança positiva na cultura organizacional, particularmente no contexto correcional da instituição. Destacaram-se melhorias significativas na promoção da cultura de integridade e ética, bem como avanços na transparência e no fortalecimento da governança da instituição. Os impactos identificados ao longo da implementação do CRG-MM na Corregedoria da Codevasf refletem transformações internas e sinalizam benefícios tangíveis para toda a Administração Pública. Esses resultados podem contribuir para outras corregedorias do Poder Executivo Federal aprimorarem seus processos e fortalecer práticas correcionais eficazes, alinhadas aos princípios do CRG-MM.

Palavras-Chaves: Modelo de Maturidade Correcional, corregedoria, Codevasf, integridade, transparência.

Abstract: This study investigates the process and outcomes of implementing the different stages of the Correctional Maturity Model (CRG/MM) in the Codevasf Ombudsman's Office. The methodology used was a case study, conducted through the analysis of reports and Technical Notes from the state company's Ombudsman's Office. To broaden the scope of the research, the main actors involved in the implementation of this model were identified, including both the technical staff and company management. The results revealed a positive change in the organizational culture, particularly in the correctional context of the institution. Significant improvements were noted in promoting a culture of integrity and ethics, as well as advances in transparency and strengthening the institution's governance. The impacts identified throughout the implementation of CRG/MM in the Codevasf Ombudsman's Office reflect internal transformations and signal tangible benefits for Public Administration. These results can contribute to other ombudsman's offices in the Federal Executive Branch by improving their processes and strengthening effective correctional practices, aligned with the principles of CRG/MM.

Keywords: Correctional Maturity Model, ombudsman's office, Codevasf, integrity, transparency.

1 Artigo submetido em 19/05/2025 e aceito em 24/09/2025.

Resumen: El presente estudio investiga el proceso y los desarrollos derivados de la implementación de las diferentes etapas del Modelo de Madurez Correctiva (CRG/MM) en la Corregiduría de Codevasf. La metodología empleada fue el estudio de caso, basado en el análisis de informes y Notas Técnicas de la Corregiduría de la estatal. Para ampliar el alcance de la investigación, se identificaron los principales actores involucrados en la implementación de dicho modelo, tanto en la parte técnica como en la gestión de la institución. Los resultados evidencian un cambio positivo en la cultura organizacional, especialmente en el contexto correctivo de la institución. Se destacaron mejoras significativas en la promoción de una cultura de integridad y ética, así como avances en la transparencia y en el fortalecimiento de la gobernanza institucional. Los impactos observados a lo largo de la implementación del CRG-MM en la Corregiduría de Codevasf reflejan transformaciones internas y sugieren beneficios tangibles para toda la Administración Pública. Estos resultados pueden contribuir a que otras corregidurías del Poder Ejecutivo Federal optimicen sus procesos y fortalezcan prácticas correctivas eficaces, alineadas con los principios del CRG-MM.

Palabras clave: Modelo de Madurez Correctiva, corregiduría, Codevasf, integridad, transparencia.

1. INTRODUÇÃO

Combater a corrupção é um desafio global que requer abordagens inovadoras e eficazes. Este estudo adota as teorias de implementação de políticas públicas *top-down* e *bottom-up* como fundamentos para examinar as políticas anticorrupção.

A abordagem *top-down* foca em reformas institucionais e no fortalecimento dos órgãos de controle, partindo de cima para baixo nas estruturas hierárquicas, enquanto o modelo *bottom-up* privilegia a participação ativa dos agentes de base operacional e atores locais, num movimento de baixo para cima dessa mesma estrutura.

Este estudo investiga a implementação do Modelo de Maturidade Correcional (CRG/MM) na Corregedoria da Codevasf, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, e faz um recorte entre 2020 e 2022 lançando luz sobre os impactos deste modelo de maturidade na Corregedoria da instituição. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, com análise de documentos, notas técnicas e entrevistas semiestruturadas com os principais agentes envolvidos na reestruturação da Corregedoria. O objetivo é identificar os fatores que levaram à participação dos atores no processo de mudança.

A Codevasf, criada em 1974, atua para o desenvolvimento regional, com foco na utilização racional de água e solo das bacias hidrográficas. A Corregedoria da Codevasf surgiu como unidade orgânica em 2017, em decorrência da Lei nº 13.303/2016, que exige um modelo de governança mais sólido e unidades de integridade. A unidade correcional da Codevasf está sob coordenação e supervisão da

Controladoria Geral da União (CGU), conforme estabelecido pelo Sistema de Corregedorias do Poder Executivo Federal (SISCOR).

O propósito central do trabalho é compreender o fluxo e o processo de implementação do Modelo de Maturidade na Corregedoria da Codevasf, que serve como ferramenta valiosa para a própria instituição, ao proporcionar insights para aprimorar a implementação de melhorias internas. Espera-se que este trabalho possa contribuir para outras unidades correcionais do Poder Executivo Federal que se encontram em fase de adoção do CRG-MM.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Conceito de corrupção e as abordagens de enfrentamento na Codevasf

No cenário brasileiro, o combate à corrupção ganhou destaque com a promulgação da Constituição de 1988. Mesmo com a criação de instituições como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), além do aumento da judicialização para coibir ilícitos, as práticas corruptas persistem na administração pública, tornando-se cada vez mais refinadas e complexas.

Scott (1969) sugere que a corrupção não é apenas um problema individual, mas é moldada por estruturas e incentivos organizacionais mais amplos. Essas teorias destacam aspectos como a cultura organizacional e as normas, a influência da estrutura de incentivos e regras sobre o comportamento dos funcionários, e a eficácia dos mecanismos de supervisão e responsabilização para desencorajar a corrupção. Outros fatores relevantes incluem a relação

entre os níveis de burocracia e descentralização, a relevância da transparência e acesso à informação na prevenção da corrupção, e o impacto da distribuição de poder e influência política nas decisões institucionais.

O Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) emerge como uma abordagem de controle interno, sendo uma ferramenta relevante para identificar, supervisionar e orientar ações no combate às práticas delituosas e antiéticas na administração pública. No contexto institucional da Codevasf, essa ferramenta é impulsionada pelas instâncias de governança, que não apenas inserem o controle interno, mas também mantêm sua integração no modelo institucional. Relatórios da Corregedoria da Codevasf destacam que alinhar o controle interno ao modelo institucional promove uma abordagem abrangente e integrada para enfrentar a corrupção e fomentar uma cultura organizacional baseada na integridade.

A promoção da comunicação entre áreas de controle, como a Corregedoria, Auditoria Interna, Ouvidoria e Secretaria de Integridade, Riscos e Controles Internos, levou à criação do Comitê de Integridade na Codevasf. Este Comitê auxilia a Alta Gestão na tomada de decisões relacionadas à integridade e ao combate à corrupção. Por meio dessa estrutura, os riscos identificados são discutidos e tratados de maneira mais ágil e eficiente, antecipando e gerenciando-os antes que se materializem em problemas mais graves.

No contexto da Codevasf, o controle interno, respaldado pela governança, cumpre a função de vigilância e torna-se essencial na promoção de uma administração pública íntegra e eficaz. A integração das instâncias de governança com o controle interno permite uma abordagem mais estratégica na gestão dos recursos e na prevenção de práticas inadequadas.

Entender o papel de cada agente no processo de reestruturação da Corregedoria resulta em um diagnóstico mais preciso. O Burocrata de Médio escalão, por exemplo, atua como elo entre a Alta Gestão (burocratas de alto escalão) e a base operacional (burocratas de nível de rua), facilitando a implementação das políticas e diretrizes estabelecidas pela governança e garantindo que sejam compreendidas e seguidas em todos os níveis da organização.

2.2. Burocratas de alto e médio escalão na estrutura da Codevasf

Os Burocratas de Alto Escalão são amplamente discutidos dentro da literatura de capacidades esta-

tais e burocráticas, por autores consagrados como Mann (1984), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Tilly (1985; 1996), Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), Geddes (1990; 1994), Evans (1992), Migdal (1988), Sikkink (1991) e Levi (1989). Esses estudiosos definem o Burocrata de Alto Escalão como um indivíduo que ocupa uma posição de liderança e responsabilidade significativa dentro da estrutura governamental, geralmente situado em ministérios, secretarias, autarquias ou agências governamentais, com autoridade para tomar decisões importantes que afetam políticas públicas, programas governamentais e o funcionamento do Estado.

Na Codevasf, de acordo com essa definição, os Burocratas de Alto Escalão ocupam cargos nomeados pelo Presidente da República, publicados no Diário Oficial. O diretor-presidente da estatal é o principal Burocrata de Alto Escalão, responsável por liderar a organização, definindo diretrizes estratégicas e representando-a em instâncias externas. Além do diretor-presidente, os diretores de áreas também desempenham papéis importantes como Burocratas de Alto Escalão, cada um responsável por uma área específica da Companhia, como administração, operações, desenvolvimento regional, entre outras. Eles têm autoridade para tomar decisões dentro de suas respectivas áreas de atuação e contribuem para a formulação e implementação das políticas e estratégias definidas pelo governo federal.

Os Burocratas de Médio Escalão (BME) representam outra parte importante da máquina administrativa do governo, ocupando posições estratégicas que conectam as tomadas de decisão de alto escalão com a realidade operacional (Cavalcante & Lotta, 2015). Esses funcionários públicos são essenciais para a implementação de políticas públicas, agindo como elos fundamentais na cadeia de execução. Sua posição intermediária permite que desempenhem o papel de tradutores, transformando os objetivos e direcionamentos estratégicos delineados pelos líderes superiores em ações tangíveis e práticas no nível operacional. Oliveira e Abrucio (2018) destacam que “a burocracia de médio escalão, que, de certa forma, se encontra entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, viabiliza a implementação das políticas públicas por esta desenhadas.”

Os BMEs são os principais responsáveis por garantir que as políticas governamentais sejam aplicadas de maneira eficaz e eficiente. Mudanças contemporâneas no cenário da atuação do Estado demandam uma atenção renovada ao médio escalão,

questionando as dinâmicas tradicionais da relação entre os níveis superiores e inferiores e oferecendo novas oportunidades para reflexão acerca dos atores que povoam os espaços intermediários.

Os formatos organizacionais emergentes – mais horizontalizados, colaborativos, transversais, modularizados, baseados em projetos e estruturados em redes – têm sido caracterizados por maior interdependência funcional e necessidade de coordenação horizontal efetiva para a produção da ação coletiva entre os atores envolvidos (Lazega, 2001; Pires, 2018).

Os BMEs são executores diretos das políticas públicas, supervisionando a implementação nos diversos setores da administração. Eles enfrentam o desafio de equilibrar a complexidade das políticas com as necessidades e realidades específicas das áreas que administram. Essa posição intermediária exige habilidades de comunicação eficazes, pois os Burocratas de Médio Escalão precisam interpretar e transmitir claramente as políticas para suas equipes e garantir compreensão mútua em todos os níveis da organização.

Na Codevasf, esse papel é desempenhado por Gerentes-Executivos, Secretários-Executivos, Gerentes das áreas técnicas, incluindo o chefe da Corregedoria, da Auditoria Interna, da Ouvidoria, das Secretarias de Licitação e de Riscos, Integridade e Controles Internos, entre outros. Eles atuam como pontes entre as estratégias e diretrizes estabelecidas pela Alta Administração e sua implementação prática no dia a dia das operações. Sua posição estratégica permite influenciar diretamente a cultura organizacional, garantindo que as políticas de combate à corrupção sejam efetivamente implementadas e seguidas em todos os níveis da instituição.

A importância desses burocratas se destaca ainda mais no combate à corrupção. Sua presença em posições-chave de implementação os torna agentes de manutenção da integridade e transparência na execução das políticas internas. Ao exercerem suas funções na multiplicação da cultura ética e responsável, contribuem significativamente para a construção de uma administração pública menos vulnerável à corrupção, fortalecendo os alicerces de uma governança eficaz.

2.3. Burocratas de Nível de Rua

Os Burocratas de Nível de Rua, conhecidos como agentes de implementação ou Burocratas da Linha de Frente, desempenham um papel vital na criação e implementação de políticas públicas, atuando na

interface entre a administração central e as comunidades locais. Conforme destacado por Lipsky (1980), esses funcionários são responsáveis por adaptar as políticas governamentais às realidades específicas de suas áreas de atuação, utilizando seu conhecimento prático e aprofundado das necessidades locais. Essa capacidade de interpretação e adaptação é essencial para garantir a efetividade das políticas públicas.

Além da simples execução de tarefas burocráticas, os Burocratas de Nível de Rua exercem um poder considerável ao interpretar e implementar políticas no nível local. Sua atuação envolve a coleta de informações sobre as necessidades da comunidade, a prestação direta de serviços públicos e a facilitação da comunicação entre a administração central e as comunidades locais. No contexto da Codevasf, essa proximidade com os cidadãos fornece um feedback valioso sobre a eficácia das políticas implementadas, contribuindo para a avaliação e o aprimoramento contínuo das ações da organização.

Os Burocratas de Nível de Rua na Codevasf, compostos por analistas e técnicos, desempenham um papel estruturante na identificação de problemas locais e na sugestão de soluções, garantindo que as políticas formuladas centralmente sejam sensíveis às peculiaridades das regiões atendidas. Essa interação direta com a população ajuda a construir confiança nas instituições governamentais, elemento essencial para o sucesso das políticas públicas. A confiança da comunidade nas iniciativas da Codevasf é fundamental para a aceitação e adesão às políticas propostas.

No processo de implementação do Modelo de Maturidade Correcional na Codevasf, a interação e coesão entre os diferentes níveis hierárquicos foram cruciais. A Alta Gestão, os Gerentes de médio escalão e os Analistas da base hierárquica desempenharam papéis fundamentais, com a Alta Gestão acolhendo as propostas da Corregedoria e promovendo as mudanças necessárias. Os Gerentes redefiniram fluxos internos, enquanto os analistas implementaram as novas práticas e procedimentos, demonstrando a importância de uma abordagem colaborativa e integrada.

O modelo de implementação *bottom-up* evidenciou-se na Codevasf, com os Burocratas de Nível de Rua conduzindo grande parte da reformulação das atividades correcionais. Em conjunto com os burocratas de médio escalão, eles conceberam e elaboraram propostas de mudanças, alterando normativos internos e convencendo os Burocratas de Alto Es-

calão a adotar medidas estruturantes. Essa abordagem colaborativa e de base fortaleceu a estrutura correcional da Codevasf, promovendo uma administração pública mais íntegra e eficiente.

2.4. Método de implementação *top-down* e *bottom-up* e os burocratas da Codevasf

A implementação de políticas públicas na Codevasf pode ser analisada por meio de dois métodos principais: *top-down* e *bottom-up*. O método *top-down* envolve o desenvolvimento e a aplicação de políticas a partir das autoridades centrais, seguindo uma hierarquia definida. Isso garante uma implementação eficiente e coerente, mas pode resultar em falta de flexibilidade e na exclusão das necessidades locais, levando a uma possível resistência das comunidades afetadas.

Por outro lado, o método *bottom-up* foca no desenvolvimento das políticas a partir das necessidades e perspectivas das bases, incentivando a participação ativa dos grupos locais no processo de tomada de decisões. Esse método aumenta a legitimidade e a aceitação das políticas, garantindo que sejam adaptadas às especificidades de cada região. No entanto, a coordenação pode ser mais complexa e algumas comunidades podem resistir a mudanças, especialmente se forem percebidas como imposições externas.

Na Codevasf, embora a implementação *top-down* seja predominante devido à estrutura hierárquica da organização, o método *bottom-up* vem ganhando espaço. Isso é especialmente importante para reduzir o distanciamento entre os que operacionalizam as ações e os estrategistas da companhia, garantindo que as políticas sejam mais relevantes e eficazes.

A implementação do Modelo de Maturidade Correcional pela Corregedoria da Codevasf exemplifica a predominância do modelo *bottom-up*. A proposta de aderência ao modelo surgiu das bases, a partir de reuniões e documentos técnicos que destacaram a necessidade de uma reestruturação correcional.

Esse processo *bottom-up* na Codevasf teve sucesso ao demonstrar à Alta Gestão a importância de uma unidade correcional estruturada e organizada, capaz de enfrentar irregularidades e promover a integridade. A participação ativa de todos os níveis hierárquicos, desde os analistas, passando pelos BMEs até a Alta Gestão, foi fundamental para garantir a eficácia e a aceitação das novas políticas correcionais por todos os empregados. Assim, a Codevasf conseguiu criar um ambiente de governança mais participativa, alinhando suas políticas às ne-

cessidades que o Modelo de Maturidade Correcional estabelece.

3. MODELO DE MATURIDADE CORRECIONAL – CRG-MM

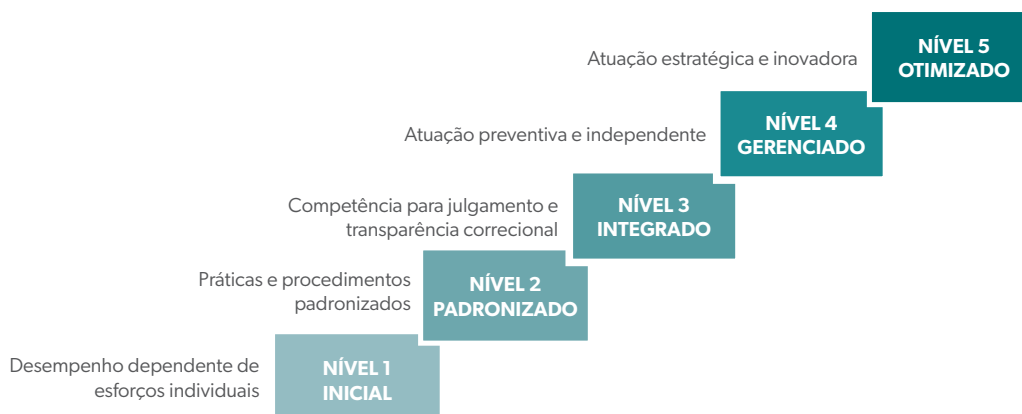
3.1. Referencial teórico do Modelo de Maturidade Correcional

O Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) é uma ferramenta significativa no fortalecimento da integridade pública e no combate à corrupção no Poder Executivo Federal. Nos últimos anos, houve avanços importantes em mecanismos institucionais, como o IA-CM e CRG-MM, além da criação de marcos legais, como a Lei Anticorrupção. A mobilização da sociedade civil em prol da transparência e prestação de contas tem sido crescente, reforçando o compromisso com uma gestão pública ética e responsável às demandas sociais.

O CRG-MM foi introduzido como parte do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor) pela Corregedoria-Geral da União. Este modelo estabelece novos paradigmas de atuação para órgãos e entidades, desafiando dirigentes e gestores a liderarem mudanças necessárias nos procedimentos e na cultura institucional. O CRG-MM permite avaliar o nível de maturidade das unidades correcionais (UCs), oferecendo flexibilidade para adaptação às especificidades de cada contexto, sem limitar os gestores a um conjunto predefinido de soluções.

Em 2020, a CGU iniciou a 1ª Rodada de Autoavaliação utilizando o CRG-MM para aprimorar a atuação das Unidades Setoriais de Correição (USCs). O modelo é estruturado em cinco níveis progressivos de desempenho e características, cada um subdividido em quatro elementos. Esta abordagem holística permite identificar áreas de excelência e oportunidades de melhoria em cada estágio, facilitando a evolução contínua das práticas correcionais.

O referencial teórico do CRG-MM fornece um guia claro para as USCs entenderem e medirem sua própria maturidade correcional (figura 1). A análise dos níveis de maturidade, alinhada com as melhores práticas, proporciona uma visão abrangente do desenvolvimento correcional. Ao adotar esse modelo, a CGU equipa as USCs com ferramentas essenciais para aprimorar suas práticas, promovendo uma gestão pública cada vez mais ética, responsável e alinhada com os princípios democráticos.

FIGURA 1 – NÍVEIS DE MATURIDADE CORRECCIONAL - REFERENCIAL TEÓRICO CRG-MM

Fonte: CRG-MM 2.0 – Modelo de Maturidade Correcional - disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/ins-tucional/siscor/modelo-de-maturidade-correcional/modelo-de-maturidade-correcional-2.0>, acessado em 15/09/2025.

O Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM), introduzido para aprimorar a atuação das Unidades Setoriais de Correição (USCs), foi inspirado no Modelo de Maturidade de Auditoria Interna (IA-CM), desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA). Implementado na auditoria interna governamental do Poder Executivo federal pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2019, o IA-CM fornece uma estrutura fundamental para avaliar e aprimorar a capacidade das funções de auditoria interna nas organizações. Inspirado por este referencial teórico, o CRG-MM adota uma estrutura similar, estendendo sua aplicabilidade além do escopo da auditoria interna tradicional para abranger corregedorias.

A flexibilidade do IA-CM permite sua adaptação para corregedorias, promovendo a sinergia entre as funções de auditoria interna e corregedorias para otimizar processos de governança e controle interno. Assim, o IA-CM não só oferece uma estrutura de avaliação, mas também facilita a adaptação para diferentes contextos organizacionais, estendendo sua aplicabilidade para melhorar a maturidade e a eficácia das práticas correcionais nas instituições públicas.

3.2. Evidências e institucionalizações do CRG-MM

De acordo com o referencial teórico do Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM), publicado em 2022, o *Key Process Area* (KPA) ou o Macroprocesso Chave é elemento fundamental na construção da maturidade correcional de uma organização. Este elemento define as ações e condições necessárias que devem ser executadas e mantidas em determinado nível de maturidade, fornecendo a base para que as atividades correcionais progridam para o pró-

ximo estágio de desempenho. Cada novo nível alcançado exige a verificação de que os níveis anteriores foram integralmente implementados, garantindo o suporte necessário para o desempenho correcional alcançado (CGU, 2022).

Os KPAs funcionam como blocos de construção, orientando as ações correcionais e estabelecendo as bases conceituais para a evolução da organização na escala de maturidade. Eles definem as atividades e condições essenciais para o progresso, estabelecendo uma correlação intrínseca entre a implementação bem-sucedida e a sustentação do desempenho correcional ao longo dos diferentes níveis. A certificação da execução integral dos níveis anteriores é, portanto, uma exigência metodológica importante para assegurar a consistência e integridade do processo de desenvolvimento da maturidade correcional organizacional.

O KPA configura-se como um conjunto de práticas estratégicas a serem adotadas e institucionalizadas pela organização. A implementação dessas práticas visa alcançar os resultados ou padrões de desempenho preconizados nos objetivos específicos de cada macroprocesso-chave. Assim, a abordagem por KPAs não apenas orienta a definição de metas de maturidade, mas estabelece uma estrutura operacional clara para a consecução eficiente e consistente dessas metas, garantindo um avanço ordenado e sustentável na maturidade correcional organizacional. Cada organização tem autonomia para estabelecer as melhores soluções para a implementação de cada atividade essencial, adaptando-as ao contexto e à cultura da instituição (CGU, 2022).

A autonomia da atividade correcional na institucionalização de um KPA varia conforme o nível

de maturidade e o elemento específico. KPAs relacionados a “Governança e Relacionamento Organizacional” e aqueles nos níveis mais altos da matriz demandam maior articulação e negociação com partes interessadas internas e externas, reduzindo o controle direto da atividade correcional sobre as condições necessárias à institucionalização desses macroprocessos-chave. Por outro lado, KPAs nos níveis mais baixos da matriz, devido ao seu papel estruturador, inserem-se predominantemente em um espectro de maior governabilidade e independência da atividade correcional, facilitando sua implementação e institucionalização.

A validação da maturidade correcional está intrinsecamente ligada à apresentação de evidências concretas relacionadas à institucionalização efetiva dos macroprocessos-chave. Estas evidências, essenciais para demonstrar que a organização integrou práticas sustentáveis no respectivo patamar de maturidade, podem incluir documentos, entrevistas, indicadores, levantamentos amostrais, entre outros elementos que confirmam a implementação efetiva das atividades essenciais. Nesse processo, é indispensável incorporar à cultura institucional os padrões e resultados que constituem os objetivos do macroprocesso-chave, promovendo a institucionalização plena do KPA.

A metodologia de avaliação do CRG-MM baseia-se na coleta de evidências específicas relacionadas a dois aspectos:

- **1. Existência do KPA:** Confirma o cumprimento integral de todas as atividades essenciais associadas ao KPA, traduzindo-se em procedimentos e práticas alinhados aos objetivos específicos do KPA e adaptados ao contexto da Unidade Correcional (UC).
- **2. Institucionalização do KPA:** Requer a apresentação de evidências que demonstrem a incorporação efetiva do KPA na cultura da atividade correcional, assegurando que os procedimentos e práticas associados ao KPA sejam sustentados, repetíveis e conformes aos padrões e resultados esperados para o macroprocesso-chave.

Em suma, a metodologia de avaliação do CRG-MM busca evidências que vão além da mera existência formal dos KPAs, visando verificar a incorporação real e duradoura desses elementos na cultura organizacional, garantindo a eficácia e sustentabilidade das práticas correcionais em cada nível de maturidade.

4. REESTRUTURAÇÃO DA CORREGEDORIA DA CODEVASF E O CRG/MM

4.1. Codevasf: história

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) desempenha um papel fundamental nas bacias hidrográficas onde atua, dedicando-se principalmente a fomentar e impulsionar o desenvolvimento regional. Fundada em 1974, a Codevasf tem desempenhado um papel vital na expansão das oportunidades econômicas e sociais, com o objetivo de reduzir as disparidades nos indicadores socioeconômicos entre as diferentes regiões do Brasil.

No âmbito do desenvolvimento sustentável, a Codevasf realiza um expressivo conjunto de obras e iniciativas. A implantação de perímetros de irrigação, a revitalização de bacias hidrográficas e a execução de projetos como esgotamento sanitário, controle de processos erosivos e destinação adequada de resíduos sólidos evidenciam a abordagem abrangente da Codevasf. Adicionalmente, a oferta de água para usos diversos, a melhoria da navegabilidade e o apoio às atividades produtivas locais consolidam seu comprometimento com o desenvolvimento integral das comunidades sob sua responsabilidade.

Para tanto a Codevasf emerge como um agente transformador na execução de obras e ações e na promoção de um desenvolvimento regional sustentável. Suas práticas alinhadas às melhores estratégias de planejamento, aliadas à capacidade de adaptação e às parcerias construídas ao longo do tempo, consolidam a Codevasf como protagonista relevante na busca por uma gestão eficaz e equitativa dos recursos hídricos e no impulso ao progresso socioeconômico das regiões sob sua influência.

4.2.1. Evolução da estrutura da Corregedoria da Codevasf até o CRG/MM

A compreensão do atual papel desempenhado pela Corregedoria, na Codevasf, requer um exame do histórico da atividade correcional, destacando como o setor se modernizou ao longo dos anos. Em 2005, um marco foi estabelecido com a publicação do Decreto nº 5.480, que deu origem ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). Sob a liderança da Controladoria Geral da União (CGU), o SISCOR emergiu como um componente central, delineando diretrizes para as atividades correcionais no âmbito do Poder Executivo Federal, focando na investigação, instauração e condução de processos

disciplinares, consolidando uma abordagem mais estruturada nessa esfera.

Até 2017, a atividade correcional na Codevasf era desempenhada por uma assessoria da Presidência, exercendo o poder hierárquico do gestor, mas carecia de autonomia, sendo conduzida de maneira incipiente por assessores designados, sem padronização, estrutura física adequada ou equipe mínima necessária. A partir de 2018, o Estatuto Social e o Regimento Interno da Codevasf foram alterados, permitindo que a Corregedoria se tornasse uma unidade orgânica da instituição, vinculada à presidência. Essa mudança estrutural ampliou consideravelmente o escopo de atuação da Corregedoria, gerando-lhe autonomia técnica e decisória.

A necessidade de adaptação às novas exigências legais e às demandas sociais levou a Codevasf a revisar e fortalecer seus mecanismos de controle e integridade. A Corregedoria, como parte integrante desse processo, teve que repensar suas práticas e procedimentos, buscando alinhar-se aos novos padrões e diretrizes estabelecidos. Essa mudança de paradigma não apenas impulsionou a modernização da Corregedoria, mas também reforçou a importância da transparência, da ética e da responsabilidade na gestão pública. Sob essa nova configuração, a Corregedoria assumiu responsabilidades mais abrangentes, sendo encarregada das ações preventivas, instauração de procedimentos investigativos e continuidade nas orientações dos procedimentos acusatórios.

No ano de 2020, a Controladoria Geral da União (CGU) lançou o Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) visando padronizar as Unidades Setoriais Correcionais do Poder Executivo Federal. A Corregedoria da Codevasf aderiu a este programa, desencadeando uma reestruturação profunda pautada por um planejamento claro, centrado no monitoramento e gestão das ações necessárias para o processo de estruturação. Essa adesão resultou em alterações substanciais no Regimento Interno e no Estatuto da Codevasf, estabelecendo unidades de governança vinculadas diretamente ao Conselho de Administração (Consad). Esse reposicionamento organizacional foi fundamental para efetivar as mudanças propostas pelo programa da CGU, elevando a Corregedoria ao status de unidade de Correição Estruturada.

4.3. Processo de reestruturação por meio do CRG/MM

A reestruturação da Corregedoria representou um processo gradual e multifacetado que ocorreu

entre os anos de 2020 e 2022, caracterizado por uma abordagem visando fortalecer os procedimentos disciplinares e promover a integridade institucional. Essa iniciativa abrangente foi desdobrada em três eixos distintos: processos, pessoas e normativos.

O eixo de processos é o alicerce dos esforços de reestruturação, visando otimizar e refinar os fluxos de trabalho internos e procedimentos na Corregedoria. Por meio do exame do fluxo de entrada e análise dos processos existentes, foram identificados e corrigidos ineficiências e gargalos nos processos até então executados na unidade correcional, abrindo caminho para a implementação de procedimentos simplificados e padronizados. Após a identificação dos fluxos de trabalho existentes, foram adotadas medidas de reestruturação alinhadas às exigências estabelecidas pelo CRG-MM, visando alcançar os Key Process Areas (KPAs) do Nível 2, ou seja, o Nível Padronizado.

O segundo eixo observado foi o de pessoas, enfrentando desafios como quantitativo, capacitação e retenção de pessoas. Reconhecendo o papel indispensável do capital humano na promoção da excelência organizacional e da conduta ética dentro da Corregedoria, os esforços foram direcionados para a gestão de pessoas, desenvolvimento de suas capacidades e iniciativas de desenvolvimento profissional. Até o final de 2020, a unidade correcional contava com apenas três empregados para uma estatal de mais de 1.800 empregados. Essa realidade começou a mudar à medida que o modelo de maturidade foi apresentado à alta gestão da estatal, resultando em um aumento significativo de quadro, atualmente com nove empregados.

O processo de capacitação de profissionais para atuar na atividade correcional envolve um período prolongado de preparação técnica, com a média de um ano para adquirir maturidade técnica. Este processo é contínuo devido ao volume de atualizações normativas anuais, que geram alterações constantes na rotina da unidade e causam impacto direto nos documentos técnicos dos analistas. A retenção de profissionais também é um desafio, uma vez que a Corregedoria da Codevasf não dispõe de política de remuneração diferenciada e nem de funções gratificadas, o que contribui para uma alta rotatividade.

O eixo normativo abrange o desenvolvimento e a aplicação de sólidos arcabouços regulatórios e diretrizes éticas que regem as atividades da Corregedoria. Ao estabelecer normas claras e inequívocas de conduta e responsabilidade, aliadas a mecanismos de supervisão e aplicação, a Corregedoria

buscou instaurar uma cultura de transparência, integridade e prestação de contas em todos os níveis de sua atuação. A Norma de Apuração Correcional N-359 é o principal fruto deste eixo normativo, influenciando instrumentos estruturantes como o Regimento Interno e o Estatuto Social da Companhia. Essas alterações foram fundamentais para a maior autonomia da Corregedoria como unidade correcional estruturada, permitindo a instauração e o julgamento de procedimentos correcionais com maior independência. A criação do “Ato do Corregedor” representou uma inovação significativa na instituição, por meio do qual foi possível a materialização da maior autonomia conferida ao Corregedor.

4.4. Desafios enfrentados na implementação do CRG/MM

A implementação do Modelo de Maturidade Correcional (CRG/MM) trouxe à tona diversos problemas estruturantes e estratégicos para a Codevasf. A aderência normativa ao modelo se apresentou como uma das maiores complexidades, pois envolveu múltiplas áreas internas e uma mudança no escopo de competências. A Corregedoria, que anteriormente carecia de autonomia para instaurar seus próprios procedimentos investigativos ou acusatórios, passou a centralizar todos esses processos.

Essa reconfiguração do papel da Corregedoria exigiu ajustes operacionais e uma revisão dos protocolos e práticas institucionais relacionadas à gestão de conflitos e promoção da ética e integridade organizacional. O Modelo de Maturidade Correcional mostrou-se essencial para aprimorar os mecanismos de controle interno e fortalecer a cultura de conformidade e responsabilização na Codevasf. Para contornar a possível perda de competências do Diretor-Presidente da estatal, a Corregedoria adotou medidas de transparência, elaborando relatórios semestrais das atividades correcionais. Isso permitiu que o gestor máximo acompanhasse a produtividade e eficiência da Corregedoria por meio do Conselho de Administração.

A formação de uma equipe de trabalho capacitada foi outro desafio significativo durante a implementação do modelo de maturidade. A escassez de mão de obra qualificada na área correcional e o baixo interesse pela carreira dificultaram a reestruturação. A Corregedoria lançou uma campanha interna de sensibilização para atrair e formar profissionais capacitados, com o apoio da alta administração, que promoveu o processo interno de recrutamento e viabilizou a mobilização prioritária de pessoal interessado na área correcional. Esse apoio institu-

cional contribuiu para atrair profissionais talentosos e comprometidos.

A morosidade nas fases internas para a alteração normativa e a mudança cultural decorrente foram desafios que ocorreram em tempos diferentes, mas demandaram tempo e persistência. Desde as manifestações técnicas até a publicação efetiva dos normativos internos, transcorreram aproximadamente três anos. A mudança cultural, por sua vez, foi um processo multifacetado e complexo, envolvendo a conscientização dos colaboradores e o desenvolvimento de novas práticas e procedimentos. O aumento na aplicação de penalidades e as campanhas de prevenção realizadas entre 2020 e 2022 indicaram uma postura mais rigorosa em relação à ética e conformidade.

Essa mudança na cultura organizacional é um sinal de que a Codevasf está adotando uma postura mais proativa na promoção da integridade e ética. As campanhas e ações de prevenção demonstram o esforço da organização em fortalecer a governança corporativa e prevenir irregularidades. A implementação do Modelo de Maturidade Correcional e os ajustes realizados têm contribuído para uma cultura de conformidade mais robusta, refletindo o compromisso da Codevasf com a integridade e transparência em suas operações.

4.5. Entrevistas semiestruturadas para esclarecer aspectos da implementação

Metodologia

As entrevistas semiestruturadas foram escolhidas para oferecer uma investigação mais aprofundada e contextualizada das perspectivas dos participantes sobre a reestruturação da Corregedoria. Os entrevistados foram divididos em três grupos:

- **1. Burocratas de Alto Escalão:** Diretor-presidente e Diretores de área.
- **2. Burocratas de Médio Escalão:** Gerentes-executivos, Gerente de Planejamento, Gerente de Gestão de Pessoas, Chefe da Auditoria Interna, Ouvidoria, Corregedoria e Chefe da Secretaria de Riscos e Integridade.
- **3. Burocratas de Rua:** Analistas e técnicos da Corregedoria.

Foram realizadas 15 entrevistas, agendadas e conduzidas em salas apropriadas, com duração média de 30 minutos cada. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos participantes.

O roteiro da entrevista incluía:

- 1. Perspectiva sobre a reestruturação da Corregedoria.
- 2. Fatores que contribuíram para o processo de reestruturação (normativos ou de gestão).
- 3. Observação de melhorias resultantes da reestruturação ou penalidades.
- 4. Identificação de pontos de maturidade.
- 5. Áreas que ainda precisam de melhorias.
- 6. Avaliação da modificação da cultura organizacional (escala de 0 a 10).
- 7. Avaliação das políticas de prevenção implementadas (escala de 0 a 10).
- 8. Percepção das mudanças promovidas pela Corregedoria (escala de 0 a 10).
- 9. Impacto da Corregedoria na promoção da cultura da integridade (escala de 0 a 10).
- 10. Impacto da Corregedoria nos empregados (escala de 0 a 10).

4.5.1. Resultados obtidos e constatações

Os principais resultados obtidos e constatações no processo de implementação do Modelo de Maturidade Correcional na Codevasf são:

- Reconhecimento da Reestruturação pelos empregados e gestores;
- Força Normativa e Gestão alinhadas no mesmo objetivo de promover uma nova atividade correcional na instituição;
- Campanhas e Reuniões em todas as áreas e Superintendências Regionais;
- Maturidade, Percepções e Pontuações sobre a atividade correcional na Codevasf,
- Resistência e Adaptação durante a implementação;
- Oportunidades de Melhoria com surgimentos de novas janelas de oportunidades ao longo da implementação;
- Reconhecimento da Alta Gestão e
- Impacto estruturante do Modelo de Maturidade Correcional na cultura organizacional da companhia.

A normatividade foi a identificação mais presente entre os grupos de entrevistados, ou seja, haver um normativo que impulse a reestruturação é muito importante aos olhos deles. Segundo a maioria dos Burocratas de Médio Escalão, a força normativa embasa a discussão de gestão, forçando a aderência, o que faz com que a máquina se movimente. Todavia, se essa força vem alinhada com o interesse de mudança, ocorre uma convergência que propicia um ambiente mais favorável aos processos de mudanças.

As entrevistas ressaltam que, embora as penalidades tenham papel de destaque no processo natural de publicização dos procedimentos correcionais, não foram as que mais chamaram a atenção dos entrevistados como atuação da Corregedoria. O que mais se destacou foram as campanhas e as reuniões de aproximação desenvolvidas pela Corregedoria nas áreas. Como um Burocrata de Médio Escalão aponta, “acredito que nunca tinha visto uma ação de enfrentamento tão focal quanto às reuniões dirigidas que foram nas salas e falaram sobre a atividade da Corregedoria, eu mudei totalmente minha forma de ver e entender o que a Corregedoria faz”.

Todos os grupos de entrevistados identificaram pontos de maturidade na Corregedoria, localizados nas estruturas dos processos correcionais, nas conduções dos processos disciplinares, na promoção da prevenção de irregularidades por meio de campanhas, na condução dos TACs, sempre com menção de destaque para melhorias no processo de prevenção de ilícitos e de comunicação a todos os empregados e gestores acerca das ações da Corregedoria. Embora identifiquem melhoria na maturidade correcional, todos identificam que é um processo que ainda requer muitos aprimoramentos.

Esse panorama revela uma visão detalhada e abrangente sobre os impactos e a eficácia da reestruturação da Corregedoria, destacando áreas de sucesso e oportunidades para melhorias contínuas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reestruturação da Corregedoria da Codevasf por meio do Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM) foi um processo complexo e abrangente, que envolveu uma abordagem estratégica e colaborativa, engajando diversos atores-chave em todas as fases do processo. Desde os burocratas de nível operacional até os de médio e alto escalão, cada um desempenhou um papel fundamental na definição e implementação das mudanças necessárias para fortalecer a integridade, transparência e eficiência operacional da Corregedoria.

O estudo constatou que o cerne da reestruturação da Corregedoria da Codevasf estava no compromisso de promover uma cultura correcional focada na prevenção e na integridade, utilizando uma estratégia *bottom-up*.

A abordagem da estratégia por meio de processos, pessoas e normativos, buscando a padronização exigida pelo Modelo de Maturidade, redeseñhou a estrutura da Corregedoria como uma força

proativa na promoção da ética e na prevenção de irregularidades dentro da Codevasf. Com uma abordagem colaborativa e orientada para resultados, a reestruturação não apenas fortaleceu os processos disciplinares e normativos, mas também ressignificou a credibilidade da Corregedoria, consolidando seu papel como um agente de mudança positiva e responsável dentro da organização.

Além do diagnóstico de como o processo ocorreu e como os agentes atuaram, o estudo abre várias portas para pesquisas futuras e ações propositivas que podem gerar oportunidades de aprimoramento. Uma crítica construtiva que pode ser levantada é a necessidade de garantir uma comunicação mais aberta e transparente durante o processo. Embora tenha havido uma abordagem gradual e sequencial para envolver os diversos atores, pode haver áreas onde a comunicação não foi eficaz.

O mapeamento dos pontos críticos de alteração normativa, considerando que a pesquisa constatou que este foi um dos principais desafios enfrentados pela Corregedoria, junto com a escassez de pessoal qualificado, pode minimizar o tempo de trâmite do processo de alteração normativa. Identificar e docu-

mentar as principais discussões e zonas críticas de entendimento sobre conceitos jurídicos não consolidados pode agilizar esse processo. Além disso, é imprescindível manter um compromisso contínuo com a melhoria e evolução da Corregedoria, reconhecendo que a reestruturação é apenas o primeiro passo em uma jornada de transformação contínua.

Com o advento do CRG-MM 3.0 pela CGU, novas diretrizes foram incorporadas aos KPAs, ensejando a ampliação das oportunidades de acesso aos níveis de maturidade. Isso demonstra que o modelo é dinâmico e exige das unidades setoriais de correição uma constante atualização e manutenção dos conhecimentos. Diante desses desafios e oportunidades, é fundamental abordar as críticas construtivas de forma proativa, estar aberto a feedbacks e sugestões de melhorias, e buscar constantemente novas estratégias e práticas para aprimorar as atividades correcionais da Codevasf. Ao fazê-lo, a Corregedoria fortalece sua posição como um pilar fundamental na cultura da integridade, da ética e da governança corporativa, contribuindo para o sucesso e sustentabilidade da instituição a longo prazo.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(Edição especial comemorativa).
- Avritzer, L., & Filgueiras, F. (2011). Corrupção e controles democráticos no Brasil. CEPAL Escritório no Brasil; IPEA.
- Brasil. (2013, 1 de agosto). *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm
- Brasil. (2014, 29 de maio). *Estatuto da Codevasf*. <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/estatuto-regimentos-politicas-e-regulamentos/estatuto/estatuto-social-da-codevasf.pdf>
- Brasil. (2019, 8 de agosto). *Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-agosto-de-2019-210039570>
- Brasil. (2020). Fórum: O controle no combate à corrupção 2020. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64465/1/Forum_CGU_BCB.pdf
- Brasil. (2022, abril). *Referencial Técnico da CRG-MM*. <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/acoes-e-programas/siscor/modelo-de-maturidade-correcional-cgm>
- Brasil. (2022, 10 de março). *Norma de Apuração Correcional N-359*. <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/normas-rotinas-procedimentos/normas/gestao-de-pessoas/359-norma-de-apuracao-correcional.pdf>
- Brasil. (2022, 19 de maio). *Regimento Interno da Codevasf [Versão atualizada]*. <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/estatuto-regimentos-politicas-e-regulamentos/regimentos/regimento-interno-da-codevasf.pdf>
- Brasil. (2023, julho). *Nota Técnica nº 1641/2023/CGSSIS/DICOR/CRG*. <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/acoes-e-programas/siscor/sistema-de-correicao-do-poder-executivo-federal/NT-1641-2023>
- Brodin, E. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949.
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (2015). *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e desempenho*. Enap.
- Chado, A. R. M. (2015). Potencializando um grupo de terceira idade de uma comunidade rural. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 49(1), 96–103.

- Chizzotti, A. (2006). *Pesquisa em ciências humanas e sociais* (8ª ed.). Cortez.
- Filgueiras, F. (2008). Corrupção, democracia e legitimidade. Editora UFMG.
- Kaufmann, D. (2003). Rethinking governance: Empirical lessons challenge orthodoxy [Discussion draft]. The World Bank.
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3).
- Lewin, K. (1978). Problemas de dinâmica de grupo (p. 216). Cultrix.
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101–110.
- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1981). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. *Michigan Law Review*, 79(4), 811.
- Manzini, E. J. (1990/1991). A entrevista na pesquisa social. *Didática*, 26/27, 149–158.
- March, J. G. (2009). Como as decisões realmente acontecem: Princípios de tomada de decisões. Editora Leopardo.
- Margheritis, A., & Pereira, A. W. (2007). The neoliberal turn in Latin America: The cycle of ideas and the search for an alternative. *Latin American Perspectives*, 34(3), 25–48.
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: Executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551–1573.
- Oliveira, V., & Abrucio, F. (2018). Burocracia de médio escalão e diretores de escola: Um novo olhar sobre o conceito. In R. Pires, G. Lotta, & V. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (Cap. 8). Ipea.
- Pires, R. (2009). Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: Fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, 52(3), 735–769.
- Pires, R. (2018). O trabalho na burocracia de médio escalão e a sua influência nas políticas públicas. In R. Pires, G. Lotta, & V. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 185–206). Ipea.
- Scott, J. C. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, 63(4).
- Spinelli, M., & Avritzer, L. (2008). Corrupção: Ensaio e críticas. Editora UFMG.
- The Institute of Internal Auditors. (n.d.). Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the public sector: IA-CM assessment tool. <https://www.theiia.org/en/promotions/bookstore/IA-CM/>
- Thiollent, M. (2000). Metodologia da pesquisa-ação. Cortez.
- Triviños, A. N. S. (1987). Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação. Atlas.
- Yin, R. K. (2005). Estudo de caso: Planejamento e métodos (3ª ed.). Bookman.



Adalberto Marques Arêdes Teixeira Almeida

adalberto.almeida@codevasf.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4449-2780>

Companhia de Desenvolvidos dos Vales do São Francisco e Parnaíba – Codevasf

Empregado público, administrador e advogado, atua como Chefe da Unidade Especial de Admissibilidade e Investigação e Corregedor-Substituto na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), onde exerce o cargo de Analista em Desenvolvimento Regional. Mestre em Administração Pública (2024) pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), especialista em Gerenciamento de Projetos (2020) pelo Instituto PROMINAS, bacharel em Administração de Empresas com ênfase em Sistemas de Informação (2006) pela Faculdade Estácio de Sá – Juiz de Fora, e bacharel em Direito (2022) pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

Considerações sobre ética, correição e responsabilização administrativa no combate à corrupção no serviço público federal brasileiro¹

Considerations on ethics, disciplinary oversight, and administrative accountability in combating corruption in the brazilian federal public service

Consideraciones sobre ética, función disciplinaria y responsabilidad administrativa en la lucha contra la corrupción en el servicio público federal brasileño

Francisca Maria de Oliveira da Silva, Maria Carolina Carvalho Motta, Maxvânia Silva Costa e Murilo Chaves Vilarinho

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.819>

Resumo: Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa exploratória e documental sobre o combate à corrupção no Brasil com foco na responsabilização administrativa de agentes públicos, especialmente nos aspectos éticos e disciplinares. Para tanto, são analisados os avanços da legislação anticorrupção e das normativas relacionadas à ética e à responsabilização administrativa de servidores públicos nesse contexto após a Constituição Federal de 1988. Conclui-se que as condutas desviantes causam violações de preceitos morais, além de prejuízos aos cofres públicos, e que a responsabilização de agentes públicos corruptos pode e deve ocorrer nos campos éticos e correccionais, de acordo com os trâmites e as normativas pertinentes.

Palavras-chave: Ética; Correição; Corrupção.

Abstract: This article reports on exploratory and documentary research on anti-corruption efforts in Brazil, emphasizing the administrative *accountability* of public agents in ethical and disciplinary aspects. It examines the evolution of legislation and regulations, particularly after the 1988 Federal Constitution, and highlights that deviant conduct breaches moral principles and harms the public treasury. It is considered that deviant conduct not only violates moral principles but also causes financial harm to the public treasury. Therefore, the *accountability* of corrupt public agents can and should occur within ethical and disciplinary frameworks, in accordance with the procedures and regulations established by the system.

Keywords: Ethics; Disciplinary Oversight; Corruption.

Resumen: Se presentan los resultados de una investigación exploratoria y documental sobre la lucha contra la corrupción en Brasil, enfocándose en la responsabilidad administrativa de los agentes públicos en aspectos éticos y disciplinarios. Se analizan los avances legislativos y normativos, especialmente después de la Constitución Federal de 1988, destacando que las conductas desviadas violan preceptos morales y causan perjuicios al erario. La responsabilización de los agentes corruptos debe darse en los ámbitos ético y correccional, conforme a los procedimientos y normativas del sistema.

Palabras clave: Ética; Inspección; Corrupción.

1 Artigo submetido em 02/07/2025 e aceito em 09/09/2025.

1. INTRODUÇÃO

Pesquisas sobre corrupção no Brasil se baseiam com frequência na percepção da população e dos servidores públicos sobre esse fenômeno, sem análises mais complexas. Embora se registrem alguns avanços do Estado brasileiro nos procedimentos correicionais, situações noticiadas corriqueiramente na mídia dão a sensação de que pouco se progrediu nesse sentido.

Nesse contexto, este artigo identifica e descreve o modo pelo qual a Administração Pública Federal tem agido no enfrentamento dos casos de corrupção no serviço público federal. Especificamente, aborda os aspectos éticos e os instrumentos disciplinares da responsabilização administrativa de agentes públicos com comportamentos classificados como corruptos.

Este estudo, de caráter exploratório, destaca instrumentos estatais que possibilitam o combate à corrupção no serviço público federal, com ênfase nos aspectos éticos e nos processos disciplinares de responsabilização administrativa de agentes públicos. Para isso, adotou-se a pesquisa documental (Gil, 2008), utilizando-se fontes primárias e secundárias que ainda não passaram por análise acadêmica sistemática ou que podem ser reinterpretadas conforme os objetivos da investigação. O conjunto do material utilizado adveio de coleta de dados em bases públicas e repositórios institucionais, incluindo normativas e publicações de órgãos oficiais da Administração Pública Federal.

A natureza do estudo é qualitativa, ancorada pelas técnicas da análise documental. Segundo Yin (2016, p. 28), a pesquisa qualitativa busca compreender o significado das experiências humanas no contexto em que ocorrem, considerando variáveis sociais, históricas e culturais. Seu diferencial está em captar, descrever e explicar as interpretações construídas pelos participantes, articulando acontecimentos e conceitos teóricos sedimentados ou emergentes. Por isso, importa o aspecto longitudinal deste estudo, que abrange o período entre a Constituição Federal de 1988 e os dias atuais, ou seja, trata-se de uma análise de continuidade das medidas anticorrupção adotadas pelo Brasil ao longo de mais de três décadas.

Ademais, o referencial teórico encontra-se ancorado em artigos científicos de relevante contribuição para a prática profissional nos campos temáticos investigados (Bispo, 2022). Assim, priorizaram-se produções acadêmicas das áreas de Administração

e Administração Pública selecionadas pelos descritores “ética no serviço público”, “corrupção”, “conduta funcional”, “gestão pública” e “responsabilização administrativa”.

O estudo apresenta relevância acadêmica pelo impacto na ampliação do arcabouço teórico sobre a compreensão dos avanços da agenda anticorrupção pela Administração Pública federal e por contribuir para futuras pesquisas sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

2. A AGENDA ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

A corrupção compromete a integridade e a eficiência das instituições, além de enfraquecer a confiança da população no Estado. Isso ocorre porque a prática de desvio de recursos públicos ou mesmo sua má utilização implicam o não atendimento eficiente das necessidades da sociedade, causar desigualdades e prejudicar o desenvolvimento do país. Esse fenômeno se manifesta mediante transações ou trocas entre agentes corruptores e corruptíveis, especialmente por meio do oferecimento de recompensas a agentes públicos em troca de ações que favoreçam interesses particulares. Tal comportamento nocivo envolve simultaneamente dimensões legais e éticas, desafiando os princípios fundamentais que regem as sociedades democráticas (Bobbio et al., 1998; Sadek, 2019).

Antes dos anos 1980, o fenômeno da corrupção recebia escassa atenção tanto nos círculos acadêmicos quanto nas agendas das organizações internacionais, ou seja, não era reconhecido como temática relevante no debate público global. O tema ganhou relevância a partir da década de 1990 (Moares, 2024), quando organismos globais passaram a reconhecer a corrupção como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico, social e sustentável (Organização dos Estados Americanos [OEA], 1996).

Registra-se que, em 29 de março de 1996, a OEA aprovou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, cujo texto evidencia os impactos negativos da corrupção na democracia, na governança, na justiça e nos desenvolvimentos econômico e social, além de ressaltar a necessidade de cooperação internacional e do compromisso com normas e princípios globais. Essa convenção propõe aos Estados-membros a implementação de medidas concretas para o enfrentamento da corrupção (OEA, 1996).

No ano seguinte, em 17 de dezembro de 1997, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aprovou a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Moraes, 2024). Considerada um marco normativo internacional no enfrentamento da corrupção transnacional, esta convenção estabelece como objetivos centrais a prevenção e o combate ao suborno de agentes públicos estrangeiros em operações de comércio internacional por meio de diretrizes que preveem a criminalização desse delito, a cooperação jurídica entre os países signatários e a adoção de medidas dissuasórias por parte das empresas (Controladoria-Geral da União [CGU], 2016).

Nesse contexto, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais definiu que os Estados signatários devem criminalizar atos ou tentativas de corrupção que envolvam funcionários públicos estrangeiros que, “direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções públicas, realizem ou dificultem transações na condução de negócios internacionais” (CGU, 2016, p. 6). De modo semelhante, determinou a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção contra funcionários públicos estrangeiros mediante a aplicação de penas efetivas, proporcionais e dissuasivas, ampliando assim o combate à corrupção para a esfera administrativa (CGU, 2016).

No início dos anos 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) implementou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), com o objetivo de tornar as ações de prevenção e combate à corrupção mais eficientes e eficazes, por meio de cooperação internacional e de assistência técnica, visando à promoção da integridade, à responsabilização e à gestão adequada dos assuntos e dos bens públicos. Entre as determinações, destacam-se os capítulos II e III, que detalham medidas institucionais que os Estados devem adotar para promover transparência, integridade e *accountability* no serviço público, como a implementação de sistemas de controle interno, a exigência de declaração de patrimônio por agentes públicos e a criação de mecanismos de participação social (ONU, 2003).

Assim, a UNCAC recomenda que o acesso a cargos públicos respeite critérios de meritocracia e que haja códigos de conduta que norteiem a atuação dos servidores e reduzam eventuais conflitos de interesse, com igual incentivo à modernização da gestão pública mediante processos licitatórios

transparentes e fiscalização de recursos estatais. Além disso, determina a criminalização de condutas corruptas, incluindo suborno, peculato, tráfico de influência e lavagem de dinheiro, com penas efetivas, proporcionais e dissuasórias, aplicáveis tanto a pessoas físicas quanto jurídicas (ONU, 2003).

Especificamente no Brasil, a adesão à agenda internacional anticorrupção ganhou força com a promulgação da Constituição Federal de 1988, atrelada à percepção da população de que a corrupção alcançou níveis sistêmicos no país (Sacramento & Pinho, 2018). Assim, pensando em combater práticas corruptivas de agentes públicos e privados, os legisladores incorporaram ao texto da Carta Magna dispositivos para fortalecer o controle da Administração Pública sobre atos corruptos, ampliando os mecanismos de fiscalização e responsabilização dos infratores (Pinho & Sacramento, 2009).

Desde então, o Brasil vem ampliando a capacidade estatal de apuração e de combate aos escândalos de corrupção. Os artigos 37 e 70 da Constituição Federal trataram de definir parâmetros éticos e operacionais para a gestão pública. O artigo 37 versa sobre os princípios fundamentais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicáveis a todos os entes e Poderes da federação. Em complemento, o artigo 70 institui um sistema de controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, e interno, realizado pelas unidades de cada Poder, com o objetivo de fiscalizar “a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade”, cuja obrigatoriedade de prestar contas se aplica a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU), criado em 1890 na estrutura do Governo Federal e, na época, responsável por garantir que o uso dos recursos públicos estivesse em conformidade com a legislação, especialmente no que diz respeito à receita e à despesa pública, teve suas competências e jurisdição ampliadas. A Constituição de 1988 lhe conferiu maior autonomia, tornando-o um órgão independente, auxiliar do Poder Legislativo. Essa mudança possibilitou que o TCU assumisse funções de controle externo da Administração Pública Federal, com atribuições regimentais para fiscalizar a

aplicação dos recursos públicos, examinar as contas do presidente da República e avaliar a legalidade e a legitimidade de atos administrativos e de contratos públicos. Assim, o Tribunal passou a realizar auditorias detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União e a propor a responsabilização de gestores públicos (TCU, 2022).

Nessa conjuntura, Matias-Pereira (2003) entende que o combate à corrupção, tanto no âmbito institucional quanto no cultural, ainda dependia de um aparato estatal que incluísse novas instituições de controle, mudanças na legislação, reformas profundas no sistema administrativo e o desenvolvimento de um consistente programa nacional que garantisse a transparência e a ética no país. É nesse embalo que foram criadas a Ouvidoria-Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno e a Corregedoria-Geral da União, posteriormente incorporadas à CGU. Embora integrasse a estrutura da Presidência da República, a CGU já tinha status ministerial, sendo dirigida pelo ministro de Estado do Controle e da Transparência (CGU, s.d.a.; Oliveira, 2021), com competência para fiscalizar a gestão pública e promover a transparência nas ações do Governo Federal.

Assim, hoje, através de auditorias e inspeções nos processos administrativos e nas finanças do governo, a CGU apura as denúncias de corrupção e irregularidades, e propõe medidas corretivas e sancionatórias quando necessário, garantindo que os recursos públicos sejam usados de maneira eficiente e dentro dos parâmetros legais (CGU, n.d.a).

Com o objetivo de ampliar o controle social sobre a gestão e sobre os recursos públicos no Brasil, a CGU criou em 2004 o Portal da Transparência do Governo. Ao longo de seus 20 anos de funcionamento, o Portal se consolidou, tanto nacional quanto internacionalmente, como uma ferramenta essencial no combate à corrupção, permitindo, entre outras funcionalidades, o acesso a dados integrados do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas, do Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas, do Cadastro Nacional de Empresas Punidas e do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CGU, n.d.b).

Além disso, a CGU atua na prevenção da corrupção e na promoção da integridade pública e privada, por meio do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR) e da Ouvidoria-Geral da União (Pinho & Sacramento, 2009; CGU, n.d.a).

O SISCOR foi instituído pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e é formado por um órgão

central, a CGU, e por unidades setoriais. Com esse sistema, a CGU exerce as funções de coordenação normativa e de supervisão técnica das atividades correicionais em âmbito federal, por meio da Corregedoria-Geral da União, enquanto as unidades setoriais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal atuam de forma descentralizada, instaurando e conduzindo procedimentos disciplinares previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, entre outras atribuições (Brasil, 2005; CGU, 2019).

Em outra frente, a legislação brasileira também precisou se adequar às proposições dos organismos internacionais. Inicialmente, os esforços se concentraram na apuração de desvios de conduta de agentes públicos. Buscou-se legislar sobre as vedações aos comportamentos considerados antiéticos e, principalmente, danosos ao erário e à imagem da Administração Pública. Nesse contexto, a Lei nº 8.112, de 1990, instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, dedicando alguns capítulos ao regime disciplinar e a como conduzir administrativamente a apuração de irregularidades cometidas por servidores públicos federais (Brasil, 1990b; Caiden & Valdés, 1998).

Também foi criada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que estabeleceu normas para responsabilizar servidores e agentes políticos por atos de improbidade que resultem em enriquecimento ilícito, danos ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública. As sanções administrativas preveem perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, proibição de contratar com o poder público e ressarcimento ao erário. A lei ainda prevê que as infrações sejam apuradas nos âmbitos civil e penal, por meio da atuação do Ministério Público (Brasil, 1992). Essa lei, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, passou por revisões ao longo desses anos e segue sendo referência no combate à corrupção.

A pressão internacional também fez com que o Brasil se tornasse signatário de muitas das recomendações relativas ao combate à corrupção (CGU, 2022b). Assim, foi assinado em 7 de outubro de 2002 o Decreto nº 4.410, que ratificou a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Brasil, 2002); depois, em 31 de janeiro de 2006, o Decreto nº 5.687, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Brasil, 2006). Esses atos foram importantes para que outras normativas relacionadas à responsabilização de agentes públicos e privados quanto a atos de corrupção surgissem no país.

Já o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, para combater o nepotismo, vedou a nomeação ou contratação de parentes de autoridades para cargos públicos em que haja vínculo de subordinação direta na Administração Pública Federal. Ao determinar que as nomeações sejam baseadas em critérios técnicos e meritocráticos, a normativa objetiva garantir a imparcialidade e a moralidade nas decisões administrativas, de forma a impedir o uso indevido da máquina pública para beneficiar interesses pessoais (Brasil, 2010).

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, estabeleceu limites entre os interesses de servidores e agentes públicos e sua atuação no âmbito do Poder Executivo federal ao coibir situações que causem benefício próprio ou de terceiros em detrimento do interesse público. Impõe ainda impedimentos posteriores à vacância do cargo público, proibindo a atuação em atividades ou a utilização de informações que tenham vinculação com a função pública exercida e que possam configurar conflito de interesse e, conseqüentemente, enriquecimento ilícito (Brasil, 2013a).

Complementarmente, o Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021, regulamentou a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação em audiências de agentes públicos do Poder Executivo federal, e instituiu o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo Federal (e-Agendas), específico para dar publicização aos compromissos e agendas públicos, com vistas a evitar conflitos de interesses e promover a transparência, a ética e o controle sobre a atuação dos agentes públicos no Governo Federal (Brasil, 2021b).

Nas relações contratuais entre o poder público e a iniciativa privada, o Brasil sancionou em 21 de junho de 1993 a Lei nº 8.666. A denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabeleceu critérios para as contratações de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública e definiu modelos de licitação como os principais meios de empenho dos recursos públicos, com ressalvas aos casos emergenciais, que preveem dispensa de licitação. Ao definir um protocolo para os processos licitatórios, a essa lei objetivava que os ritos fossem mais homogêneos e transparentes, capazes de garantir a ampla concorrência e, conseqüentemente, contratações mais vantajosas ao interesse público (Brasil, 1993). Entretanto, havia uma limitação normativa no escopo de sanções da Lei nº 8.666, de 1993, que responsabilizava especificamente as falhas cometidas por pessoas jurídicas

durante a execução contratual, sem considerar as demais fases das contratações públicas.

Esse problema foi contornado com a promulgação da Lei nº 12.846, em 1º de agosto de 2013, que possibilita a apuração e a responsabilização dos atos lesivos praticados por empresas contra a Administração Pública, com ênfase no combate à corrupção, e engloba as fases de estudo, contratação e execução dos serviços e obras públicos (CGU, 2022b; Lopes, 2023; Brasil, 2013b).

A Lei Anticorrupção (LAC), como ficou conhecida a Lei n. 12.846, de 2013, atende aos pressupostos da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, que, entre outros atos, determina que os Estados-membros criem mecanismos legais para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas (OEA, 1996; CGU, 2022b). A responsabilização administrativa de empresas que tentam burlar a legislação brasileira para se beneficiarem nas transações feitas com a Administração Pública pode ser considerada a grande inovação da LAC, que impõe sanções administrativas que ultrapassam a obrigação de reparação integral do dano causado ao erário, capazes de coibir a prática de atos corruptivos e de incentivar a integridade pública e privada. Nessa esfera, a regulamentação da responsabilização de entes privados ocorreu, inicialmente, pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, sendo substituído pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (Brasil, 2013b; Brasil, 2015; Brasil, 2022).

Em 1º de abril de 2021 foi sancionada a Lei nº 14.133, em substituição à Lei nº 8.666, de 1993. A Nova Lei de Licitações e Contratos preservou os princípios constitucionais da Administração Pública e acrescentou outros tão importantes como os princípios da probidade administrativa, do planejamento, da transparência, da eficácia, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. No tocante ao combate à corrupção, determina a implantação de programas de integridade pelas empresas vencedoras de grandes contratações, além de prever a responsabilização administrativa de licitantes e contratados que cometam infrações relativas aos processos licitatórios e de execução contratual previstas nesta lei, em conjunto com as previstas na LAC, independentemente da obrigação de reparar integralmente o dano causado ao poder público, reforçando o princípio da responsabilidade objetiva e a proteção ao erário (Brasil, 2021a).

3. ASPECTOS ÉTICOS E CORRECIONAIS DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ATOS DE CORRUPÇÃO PRATICADOS POR AGENTES PÚBLICOS

A corrupção é um problema mundial. O fenômeno está presente em diferentes países, independentemente de seu nível de desenvolvimento ou sistema político.

Instituições falhas em procedimentos de fiscalização e punição podem facilitar as práticas corruptas e criar oportunidades de ganhos ilícitos. Seus reflexos extrapolam o campo financeiro: afetam a confiança dos cidadãos nas instituições e nos valores morais compartilhados dentro de uma sociedade (Aranha & Cassete, 2017; Bergue, 2022).

O relatório da pesquisa *Ética e Corrupção no Serviço Público Federal* revelou que, comparado a outros países da América Latina, o Brasil apresentava uma das melhores percepções públicas sobre o não envolvimento de servidores em atos de corrupção. De acordo com dados do *Latinobarômetro*, aproximadamente 75% da população brasileira acreditam que nenhum ou apenas alguns servidores públicos estão envolvidos em corrupção. Todavia, ainda é relevante o fato de que um quarto da população brasileira acredita no envolvimento de servidores em atos de corrupção (Banco Mundial, 2021).

Na realidade, mesmo tendo a corrupção assumido um caráter sistêmico no país (Sacramento & Pinho, 2018; Petry et al., 2021), deseja-se que as ações dos servidores públicos brasileiros estejam fundamentadas em princípios éticos como o senso de dever, o cálculo utilitário de ganhos e perdas ou o exercício das virtudes associadas a valores, representando diversas tradições de pensamento que podem convergir para ações íntegras e transformadoras do serviço público (Soares et al., 2023). Assim, a ética na Administração Pública envolve uma constante reflexão sobre a legitimidade e a responsabilidade das decisões tomadas no exercício do poder (Bergue, 2022).

Ao mesmo tempo, coexiste na relação entre ética na Administração Pública e corrupção uma “zona cinzenta”, como se os atos corruptivos se limitassem aos ilícitos definidos por lei. Ocorre que determinadas ações não configuradas como crimes também causam violações aos princípios éticos fundamentais. Podem ser desvios aparentemente insignificantes ou até graves transgressões éticas. O fato é que muitas dessas situações ignoradas pela sociedade comprometem a confiança pública e a legiti-

midade das instituições. Por isso, a importância de se enfrentar a corrupção se justifica não apenas pela repressão a atos criminalmente qualificados, mas também por uma abordagem que promova a reflexão ética no comportamento cotidiano dos agentes públicos, prevenindo condutas que, sem configurar ilicitudes, estejam em desacordo com os padrões éticos desejáveis (Carneiro, 1998).

Nesse contexto, os códigos de ética surgiram na Administração Pública brasileira a partir dos anos 1990, quando o Estado atravessava grandes mudanças nas estruturas organizacionais, influenciado pelas transformações globais relativas ao enfrentamento de práticas de corrupção e pela necessidade de expandir relações econômicas mais seguras, estáveis e confiáveis entre as nações (Bergue, 2022). O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, estabeleceu princípios e diretrizes fundamentais para orientar a conduta dos servidores públicos na Administração Pública federal. Pautado pelo direito universal à verdade, o código veta a omissão ou distorção de informações, uma vez que tais práticas corroem a dignidade humana e a estabilidade institucional. Assim, determina que os servidores ajam com integridade, lealdade e justiça, sempre em benefício do bem comum e em conformidade com os princípios éticos que regem o serviço público (Brasil, 1994; Caiden & Valdés, 1998).

Esse decreto reforça que o trabalho do servidor deve se guiar por princípios éticos e pela moderação do uso das prerrogativas funcionais, tendo o dever de abster-se de exercer funções ou poderes com finalidades alheias ao interesse público, mesmo quando dentro da legalidade formal. Esses alertas também podem ser relacionados à prevenção e ao combate à corrupção no serviço público. Para isso, foram previstas comissões de ética em todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal, responsáveis por “orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público”, competindo-lhes conhecer concretamente de imputação ou de procedimento suscetível de censura (Brasil, 1994; Caiden & Valdés, 1998).

Em 1999 foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP). A princípio, a CEP teria como atribuição revisar normas referentes à conduta ética na Administração Pública federal e elaborar e propor o Código de Conduta das Autoridades (Brasil, 1999). Entretanto, com a instituição do Sistema de Gestão da Ética do

Poder Executivo Federal, pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, a CEP passou a coordenar, avaliar e supervisionar esse sistema, atuando como instância consultiva do presidente da República e dos ministros de Estado em matéria de ética pública e administrando a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo, inclusive, apurar condutas em desacordo com as normas nele previstas quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas (Brasil, 2007). Ademais, a CEP é responsável por manter um banco de dados atualizado com informações sobre as sanções aplicadas no âmbito do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, o que possibilita transparência aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, que podem, por exemplo, consultar informações antes das nomeações para cargos em comissão ou funções de alta relevância pública (Brasil, 2007).

Em maio de 2023, por meio da Resolução nº 19, de 2023, a CEP aprovou a divulgação dos casos registrados no Banco de Sanções Éticas, que passou a ser disponibilizado em transparência ativa, o que possibilita o acesso público à relação dos agentes públicos advertidos e censurados. A lista inclui as sanções vigentes, com informações das autoridades e agentes públicos sancionados, o órgão ou entidade de vínculo, a comissão de ética responsável pela aplicação da penalidade, a descrição das sanções, os fundamentos legais e as condutas censuradas (Brasil, 2023). Uma breve consulta realizada em 2 de dezembro de 2024 mostrou que a base de dados permite buscas com data inicial de 6 de dezembro de 2021. Das 95 sanções aplicadas e vigentes, 94 foram de censura ética, sendo 29 aplicadas pela CEP. Destas, 27 foram fundamentadas no artigo 3º do Código de Conduta da Alta Administração Federal, que se refere a conflito de interesses. As sanções aplicadas pelas demais comissões de ética não tinham relação com práticas corruptivas (Brasil, n.d.).

Em contrapartida, esse cenário de registros insignificantes de censuras relacionadas à corrupção talvez seja reflexo do profissionalismo no serviço público, que enfraqueceu os alicerces da corrupção quando passou a responsabilizar os agentes infratores. Quando as instituições e os servidores públicos demonstram de forma clara e inequívoca que não toleram práticas corruptas, a corrupção encontra menos espaço para prosperar, limitando-se a incidentes isolados, que, ao serem devidamente expostos, servem como alerta e reforçam a necessidade de vigilância constante (Caiden & Valdés, 1998).

Além disso, a prática de atos de corrupção por agentes públicos é uma infração prevista na Lei nº 8.112, de 1990, e essa especificidade implica a adoção de medidas administrativas mais rígidas, com repercussão nas esferas civis e penais. Essa responsabilização administrativa, apesar de recente, na grande maioria das vezes é exercida apenas pelo SISCOR. Assim, quando as práticas de prevenção não são suficientes para evitar a corrupção por agentes públicos, ações corretivas podem e devem ser adotadas no âmbito administrativo, buscando mitigar o dano e responsabilizar os responsáveis no caso concreto. Tais ações contribuem para a formação de uma cultura anticorrupção, fazendo com que “servidores, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores ou qualquer outra parte interessada de que a organização não se omite perante a fraude e corrupção” (TCU, 2018, p. 92).

Considerando que o artigo 121 da Lei nº 8.112, de 1990, determina que o servidor público federal que exerce irregularmente suas atribuições pode ser responsabilizado por seus atos nas instâncias civil, penal e administrativa, mesmo que os procedimentos tenham características próprias, sofrendo gradações de acordo com as situações que podem se apresentar como condutas irregulares ou ilícitas no exercício das atividades funcionais, também é possível a aplicação de diferentes penalidades, de acordo com a instância responsabilizadora (Brasil, 1990b; CGU, 2022a).

Dessa forma, o cometimento de condutas vedadas nos regramentos competentes ou o descumprimento de deveres funcionais dão margem à responsabilidade administrativa. Os danos patrimoniais causados à Administração Pública ou a terceiros ensejam a responsabilidade civil, e a prática de crimes e contravenções, a responsabilização penal (CGU, 2022a, p. 18).

No tocante à responsabilização administrativa de servidores públicos federais, as infrações funcionais estão relacionadas aos deveres e proibições previstos nos artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112, de 1990. A este estudo importam as práticas referentes aos atos de corrupção, previstos no artigo 132 dessa norma como passíveis de demissão, após o devido processo legal, sendo garantidos aos envolvidos o contraditório e a ampla defesa previstos na Constituição Federal (CGU, 2022a).

É possível que a complexidade dos fatos exija que o mesmo ato fraudulento ou corrupto seja tratado por mais de um procedimento e em instâncias

diferentes, pois, sendo detectada a hipótese de crime contra a Administração Pública, o Ministério Público deve ser comunicado, para que a apuração seja realizada também na esfera penal, independentemente da aplicação da sanção disciplinar no âmbito administrativo e da cobrança cível de reparação de danos, sendo cada procedimento distinto e, a rigor, independente (TCU, 2018; CGU, 2022a).

Como foi visto, os órgãos da Administração Pública brasileira possuem, inerente às suas atribuições, o poder/dever de apurar e o de responsabilizar os responsáveis por atos de corrupção, independentemente do prejuízo gerado ao patrimônio público (Ganzenmüller & Balsanelli, 2007), e, apesar de a opinião pública, por vezes, discordar da responsabilização de agentes públicos (Carneiro, 1998; Petry et al., 2021; Banco Mundial, 2021), dados disponíveis no Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) revelam que, no Brasil, a responsabilização administrativa de agentes públicos que praticaram atos de corrupção é uma realidade.

O CEAF é um banco de dados mantido pela CGU desde 2004 e concentra informações das sanções ativas contra os servidores civis do Poder Executivo federal punidos com alguma penalidade expulsiva do serviço público federal. As informações são mantidas por oito anos, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Durante esse período, a pessoa sancionada está impedida de ser indicada, nomeada ou empossada em cargos em comissão ou funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal (Brasil, 1990a; CGU, n.d.c).

Uma consulta ao CEAF realizada em 7 de dezembro de 2024 localizou 4.281 registros de sanções administrativas ativas referentes às penalidades expulsivas da Administração Pública. Entre estes, 3.203 servidores foram responsabilizados em um ou mais procedimentos administrativos e, consequentemente, impedidos de voltar ao serviço público enquanto perdurarem os efeitos das sanções. Isso demonstra que a Administração Pública vem utilizando o poder/dever de apurar condutas e irregularidades funcionais, consolidando a responsabilização administrativa como ferramenta de garantia da regularidade e do bom funcionamento do serviço público, assegurando que os agentes públicos cumpram as normas de conduta estabelecidas e contribuindo na promoção de uma administração ética e eficiente (CGU, n.d.d).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a construção de uma política perpassa pela estruturação de um marco normativo que delimite os termos de sua aplicação, o estudo explorou o caminho normativo e institucional trilhado pela Administração Pública federal que possibilita a responsabilização ética e disciplinar de agentes públicos envolvidos em práticas corruptivas no âmbito administrativo, oferecendo subsídios para debates e políticas públicas que reforcem a ética e a *accountability* no setor público.

Nesse sentido, percebe-se que a agenda anticorrupção no Brasil vem se consolidando desde a Constituição de 1988. Acompanhando uma agenda internacional, o país se tornou signatário de convenções internacionais de combate à corrupção, tendo registrado progressos significativos em transparência e governança. Nessa esfera, os avanços legislativos e institucionais servem de alicerce para a responsabilização de agentes públicos e como promoção da ética na Administração Pública.

No plano legislativo, identificou-se a estruturação do Sistema Nacional de Ética no Serviço Público, que remonta ao Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, estabelecedor de direitos, deveres e responsabilidades dos agentes públicos, além de prever penalidades para infrações disciplinares. Em complemento, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal reforça os princípios da moralidade, da impessoalidade e da probidade administrativa, fundamentais para o funcionamento da Administração Pública. Mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação e a LAC, com a regulamentação do conflito de interesses, ampliaram os mecanismos de controle e transparência pública.

Ainda, a criação e o fortalecimento de órgãos de controle interno e externo fortalecem o arcabouço normativo e operacional anticorrupção. Além da atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, citam-se o TCU, que atua na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado, e a CGU, que, por meio de ações de fiscalização, correição e auditoria, age na prevenção e no combate às irregularidades e desvios de conduta, com ênfase na atuação da Corregedoria-Geral da União e das corregedorias setoriais que compõem o SISCOR, conduzindo procedimentos administrativos de responsabilização de agentes públicos.

A pesquisa revelou ainda haver intersecção entre o Sistema de Ética Pública e o Sistema de Correição no combate à corrupção. Considerando que condutas desviantes, além de causarem violações dos preceitos morais, também provocam prejuízos

aos cofres públicos, a responsabilização de agentes públicos corruptos pode e deve ocorrer nos campos éticos e correicionais, seguindo os trâmites e as normativas pertinentes a cada sistema, de forma a contribuir com a integridade da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- Aranha, A. L. M., & Cassete, M. L. Q. (2017). Os servidores públicos federais brasileiros e a corrupção: analisando o diferencial de gênero. *Revista da CGU*, 9(14), 25-25. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v9i14.69>
- Banco Mundial. (2021). *Ética e corrupção no serviço público federal: a perspectiva dos servidores*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/129401636585714972/pdf/%C3%89tica-e-Corrupt%C3%A7%C3%A3o-no-Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-Federal-A-Perspectiva-dos-Servidores.pdf>
- Bergue, S. T. (2022). Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 14 (4), 1-15. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13459>
- Bispo, M. S. (2022). Contribuições teóricas, práticas, metodológicas e didáticas em artigos científicos. *Revista de Administração Contemporânea*, 27(1), e220256. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2023220256.por>
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de política* (C. Varriale, Trad., 11ª ed.). Editora da Universidade de Brasília. <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 8 out.
- Brasil. (1990a). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990: *Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 9591, 21 mai.
- Brasil. (1990b). Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: *Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*. Diário Oficial da União. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 23935, 12 dez.
- Brasil. (1992). Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 6993, 3 jun.
- Brasil. (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 8269, 22 jun.
- Brasil. (1994). Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994: *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 9296, 23 jun.
- Brasil. (1999) Decreto de 26 de maio de 1999: *Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 27 mai.
- Brasil. (2002). Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. *Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 8 out.
- Brasil. (2005). Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. *Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 3, 1 jul.
- Brasil. (2006). Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 1 fev.
- Brasil. (2007). Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007: *Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 2, 2 fev.
- Brasil. (2010). Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. *Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 2, 7 jun.
- Brasil. (2013a). Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. *Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 17 mai.

- Brasil. (2013b). Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 2 ago.
- Brasil. (2015). Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. *Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 3, 19 mar.
- Brasil. (2021a). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 1 abr.
- Brasil. (2021b). Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021. *Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal – eAgendas*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 3, 10 dez.
- Brasil. (2022). Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. *Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 1, 12 jul.
- Brasil (2023). Resolução nº 19, de 24 de março de 2023. *Dispõe sobre a divulgação de informações registradas no Banco de Sanções Éticas do Poder Executivo federal, mantido pela Comissão de Ética Pública*. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, p. 6, 23 mar.
- Brasil. (n.d.). Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal: Consultas. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica>
- Caiden, G. E., & Valdés, D. A. Y. (1998). A essência do profissionalismo no serviço público. *Revista de Informação Legislativa*, 35 (138). <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/374>
- Carneiro, J. G. P. (1998). O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. *Revista do Serviço Público*, 49 (3), 120-133. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1552>
- Controladoria-Geral da União. (2016). *Convenção da OCDE contra suborno transnacional*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>
- Controladoria-Geral da União. (2019). *Orientações para implantação de unidades de corregedoria nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal* (36 p.). [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44507/5/1_Orientacoes %20para Implantacao de Unidades de Corregedoria nos orgaos e entidades do Poder Executivo Federal.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44507/5/1_Orientacoes_%20para%20Implantacao%20de%20Unidades%20de%20Corregedoria%20nos%20orgaos%20e%20entidades%20do%20Poder%20Executivo%20Federal.pdf)
- Controladoria-Geral da União. (2022a). *Manual de processo administrativo disciplinar*. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>
- Controladoria-Geral da União. (2022b). *Manual de responsabilização de entes privados*. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68182>
- Controladoria-Geral da União. (n.d.a). *Histórico*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>
- Controladoria-Geral da União. (n.d.b). *Portal da transparência*. <https://portal.datransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>.
- Controladoria-Geral da União. (n.d.c). *Portal da transparência*. <https://portal.datransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/ceaf>
- Controladoria-Geral da União. (n.d.d). *Portal da transparência*. <https://portal.datransparencia.gov.br/sancoes/consulta?cadastro=3&ordenarPor=nomeSancionado&direcao=asc>
- Ganzenmüller, C. K., & Balsanelli, K. A. O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. *Revista da CGU*, 2, (2), 26-39, out. 2007. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v2i2.235>
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). Atlas.
- Lopes, G. F. S. (2023). *O papel da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção: Uma análise acerca da responsabilização de entes privados sob a ótica da Lei nº 12.846/2013* [Trabalho de conclusão de curso, Universidade de Brasília]. <https://bdm.unb.br/handle/10483/35605>
- Matias-Pereira, J. (2003). Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. *Revista de Administração Mackenzie*, 4 (1), 39-58. <https://doi.org/10.1590/1678-69712003/administracao.v4n1p40-58>
- Moraes, R. F. de. (2024). Corrupção, anticorrupção e integridade pública. In R. F. de Moraes (Org.), *Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: Governança pública* (vol. 3, pp. 199-238). Ipea; CEPAL. <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap7>
- Oliveira, P. A. A. (2021). Atuação anticorrupção e avaliação de políticas públicas: Uma relação possível? *Revista Brasileira de Avaliação*, 10 (1), 100421. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202110004>
- Organização dos Estados Americanos. (1996). *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>
- Organização das Nações Unidas. (2003). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html>
- Organização das Nações Unidas. (1996). *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf

Petry, J. F., Barbosa, R. N., Assis, S. N., & Uchôa, A. G. F. (2021). A relação dos efeitos perceptivos da corrupção: Um exame empírico do Brasil. *Gestão e Sociedade*, 15 (42), 4311-4354. <https://doi.org/10.21171/ges.v15i42.3524>

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability*: Já podemos traduzi-la para o português? *Revista do Serviço Público*, 43 (6), 1343-1368. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2018). O círculo vicioso da corrupção no Brasil: Limites estruturais e perspectivas de rompimento. *Revista do Serviço Público*, 69 (Espec.), 181-209. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5372>

Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. (2018). Combate à corrupção no Brasil: Identificando entraves à luz da versão revisitada da teoria da modernização. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, 7(1), 113-134. <https://revbaianaenferm.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496>

Sadek, M. T. A. (2019). Combate à corrupção: Novos tempos. *Revista da CGU*, 11 (20), 1276-1283. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44359>

Soares, D. M., Vilar, R. L. A. de, & Medeiros, K. S. de. (2023). A ética na gestão pública. *Saúde e Sociedade*, 32, e230243pt. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023230243pt>

Tribunal de Contas da União. (2018). Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf

Tribunal de Contas da União. (2022). *Conhecendo o Tribunal* (8ª ed.). https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf

Yin, R. K. (2016). Pesquisa qualitativa do início ao fim (D. Bueno, Trad., D. da Silva, Revisão técnica). Penso.



Francisca Maria de Oliveira da Silva

francisca.fasso@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9851-2613>

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Goiás. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte e especialista em Gestão de Projetos e Políticas Públicas. Servidora pública federal desde 2014, integrante da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, ocupando o cargo de Analista Técnica de Políticas Sociais, atualmente lotada no Ministério das Mulheres.



Maria Carolina Carvalho Motta

mc.motta@ufg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8249-2595>

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Doutora em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília. Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Graduada em Direito pelas Faculdades Milton Campos e em História pela Universidade Estadual de Goiás. Atualmente, é professora adjunta, em regime de dedicação exclusiva, da Universidade Federal de Goiás, no curso de Direito do Câmpus Cidade de Goiás. Professora permanente e vice-coordenadora do programa de Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFG. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Gênero, Democracia e Direitos Humanos da CAPES.



Maxvânia Silva Costa

maxvania_costa@discente.ufg.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8663-518X>

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Goiás. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Atualmente é assessora administrativa no Tribunal de Contas do Estado de Goiás.



Murilo Chaves Vilarinho

murilovilarinho@ufg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6511-7926>

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Universidade Federal de Goiás (UFG).

Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás. Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFG e conselheiro do Comitê de Ética em Pesquisa da UFG. Desenvolve pesquisas nas áreas de ética na Administração Pública, direitos humanos e políticas públicas, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

O consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar: desafios, possibilidades e instrumentos¹

Consensualism in Administrative Disciplinary Law: challenges, possibilities, and instruments.

El consensualismo en el Derecho Administrativo Disciplinario: desafíos, posibilidades e instrumentos.

Júlio César Matos de Oliveira e Cristina Maria Zackseski

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.824>

Resumo: O artigo explora a transição do modelo tradicionalmente punitivo para uma abordagem consensual no Direito Administrativo Disciplinar, analisando seus fundamentos, desafios e aplicações práticas. O objetivo é compreender como essa mudança contribui para um sistema sancionador mais justo e democrático. As seções do artigo abordam os desafios culturais, normativos e práticos à implementação do consensualismo; os fundamentos constitucionais e econômicos que o justificam; e as diversas possibilidades de aplicação, como o Termo de Ajustamento de Conduta, a mediação e a suspensão condicional do processo. Os resultados demonstram que os instrumentos consensuais promovem celeridade, economia processual e soluções mais eficazes que a via tradicional. O artigo conclui que a adoção do consensualismo não enfraquece o controle estatal, mas o qualifica como um pilar estratégico para a boa gestão, aperfeiçoa a relação entre administração e administrado, além de fortalecer os valores do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Consensualismo, Direito Administrativo Disciplinar, Termo de Ajustamento de Conduta, Mediação, Suspensão Condicional do Processo.

Abstract: The article explores the transition from the traditionally punitive model to a consensual approach in Administrative Disciplinary Law, analyzing its foundations, challenges, and practical applications. The objective is to understand how this change contributes to a fairer and more democratic sanctioning system. The article's sections address the cultural, normative, and practical challenges to implementing consensualism; the constitutional and economic foundations that justify it; and the various application possibilities, such as the Conduct Adjustment Agreement, mediation, and the conditional suspension of proceedings. The results demonstrate that consensual instruments promote celerity, procedural economy, and more effective solutions than the traditional path. The article concludes that the adoption of consensualism does not weaken state control, but rather enhances it as a strategic pillar for good management, improves the relationship between the administration and the governed, in addition to strengthening the values of the Democratic State of Law.

Keywords: Consensualism, Administrative Disciplinary Law, Conduct Adjustment Agreement, Mediation, Conditional Suspension of the Proceeding.

1 Artigo submetido em 12/08/2025 e aceito em 16/09/2025.

Resumen: El artículo explora la transición del modelo tradicionalmente punitivo hacia un enfoque consensual en el Derecho Administrativo Disciplinario, analizando sus fundamentos, desafíos y aplicaciones prácticas. El objetivo es comprender cómo este cambio contribuye a un sistema sancionador más justo y democrático. Las secciones del artículo abordan los desafíos culturales, normativos y prácticos para la implementación del consensualismo; los fundamentos constitucionales y económicos que lo justifican; y las diversas posibilidades de aplicación, como el Término de Ajuste de Conducta, la mediación y la suspensión condicional del proceso. Los resultados demuestran que los instrumentos consensuales promueven celeridad, economía procesal y soluciones más eficaces que la vía tradicional. El artículo concluye que la adopción del consensualismo no debilita el control estatal, sino que lo califica como un pilar estratégico para la buena gestión, perfecciona la relación entre la administración y el administrado, además de fortalecer los valores del Estado Democrático de Derecho.

Palabras Clave: Consensualismo, Derecho Administrativo Disciplinario, Término de Ajuste de Conducta, Mediación, Suspensión Condicional del Proceso.

1. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo Sancionador, tradicionalmente caracterizado pela imposição unilateral de sanções, tem passado por uma profunda transformação, com a crescente adoção de instrumentos consensuais em substituição ao modelo estritamente punitivo. Essa mudança, impulsionada por princípios como a eficiência e a busca por soluções mais justas, revela uma transição para uma abordagem mais dialógica e pragmática no âmbito disciplinar.

Reformas recentes na legislação brasileira, como a Lei nº 13.655/2018 (que alterou a LINDB) e a Lei nº 14.230/2021 (que alterou a Lei de Improbidade Administrativa), buscam assegurar a proporcionalidade na aplicação de sanções. Esse movimento legislativo reforça a importância de um controle equilibrado, que garanta a eficácia da gestão sem comprometer direitos fundamentais (Araújo Júnior, Pacheco & Ferreira, 2024). De forma complementar, a crescente utilização de acordos no processo administrativo sancionador pressupõe a superação do princípio da legalidade estrita em favor de uma juridicidade mais ampla, que valoriza soluções negociadas (Araujo, Siqueira & Melo, 2020).

A escolha do procedimento disciplinar é apresentada não como uma opção, mas como uma necessidade de gestão pautada pela eficiência e proporcionalidade. Diante da escassez de recursos, torna-se imperativo ponderar a gravidade da falta e os custos do processo, utilizando instrumentos simplificados para casos de menor complexidade, sempre resguardando o contraditório e a ampla defesa (Alencar, 2010).

A relevância dessas alternativas é reforçada pela perspectiva econômica. Um estudo baseado em dados da Controladoria-Geral da União (CGU) es-

timou que o custo médio de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é, em números atualizados, de R\$65.464,73², com uma duração média de 341 dias³. Tais dados evidenciam que a via tradicional acarreta custos significativos, o que justifica a formulação de políticas que otimizem seu uso (Nóbrega & Tabak, 2017).

A discussão também é enriquecida pela contraposição entre uma visão finalística da sanção (um fim em si mesma) e uma visão instrumental (um meio para alcançar objetivos sociais). A abordagem instrumental alinha-se ao Estado Democrático de Direito, pois conferiria ao gestor a flexibilidade para escolher a resposta mais adequada a cada infração, incluindo alternativas à punição, a partir de uma análise criteriosa e contextualizada dos seus efeitos práticos (Voronoff & Lima, 2024).

Diante do exposto, os diferentes enfoques — normativo, econômico e teórico — convergem para um panorama complexo do Direito Administrativo Disciplinar contemporâneo, demonstrando que o aprimoramento dos mecanismos de controle é um campo em construção. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo, a partir de pesquisa bibliográfica, analisar o desenvolvimento do consensualismo, identificando seus fundamentos teóricos e jurídicos, suas manifestações práticas e os desafios decorrentes de sua implementação. O estudo parte de um viés crítico-propositivo, que procura não apenas descrever, mas também refletir sobre as limitações e potenciais dos métodos de resolução acordada de conflitos disciplinares, com vistas à construção de

2 Valor atualizado pelo IPCA acumulado entre janeiro de 2018 (mês subsequente à publicação do estudo de referência) e maio de 2025 (mês da elaboração do presente estudo).

3 Prazo atualizado pelas informações contidas no painel - Correição em Dados, disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em 19/06/2025.

um sistema sancionador mais justo, eficiente e compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

2. O DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E A CONSENSUALIDADE

Neste tópico será trilhado um percurso teórico sobre a literatura que aborda o consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar, de forma a apresentar os desafios da consensualidade para sua aplicação na seara disciplinar, seguindo pelos pressupostos constitucionais que viabilizariam a utilização do consenso neste campo do direito e, por fim, a sinalização das vantagens do consensualismo para o Direito Administrativo Disciplinar.

2.1. Os desafios do consensualismo no Direito Disciplinar

A incorporação de instrumentos consensuais no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar revela-se um processo complexo, permeado por desafios de múltiplas ordens que afetam sua plena efetivação. Embora a consensualidade tenha se expandido notavelmente em outras esferas do direito sancionador, sua aplicação na responsabilização de servidores públicos precisa ser expandida, pois tem encontrado barreiras teóricas, normativas e institucionais profundamente arraigadas. A transição de um modelo tradicional, fundado na imperatividade, para práticas mais dialógicas no campo disciplinar enfrenta, assim, obstáculos estruturais e culturais que dificultam tanto sua implementação quanto sua legitimação (Avila, 2024; Lima, 2024).

Do ponto de vista teórico e cultural, um dos principais entraves residiria no forte enraizamento do paradigma imperativo no Direito Administrativo, que historicamente associa a autoridade estatal à unilateralidade e ao poder de polícia. Essa tradição, que enxerga o servidor em uma relação de sujeição especial, dificultaria a aceitação de soluções negociadas, frequentemente vistas como uma ameaça à efetividade das sanções e à própria supremacia do interesse público (Avila, 2024; Lima, 2024).

Tal mentalidade seria reforçada por uma herança do direito penal, que conferiria ao direito disciplinar um caráter predominantemente punitivo e retributivo. Essa influência faria com que a cultura administrativa tradicionalmente encarasse a sanção como uma atividade vinculada e um fim em si mesma, e não como uma ferramenta flexível de gestão, o que contrastaria com a orientação para resultados proposta pelo Estado moderno. Consequentemente, o paradigma sancionador seria amplamente aceito como o

único meio eficaz de correção, e a consensualidade seria confundida com leniência ou flexibilização indevida do controle (Fratini, 2022; Alves, Cardoso & Santos, 2024; Avila, 2024).

Agravando esse cenário, manifestaria-se um “medo” por parte dos gestores públicos em adotar soluções alternativas. Esse receio seria potencializado pela alta pessoalidade do direito disciplinar, em que acordos podem ser mal interpretados como favorecimentos indevidos. O contexto de escândalos de corrupção regulares no Brasil intensificaria essa cultura do medo, levando os administradores a preferirem a segurança da via punitiva tradicional em vez de buscar inovações que poderiam resultar em maior eficiência. A necessidade de arcar com um “ônus argumentativo” mais pesado para justificar medidas consensuais também contribuiria para essa resistência (Fratini, 2022).

Além das barreiras dogmáticas, um obstáculo igualmente significativo se apresentaria no campo normativo. A ausência de um arcabouço legal robusto e explícito que autorizasse a celebração de acordos no processo disciplinar imporia barreiras à sua adoção, gerando insegurança jurídica. A legislação federal, especialmente a Lei nº 8.112/1990, teria papel relevante na sustentação de um modelo procedimental rígido e verticalizado, centrado em comissões disciplinares e na formalização de ritos que não preveem alternativas colaborativas (Avila, 2024; Lima, 2024).

Experiências como a do Estado de São Paulo, que introduziu mecanismos consensuais por meio da Lei Complementar nº 1.361/2021, seria um exemplo de exceção que evidencia a regra, pois, antes disso, não havia previsão expressa nos estatutos locais que autorizasse práticas consensuais (Fratini, 2022). Mesmo a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que prevê a autocomposição na administração pública, é considerada insuficiente pela falta de normas mais detalhadas e específicas para o âmbito disciplinar (Alves, Cardoso & Santos, 2024).

Por fim, emergem entraves de ordem prática e institucional que dificultariam a aplicação do consensualismo. A persistência de uma lógica centralizadora e hierárquica resistiria à horizontalização dos processos e à participação efetiva dos servidores, tornando mais difícil a criação de espaços de negociação, como também a burocracia e a lentidão dos procedimentos, herdadas de um modelo rígido, contrastariam com a busca por celeridade e eficiência, muitas vezes emperrando a resolução dos casos (Alves, Cardoso & Santos, 2024).

Somaria-se a isso a carência de formação téc-

nica e especialização jurídica para a condução de negociações complexas, bem como a ausência de regulamentações infralegais que orientem a atuação dos agentes públicos. O resultado seria uma cultura organizacional marcada pela cautela e pelo apego ao formalismo, que inviabilizaria inovações mesmo quando compatíveis com os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade (Fratini, 2022; Lima, 2024).

Diante desse panorama, a literatura defende que a superação desses desafios exigiria mais do que alterações pontuais. Seria necessária uma transformação cultural na Administração Pública, alinhada a um avanço normativo. A consensualidade no direito disciplinar, embora não proponha substituir integralmente os instrumentos coercitivos, pode complementar a atuação sancionadora de forma eficaz, especialmente em casos de menor gravidade. O objetivo seria a construção de um modelo disciplinar mais dialógico, proporcional, ágil e alinhado aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, capaz de promover a resolução efetiva dos conflitos em vez de se limitar à aplicação formal de sanções (Alves, Cardoso & Santos, 2024; Lima, 2024).

2.2. Os Fundamentos Constitucionais para a implementação soluções não punitivas

A arquitetura do Direito Administrativo Disciplinar no Brasil é o resultado de uma complexa e contínua evolução, marcada por profundas transformações paradigmáticas que refletem as próprias mudanças do Estado brasileiro. Para compreender o cenário contemporâneo, com seus desafios e debates, é necessário revisitar sua trajetória histórica, que partiu de um panorama cercado de desrespeito aos direitos dos servidores e arbitrariedade estatal.

No período anterior à Constituição Federal de 1988, o sistema disciplinar era um reflexo do autoritarismo, no qual a vontade política da Administração se sobrepunha à busca pela verdade material. O servidor público era tratado como um súdito, desprovido de garantias, em uma relação vertical em que a discricionariedade beirava o arbítrio. Um dos institutos mais emblemáticos desse período era a chamada “verdade sabida”, mecanismo que permitia a punição sumária com base unicamente na convicção pessoal da autoridade, negando em sua essência o devido processo legal.

A Constituição de 1988 operou uma ruptura drástica com esse passado, ao consagrar, em seu artigo 5º, inciso LV, os princípios do contraditório e da ampla defesa como cláusulas pétreas aplicáveis

a todos os processos, judiciais ou administrativos. A Carta Magna redesenhou o status do servidor, que deixou de ser objeto do poder estatal para se tornar sujeito de direitos, com garantias fundamentais oponíveis à própria Administração (De Sá, 2025).

A partir dessa transformação, a validade de qualquer processo disciplinar passou a ser condicionada à observância de um conjunto de princípios constitucionais. De Sá (2025) enfatiza, primeiramente, a tipicidade, que, embora mais flexível que no Direito Penal, exige que as condutas infracionais e suas sanções estejam previstas em lei para evitar arbitrariedade. Em segundo lugar, destaca-se a voluntariedade, princípio que veda a responsabilidade objetiva e garante que a responsabilização do agente público só ocorra se comprovada sua atuação com dolo ou culpa.

Adicionalmente, outros pilares sustentam o devido processo legal administrativo, como a observância da forma, que garante sua previsibilidade, e os princípios da ampla defesa e do contraditório, que asseguram ao acusado o direito de se manifestar e produzir provas. Por fim, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade atuam como freios à discricionariedade na dosimetria da pena, exigindo que a sanção seja justa e adequada à gravidade da infração (De Sá, 2025).

Apesar desse arcabouço principiológico, a efetivação prática do sistema ainda revela lacunas. Ganzenmüller e Balsanelli (2007) abordaram a necessidade de modernização do processo, criticando a fragilidade e ineficiência de instrumentos como a Lei nº 8.112/1990, que, mesmo recepcionada pela Constituição, manteria uma lógica ultrapassada. Diante disso, os autores defendem uma evolução normativa para adequar o sistema aos princípios constitucionais. As soluções propostas incluem a sistematização de diferentes ritos processuais, a clara delimitação dos poderes das comissões, a segregação das funções de instauração, instrução e julgamento para maior imparcialidade, a ampliação da responsabilização para agentes terceirizados e a inovação nas penalidades, além do incentivo à transação administrativa para infrações de menor gravidade.

Essa visão crítica é compartilhada por outros autores. Freitas (2022) sustenta que a paralisia normativa resultaria no desrespeito a princípios constitucionais, apontando uma incompatibilidade teórico-prática e uma cultura que enxergaria o processo de forma meramente instrumental. Ele propõe um avanço para os conceitos de Administração Pública Dialógica. Já Araújo (2006) questiona se as garan-

tias de defesa são plenamente efetivadas, apontando a necessidade de uma autoridade julgadora que seja efetivamente isenta e de um regime legal claro de impedimentos e suspeições para as comissões.

Em linha com essa busca por soluções modernizantes, Fratini (2022) propõe uma revisão do conceito de devido processo legal. O autor defende que o direito disciplinar deve ser encarado como uma disciplina autônoma, superando a visão punitivista do direito penal. Sugere a implementação de “técnicas responsivas”, inspiradas na pirâmide de regulação, que escalona as medidas do diálogo a sanções mais graves, destacando também a crescente importância do consensualismo, por meio de práticas como o termo de ajustamento de conduta (TAC) e a suspensão condicional do processo (Fratini, 2022).

Finalmente, a importância de construir um sistema disciplinar que seja, simultaneamente, transparente, justo e eficaz é reforçada. O debate central é se o sistema deve ter como único objetivo punir ou se deve atuar como um mecanismo de prevenção e aprimoramento contínuo da gestão pública. A correta aplicação das normas disciplinares, em consonância com os princípios constitucionais, não apenas garantiria os direitos do servidor, mas contribuiria para a valorização do serviço público, fortalecendo a confiança da sociedade e promovendo um ambiente de trabalho pautado pela integridade e equidade (De Sá, 2025).

2.3. As possibilidades do consensualismo no Direito Disciplinar

A reconfiguração do Direito Administrativo Sancionador, impulsionada pelos valores do Estado Democrático de Direito, tem provocado um intenso debate sobre a necessidade de superar modelos tradicionais de atuação estatal, notadamente no campo disciplinar. Nesse cenário, o consensualismo emerge como uma alternativa alinhada às exigências contemporâneas de eficiência, participação e humanização das relações entre a Administração Pública e seus agentes.

Apesar dos obstáculos à sua implementação, a literatura demonstra que a adoção de soluções negociadas no âmbito disciplinar representa uma oportunidade para o aperfeiçoamento da área. A consensualidade é, nesse sentido, concebida como uma manifestação do espírito democrático, promovendo a substituição da lógica da imposição unilateral por uma nova racionalidade administrativa fundamentada na conciliação, na cooperação, na eficiência e,

em um patamar mais profundo, na fraternidade.

A viabilidade dessa transição paradigmática encontra amparo em um arcabouço normativo que, embora carente de maior regulamentação para o processo administrativo disciplinar (PAD), já fornece as bases para sua aplicação. O estudo de Guimarães (2025) aponta a existência de um microsistema de normas jurídicas que apoiam e legitimam o uso de métodos consensuais. Leis como a de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), após as alterações da Lei nº 13.655/2018, e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) seriam marcos legislativos que incentivam soluções autocompositivas na Administração Pública.

Essa evolução, conforme explorado por Avelar (2023) e Tesolin (2021), sinalizaria um afastamento do modelo tradicional de unilateralidade, reavaliando o PAD não apenas como garantia contra o arbítrio, mas como um espaço alinhado à participação e à democracia. Portanto, a implementação de métodos consensuais no direito disciplinar passaria a ser vista como uma exigência contemporânea, que deve ser guiada pela legitimidade e livre de pressões coercitivas, assegurando que o diálogo e a participação se tornem instrumentos para a pacificação social.

Dentro dessa nova perspectiva, a consensualidade deixaria de ser uma abordagem excepcional para se tornar um caminho regular. Avelar (2023) e Tesolin (2021) exploram a viabilidade de sua aplicação em diferentes momentos. Propõem, por exemplo, a “concertação substitutiva”, que celebraria um acordo antes da instauração de um PAD para evitar o dispêndio de tempo e recursos em casos em que a conduta e o dano permitam uma solução negociada. Discutem também a “concertação terminativa” ou “endoprocedimental”, que permitiria finalizar um PAD em curso por meio de um acordo, quando essa solução se mostrar mais racional. Embora uma regulamentação específica seja desejável, sua ausência não seria um impeditivo absoluto, desde que a atuação administrativa fosse devidamente motivada.

O artigo de Marques (2023) aborda a evolução do Direito Administrativo brasileiro para uma gestão mais consensual, destacando que a Lei 13.655/2018 (LINDB) autoriza a Administração a negociar acordos para finalizar irregularidades e situações contenciosas. A pesquisa concluiu que seria possível resolver processos disciplinares por meio de acordos, mesmo em circunstâncias que poderiam levar à demissão. Essa possibilidade, contudo, estaria condicionada à consulta ao órgão jurídico e à avaliação

de que a manutenção do acordo seria mais benéfica à prestação do serviço público do que a quebra do vínculo, sempre visando o interesse público.

Sob uma ótica complementar, Mello (2011) fundamenta as vantagens do consensualismo no pilar da eficiência. Nesse cenário, o PAD seria um procedimento participativo, e a eficiência se manifestaria pela busca de soluções alternativas, por meio do “controle consensual”. A ênfase no desfecho dialogado promoveria o respeito à dignidade humana, com a aplicação de instrumentos pactuais que demonstrariam que a eficiência transcende a mera celeridade, alcançando a capacidade de pacificar conflitos e reduzir gastos públicos, em uma abordagem humanista que aposta na reeducação do indivíduo.

O estudo de Preschlak (2025) explorou a implementação de práticas autocompositivas, focando em seus impactos econômicos e gerenciais, partindo do pressuposto de que, em um contexto de escassez de recursos, a gestão de conflitos por métodos consensuais seria uma necessidade estratégica. Suas conclusões defendem que tais práticas gerariam maior celeridade e economia processual, reduzindo a litigiosidade e os impactos negativos dos processos disciplinares aos servidores e no ambiente organizacional.

Elevando a discussão a um patamar principiológico, Guimarães, Dias e Machado (2023) propõem uma fundamentação para os métodos consensuais ancorada no valor constitucional da fraternidade. As autoras criticam a rigidez do modelo disciplinar vigente e apresentam os métodos consensuais como mecanismos que promoveriam a eficiência e assegurariam o respeito à dignidade humana. A fraternidade orientaria uma nova racionalidade administrativa, baseada no diálogo e na confiança mútua, legitimando práticas como mediação e acordos substitutivos.

Em síntese, a análise da literatura revela uma convergência sobre as vantagens da consensualidade. A utilização de métodos consensuais aprimoraria a função correccional do Estado, promovendo soluções mais justas e eficazes. A transição para um modelo mais dialógico seria uma exigência contemporânea para a pacificação social. Ao superar a lógica de “crime e castigo”, a Administração Pública se tornaria mais eficiente e reforçaria seu compromisso com a dignidade da pessoa humana e a democracia, representando um passo decisivo para uma governança mais madura.

3. APLICAÇÕES DO CONSENSUALISMO NO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Neste tópico serão apresentados exemplos da incorporação do consensualismo no Direito Administrativo Disciplinar, com o objetivo de aprofundar a discussão sobre o tema a partir de práticas de superação dos desafios para a utilização da consensualidade na seara disciplinar. A exposição começa tratando dos instrumentos mais presentes na aplicação do consenso, como os termos de ajustes de conduta e a mediação, finalizando com a demonstração de outros instrumentos menos difundidos no Direito Administrativo Disciplinar.

3.1. Termos de Ajustamento de Conduta - TAC

A evolução do Direito Administrativo Disciplinar no Brasil tem sido marcada por esforços para torná-lo mais eficiente e justo. Nesse cenário, o uso de métodos consensuais, especialmente o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ganha destaque como alternativa à tradicional rigidez punitiva, com crescente aplicação em instituições públicas.

Sob uma perspectiva teórica, Oliveira e Grotti (2021) analisaram os fundamentos da consensualidade, defendendo que o TAC seria compatível com a estrutura jurídica brasileira, desde que respeitados os limites normativos e os princípios da legalidade e do devido processo legal. Os autores argumentam que o ajustamento disciplinar representaria um passo importante na transição de um modelo autoritário para uma abordagem orientada à resolução de conflitos e ao aperfeiçoamento institucional. O TAC, nesse sentido, não esvaziaria o poder sancionador do Estado, mas o transformaria em um instrumento mais funcional e aderente aos fins públicos.

A experiência da Receita Federal do Brasil (RFB) tem sido uma das mais expressivas. Um estudo de Vicente e Dezan (2022) observou que, após a adoção dos acordos, a Corregedoria da RFB alcançou uma significativa redução na prescrição de sanções leves, como a advertência. A prática consistia em propor ao servidor um compromisso formal de não repetição da conduta, com possíveis obrigações pedagógicas ou reparatórias. A análise empírica demonstrou que os TACs não apenas agilizaram a resposta administrativa, mas também promoveram a responsabilização efetiva por condutas que antes passavam impunes devido à lentidão do processo tradicional, que frequentemente resultava na prescrição da pena punitiva.

Complementando essa visão, Abrás (2023) aprofundou o estudo da aplicação prática do TAC na RFB, propondo mecanismos para seu aperfeiçoamento, como o desenvolvimento de indicadores de desempenho, a capacitação permanente dos agentes e a uniformização das diretrizes em nível nacional. O autor destacou que a adesão ao TAC, longe de significar impunidade, representaria uma modalidade de responsabilização mais adequada à complexidade das relações funcionais contemporâneas.

No âmbito do Ministério Público, a aplicação de instrumentos consensuais também se mostra consolidada. Moraes e Sepúlveda (2019) examinaram a regulamentação interna do TAC na instituição, reconhecendo que, embora não haja previsão expressa na Lei nº 8.112/1990, sua utilização é compatível com os princípios da legalidade, eficiência e interesse público. Para os autores, o ajustamento disciplinar preencheu lacunas da legislação ao oferecer uma solução proporcional para condutas de menor gravidade, evitando o desgaste do processo punitivo. Adicionalmente, Ribeiro (2019) examinou o Acordo de Resultados, outro instrumento consensual no regime disciplinar de membros do Ministério Público. Conforme o autor, o acordo tornou a atuação administrativa mais eficiente em casos de infrações leves, que nem sempre são efetivamente coibidas pelos custosos processos tradicionais, visando a adequação de condutas e o aperfeiçoamento institucional através de metas e prazos. No contexto do Ministério Público do Trabalho (MPT), Costa e Spengler (2023) analisaram o Termo de Adequação de Conduta Funcional (TACF), uma proposta de caráter preventivo e pedagógico que permite ao servidor corrigir sua conduta sem a instauração de um processo punitivo, concluindo que o TACF contribui com o aperfeiçoamento da gestão ao permitir que as partes envolvidas busquem uma solução conjunta que beneficie a todos.

Outros órgãos públicos também demonstram o sucesso da implementação do TAC. Marques (2022) analisou seu uso na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) entre 2017 e 2021, demonstrando que, para infrações leves, como advertência e suspensão de até 30 dias, o TAC representou uma solução mais célere e econômica. A pesquisa concluiu que o instrumento contribuiu para a racionalização de recursos humanos e financeiros, permitindo que esforços fossem redirecionados às atividades-fim, além de reforçar a responsabilização pedagógica e o compromisso com a ética pública.

No Estado de Rondônia, a Lei Complementar nº 993, de 2018, integrou os procedimentos para a aplicação do TAC na Administração Pública Estadual. As vantagens apontadas foram multifacetadas, incluindo celeridade na solução de conflitos e eficiência ao racionalizar a apuração de faltas de baixa ofensividade, dispensando a instauração de sindicâncias e processos burocráticos e onerosos. Seu caráter não punitivo visou à reeducação do servidor e o aprimoramento do serviço, restabelecendo a harmonia e promovendo o crescimento funcional, além de contribuir para a economia e eficiência na Administração Pública (Paula et al., 2022).

Os trabalhos apresentados sinalizam, portanto, a existência de uma literatura que demonstra que o uso do TAC no Direito Administrativo Disciplinar não é apenas possível, mas viável. Os resultados expostos indicam que o instrumento agrega benefícios tanto para o servidor submetido ao controle, quanto para a administração. As experiências analisadas em diferentes esferas e Poderes sugerem que o TAC tem contribuído significativamente para a eficiência da atividade disciplinar, reduzindo a judicialização de conflitos e fortalecendo uma cultura de responsabilidade institucional.

3.2. Mediação

Com base na análise da literatura sobre o tema, observa-se que a mediação tem se consolidado como uma ferramenta de especial relevância para a gestão e resolução de conflitos, recebendo particular atenção quanto à sua aplicabilidade em processos disciplinares. Os estudos têm demonstrado suas vantagens em termos de celeridade e eficiência, posicionando-a como um mecanismo estratégico e alinhado à busca por uma Administração Pública mais dialógica, participativa e resolutive.

Nesse contexto, a pesquisa de Menegaz (2019) abordou a viabilidade da aplicação da mediação como forma de solucionar conflitos na administração pública federal, partindo de um diagnóstico preciso da sociedade contemporânea: a prevalência de uma “cultura do litígio”. Este fenômeno se manifestaria em um alto e crescente índice de processos judiciais e administrativos, que sobrecarregam a máquina estatal e, muitas vezes, não solucionam a raiz dos desentendimentos. A mediação, então, apresentaria-se como um mecanismo autocompositivo que se diferencia fundamentalmente do PAD tradicional. Enquanto este operaria sob uma lógica heterocompositiva, em que um terceiro (a comissão disciplinar) impõe uma decisão, a mediação facultaria às partes

a retomada do diálogo, permitindo que elas mesmas se tornem protagonistas na construção da solução. Com base nessa premissa, o trabalho conclui pela plena possibilidade de aplicação da mediação no ambiente das Universidades Federais e avança ao propor a criação de um plano piloto para a implantação de uma Câmara de Mediação na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), visando não apenas a redução quantitativa de PADs, mas, sobretudo, a resolução dos conflitos internos de uma forma mais eficiente, célere e restauradora.

Em linha semelhante, o artigo de Dias e Rogério (2012) propõe a inserção formal da mediação no curso do PAD, com o objetivo de fomentar a eficiência e a consensualidade. A análise contrasta as vantagens e os fundamentos teóricos da mediação com a rigidez do procedimento tradicional do PAD, argumentando que a abordagem consensual pode proporcionar soluções mais adequadas e customizadas. As autoras defendem que a aplicação da mediação no PAD não apenas consolidaria ideais democráticos de participação, mas também contribuiria para tornar a estrutura administrativa mais eficiente. Rebatem a tese de que tal prática violaria princípios constitucionais, como o da legalidade, ao sustentarem que o interesse público também seria atendido por meio dos instrumentos de resolução pacificadora dos litígios. Entre os benefícios elencados, destacam-se que a mediação teria a capacidade de resolver as questões subjacentes ao conflito, a significativa redução de custos processuais e a melhoria da eficiência administrativa global, promovendo, ao final, a autonomia do servidor e a pacificação social no ambiente de trabalho. Para sua operacionalização, sugerem que os conflitos passíveis de mediação sejam expressamente definidos nos Estatutos dos Servidores Públicos, com a previsão de suspensão do PAD durante o trâmite do procedimento de mediação.

Aprofundando a perspectiva da mediação como um mecanismo de gestão, o trabalho de Santos (2019) focou na sua aplicação para apoiar o sistema processual disciplinar na Universidade Federal de Rondônia (UNIR). O objetivo central foi propor a criação de uma câmara de mediação e de um juízo de admissibilidade na instituição, oferecendo uma alternativa para a gestão de conflitos. A autora evidencia a necessidade de racionalizar e otimizar os procedimentos administrativos, destacando que os conflitos são inerentes a qualquer organização e, quando não são bem gerenciados, podem gerar custos, sejam eles financeiros, de tempo ou emocionais, com impactos diretos e negativos na produ-

tividade e no clima organizacional. Nesse sentido, a mediação é apresentada como uma alternativa que ofereceria vantagens competitivas em relação ao PAD tradicional, como a rapidez na resolução, a confidencialidade do processo, a redução de custos e uma maior probabilidade de êxito e de cumprimento voluntário da solução acordada, visto ser construída pelas próprias partes.

Já o artigo de Alves, Cardoso e Santos (2024) discute a aplicabilidade da mediação no âmbito administrativo disciplinar do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). A pesquisa argumenta que a mediação se apresentaria como um meio eficaz e adequado para resolver controvérsias na administração pública, com potencial para evitar a instauração de processos disciplinares formais. A abordagem é apresentada como inovadora e focada na comunicação dialógica e orientativa, oferecendo vantagens processuais, temporais e econômicas significativas ao evitar procedimentos que são, por natureza, demorados e dispendiosos. Em suas conclusões, o estudo reforça que, para além da otimização de recursos, a mediação se destacaria por sua capacidade de promover a eficiência administrativa de forma ampla, contribuindo para a pacificação social e para a melhora das relações interpessoais dentro da instituição.

Diante do exposto, a literatura demonstra que os benefícios da aplicação da mediação como instrumento consensual de resolução de conflitos na seara disciplinar transcendem a mera economia de tempo e recursos, alcançando ganhos qualitativos para uma gestão pública moderna. Ao substituir a lógica impositiva pela colaborativa, a mediação não apenas resolveria o conflito aparente, mas também trataria suas causas subjacentes, restauraria relações de trabalho e promoveria um ambiente organizacional mais saudável e produtivo.

3.3 Outros Instrumentos Consensuais

Para além dos já explorados Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e mediação, o debate contemporâneo sobre a aplicação de instrumentos consensuais no Direito Disciplinar encampa um leque mais amplo de mecanismos, cada um adaptado a diferentes níveis de complexidade e infrações. Entre essas possibilidades, destacariam-se a transação administrativa, a suspensão condicional e, em uma abordagem mais arrojada para o enfrentamento de ilícitos graves, a colaboração premiada disciplinar. A análise dessas diferentes ferramentas revela um movimento em direção a um sistema disciplinar

mais estratégico e multifacetado, capaz de oferecer respostas mais adequadas a cada caso concreto.

O artigo de Aparecido (2025) propõe a implementação da Transação Administrativa Disciplinar na Polícia Militar do Paraná (PMPR). O estudo parte de uma premissa pragmática: embora os processos disciplinares devam respeitar o contraditório e a ampla defesa, a burocracia e a morosidade do rito formal frequentemente impedem a celeridade necessária para a resolução dos conflitos. A proposta, portanto, seria a criação de um mecanismo para infrações de natureza leve e média, oferecido antes da abertura do procedimento formal. Nesse modelo, a autoridade competente intimaria o suposto infrator, oferecendo-lhe a oportunidade de firmar um compromisso de não repetir a conduta por um determinado período. A proposta visaria desburocratizar os setores de Justiça e Disciplina, otimizando a resolução de conflitos internos e fortalecendo a relação da instituição com seus servidores.

Seguindo uma vertente similar para infrações de menor potencial ofensivo, o trabalho de Ferraz (2007) discutiu a implementação da Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD) no município de Belo Horizonte. O estudo revelou que apenas 1% dos processos instaurados tratavam de irregularidades de maior potencial lesivo, justificando a busca por alternativas ao oneroso “controle-sanção”. Inspirada na suspensão condicional do processo penal e introduzida pela Lei Municipal 9.310/06, a SUSPAD foi aplicada a infrações de menor gravidade, mediante o cumprimento de certas condições pelo servidor. Os resultados indicaram uma alta taxa de adesão ao instrumento (79%) e uma drástica redução no tempo médio de tramitação dos processos, que caiu de 16 para apenas 5 meses, além de um aumento significativo no número de processos solucionados. O autor defendeu a constitucionalidade e a eficácia da SUSPAD, afirmando que o instituto prestigiaria os princípios da eficiência, economicidade, eficácia e da dignidade da pessoa humana.

A aplicação desse mesmo instrumento foi analisada por Yoshinaga (2022) no contexto do Estado de São Paulo, com a Suspensão Condicional da Sindicância (SUSCONSIND), prevista na Lei Complementar nº 1.381/2021. Este mecanismo permitiu a suspensão da sindicância disciplinar sob condições específicas, visando evitar a aplicação de penalidades em casos de menor gravidade e para servidores sem histórico desabonador. O estudo destacou a natureza despenalizadora do instrumento, sua semelhança com a figura correspondente no processo

penal e seu objetivo de promover maior celeridade e eficiência. As conclusões reforçaram os benefícios da SUSCONSIND, tanto para a Administração quanto para o servidor, ao promover uma relação negociada e um desfecho mais ágil e humano.

De forma diversa, adentrando ao campo das infrações demissionais, o artigo de Souza Júnior e Peixoto (2022) propôs a Colaboração Premiada Disciplinar. A proposta partiu da constatação de que o processo disciplinar tradicional possuiria limitações na obtenção de provas em esquemas de corrupção. Diferentemente do âmbito penal ou da Lei Anticorrupção, o ordenamento disciplinar não ofereceria estímulos eficazes para que servidores acusados de faltas graves colaborassem com as investigações. Essa lacuna, segundo os autores, resultaria na perda de informações cruciais para dismantelar esquemas maiores e alcançar os níveis mais altos da hierarquia criminosa. A solução proposta seria uma alteração na Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013) para permitir a aplicação da colaboração premiada disciplinar a servidores públicos. Os benefícios para o colaborador poderiam incluir a substituição da pena de demissão por uma suspensão de até 90 dias, entre outras restrições. A proposta buscava também integrar as esferas penal e disciplinar, de modo que o compromisso do colaborador de dizer a verdade assumido em uma esfera se estendesse à outra, garantindo coerência e maximizando o potencial de desvelamento dos ilícitos.

Em síntese, os estudos citados demonstraram que ainda existe um campo a ser cultivado no que se refere aos instrumentos consensuais no direito administrativo disciplinar. As conclusões apontaram para a necessidade de uma expansão da “caixa de ferramentas” de soluções negociadas, permitindo à Administração escolher o mecanismo mais adequado à natureza e à gravidade de cada infração. Coletivamente, esses trabalhos indicam que a evolução do direito disciplinar não reside em uma única fórmula, mas na capacidade de aplicar o instrumento consensual correto para cada desafio, caminhando em direção a um sistema de controle mais inteligente, estratégico e alinhado aos princípios de uma Administração Pública moderna.

4. CONCLUSÃO

A jornada do Direito Administrativo Disciplinar em direção ao consensualismo reflete a maturação do próprio Estado. A análise da literatura sobre o tema não apenas mapeia os desafios e as possibilidades dessa transição, mas convida a uma reflexão sobre

o propósito fundamental da atividade disciplinar na Administração Pública contemporânea. Superar a visão do processo disciplinar como um fim em si mesmo e reimaginá-lo como um instrumento estratégico de governança é, talvez, o principal chamado que emerge desses estudos.

De fato, a implementação de soluções negociadas ainda enfrenta um passado profundamente arraigado no paradigma imperativo. Persistem resistências dogmáticas e uma cultura institucional que, por vezes, confunde a busca pelo consenso com leniência, movida tanto por uma herança punitivista quanto por um justificado receio dos gestores. A ausência de um arcabouço normativo mais explícito e a carência de capacitação técnica são sintomas dessa dificuldade, que a literatura tem sinalizado consistentemente.

Contudo, a Constituição Federal de 1988 abriu as portas para um contraponto a essa tradição, inaugurando um novo paradigma de legitimidade para a atuação estatal. Ao consagrar um plexo de garantias fundamentais e princípios como a razoabilidade, a proporcionalidade e a eficiência, a Carta Magna não apenas limitou o poder punitivo do Estado, mas também o impeliu a buscar soluções mais justas e efetivas. A base constitucional, portanto, serviu como um farol, indicando o caminho para a superação de uma lógica meramente formalista, partindo em direção a um sistema disciplinar mais dialógico, responsivo e alinhado aos valores democráticos.

Essa transição implica redefinir os próprios objetivos da ação disciplinar. Os benefícios do consensualismo transcendem a mera economia processual; eles representam uma mudança qualitativa no modo como a Administração lida com seus conflitos internos. A adoção de soluções negociadas associaria-se a um compromisso com a pacificação das relações, com a reeducação e a valorização do servidor. Trata-se de uma abordagem mais moderna e humanista, que fortalece a confiança mútua e utiliza o poder disciplinar não apenas para punir, mas para aprimorar a gestão pública.

A efetivação dessa visão implicaria, portanto, no desenvolvimento de uma variedade de instrumentos consensuais. Em vez de uma única resposta punitiva para todos os conflitos, a Administração disporia de mecanismos de menor complexidade, de resolução mais ágil, a partir de abordagens restaurativas focadas na recomposição do diálogo.

Em última análise, superar os desafios culturais e normativos é um passo decisivo para transformar o direito administrativo disciplinar de um aparato reativo e burocrático em um pilar proativo de boa gestão. Como demonstrado pela literatura, a institucionalização de práticas dialógicas não enfraquece o controle, mas o qualifica, direcionando a energia estatal para onde ela é mais necessária e afirmando o compromisso do Estado com a eficiência, a justiça e, acima de tudo, com os valores democráticos que o fundamentam.

REFERÊNCIAS

- Abrás, L. (2023). *Um estudo sobre a aplicação do termo de ajustamento de conduta no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e como incrementar sua aplicação*. ESG.
- Alencar, C. H. R. de. (2010). Eficiência, proporcionalidade e escolha do procedimento disciplinar. *Revista da CGU*, 5(8), 41–49.
- Alves, E. L., Cardoso, G. E., & dos Santos, J. M. L. (2024). A aplicabilidade da mediação como método de solução de conflitos no âmbito administrativo disciplinar no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Revista Jurídica da OAB/SC*, 4(00), e041–e041.
- Aparecido, A. L. (2025). A possibilidade da Transação Administrativa Disciplinar na Polícia Militar do Paraná. *Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 11(5), 2342–2353.
- Araújo, C. D. (2006). O processo administrativo disciplinar na perspectiva dos princípios constitucionais. *Novos Estudos Jurídicos*, 11(2), 353–362.
- Araújo, V. S. de, Siqueira, A. L. da C., & Mello, F. S. de. (2020). Acordos no processo administrativo sancionador: solução negociada como uma opção eficiente. *Juris Poiesis*, 23(32), 295–318.
- Araújo Júnior, A. B. de, Pacheco, F. A. S., & Ferreira, L. M. (2024). Abordagem preliminar sobre o Direito Administrativo Sancionador e as razões práticas de sua autocontenção por meio de instrumentos não adversariais. *Revista Foco*, 17(8), e5927–e5927.
- Avelar, D. M. (2023). Consenso, procedimento e ponderação: por uma aplicação racional do regime jurídico disciplinar dos servidores públicos. *Revista do TCEMG*, 41(1), 106–118.
- Avelar, D. M. (2024). *Disciplina, sanção e consenso na administração pública: por uma compreensão do poder disciplinar para além da imperatividade* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais].

- Costa, M. D. da, & Spengler, F. M. (2023). O tratamento de conflitos disciplinares no âmbito do Ministério Público do Trabalho: apontamentos sobre o Termo de Adequação de Conduta Funcional. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*(51), 70–83.
- De Sá, K. R. (2025). Direito administrativo disciplinar: ato, infração, sanção disciplinar e princípios específicos aplicáveis. *Brazilian Journal of Development*, 11(2), e77885–e77885.
- Dias, M. T. F., & Rogério, T. (2012). A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo: Direito Público*, 12(134).
- Ferraz, L. (2007). Controle consensual da Administração Pública e suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (Suspad) – A experiência do município de Belo Horizonte. *Revista Interesse Público*, 9(44), 15–25.
- Fratini, I. L. M. (2022). O “devido processo legal no direito disciplinar” e a necessidade de implementação de um programa sancionatório adequado. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*(95), 10–47.
- Freitas, S. H. Z. (2022). *A impostergável reconstrução principiológica constitucional do processo administrativo disciplinar no Brasil* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais].
- Ganzenmüller, C. K., & Balsanelli, K. A. (2007). O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. *Revista da CGU*, 2(2), 26–39.
- Guimarães, K. V. S. O., Dias, C. A. G. C., & Machado, L. A. (2023). Métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do direito administrativo disciplinar e sua fundamentação teleológica na fraternidade. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 16(10), 21389–21404.
- Guimarães, K. V. S. O. (2025). *A consensualidade no processo administrativo disciplinar: entre princípios e práticas* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Sergipe].
- Lima, C. H. (2024). Desafios à consensualização no direito administrativo sancionador disciplinar: reflexões à luz da literatura jurídica, da legislação e da prática administrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 11(1), 23–43.
- Maraschin, G. M. R., & Balinski, R. (2022). Potencial de incidência da consensualidade no processo disciplinar. *Cadernos Técnicos da CGU*, 3, 186–202.
- Marques, P. P. A. (2023). O permissivo genérico à elaboração de acordos substitutivos no Processo Administrativo Disciplinar em detrimento da pena de demissão. *Caderno Virtual*, 1(57), 1–26.
- Marques, S. B. V. (2022). *O termo de ajustamento de conduta (TAC) como instrumento para a boa governança pública* [Tese de doutorado, UTFPR].
- Mello, S. S. F. (2011). Inflexões do princípio da eficiência no processo administrativo disciplinar federal: tutela de urgência (afastamento preventivo) e controle consensual (suspensão do processo e ajustamento de conduta). *Fórum Administrativo: Direito Público*, 11(126), 23–33.
- Menegaz, M. L. (2019). *A aplicação da mediação como forma de tratamento de conflito e os processos administrativos disciplinares: proposta de Câmara de Mediação na Universidade Federal de Uberlândia* [Dissertação de mestrado, UNESP].
- Moraes, R. I. de, & Sepúlveda, L. C. (2019). A instituição do ajustamento disciplinar no âmbito do regime disciplinar do Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, 7, 255–265.
- Nóbrega, A. C. V., & Tabak, B. M. (2017). Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, 212–234.
- Oliveira, J. R. P., & Grotti, D. A. M. (2021). Consensualidade no Direito Administrativo Sancionador: Breve análise do Ajustamento Disciplinar. In *Direito Administrativo Sancionador Disciplinar* (Vol. 1, pp. 273–350). Rio de Janeiro: CEEJ.
- Paula, U. F. et al. (2022). Termo de ajustamento de conduta conforme redação dada pela lei complementar nº 68 do estado de Rondônia. *Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento*, 17, e237111737842.
- Preschlak, V. A. (2025). *A consensualidade na gestão de conflitos na administração pública: uma análise em uma universidade federal* [Dissertação de mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná].
- Ribeiro, M. A. (2019). Acordo de Resultados e o Processo Administrativo Disciplinar: institutos consensuais da atuação administrativa e o regime disciplinar de membros do Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, 7, 269–280.
- Santos, D. D. (2019). *A mediação como mecanismo de gestão de conflitos e apoio ao Sistema Processual Disciplinar na Universidade Federal de Rondônia* [Monografia, UNIR].
- Souza Júnior, R. S., & Peixoto, P. V. (2022). Proposta de instituição da colaboração premiada disciplinar no ordenamento jurídico brasileiro. *Cadernos Técnicos da CGU*, 3, 25–37.
- Tesolin, J. D. D. (2021). *Consensualidade no direito administrativo sancionador: o processo administrativo disciplinar (PAD) e a utilização de fórmulas consensuais* [Dissertação de mestrado, UNICEUB].
- Vicente, L. R., & Dezan, S. L. (2022). O impacto dos acordos na prescrição das advertências e na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 9, 1–29.
- Voronoff, A. B., & Lima, C. H. F. (2024). Por uma visão instrumental da sanção administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, 283(1), 159–179.
- Yoshinaga, R. K. (2022). A suspensão condicional da sindicância (SUSCONSIND) prevista na LC 1.381/2021 e seus reflexos no sistema disciplinar do Estado de São Paulo. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*(95), 100–129.



Júlio César Matos de Oliveira

julio.jcmo80@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5139-173X>

Universidade de Brasília - UnB

Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília - PPGD/UnB; Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília - PPGP/UnB; Pós-Graduado em Análise de dados de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP; Policial Rodoviário Federal.



Cristina Maria Zackseski

cristinazbr@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0761-4254>

Universidade de Brasília - UnB

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria, mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, doutorado em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas - pela Universidade de Brasília (2006) e pós-doutorado em Direito pela Universidade de Barcelona. Atualmente é professora associada II da Universidade de Brasília na Faculdade de Direito, editora da Revista Latino-americana de Criminologia (RELAC) e vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS/CEAM).

O papel da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades disciplinares¹

The role of administrative juridicity in the measurement of disciplinary penalties

El papel de la juridicidad administrativa en la dosimetría de las sanciones disciplinarias

Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo e Sandro Lúcio Dezan

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.797>

Resumo: O presente artigo tem como objetivo examinar o papel do princípio da juridicidade administrativa na dosimetria das penalidades no âmbito do processo administrativo disciplinar. Embora a Lei 8.112/1990 estabeleça critérios a serem considerados na aplicação das sanções, ela não define parâmetros objetivos para graduá-las, o que deixa margem à atuação discricionária da autoridade julgadora. A pesquisa, de natureza bibliográfica, evidencia que a ausência desses parâmetros pode comprometer a segurança jurídica e gerar decisões desproporcionais ou arbitrárias. Por outro lado, destaca-se que o princípio da juridicidade, quando corretamente aplicado, funciona como ferramenta essencial para orientar decisões fundamentadas, respeitar os direitos fundamentais do servidor e assegurar a finalidade educativa e corretiva do processo sancionador.

Palavras-chave: juridicidade administrativa; dosimetria; processo; administração pública; direitos.

Abstract: This article aims to examine the role of the principle of administrative legality (juridicidade) in the determination of penalties within the scope of disciplinary administrative proceedings. Although Law No. 8,112/1990 establishes criteria to be considered in the application of sanctions, it does not provide objective parameters for their gradation, which allows room for discretionary action by the deciding authority. This bibliographic research highlights that the absence of such parameters can compromise legal certainty and lead to disproportionate or arbitrary decisions. On the other hand, it emphasizes that the principle of legality, when properly applied, serves as an essential tool to guide well-reasoned decisions, uphold the fundamental rights of public servants, and ensure the educational and corrective purposes of the sanctioning process.

Keywords: administrative legality; penalty determination; process; public administration; rights.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo examinar el papel del principio de juridicidad administrativa en la dosimetría de las sanciones en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario. Aunque la Ley 8.112/1990 establece criterios a considerar para la aplicación de las sanciones, no define parámetros objetivos para su graduación, lo que deja margen para la actuación discrecional de la autoridad juzgadora. La investigación, de carácter bibliográfico, evidencia que la ausencia de dichos parámetros puede comprometer la seguridad jurídica y generar decisiones desproporcionadas o arbitrarias. Por otro lado, se destaca que el principio de juridicidad, cuando es aplicado correctamente, funciona como una herramienta esencial para orientar decisiones fundamentadas, respetar los derechos fundamentales del servidor y asegurar el propósito educativo y correctivo del proceso sancionador.

Palabras clave: juridicidad administrativa; dosimetría; procedimiento; administración pública; derechos.

1 Artigo submetido em 21/06/2025 e aceito em 09/10/2025.

1. INTRODUÇÃO

O processo administrativo disciplinar (PAD) tem como objetivo a apuração de irregularidade praticada por servidor público no exercício de sua função ou que guarde relação com o cargo público ocupado. Na Administração Pública Federal, está previsto na Lei n. 8.112/1990, nos Títulos IV (artigos 116 a 142), que tratam do Regime Disciplinar e V (artigos 143 a 182), que dispõe sobre o processo administrativo disciplinar.

Esse ramo do Direito é aplicável a todos os poderes da União, Estados e Municípios, no exercício da sua função atípica. Segundo o Manual de Processo Administrativo da CGU, o Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo, que pode ser definido como um dos meios utilizados pela Administração Pública para garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, o cumprimento das leis e normas delas decorrentes e a disciplina de seus servidores (CGU, 2022).

O processo administrativo disciplinar tem como principais objetivos não apenas a apuração do ilícito funcional, mas também a garantia do direito de defesa ao servidor acusado, a prevenção de arbitrariedades, a preservação do bom funcionamento dos serviços públicos — por meio da correção de condutas inadequadas — e a legitimação das decisões da Administração Pública, o que está diretamente relacionado à forma como o processo é conduzido.

Embora esteja previsto na Lei n. 8.112/1990, o processo administrativo disciplinar não possui regulamentação específica. Por essa razão, “o fundamento legal para o processo administrativo disciplinar está em diversos diplomas legais, tendo cada ente político autonomia para legislar o seu estatuto” (Marinela, 2023, p. 1.237). A ausência de legislação específica que trate a respeito do tema faz com que sejam identificadas diversas lacunas deixadas pela Lei n. 8.112/1990, que precisam ser preenchidas por meio de integração com outras legislações aplicáveis, tais como, a Lei n. 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo), a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

Note-se que a ausência de uma legislação específica somada à falta de estrutura física e de capacitação de servidores para atuarem no processo administrativo disciplinar são aspectos que dificultam a efetiva garantia de aplicação dos princípios e garantias constitucionais no processo administrativo disciplinar.

No âmbito deste trabalho essas questões serão abordadas no que tange à dosimetria das penalidades disciplinares, que é um procedimento que visa estabelecer, dentro de parâmetros legais, a sanção adequada à infração cometida, sendo essencial para garantir a justiça e a equidade nas decisões.

Na Administração Pública, a aplicação de penalidades disciplinares aos servidores é essencial para garantir a ordem e o cumprimento das normas internas. Contudo, esse poder de punir não é absoluto. A atuação do administrador público deve ser pautada, dentre outros princípios, pelos da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. A aplicação desses princípios na dosimetria da punição disciplinar é direito subjetivo do servidor público, garantia constitucional decorrente da dignidade da pessoa humana e do devido processo legal. A dosimetria das penalidades, portanto, exige um cuidado especial do julgador a fim de que a medida tenha o alcance desejado, sem, contudo, deixar de observar direitos daquele que é apenado.

A aplicação de penalidades requer, além da observância ao previsto na Lei 8.112/1990, a análise do caso concreto para a realização do cálculo da dosimetria da pena a ser fixada. Tendo em vista que a referida lei possui diversos tipos de ilícitos administrativos abertos e que o artigo 128 não indica as balizas a serem utilizadas para a fixação da penalidade a ser aplicada, é fundamental o apoio da doutrina e da jurisprudência nesse processo.

Para essa função é essencial a aplicação do princípio da juridicidade, consagrado no parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 9.784/1999, o qual define que a atuação da Administração deve ser conforme a lei e o Direito. O primeiro se refere à observância da estrita legalidade para fundamentar os atos e decisões processuais, e o segundo permite à Administração fundamentar suas decisões “por regras jurídicas de interpretação e aplicação da lei, valendo-se, e.g., das regras de hermenêutica e da dogmática jurídica” (Dezan, 2024, p. 188). Portanto, “o princípio em comento delimita o agir da Administração conforme os preceitos legais em sentido lato e, assim, em consonância com o direito, para englobar os pertinentes princípios, regras e valores.” (Dezan, 2024, p. 187).

Nesse contexto, as infrações, previstas na Lei n. 8.112/1990, são tipificadas de forma geral, com uma lista de condutas que podem levar à aplicação de sanções, sendo algumas descritas de forma mais específica e outras de forma mais “aberta”, o que confere certa discricionariedade à Administração Pública na aplicação das punições.

À vista disso, a juridicidade administrativa se configura como um princípio de importante aplicação, uma vez que exige que a Administração Pública observe não apenas o texto legal, mas também outras fontes do Direito, com vistas à garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. A relação entre a dosimetria das penalidades e a juridicidade administrativa deve ter como objetivo garantir que as sanções aplicadas no âmbito administrativo sejam compatíveis com a gravidade da infração cometida, sem violar os direitos constitucionais do servidor acusado.

Neste sentido, a dosimetria das penalidades disciplinares deve ser entendida como um processo que vai além da simples aplicação da sanção, sendo, antes, uma ferramenta para assegurar a justiça, a transparência e a equidade nas decisões administrativas. A análise da infração e a escolha da penalidade devem levar em conta, necessariamente, a Constituição, as normas infraconstitucionais e os princípios do direito administrativo, a fim de que as sanções aplicadas sejam legítimas e não causem prejuízos indevidos ao servidor.

Assim, será analisada a dosimetria das penalidades nos processos administrativos disciplinares no âmbito da Administração Pública brasileira, com foco na aplicação do princípio da juridicidade administrativa como instrumento de garantia de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

2. A DOSIMETRIA DAS PENALIDADES DISCIPLINARES

A dosimetria das penalidades disciplinares se refere ao conjunto de critérios e procedimentos utilizados para determinar a gravidade da punição a ser aplicada ao servidor que cometeu uma infração no exercício de suas funções. O objetivo é garantir que a penalidade seja proporcional à gravidade da infração, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a não gerar excessos ou injustiças no âmbito da Administração Pública.

O artigo 128 da Lei n. 8.112/1990 trata da aplicação das penalidades disciplinares aos servidores públicos, estabelecendo que deverão ser considerados diversos fatores, como a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos causados ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais do servidor infrator.

A análise de cada fator que compõe a dosimetria das penalidades é de extrema importância para que a penalidade seja aplicada de forma justa e pro-

porcional. Nesse sentido, a natureza da infração cometida pelo servidor é um dos primeiros critérios a ser analisado, que se refere ao elemento subjetivo da conduta, podendo ser dolo ou culpa. A gravidade da infração diz respeito ao grau de ofensa ao bem jurídico protegido pela norma. O dano “é toda lesão a um bem juridicamente protegido, causando prejuízo de ordem patrimonial ou extrapatrimonial.” (Chamone, 2008). Portanto, devem ser considerados tanto danos materiais como imateriais, a exemplo da diminuição da eficiência do serviço.

Outros critérios a serem considerados são as circunstâncias agravantes ou atenuantes. Em relação às circunstâncias agravantes, o Manual de PAD da CGU enuncia que são situações relacionadas à conduta do servidor e que atuam contra a sua defesa. Essas circunstâncias pesam de forma negativa e majoram o “grau” da conduta, portanto, ensejam maior reprovação à falta cometida pelo servidor e, consequentemente, na imposição de sanção mais grave. As circunstâncias atenuantes, por sua vez, são situações relacionadas à conduta do servidor de forma favorável. Tais situações diminuem o “grau” da conduta e, embora não eliminem a culpabilidade do agente, tornam sua conduta menos censurável, tendo como consequência a redução da penalidade a ser aplicada.

Também devem ser considerados os antecedentes funcionais registrados no histórico funcional do servidor. Por consequência, servidores com bom histórico profissional, que nunca cometeram infrações, podem ter uma punição atenuada. De outro modo, servidores com histórico de reincidência podem ter suas punições agravadas.

A ausência de normas claras e específicas para a valoração de cada elemento mencionado na Lei 8.112/1990 pode levar a uma grande margem de interpretação por parte dos gestores públicos, o que, por sua vez, pode gerar insegurança jurídica tanto para o servidor quanto para a Administração Pública. Isso porque, a legislação não apresenta parâmetros específicos ou balizas claras para a aplicação desses critérios, o que cria uma lacuna normativa que dificulta a uniformidade e a transparência na dosimetria das penalidades.

Além disso, a própria natureza dos tipos legais exige uma avaliação subjetiva, o que pode gerar disparidade na aplicação das penalidades. Note-se que a norma não define, por exemplo, o que é ser desleal, o que faz com que os aplicadores da lei tenham que se socorrer à doutrina e à jurisprudência.

A variabilidade das circunstâncias de cada caso também torna difícil uma aplicação uniforme e previsível da dosimetria, o que pode resultar em decisões contraditórias. Em outras palavras, embora a lei forneça um conjunto de diretrizes a serem observadas, ela não delimita de forma clara como deve ser o peso atribuído a cada fator no momento de se determinar a penalidade a ser aplicada. Na realidade, “a estrutura normativa é necessariamente deficitária porque, ancorando-se em previsões hipotéticas que lhe dão a nota de abstração e generalidade, não é capaz de esgotar a multiplicidade de circunstâncias que integram a realidade fática.” (Cunha, 2015, p. 159).

Portanto, embora a dosimetria das penalidades disciplinares seja orientada por um conjunto de diretrizes legais, a falta de balizas deixa espaço para interpretações diversas, que podem comprometer a uniformidade das decisões e a efetividade do processo disciplinar.

3. O PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA NA DOSIMETRIA DAS PENALIDADES DISCIPLINARES

O regime disciplinar dos servidores públicos federais, previsto na Lei n. 8.112/1990, prevê a aplicação de penalidades aos servidores que pratiquem atos ilícitos relacionados ao serviço público. No entanto, a referida lei não esclarece o que seriam os diversos tipos por ela apontados, como o valimento do cargo, nem estabelece critérios específicos para a dosimetria das penalidades. A referida Lei se limita a estabelecer no artigo 128 cinco critérios para essa dosimetria, sem fornecer qualquer baliza objetiva sobre como realizar a aplicação dos referidos critérios nos casos concretos, diferentemente do que ocorre no direito penal.

A atuação do aplicador da norma tanto no momento do enquadramento do fato ao tipo legal, quanto na dosimetria, deve considerar não apenas os preceitos legais, mas também os princípios e valores. Essa interpretação requer, por óbvio, que seja observada a lei, mas que esta não seja o limite de atuação da Administração. Dessa forma, a lei serve como ponto de partida, enquanto o Direito, enquanto ciência, delimita o âmbito de atuação e estabelece limites que não podem ser ultrapassados (Dezan; Carmona, 2016).

Isso confere à autoridade administrativa a possibilidade de a uma mesma conduta, a depender da análise que se faça, poder escolher entre tipos legais diferentes ou para condutas semelhantes determinar

sanções diferentes. Segundo Maurer (2000, p. 48), a autoridade, diante de um tipo legal “pode escolher entre consequências jurídicas diferentes e, com isso, tem um espaço de atuação próprio”.

As decisões discricionárias ocorrem quando a norma jurídica não estabelece de forma rigorosa e exata qual deve ser a conduta a ser seguida em determinadas situações, delegando ao agente administrativo a responsabilidade de avaliar o caso específico e escolher a medida que melhor atenda ao objetivo previsto em lei (Mello, 2009).

Nessa perspectiva cabe a essa autoridade administrativa a dosimetria da penalidade a ser aplicada, o que consiste em estabelecer, dentro dos parâmetros legais, a sanção a ser aplicada ao servidor infrator (Dezan, 2024). A dosimetria da penalidade está intimamente relacionada aos princípios da individualização da pena e da proporcionalidade e tem como objetivo aplicar o direito ao caso concreto, e prevenir a prática de outros ilícitos.

Para isso há que se considerar o indivíduo e a penalidade cabível de forma personalizada, com base no ordenamento jurídico, a fim de alcançar a correta punição na medida adequada da ofensa à norma. No entanto, é comum se verificar a aplicação de penalidade de suspensão para casos em que a lei prevê advertência e vice-versa, o que ofende o princípio da correlação dos preceitos penais, ou modal deôntico (Dezan, 2024).

Assim, apesar do disposto pelo artigo 128 da Lei n. 8.112/90, não há balizas específicas para a aplicação dos elementos nele descritos. A tipificação das infrações, em regra, apresenta-se de forma genérica e não exaustiva, o que remete à discricionariedade administrativa tanto o enquadramento da conduta quanto a valoração de sua gravidade, possibilitando divergências na aplicação das penalidades em casos semelhantes.

Nos chamados tipos abertos, o problema da dosimetria começa no enquadramento da conduta. Diferentemente do que ocorre na esfera penal, em que os tipos de ilícitos estão diretamente ligados à sanção penal a ser aplicada, no direito administrativo disciplinar, os ilícitos administrativos são previstos de forma aberta, e ainda sem parâmetros específicos de dosimetria (Gontijo, 2014). Essa indeterminação pode decorrer tanto de uma opção deliberada do legislador, que buscou conferir maior flexibilidade, quanto de imprecisões não intencionais, como a plurivocidade de palavras e expressões normativas, que permitem múltiplas interpretações (Binenbojm, 2014).

No direito penal, o princípio da legalidade estrita exige que os crimes sejam taxativamente previstos em lei, com sanções pré-definidas. Há, portanto, uma correspondência direta entre infração e pena, o que garante maior previsibilidade e segurança jurídica. Além disso, a dosimetria penal é realizada por meio de um modelo consolidado, baseado em etapas objetivas e critérios previamente estabelecidos, como a análise de circunstâncias atenuantes e agravantes.

Já o direito administrativo disciplinar se caracteriza por uma tipificação predominantemente aberta e genérica, ressaltadas algumas condutas previstas expressamente, como a ofensa física, prevista no art. 132, VII, da Lei n. 8.112/1990, em que a lei estabelece uma correspondência direta entre a conduta e a sanção, eliminando qualquer margem de escolha ou dúvida quanto ao enquadramento da conduta. Na maioria dos casos, porém, a ausência de tipificação taxativa gera dificuldades de enquadramento e exige a identificação do dispositivo aplicável, bem como a escolha da penalidade proporcional.

Com o objetivo de mitigar esse problema e padronizar a aplicação das penalidades disciplinares, a Controladoria-Geral da União desenvolveu a chamada calculadora de penalidade administrativa. Trata-se de um instrumento destinado a conferir maior uniformidade à dosimetria, oferecendo parâmetros objetivos para avaliar a gravidade da infração, ponderar circunstâncias atenuantes e agravantes e indicar a sanção proporcional. Sob esse aspecto, aproxima-se da lógica do direito penal.

Entretanto, a ferramenta possui limites: não substitui a análise individualizada do caso concreto, não resolve o problema do enquadramento nos tipos abertos e tampouco elimina a necessidade de fundamentação detalhada pela autoridade julgadora quanto à escolha dos parâmetros aplicados.

Portanto, ainda que a calculadora contribua para a redução da subjetividade e para a uniformização das decisões, sua eficácia plena depende da integração com outras práticas, como a observância de precedentes administrativos, a transparência na fundamentação e o respeito aos princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e proteção dos direitos fundamentais. Essa exigência de fundamentação principiológica e de respeito a limites normativos remete diretamente à noção de juridicidade administrativa, a qual, por sua vez, só pode ser compreendida a partir do desenvolvimento histórico do princípio da legalidade.

Para tratar da juridicidade administrativa é preciso percorrer um pouco o conceito de legalidade,

que, quando concebida pelos teóricos do Iluminismo, significava a tentativa de controlar a Administração então marcada pela presença do monarca absolutista (Chicoski, 2016). Passado esse período, o princípio da legalidade “significa que a Administração está orientada a cumprir, com exatidão e excelência, os preceitos normativos de direito positivo. A norma legal outorga competência específica ao agente público e define os parâmetros de sua conduta.” (Moreira, 2010, p. 88). Portanto, significa que a lei estabelece as competências do agente público e delimita os parâmetros de sua atuação.

O princípio da legalidade “conduz à formação da relação de legalidade entre os atos administrativos, de um lado; e o sistema jurídico (concepção ampla) ou lei em sentido formal (concepção restrita), do outro” (Bacellar Filho, 2003, p. 158). Isso significa que todas as decisões da Administração Pública devem estar de acordo com as normas legais vigentes, garantindo que o exercício do poder público ocorra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

No entanto, a necessidade de aplicar não apenas a lei, mas o Direito em sua totalidade, decorre da crescente complexidade da sociedade pós-século XX e da velocidade acelerada das transformações sociais, o que frequentemente impede que as normas legais acompanhem tais mudanças. Isso porque, “o dador de lei, muitas vezes, não está capacitado para colher a multiplicidade da vida e adotar uma regulação que satisfaça todas as possibilidades e alternativas da prática.” (Maurer, 2000, p. 49). Por conseguinte, não há que se desprezar os preceitos legais, mas entender que a lei sozinha não consegue alcançar as diversas situações da vida e a rápida mudança da sociedade. Nesse contexto, a interpretação jurídica torna-se essencial para garantir a segurança jurídica e a efetividade da justiça.

O caminho da legalidade para a juridicidade se deve em boa parte ao fenômeno da constitucionalização do Direito. A aplicação do princípio da juridicidade traz como consequência maior limitação da discricionariedade administrativa, na medida em que o agente administrativo precisa justificar sua escolha não apenas com base na lei, mas também nos preceitos constitucionais.

Destarte, destacamos hodiernamente o papel exercido pela Constituição Federal como centro do ordenamento jurídico e garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos, notadamente, perante a Administração Pública. À vista disso, a juridicidade administrativa tem como primazia a observância do

sistema normativo vigente, indo além do previsto na lei administrativa para observar o que está previsto na Constituição da República. Nessa perspectiva “os direitos fundamentais passam a ser também vistos como princípios concretizadores de valores em si, a serem protegidos e fomentados, pelo direito, pelo Estado e por toda a sociedade.” (Binenbojm, 2014, p. 73).

O referido princípio decorre da Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, I, que prevê que nos processos administrativos devem ser observados, dentre outros critérios, a atuação conforme a lei e o Direito, o que “reflete faceta do próprio princípio da legalidade, todavia, em seu sentido lato, a dar à Administração legitimidade interpretativa da lei, do texto-normativo, do direito-texto, para a resolução do caso concreto.” (Dezan, 2024, p. 776).

A aplicação do princípio da juridicidade no âmbito do processo administrativo disciplinar, é, portanto, essencial para a garantia de direitos, pois compele a Administração a atuar não somente conforme previsto na lei, que muitas vezes não consegue prever todas as situações postas a julgamento, mas também conforme o Direito, que, por sua natureza dinâmica e interpretativa, possui maior capacidade de acompanhar as transformações sociais e oferecer respostas mais adequadas às novas demandas da sociedade. Nesse sentido, a Lei n. 9.784, de 1999, se destaca por trazer um aspecto “nem sempre percebido pelos juristas: o de que o Direito, com efeito, não se contém completamente na lei – como jamais se conteve e nem se conterá.” (Fé, 2024, p. 90).

Como bem observa Vieira de Andrade, esse princípio “representa e descreve actualmente de modo mais exacto a ligação entre a Administração e o Direito do que o tradicional princípio da legalidade, mesmo que o ‘primado da lei’ seja entendido num sentido positivo” (Vieira de Andrade, 2007, p. 14). Assim, lei e Direito são conceitos distintos: a lei é fundamental para a regulação das relações sociais, enquanto o Direito é essencial para garantir a justiça, a razoabilidade e a legitimidade das decisões administrativas em um contexto social em constante mudança.

É por meio da juridicidade administrativa que é possível adequar o fato posto a julgamento ao suficiente para que a norma produza o efeito desejado, é, portanto, a vinculação da Administração Pública ao ordenamento jurídico como um todo, observados os princípios e regras previstos na Constituição. Isso significa dizer que “deve ser a Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos

fundamentais, o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo.” (Binenbojm, 2014, p. 36).

Assim, a Constituição deve ser a base de todas as decisões administrativas, independentemente da existência de uma lei específica que vincule o administrador. É o que se chama de constitucionalização do Direito Administrativo, que pressupõe a centralidade dos princípios e valores constitucionais na atuação do poder público. Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigma, na qual a atuação da Administração Pública não se limita à conformidade com o texto legal, mas exige a observância dos direitos fundamentais, da proporcionalidade, da razoabilidade, da moralidade e demais princípios constitucionais.

Segundo Binenbojm “a atividade administrativa realiza-se segundo a lei, com fundamento direto na Constituição ou legitimada perante o direito, ainda que contra a lei, mediante ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais.” (Binenbojm, 2014, p. 36). A ponderação assume papel relevante na salvaguarda dos direitos fundamentais, uma vez que a norma legal, por si só, muitas vezes se mostra insuficiente para abarcar a complexidade e a multiplicidade das situações concretas submetidas à apreciação da Administração Pública.

Na interpretação das leis, é necessário levar em conta tanto o fato concreto quanto o contexto que o envolve. Aplicar o direito vai além de uma mera dedução lógica; trata-se também de um processo que envolve compreensão e avaliação dos valores presentes na situação (Maurer, 2000). Isso significa que a atividade interpretativa exige mais do que a simples subsunção do fato à norma: ela demanda sensibilidade ao contexto, aos valores e aos fins constitucionais.

Isso representa uma evolução no Direito Administrativo, que passa a reconhecer que a legalidade não se esgota no texto legal, mas se amplia com a incorporação de fundamentos teóricos e princípios que orientam a interpretação e a aplicação das normas em consonância com a realidade social e os valores constitucionais. Trata-se de um processo que confere maior racionalidade e legitimidade às decisões administrativas, aproximando-as do ideal de justiça material.

Assim, devem ser assegurados aos acusados em um processo administrativo disciplinar todos os direitos e garantias constitucionais. Essas garantias são todos os “meios criados pela Ordem Jurídica com a finalidade imediata de prevenir ou remediar

as violações do direito objetivo vigente (garantias da legalidade) ou as ofensas dos direitos subjetivos.” (Caetano, 1977, p. 476).

Em resumo, a aplicação das sanções no Processo Administrativo Disciplinar deve considerar os direitos fundamentais, que garantem o direito de defesa e protegem os interesses individuais contra possíveis interferências do Poder Público (Binnenbojm, 2014). Com isso, o que se busca é evitar que medidas arbitrárias venham a cercear direitos e garantias fundamentais dos servidores submetidos ao processo disciplinar.

No entanto, a indeterminação encontrada na norma pode dar azo à aplicação de penalidades inadequadas aos casos concretos, seja por ausência de conhecimento do aplicador da lei, seja por conveniência do agente público em interpretar a norma de forma a alcançar um resultado que se pretende. Há que se observar que o processo disciplinar não pode ser instrumento de arbitrariedades, tampouco se conformar à vontade de gestores para fins alheios aos preceitos legais. Assim, a dosimetria das penas não deve servir como um mecanismo para legitimar o exercício do poder, permitindo que ele atue de forma arbitrária, ainda que aparente estar dentro dos limites legais (Dezan; Carmona, 2016).

Quando analisada sob essa perspectiva, a juridicidade administrativa — que significa agir em conformidade com a lei e o direito — pode, por vezes, tender a justificar a preservação dos efeitos jurídicos decorrentes de atos que, apesar de ilegais, continuam produzindo consequências processuais. (Dezan; Carmona, 2016). Por isso, uma das questões a serem observadas é a coerência nas decisões administrativas, decorrente tanto das normas aplicadas quanto das decisões tomadas em situações semelhantes, pois “a coerência do ordenamento, excluindo que sobre uma mesma matéria existam soluções normativas incompatíveis, torna-se um dever jurídico diretamente decorrente do princípio da unidade do sistema jurídico.” (Otero, 2011, p. 646).

Isso faz parte do devido processo legal que é conduzido sob a perspectiva dos direitos fundamentais, observados os princípios do juiz natural e do contraditório e da ampla defesa em todas as fases do processo. Com isso, o que se busca é evitar que medidas arbitrárias venham cercear direitos e garantias fundamentais dos servidores submetidos ao processo disciplinar.

Nesse mesmo sentido, Nohara e Marrara (2018), esclarecem que a observância do devido processo legal substantivo possibilita que os direitos e as liberdades dos administrados sejam garantidos. Por

consequente, devem ser limitados pelo ato normativo apenas na adequada medida de satisfação dos interesses públicos.

Em se tratando de processo administrativo disciplinar não está prevista a privação de liberdade ou de bens, no entanto, como penalidade máxima poderá ocorrer a demissão do servidor e, em alguns casos, a devolução de valores auferidos indevidamente. Portanto, a depender do resultado do processo a penalidade aplicada pode ser mais gravosa que a privação de liberdade, por isso é essencial que o processo não apenas seja conforme a legislação, mas que ocorra de forma justa e imparcial.

As decisões administrativas devem, além de observar a lei e o Direito, guardar coerência entre si. A análise dos fatos deve guardar relação com o Direito de forma coerente. Desse modo, no direito administrativo, destaca-se a importância da função interpretativa (sem exageros interpretativos), mas, principalmente, da função integrativa, especialmente quando a atuação da Administração envolve certo grau de discricionariedade (Antunes, 2015).

Apesar do advento da Constituição Federal de 1988, com todos os direitos e garantias por ela consagrados, a segurança jurídica ainda é tema de debates e incertezas. Isso se deve, em parte, às ambiguidades inerentes à aplicação prática desses direitos, que muitas vezes esbarram em interpretações divergentes e em métodos decisórios marcados por valores subjetivos.

Nesse cenário, Dezan e Guimarães (2019) apontam que, embora tenha sido superada a lógica da “pré-verdade” — típica do formalismo jurídico que desconsiderava a realidade dos fatos e a posição do indivíduo no processo —, abriu-se espaço para o fenômeno da “pós-verdade”, paradoxalmente promovido pelo próprio processo, instrumento constitucionalmente concebido para promover a concretização dos direitos e a depuração da atuação estatal.

A Administração Pública, ao conduzir o processo como meio para a tomada de decisão administrativa, por vezes se afasta daquilo que está regularmente comprovado nos autos, permitindo-se influenciar por elementos externos ao procedimento e, por vezes, contrários às provas dos autos. Isso é o que os autores entendem como uma deficiência de integridade interna do próprio procedimento administrativo, o que faz com que, em certas situações, a decisão acabe sendo orientada por rumores ou boatos sobre pessoas ou fatos, os quais são tratados como se fossem verdadeiros e determinantes para a solução da controvérsia.

Há também outro fenômeno que se refere à integridade exógena do processo administrativo. Este se dá no “momento em que a Administração Pública deixa de produzir o ato administrativo de decisão esperado à vista do fato gerador. Há aqui uma constatação de erro de causa e efeito” (Dezan; Guimarães, 2019). Nos casos em que a Administração Pública decide situações semelhantes, é natural que os particulares e aqueles que se encontram em uma relação especial de sujeição com o Estado esperem decisões coerentes e harmônicas entre si. Esse é o sentido da integridade exógena do processo ou procedimento administrativo, que deve ser respeitada pelas autoridades responsáveis pelas deliberações no âmbito administrativo.

Portanto, o processo administrativo disciplinar deve pautar-se nos elementos probatórios constantes dos autos e observar os precedentes já firmados, de modo a assegurar uniformidade nas decisões. Essas exigências conectam-se diretamente à dosimetria, pois para garantir tratamento isonômico entre casos semelhantes, é indispensável que os parâmetros utilizados na aplicação das sanções mantenham coerência com aqueles já adotados pela autoridade sancionadora.

Em outras palavras, o processo, que deveria assegurar racionalidade, previsibilidade e justiça, por vezes se converte em instrumento de incerteza e controvérsia, contribuindo para a fragilização da segurança jurídica. A pós-verdade fragiliza a segurança jurídica ao permitir que decisões se apoiem em percepções e não em provas. Para proteger a segurança jurídica, é indispensável reforçar o contraditório, a fundamentação racional das decisões e a uniformidade na aplicação das normas.

Apesar das divergências quanto à aplicação do princípio da juridicidade diante da possibilidade de um ativismo administrativo, “conclui-se que processo, ato e infração administrativa se interagem para atrair a juridicidade do sistema punitivo geral e dar azo à justiça das decisões administrativas” (Dezan; Martins, 2019, p. 3). Nesse contexto, a existência de uma margem de discricionariedade na dosimetria das penalidades disciplinares impõe à Administração Pública o dever de submeter sua atuação a balizas jurídicas claras e consistentes. Tais balizas devem assegurar o respeito aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e à observância dos direitos fundamentais, de forma a evitar decisões arbitrárias ou desproporcionais.

Assim, a juridicidade não apenas limita a discricionariedade, mas constitui condição indispen-

sável para a legitimidade e justiça das sanções disciplinares, garantindo segurança jurídica e respeito aos direitos fundamentais no âmbito do processo administrativo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dosimetria das penalidades exige que a Administração observe não apenas a conformidade com as normas legais, mas também outros princípios que assegurem a justiça e a equidade nas decisões. O princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de agir conforme a lei, é essencial nesse contexto, pois garante que as punições sejam baseadas em normas previamente estabelecidas.

No entanto, ainda que a previsão legal da pena seja imprescindível para a atuação administrativa, ela por si só não é suficiente para garantir a plena proteção dos direitos dos servidores. A aplicação das penalidades disciplinares deve ir além da mera observância da legislação, envolvendo uma análise criteriosa dos princípios constitucionais, como a proporcionalidade, a razoabilidade e a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a juridicidade administrativa assume um papel essencial na busca pela justiça na aplicação das sanções e proteção dos direitos fundamentais.

A dosimetria das penalidades disciplinares, embora sujeita a um certo grau de subjetividade, deve ser conduzida sempre com base em uma análise jurídica que leve em consideração a natureza da infração, a gravidade do ato, as circunstâncias atenuantes ou agravantes e os antecedentes funcionais do infrator. A aplicação adequada desses critérios, à luz dos princípios constitucionais, confere legitimidade ao processo disciplinar. Assim, a sanção deve ser sempre ajustada ao caso concreto, de forma fundamentada, para que cumpra sua função de prevenção e retribuição.

Da mesma forma, a coerência decisória pode ser fortalecida pela uniformização de entendimentos no âmbito das corregedorias e órgãos disciplinares. A construção de precedentes administrativos contribui para dar estabilidade e previsibilidade à dosimetria, garantindo tratamento isonômico a casos semelhantes.

Outro ponto fundamental é o dever de fundamentação. A autoridade decisória deve explicitar, de modo transparente, como cada critério legal foi considerado no caso concreto. Ou seja, não basta afirmar que a pena foi aplicada em razão da “gravi-

dade da conduta”: é necessário demonstrar em que medida a conduta afetou a Administração, quais circunstâncias agravaram ou atenuaram o fato, e por que a sanção escolhida é proporcional. Esse dever de fundamentação vinculada serve como contrapeso à discricionariedade e fortalece a juridicidade administrativa.

Para tanto, é imprescindível o aprimoramento das normas e a capacitação permanente dos profissionais responsáveis pela condução do Processo Administrativo Disciplinar. A atualização constante e o treinamento adequado permitem que os critérios de dosimetria sejam aplicados de forma uniforme, objetiva e proporcional, reduzindo a margem de arbitrariedade e garantindo que a penalidade reflita a real gravidade da infração.

Assim, o fortalecimento de mecanismos internos de orientação, aliado à construção de precedentes administrativos e à prática de fundamentação detalhada, garante que cada decisão seja transparente, justificada e coerente com decisões anteriores. Dessa forma, a Administração Pública não apenas aplica a lei, mas também protege os direitos fundamentais dos servidores, preserva a confiança nas instituições e consolida a segurança jurídica.

Conclui-se, portanto, que a juridicidade administrativa, enquanto princípio estruturante do direito administrativo, orienta a aplicação das normas e os critérios a serem adotados na determinação da penalidade, garantindo que a punição seja proporcional à infração cometida e compatível com os direitos dos servidores.

REFERÊNCIAS

- Antunes, L. F. C. (2015). *A teoria do acto e a justiça administrativa: o novo contrato natural*. Almedina.
- Bacellar F. & Romeu F. (2003). *Processo administrativo disciplinar*. (4ª ed.). Saraiva.
- Binenbojm, G. (2014). *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. (3ª ed.). Renovar.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, p.1, 5 out.
- Brasil. (1990). *Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 23935, 12 dez.
- Brasil. (1999). *Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Diário Oficial da União, Brasília, p. 41, 1º fev.
- Brasil. (2022). Controladoria-Geral da União (CGU). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.
- Caetano, M. (1977). *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Forense.
- Chamone, M. A. (2008). O dano na responsabilidade civil. *Revista Jus Navigandi*, 13(1805). <https://jus.com.br/artigos/11365>.
- Chicoski, D. (2016). A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 3(1), 254-283. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i1p254-283>.
- Cunha, R. A. V. (2015). *Ética e decisão judicial: o papel da prudência na concretização do direito*. (1 ed.). CRV.
- Dezan, S. L. (2024). *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. (6 ed.). Juruá.
- Dezan, S. L. (2017). O processo administrativo disciplinar e os pressupostos processuais sob a égide da nova processualidade civilista (Lei 13.105/2015). *Revista Eletrônica de Direito Processual* (18, 2). <https://doi.org/10.12957/redp.2017.25178>.
- Dezan, S. L., & Guimarães, J. F. (2019). Da pré-verdade à pós-verdade no processo administrativo e a capacidade de resposta do Estado à proteção de direitos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, 24(3), 830-854. <https://doi.org/10.14210/nej.v24n3.p830-854>.
- Dezan, S. L., & Martins, J. F. (2019). *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Arraes.
- Dezan, S. L., & Carmona, P. A. C. (2016). A juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: Uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade. *Revista da AGU*, 15(3). <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.15.n.03.2016.843>.
- Fé, R. M. M. de. (2024). *Acordo substitutivo de sanção administrativa geral: em busca de um devido processo administrativo consensual*. CEUB.
- Gontijo, D. C. A. da. (2014). Da (suposta) discricionariedade da autoridade administrativa no julgamento dos procedimentos disciplinares punitivos. *Conteúdo Jurídico*. <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42614/da-suposta-discricionariedade-da-autoridade-administrativa-no-julgamento-dos-procedimentos-disciplinares-punitivos>. Acesso em 16 out. 2025.
- Marinela, F. (2023). *Manual de direito administrativo* (17ª ed.). JusPodivm.
- Maurer, H. (2000). *Elementos de direito administrativo alemão: Vinculação à lei, poder discricionário e conceitos jurídicos indeterminados*. Sergio Antonio Fabris Editor.

Mello, C. A. B. de. (2009). *Grandes temas de direito administrativo*. Malheiros.

Moreira, E. B. (2010). *Processo administrativo, princípios constitucionais e a Lei n. 9.784/99* (2ª ed.). Malheiros.

Nohara, I. P., & Thiago, M. (2018). *Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada* (2ª ed.). Thomson Reuters Brasil.

Otero, P. (2011). *Legalidade e administração pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade* (2ª reimp.). Almedina.

Vieira de Andrade, J. C. (2007). *O dever de fundamentação expressa do acto administrativo*. Almedina.



Kelly Cristine de Andrade Souza Gontijo

kellyggontijo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5165-5874>

Centro Universitário de Brasília- CEUB

Advogada. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Especialista em Comunicação Política no Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) (2016). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio de Jesus (2015). Graduada em Direito pela Universidade do Distrito Federal (UDF) (2013). Servidora pública atuante na área correcional.

URL Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3450403280123889>.



Sandro Lúcio Dezan

sandro.dezan@ceub.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8524-8309>

Centro Universitário de Brasília- CEUB

Advogado. Professor Titular de Direito Administrativo da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal (UMinho). Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Investigador do Centro de Justiça e Governança (JusGov), Grupo JusCrim – Justiça Penal e Criminologia da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho) e Líder do Grupo de Pesquisa “Hermenêutica do Direito Administrativo e Políticas Públicas” do PPGD do Centro Universitário de Brasília (CEUB), Brasília/DF.

URL Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9461707454019533>.

A escuta especializada em processos administrativos disciplinares em decorrência de violência sexual no Instituto Federal Catarinense: entre a proteção e as garantias constitucionais¹

Specialized listening in disciplinary administrative proceedings for sexual violence at the Instituto Federal Catarinense: between protection and constitutional guarantees

La escucha especializada en procesos administrativos disciplinarios por violencia sexual en el Instituto Federal Catarinense: entre la protección y las garantías constitucionales

Lupércia Colossi Dal Piaz e Sandra Mara Valerius

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.830>

Resumo: O artigo analisa a escuta especializada como instrumento de proteção e meio de prova em Processos Administrativos Disciplinares no Instituto Federal Catarinense (IFC), voltados à apuração de condutas de conotação sexual contra alunos menores. A pesquisa enfoca a compatibilização entre a prevenção da revitimização e as garantias do devido processo legal, especialmente a ampla defesa e o contraditório. Com abordagem qualitativa, que inclui análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, além de estudo de caso, examina-se a experiência do IFC, que estruturou um fluxo técnico com psicólogos institucionais, ambiente protegido e registro audiovisual. Os resultados indicam que, observados os parâmetros legais, a escuta é válida, protege a vítima e reforça o conjunto probatório processual sem comprometer os direitos do investigado. Reconhecida pelo Poder Judiciário e respaldada por nota técnica da Controladoria-Geral da União, a prática mostra-se aplicável a outras Instituições Federais de Ensino.

Palavras-chave: escuta especializada; processo administrativo disciplinar; proteção integral; instituições federais de ensino; garantias constitucionais.

Abstract: This article examines specialized interviewing as both a protective tool and a means of evidence in Administrative Disciplinary Proceedings at the Instituto Federal Catarinense (IFC), aimed at investigating sexual misconduct involving underage students. The study focuses on balancing revictimization prevention with the guarantees of due process, particularly the rights to a full defense and adversarial proceedings. Adopting a qualitative approach that includes normative, doctrinal, and case law analysis, as well as a case study, it explores the IFC experience in implementing a technical protocol involving institutional psychologists, a protected environment, and audiovisual recording. The findings indicate that, when legal parameters are observed, the interview is valid, protects the victim, and strengthens the evidentiary body without infringing on the rights of the accused. Recognized by the Judiciary and supported by a technical note from the Office of the Comptroller General (Controladoria-Geral da União), the practice emerges as a viable model for other Federal Educational Institutions.

Keywords: specialized interview; administrative disciplinary proceeding; comprehensive protection; federal educational institutions; constitutional guarantees.

Resumen: El artículo analiza la escucha especializada como instrumento de protección y medio probatorio en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Instituto Federal Catarinense (IFC), dirigidos a investigar conductas de connotación sexual contra estudiantes menores de edad. La investigación se centra en la compatibilización entre la prevención de la revictimización y las garantías del debido proceso legal, en particular el derecho a la defensa y al contradictorio. Mediante un enfoque cualitativo, que incluye análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial, así como un estudio de caso, se examina la experiencia del IFC, que implementó un flujo técnico con psicólogos institucionales, un entorno protegido y registro audiovisual. Los resultados indican que, observando los parámetros legales, la escucha es válida, protege a la víctima y fortalece el conjunto probatorio sin vulnerar los derechos del investigado. Reconocida por el Poder Judicial y respaldada por nota técnica de la Controladuría General de la Unión (Controladoria-Geral da União), la práctica se presenta como un modelo aplicable a otras Instituciones Federales de Enseñanza.

Palabras clave: entrevista especializada; proceso administrativo disciplinario; protección integral; instituciones federales de enseñanza; garantías constitucionales.

1. INTRODUÇÃO

A escuta especializada de crianças e adolescentes vítimas de violência é uma das inovações mais relevantes introduzidas pela Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017), fundada no princípio da proteção integral. Embora concebida originalmente para a rede de proteção e o sistema de justiça, sua aplicação tem se tornado cada vez mais necessária na apuração de denúncias envolvendo menores nas Instituições Federais de Ensino (IFEs).

A relevância do tema é evidenciada por dados recentes da Controladoria-Geral da União (CGU). Segundo o Relatório Temático da CGU (2024), 63,32% das manifestações sobre “assédio sexual” registradas no Sistema de Ouvidorias (SisOuv) em 2023 tiveram origem nas IFEs, totalizando 1.134 registros. Das 44 denúncias analisadas, 31 envolviam servidores públicos (muitos em relação direta com estudantes), 9 diziam respeito a interações entre alunos e 4 não permitiam identificar o vínculo. Em 43% dos casos, constatou-se envolvimento direto entre professor e aluno, evidenciando um padrão de vulnerabilidade institucional que exige atenção ética, pedagógica e correccional.

No campo disciplinar, o cenário também é expressivo. Entre 2017 (ano da promulgação da Lei nº 13.431/2017) e junho de 2025, o Painel de Correição em Dados da CGU (2025) registrou 1.426 procedimentos disciplinares por condutas de conotação sexual nas IFEs, dos quais 572 resultaram na instauração de PADs. As sanções aplicadas incluem 101 demissões, 66 suspensões, 22 advertências e 30 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Esses dados revelam a necessidade de aprimorar continuamente as práticas de apuração, com foco na proteção das vítimas e na efetividade processual.

Diante desse cenário, o artigo analisa a escuta especializada como instrumento de proteção e meio de prova nos PADs instaurados no IFC, considerando o desafio de compatibilizar a prevenção da revitimização com as garantias do devido processo legal. Adota-se abordagem qualitativa, com base em análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, conforme os preceitos metodológicos de Gil (2008), complementada por estudo de caso da experiência do Instituto Federal Catarinense (IFC), nos termos de Yin (2001). A pesquisa contribui para o debate sobre a atuação correccional em contextos sensíveis, propondo caminhos para assegurar, simultaneamente, a integridade da vítima e a legitimidade das decisões administrativas.

2. LIMITES E GARANTIAS PROCESSUAIS: A ESCUTA ESPECIALIZADA E A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

Nos processos disciplinares que apuram condutas envolvendo violência, abuso ou assédio em face de menores, a ampla defesa e o contraditório devem ser compatibilizados com os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança e do adolescente. Essa harmonização encontra amparo no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069, de 1990 (Brasil, 1988, 1990a).

A doutrina da proteção integral, base normativa da legislação infantojuvenil, reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, titulares de prioridade absoluta e em condição peculiar de desenvolvimento. Essa diretriz exige procedimentos

compatíveis com essa condição, assegurando acolhimento qualificado e respeito à dignidade e integridade da vítima. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a articulação entre ações governamentais e não governamentais, com a oferta de serviços psicossociais especializados e a participação ativa de crianças e adolescentes no processo, inclusive por meio da escuta qualificada, conforme estabelece o § 1º do artigo 28 da Lei nº 8.069/1990 (Brasil, 1990a).

Embora o acusado tenha o direito de conhecer e contestar elementos probatórios, essa prerrogativa não é absoluta. Ela encontra limites legítimos quando seu exercício irrestrito pode acarretar reexposição, revitimização ou violação da dignidade da vítima. É crucial refletir sobre a percepção da ampla defesa, frequentemente associada a um direito irrestrito, sugerindo a “inexistência de limites” ou algo que “não comporta redução ou restrições” (Araújo, 2003, p. 96). Como observa Araújo (2003), reconhecer a defesa como um direito absoluto ignoraria outras garantias fundamentais. Seus limites tornam-se evidentes quando colide com outros direitos de igual hierarquia Constitucional. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu a necessidade de limitar formas de defesa que colidem com valores constitucionais superiores, como a dignidade da pessoa humana, conforme decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779 (Brasil, 2023).

Nos PADs que envolvem crianças ou adolescentes vítimas, é essencial considerar, além dos depoimentos testemunhais, o próprio relato da vítima, especialmente quando colhido por escuta especializada (Maximino, 2020). Em casos de violência sexual, muitas vezes cometida sem testemunhas, a jurisprudência admite que a palavra da vítima, quando coerente com os demais elementos do processo, possui elevado valor probatório. Essa exceção se justifica pela natureza do delito, em que a ausência de provas materiais não pode justificar a impunidade.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiterado que “a palavra da vítima, em harmonia com os demais elementos presentes nos autos, possui relevante valor probatório, especialmente em crimes que envolvem violência doméstica” (Superior Tribunal de Justiça, 2023). Diante desse cenário, cabe à Administração Pública garantir tanto a proteção integral da criança quanto a elucidação dos fatos e eventual responsabilização do agente público. O artigo 12 da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo

Decreto nº 99.710/1990 (Brasil, 1990b), assegura à criança o direito de ser ouvida em processos judiciais ou administrativos que a afetem.

2.1 A Escuta Especializada como Ferramenta de Proteção e Prevenção à Revitimização

A Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017) institui o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, com dois instrumentos principais: escuta especializada e depoimento especial. A escuta é entrevista conduzida por profissional capacitado da rede de proteção, com foco na identificação de sinais de violência e encaminhamento a medidas protetivas (artigo 7º). O depoimento especial ocorre no âmbito judicial ou policial, com finalidade probatória (artigo 8º). A escuta deve observar o princípio do melhor interesse da criança, respeitando os direitos previstos nos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.431/2017. Os artigos 9º e 10 garantem ambiente apropriado, protegendo a vítima do contato com o acusado ou outras figuras de ameaça (Brasil, 2017). Essa diretriz processual vincula os PADs a práticas que protegem o relato da vítima, vedando sua inquirição direta pela defesa técnica.

Segundo Maximino (2020), a escuta é realizada por profissionais de Psicologia, Serviço Social ou Pedagogia, utilizando técnicas lúdicas em ambiente acolhedor e audiovisual. Para Souza (2018), trata-se de um instrumento que promove proteção psicológica, qualificação da instrução e prevenção da revitimização. Busca-se, além da elucidação dos fatos, uma abordagem humanizada que respeite o desenvolvimento infantojuvenil.

Essa cautela normativa reflete a preocupação com os impactos da violência institucional, definida no artigo 4º, IV, da Lei nº 13.431/2017. Trata-se de prática, por ação ou omissão, de entidades públicas ou conveniadas, que resulta em revitimização. O Decreto nº 9.603/2018 (Brasil, 2018), ao regulamentar a Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017), define revitimização como a submissão a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que gerem sofrimento ou exposição (artigo 5º, II). Repetição de inquirições, ausência de preparo técnico ou ambientes inadequados comprometem a integridade emocional da vítima, reforçando a urgência de métodos adequados de escuta em trâmites disciplinares.

Documentos como os “Parâmetros de Escuta Especializada” do Ministério dos Direitos Humanos confirmam que o atendimento deve priorizar acolhimento e proteção (Brasil, 2017, p. 21). Admite-se a coleta de evidências apenas quando estritamente ne-

cessária, evitando sofrimento ou conflito de versões decorrente da repetição exaustiva do relato (Brasil, 2017, p. 15). O objetivo é garantir proteção integral e prevenir exposição indevida da vítima. Conforme Vilela (2005), a revitimização compromete a saúde emocional e a apuração dos fatos, podendo provocar esgotamento, omissões ou distorções.

Para mitigar esse dano, a legislação adota uma lógica intersetorial que centraliza a rede de proteção na articulação de ações de acolhimento, encaminhamento e acompanhamento. Silva (2019) destaca que o sistema de garantias exige atuação coordenada entre órgãos protetivos e persecutórios, visando eliminar práticas amadoras, conferir eficiência, promover responsabilização e assegurar proteção integral.

A Portaria MGI nº 6.719/2024 (Brasil, 2024) reforça o dever institucional de conduzir os procedimentos com atenção aos riscos psicossociais e ao respeito à dignidade das pessoas envolvidas. Seu artigo 2º, inciso V, estabelece a prevenção da revitimização, em consonância com os princípios da escuta especializada previstos na Lei nº 13.431/2017. O plano também determina a adoção de práticas de acolhimento, escuta ativa e acompanhamento qualificado das vítimas, com o objetivo de promover um ambiente institucional livre de práticas violentas.

Nesse contexto, as instituições de ensino exercem papel fundamental na proteção da infância e adolescência. Conforme artigo 7º, § 2º, da Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017) e artigo 19 do Decreto nº 9.603/2018 (Brasil, 2018), elas integram a rede de proteção e devem assegurar escuta especializada, acolhimento e proteção de estudantes menores. Além da função protetiva, compete às IFEs apurar condutas de conotação sexual praticadas por servidores. Nesses casos, é essencial compatibilizar a escuta protegida da vítima com as garantias constitucionais do investigado, especialmente o contraditório e a ampla defesa, a serem observados no curso do PAD.

3. A ESCUTA ESPECIALIZADA COMO ELEMENTO PROBATÓRIO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: VIABILIDADE E LIMITES

A ampliação do uso da escuta especializada em casos de violência envolvendo crianças e adolescentes, particularmente nas instituições federais de ensino, exige uma análise criteriosa sobre sua função no contexto disciplinar. Embora sua con-

cepção original seja protetiva, a utilização da escuta como prova em PADs levanta relevantes questões jurídicas e técnicas. Diante da necessidade de apurar transgressões disciplinares relacionadas a condutas de conotação sexual, impõe-se o desafio de compatibilizar sua finalidade protetiva com os direitos fundamentais do investigado, harmonizando os direitos da vítima com as garantias constitucionais do devido processo legal, especialmente as do contraditório e a ampla defesa (Brasil, 1988, art. 5º, incisos LIV e LV).

O Decreto nº 9.603/2018 (Brasil, 2018) estabelece que a escuta especializada deve limitar-se ao estritamente necessário para a proteção social e oferta de cuidados (artigo 19). A norma também prevê diretrizes para a prevenção da revitimização (artigo 15), impondo às instituições públicas o dever de adotar práticas diligentes e integradas, valorizando registros anteriores devidamente documentados.

A finalidade da escuta especializada tem sido objeto de divergências. Enquanto alguns a tratam como instrumento essencialmente protetivo, outros a aproximam da produção de provas. Dourado e Bidarra (2022) evidenciam essa dualidade ao comparar sua realização em cidades brasileiras: em uma, a escuta era análoga ao depoimento especial, com ênfase probatória; na outra, restrita ao acolhimento. Essa dicotomia reflete-se na literatura. Aznar-Blefari et al. (2021) defendem que a escuta especializada deve distanciar-se da função probatória e priorizar o cuidado à vítima. Em contrapartida, Galvão et al. (2020) sustentam sua principal função ser a responsabilização do agressor. Tachibana e Barbosa (2021) propõem uma abordagem conciliadora, articulando proteção e coleta qualificada de depoimentos.

A divergência estende-se à interpretação da lei. Embora esta afirme não haver finalidade probatória, autores como Digiácomo e Digiácomo (2018, p. 38) reconhecem que “mesmo quando efetuada numa etapa preliminar ao processo judicial (ou seja, antes de instalado o contraditório), a escuta especializada terá valor probante”. Para eles, a escuta pode dispensar o depoimento especial, em aparente contradição com a norma.

Apesar das controvérsias, defende-se aqui a possibilidade de articular as dimensões protetiva e instrutória da escuta especializada, especialmente nos PADs instaurados nas IFEs. Essa realidade é sensível, pois essas instituições atendem grande parte de estudantes menores de idade e registram processos expressivos de condutas de conotação sexual por servidores. A escuta, quando conduzida

com rigor técnico e conforme a legislação pertinente, pode servir tanto à proteção da vítima quanto à instrução qualificada do processo. Essa abordagem integrada reconhece o aluno como sujeito de direitos e permite que o Estado atue simultaneamente na proteção e na responsabilização, sem prejuízo às garantias processuais.

Silva (2019) destaca que a escuta especializada possui valor probatório equivalente quando conduzida com base técnica e conforme os protocolos legais. Digiácomo e Digiácomo (2018) e Santos (2019) reforçam que, ainda que realizada por profissionais da rede de proteção e fora do sistema de justiça, a escuta pode ser validamente utilizada na instrução de processos judiciais e administrativos. Essa compreensão permite reconhecer sua viabilidade como meio instrutório nos PADs, especialmente na ausência de outros meios seguros para obtenção do relato da vítima. O artigo 4º, §2º, da Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017) respalda a atuação da rede diante de revelações espontâneas de violência, e a própria norma, conforme observa Santos (2019), não veda a reapresentação do relato quando necessário. Assim, devidamente registrado e tecnicamente conduzido, o primeiro relato pode instruir validamente o processo disciplinar.

Essa perspectiva reforça que a escuta especializada é meio legítimo de registrar o relato da vítima. Valorizar a escuta especializada, quando conduzida de forma técnica e cuidadosa, pode contribuir para evitar a revitimização e, ao mesmo tempo, permitir sua utilização como elemento de prova, desde que observados os princípios da proteção integral e do melhor interesse da vítima.

A admissibilidade da escuta especializada como prova também encontra amparo constitucional. A Constituição Federal, no artigo 5º, inciso LVI (Brasil, 1988), admite todos os meios lícitos de prova, inclusive os atípicos, nos processos administrativos. Assim, respeitados os princípios da legalidade, do contraditório e da ampla defesa, é legítima sua utilização como elemento de convicção. Digiácomo e Digiácomo (2018, p. 91) destacam que o relato colhido “deve ser reconhecido como válido para todos os processos e procedimentos judiciais e administrativos instaurados” sobre os mesmos fatos, podendo ser utilizado como prova emprestada. Pedro (2020, p. 53) também reconhece que “as declarações da vítima têm valor decisivo nos delitos, constituindo meios de prova”, desde que colhidas por profissional preparado e com técnica adequada para evitar danos e preservar a integridade da prova.

A oitiva do menor, além do valor instrutório, concretiza seu direito de ser ouvido (Brasil, 1990b). Azambuja (2006) destaca que se trata de um direito subjetivo, que deve ser exercido em ambiente protetivo, como expressão de sua condição de sujeito de direitos. Esse direito se relaciona ao artigo 13 da mesma convenção, que assegura liberdade de expressão da criança por diversos meios e contextos (Brasil, 1990b).

A Portaria MGI nº 6.719/2024 (Brasil, 2024), ao instituir o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal, reconhece expressamente as declarações da vítima de assédio ou discriminação como meio de prova de alta relevância nos processos disciplinares, desde que garantidos os direitos da pessoa denunciada.

A jurisprudência admite a escuta especializada como prova válida, desde que respeitado o contraditório, ainda que diferido, ou seja, exercido posteriormente. O Superior Tribunal de Justiça (2021) reconhece sua aplicação em casos com vítimas menores, especialmente em escuta especializada, depoimento especial e perícia técnica. Em caso semelhante, a Corte também afirma que, mesmo em provas cautelares ou irrepetíveis, o contraditório deve ser garantido em momento oportuno (Superior Tribunal de Justiça, 2020). O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (2022) validou escuta audiovisual de menor, desde que a defesa possa se manifestar e haja outras provas, conforme a Lei nº 13.431/2017, que veda a interpelação direta da vítima.

A Nota Técnica nº 736/2023/CGUNE/DICOR/CRG da Controladoria-Geral da União (CGU, 2023) reforça essa interpretação ao admitir o uso de prova emprestada oriunda da rede de proteção ou do sistema de justiça, desde que respeitado o devido processo legal. Ressalta que a ausência de contato direto entre acusado e vítima não configura, por si só, violação ao contraditório, sobretudo em casos de violência sexual. Nesses casos, admite-se o contraditório diferido, mediante acesso integral ao conteúdo da prova e possibilidade de manifestação da defesa ao longo da instrução processual.

Dessa forma, a escuta especializada, quando conduzida por profissional capacitado e em conformidade com os protocolos legais, pode ser legitimamente utilizada como prova nos PADs. Essa possibilidade é compatível com o ordenamento jurídico vigente, reforçada pela doutrina, jurisprudência e diretrizes normativas. Sua adoção nos processos disciplinares das instituições de ensino não apenas

preserva os direitos da vítima e do investigado, mas também fortalece a efetividade do poder disciplinar e a proteção integral da criança e do adolescente.

4. A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE NA PROTEÇÃO DE MENORES VÍTIMAS E TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA

O IFC foi criado pela Lei nº 11.892/2008 (Brasil, 2008) e consolidou-se como um centro de excelência na educação em níveis médio, superior e profissional. Sua atuação no enfrentamento de casos de condutas de natureza sexual envolvendo alunos menores de idade, com foco na implementação da escuta especializada e seus desdobramentos nos PADs, demonstra um modelo institucional relevante na proteção de vulneráveis.

Com 17 campi e uma Reitoria administrativa, o IFC atende atualmente 15.853 discentes, dos quais 6.252 são menores de idade matriculados no ensino médio, incluindo 871 alunos residentes em moradia estudantil. Segundo dados do IFC, 7.497 alunos têm entre 15 e 19 anos, enquanto 205 possuem 14 anos ou menos. No recorte por gênero, 7.810 discentes se identificam como do sexo masculino e 7.678 como do sexo feminino (IFC, 2025a).

Diante desse contingente expressivo, o IFC estrutura-se para assegurar não apenas o acesso à educação, mas também a proteção e o bem-estar de seus alunos. Nesse contexto, destaca-se a atuação da Corregedoria, instituída pela Resolução Consuper nº 055/2016 (IFC, 2016), que integra o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. A unidade é responsável por apurar, com rigor técnico, possíveis condutas de natureza sexual eventualmente praticadas por servidores contra estudantes, promovendo medidas disciplinares pautadas nos princípios da integridade institucional e da proteção dos direitos infantojuvenis. Sua atuação segue os parâmetros do Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União, com foco na prevenção de ilícitos e na condução qualificada dos processos correccionais.

Entre os serviços essenciais oferecidos à comunidade discente, está o Serviço Integrado de Suporte e Acompanhamento Educacional (SISAE), responsável pela coordenação do atendimento interdisciplinar no âmbito do IFC. Sob sua gestão concentram-se os atendimentos em psicologia, assistência social, enfermagem e moradia estudantil, compondo uma rede de suporte comprometida com o bem-estar, a permanência e o êxito acadêmico.

Sua atuação transcende o apoio pedagógico, abrangendo também as dimensões sociais e de saúde dos estudantes.

Nos casos que envolvem condutas de conotação sexual contra alunos menores de idade, o SISAE, especialmente por meio da atuação dos psicólogos educacionais, realiza acolhimento especializado em contextos de vulnerabilidade, como o abuso sexual. A intervenção busca assegurar um ambiente protegido e confidencial, colaborando nos processos de escuta e orientação, bem como na mediação entre o estudante, a instituição e os órgãos de proteção e controle, inclusive a Corregedoria.

Em 2021, diante do aumento de denúncias relacionadas a condutas de conotação sexual envolvendo alunos menores de idade, a Corregedoria do IFC, em parceria com a Procuradoria Federal, iniciou um movimento institucional articulado com diferentes setores da instituição. O objetivo foi alinhar os procedimentos internos às disposições da Lei nº 13.431/2017 e viabilizar a adoção da escuta especializada como medida de proteção integral às vítimas e de qualificação dos processos disciplinares. A iniciativa buscou prevenir a revitimização e assegurar a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, reforçando, assim, a legitimidade dos processos e a integridade do devido processo legal.

A iniciativa contou com o apoio da Coordenação-Geral de Políticas e Programas Estudantis, responsável pelo acompanhamento das atividades de psicologia institucional. A proposta emergiu a partir de reflexões intersetoriais e da necessidade de orientação jurídica quanto ao papel das instituições de ensino na rede de apoio à criança e ao adolescente. Nesse cenário, a atuação dos psicólogos destacou-se como essencial para a condução da escuta especializada, em conformidade com a Lei nº 13.431/2017, proporcionando suporte psicológico e garantindo os princípios de acolhimento e proteção previstos na legislação.

A Psicologia desempenha um papel estratégico na escuta especializada de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência sexual. O domínio técnico dos psicólogos, que inclui o conhecimento sobre a dinâmica da violência e técnicas de entrevista, é fundamental para assegurar o acolhimento adequado e a consistência dos relatos. Nesses contextos, psicólogos e assistentes sociais podem atuar tanto na escuta quanto na produção de provas em ambientes judiciais ou investigativos, incluindo o depoimento especial, a perícia ou a participação em audiências (Aznar-Blefari et al., 2021).

Atualmente, no IFC, todos os casos de violência envolvendo menores são tratados por meio da escuta especializada, cuja condução foi atribuída aos psicólogos educacionais da instituição. Tal designação encontra respaldo na compatibilidade entre as competências legais desses profissionais e a natureza protetiva do procedimento, conforme previsto na Lei nº 11.091/2005 e no Decreto nº 5.824/2006 (Brasil, 2005, 2006).

A Recomendação nº 2/2017 do Ministério Público Federal à Universidade Federal de Goiás - Regional Jataí (2017) reforça que a escuta de vítimas e testemunhas de violência sexual ocorridas em instituições de ensino deve ser acompanhada por profissional especializado, como psicólogo ou assistente social, garantindo-se acolhimento técnico, livre narrativa e linguagem acessível. Destaca também o dever das instituições públicas, inclusive as IFEs, de adotar medidas protetivas e preventivas diante de condutas de assédio moral ou sexual, com base nos princípios da Lei nº 9.784/1999, na dignidade da pessoa humana e nos direitos dos administrados.

Nesse contexto, a atribuição da escuta especializada aos psicólogos educacionais mostra-se juridicamente legítima e reflete uma prática institucional bem fundamentada, que respeita e segue as diretrizes da legislação vigente, como o ECA, que exige a atuação de profissionais capacitados. Com formação específica para o ambiente escolar, essas profissionais reúnem tanto o preparo técnico quanto a sensibilidade necessária para lidar com situações de alta vulnerabilidade.

4.1 Protocolo de Atuação da Escuta Especializada e Seus Impactos nos PADs do IFC

Entre 2021 e os dias atuais, a Corregedoria do IFC instaurou 15 processos administrativos disciplinares para apurar condutas de natureza sexual cometidas por servidores contra alunos menores de idade. Desses, 7 resultaram na caracterização da prática de assédio sexual, levando à demissão dos envolvidos. Atualmente, 3 processos estão em fase de apuração (IFC, 2025b).

Conforme os Relatórios de Gestão Correcional (IFC, 2025b), os processos instaurados para apuração de violência sexual no IFC envolveram 15 servidores investigados, sendo 11 docentes e 4 técnicos-administrativos. Em relação às vítimas, foram identificadas 50 no total: 44 do sexo feminino - incluindo 36 alunas menores de idade, 5 alunas maiores, 2 servidoras e 1 estagiária - e 6 alunos do sexo masculino, dos quais 5 eram alunos menores de idade.

Durante a apuração dos PADs envolvendo violência sexual contra menores, o desafio tem sido conciliar a proteção dos direitos da vítima com as garantias do devido processo legal e ampla defesa do investigado. Para viabilizar uma apuração efetiva e justa sem revitimização, a Corregedoria, com apoio dos psicólogos educacionais, tem adotado, desde 2021, práticas alinhadas aos preceitos da Lei nº 13.431/2017. Os psicólogos são orientados a realizar escutas especializadas, garantindo a proteção integral das vítimas e a utilização dos resultados como elementos de prova no PAD.

A Controladoria-Geral da União, por meio da Nota Técnica nº 736/2023/CGUNE/DICOR/CRG (CGU, 2023), reconheceu que, embora o artigo 8º da Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017) faça menção expressa à autoridade policial e judiciária, o procedimento de escuta especializada pode, em tese, ser adotado também na esfera administrativa, desde que o órgão público disponha de estrutura adequada para atender aos requisitos legais.

Nessa perspectiva, na ausência de meios próprios, a Administração pode recorrer ao apoio da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente. No caso do IFC, contudo, a existência de equipe técnica qualificada, composta por 16 psicólogos educacionais, confere à instituição plena capacidade para conduzir autonomamente os PADs, observando os parâmetros legais. Ressalta-se, contudo, que essa atuação não afasta a necessária comunicação ao Ministério Público, sempre que cabível.

Com o objetivo de assegurar os direitos de todas as partes, a Corregedoria e a Procuradoria Federal do IFC instituíram um protocolo específico de atuação para PADs envolvendo violência contra menores. Este protocolo visa garantir que o procedimento administrativo seja conduzido de forma justa, proporcional e em conformidade com os princípios do devido processo legal e com a Lei nº 13.431/2017. As instituições de ensino, como entidades da Administração Pública, têm o dever de adotar medidas protetivas e apurar infrações disciplinares, conforme as Leis nº 8.112/1990 e nº 9.784/1999 (Brasil, 1990c, 1999).

Buscou-se, nesse contexto, uma abordagem capaz de equilibrar as garantias fundamentais, assegurando tanto a proteção da vítima quanto o pleno exercício do direito de defesa pelo investigado. As informações obtidas por meio da escuta especializada passaram a ser incorporadas aos PADs como elementos relevantes de prova, devendo, contudo, ser acompanhadas de outros dados instrutórios,

de modo a formar um conjunto probatório sólido e abrangente, apto a sustentar decisões justas e devidamente fundamentadas.

Consolidou-se o entendimento de que as comissões processantes devem evitar a inquirição direta de menores vítimas ou testemunhas de violência. O depoimento de menores será recolhido apenas quando imprescindível, justificado pela autoridade competente e com consentimento da vítima ou representante legal, embora a vítima ou testemunha possa optar por prestar depoimento diretamente à comissão.

A escuta especializada é realizada em local apropriado, acolhedor e infraestrutura adequada para garantir a privacidade do menor. Apenas a vítima e o psicólogo permanecem presentes, e é garantido ao adolescente o direito de narrar livremente a situação de violência, com intervenção profissional especializada para elucidar os fatos. A escuta deve prezar pelo acolhimento e pelo rigor metodológico, evitando perguntas sugestivas ou interferências que possam comprometer a fidedignidade do relato ou a validade da prova, como também recomendam Rovinski e Pelisoli (2019).

O procedimento é registrado por meio audiovisual, e a mídia pode ser juntada aos autos do PAD, com os devidos cuidados para preservar o direito à imagem do menor. Em caso de impossibilidade de inclusão da mídia, devidamente motivada, a escuta será reduzida a termo de forma fidedigna, permitindo a manifestação posterior da defesa. A comissão responsável pela inserção ou disponibilização das mídias à defesa deve adotar medidas adequadas para assegurar a privacidade da vítima ou testemunha.

Para a ampla defesa e o contraditório, é facultado ao investigado a formulação de quesitos a serem apresentados ao psicólogo que conduzirá a escuta especializada. A pertinência das questões é analisada pelo profissional responsável, que poderá adaptar as perguntas à linguagem apropriada. Após a conclusão do procedimento, a gravação é anexada aos autos e disponibilizada para consulta da defesa. Durante todo o processo, a vítima não tem contato com o suposto agressor, seja verbal ou visual, garantindo a preservação de sua integridade emocional.

Assim, a escuta especializada cumpre sua função protetiva e, ao mesmo tempo, instrutória no âmbito do PAD, constituindo elemento probatório relevante para a formação do juízo de valor sobre os fatos apurados, com respeito às garantias processuais e à dignidade do discente.

4.2 Validação Judicial da Escuta Especializada: Indicadores de Eficácia e Legitimidade no IFC

Com a implementação da oitiva de menores vítimas ou testemunhas de violência sexual por meio dos psicólogos educacionais, as informações obtidas têm sido utilizadas como elementos probatórios nos PADs. Até o momento, sete servidores foram demitidos pela prática de assédio sexual contra menores.

Algumas decisões administrativas foram submetidas à apreciação do Poder Judiciário, sem que houvesse, até o momento, qualquer reversão das penalidades aplicadas. Essas manifestações judiciais conferem segurança jurídica às medidas adotadas e reconhecem a legalidade da escuta especializada como meio de prova nos PADs, ao reafirmarem sua conformidade com os princípios da ampla defesa, do contraditório e da proteção integral da criança e do adolescente. Tais decisões constituem precedentes relevantes, legitimando as práticas institucionais do IFC na apuração de condutas de natureza sexual envolvendo vítimas menores de idade.

Em recente decisão proferida no julgamento do Agravo de Instrumento nº 5013683-93.2025.4.04.0000/SC, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2025) negou o pedido de suspensão da pena de demissão, destacando a legitimidade das escutas especializadas realizadas pelo psicólogo educacional, que atuou dentro dos limites de seu ofício e de acordo com o ECA (Brasil, 1990a) e a Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017). A Desembargadora Federal enfatizou que o ato administrativo possui fé pública e presunção de legalidade, legitimidade e veracidade. Similarmente, no Procedimento Comum nº 5002934-04.2023.4.04.7205/SC, a Justiça Federal de Santa Catarina (2023) analisou um pedido de tutela antecipada para reintegração de servidor demitido por assédio sexual contra aluna menor. O magistrado Francisco Ostermann de Aguiar entendeu que as escutas seguiram os parâmetros legais, tendo sido realizadas em ambiente apropriado e com posterior disponibilização das gravações e de suas transcrições à defesa. Ressaltou, ainda, que a ausência de questionamentos diretos da defesa durante as escutas não implicou cerceamento de defesa, pois tal prerrogativa também não foi concedida à acusação, e a legislação visa proteger a criança ou adolescente de revitimizações, não exigindo exame cruzado.

Depreende-se que o IFC, por meio de seus setores de gestão da integridade institucional, em especial a Corregedoria, tem implementado práticas eficazes no enfrentamento às condutas de violência

sexual. Tais medidas incluem o fortalecimento de ações preventivas e a estruturação de mecanismos de proteção e acolhimento às vítimas, utilizando a própria capacidade institucional para assegurar uma resposta adequada e humanizada. A condução dos PADs tem sido reconhecida como legítima e adequada pelo Poder Judiciário.

5. CONCLUSÃO

O IFC, assim como outras instituições federais de ensino que ofertam a educação básica, atende estudantes menores de idade. Nesse contexto, a apuração de condutas de natureza sexual por meio de PADs exige abordagem tecnicamente qualificada e juridicamente sensível, que assegure o equilíbrio entre a proteção integral das vítimas e o respeito às garantias processuais conferidas aos investigados, em especial os princípios do contraditório e da ampla defesa. Os dados disponíveis indicam a maior vulnerabilidade de estudantes menores de idade, sobretudo do sexo feminino, à violência institucional, o que reitera a urgência na articulação de setores multidisciplinares para a implementação de ações integradas de prevenção, proteção e responsabilização.

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que a escuta especializada, também concebida como instrumento de proteção, pode ser validamente empregada como meio de prova em PADs. Para isso, é imperativo que sua condução ocorra com rigor técnico, por profissional capacitado e em estrita conformidade com os parâmetros legais vigentes. Em instituições de ensino que atendem predominantemente menores, essa prática revela-se juridicamente viável, eticamente adequada e institucionalmente eficaz.

A experiência do IFC exemplifica a compatibilização da proteção integral da vítima com a ob-

servância dos princípios constitucionais do devido processo legal. O modelo institucional adotado, que envolve psicólogos, escutas em ambiente seguro e gravação audiovisual, assegura o acolhimento da vítima, previne a revitimização e permite à defesa o contraditório diferido, com acesso aos registros e possibilidade de quesitação técnica. Nesse contexto, a escuta especializada emerge como elemento probatório relevante, complementando outros meios de prova para a robustez do processo. A legalidade das decisões disciplinares, portanto, fundamenta-se tanto na proteção das vítimas, prevenindo a revitimização, quanto no cumprimento do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da razoabilidade e da proporcionalidade.

A validade desse procedimento é corroborada pela observância dos marcos normativos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei nº 13.431/2017, tendo sua legalidade formalmente reconhecida pela Nota Técnica nº 736/2023 da Controladoria-Geral da União. Adicionalmente, o referendo das decisões disciplinares pelo Poder Judiciário fortalece a legitimidade e a segurança jurídica do modelo implementado. A experiência do IFC, assim, configura-se como uma boa prática para o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor), especialmente em contextos educacionais que demandam respostas disciplinares juridicamente qualificadas e sensíveis à vulnerabilidade das vítimas.

Recomenda-se, como desdobramento desta pesquisa, a sistematização dos fluxos adotados, o investimento contínuo na formação das equipes envolvidas e a disseminação desse modelo entre outras instituições públicas de ensino que enfrentam desafios análogos. Tais medidas visam ao aprimoramento da integridade institucional e à elevação da efetividade correcional no país.

REFERÊNCIAS

- Araújo, A. Q. de. (2003). *O direito à ampla defesa e o abuso do direito da defesa no Estado Democrático de Direito*. Universidade Federal de Pernambuco. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4471>
- Azambuja, M. R. F. de. (2006). Violência sexual intrafamiliar: interfaces com a convivência familiar, a oitiva da criança e a prova da materialidade. *Revista dos Tribunais*, 425-446.
- Aznar-Blefari, C. A., Schaefer, L. S., Pelisoli, C. da L., & Habigzang, L. F. (2021). Atuação de psicólogos em alegações de violência sexual: boas práticas nas entrevistas de crianças e adolescentes. *Psico-USF*. <https://www.scielo.br/j/pusf/a/Wy5gyg9ZXh5hrwSyyQyS5Nw/>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1990). *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm
- Brasil. (1990). *Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm
- Brasil. (1990). *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

- Brasil. (1999). *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm
- Brasil. (2005). *Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11091.htm
- Brasil. (2006). *Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5824.htm
- Brasil. (2008). *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11892.htm
- Brasil. (2017). *Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/13431.htm
- Brasil. (2018). *Decreto nº 9.603, de 7 de março de 2018*. Casa Civil, Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm
- Controladoria-Geral da União. (s.d.). *Painel das Corregedorias*. Recuperado em 24 de junho de 2025, de <https://centrapaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>
- Controladoria-Geral da União. (2023). *Nota Técnica nº 736/2023/CGUNE/DICOR/CRG*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73696/3/Nota_Tecnica_736_2023_CGUNE_DICOR_CRG.pdf
- Controladoria-Geral da União – Ouvidoria-Geral da União. (2023). *Relatório temático sobre denúncias de assédio sexual no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal*. <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/relatorios/relatorios-tematicos/relatorio-asse-dio-sexual-2023.pdf>
- Digiácomo, M. J., & Digiácomo, E. (2018). *Comentários à Lei 13.431/2017*. Ministério Público do Estado do Paraná. https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/publi/caopca/lei_13431_comentada_jun2018.pdf
- Galvão, A. C., Moraes, J. B., & Santos, N. (2020). Serviço Social e escuta especializada: proteção integral ou produção antecipada de provas? *Serviço Social e Sociedade*, 263-282.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). São Paulo, SP: Atlas. <https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>
- Instituto Federal Catarinense. (2016, 15 de dezembro). *Resolução nº 055, de 15 de dezembro de 2016*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33383/1/IFC_Resolucao_Institui_Corregedoria.pdf
- Instituto Federal Catarinense. (2025a). *Farol+ IFC*. Recuperado em 26 de junho de 2025, de <https://ifc.edu.br/farol/>
- Instituto Federal Catarinense - Corregedoria. (2025b). *Relatório de gestão correcional*. <https://corregedoria.ifc.edu.br/planejamento-relatorios-correcionais/>
- Justiça Federal de Santa Catarina. (2023, 12 de maio). *Procedimento Comum nº 5002934-04.2023.4.04.7205/SC* (2ª Vara Federal de Blumenau, Juiz Francisco Ostermann de Aguiar).
- Maximino, J. R. de O. (2020). *A violação do contraditório e ampla defesa na Lei do depoimento sem dano*.
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2024). *Portaria MGI nº 6.719, de 13 de setembro de 2024*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-6-719-de-13-de-setembro-de-2024-587538760>
- Ministério dos Direitos Humanos. (2017). *Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência* (Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes). <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Parametros-de-Escuta.pdf>
- Ministério Público Federal. (2017, maio). *Recomendação PRM-RVD-GO-00002280/2017*. Procuradoria da República no Município de Rio Verde-GO.
- Rovinski, S. L. R., & Pelisoli, C. L. (2019). *Violência sexual contra crianças e adolescentes: Testemunho e avaliação psicológica*. São Paulo: Vetor.
- Santos, J. A. dos. (2019). *Depoimento sem dano: redução dos danos às vítimas e garantia de efetividade na produção de provas no processo penal*. Escola Superior do Ministério Público do Paraná. https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/TCCs/2019/Julyeth_Depoimento_sem_Dano.pdf
- Silva, A. C. da. (2019). Escuta especializada e depoimento especial: garantias legais de proteção integral às crianças e adolescentes vítimas de violência. *Revista do Ministério Público Estado Pará*. <https://www2.mppa.mp.br/data/files/A3/F6/8F/EE/B072C710907A45B7BA618204/Revista%20MPPA%202019.pdf>
- Souza, J. C. de. (2018). *Depoimento especial de crianças e adolescentes no sistema de justiça*. Pillares.
- Superior Tribunal de Justiça. (2021, 17 de dezembro). *AgRg no AREsp n. 1.946.961-PR* (Relator Ministro. Olindo Menezes). <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2176339382>
- Superior Tribunal de Justiça. (2025, 18 de fevereiro). *AgRg no AREsp n. 2.769.428/BA* (Relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma).
- Superior Tribunal de Justiça. (2020, 9 de setembro). *Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 537.179/RS* (Relator Ministro Felix Fischer).
- Supremo Tribunal Federal. (2023). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 779* (Relator Ministro Dias Toffoli). <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6081690>
- Tachibana, M., & Barbosa, P. C. (2021). Escutando o brincar num atendimento de violência sexual infantil. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*. <https://doi.org/10.5433/2236-6407.2021v12n1suplp138>

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (2025, 14 de maio). *Agravo de Instrumento nº 5013683-93.2025.4.04.0000/SC* (Relatora Desembargadora Ana Cristina Ferro Blasi).

Vilela, L. F. (Coord.). (2005). *Enfrentando a violência na rede de saúde pública do Distrito Federal*. Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre, RS: Bookman. (Original publicado em 1994).



Lupércia Colossi Dal Piaz

lcolossi@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4173-9912>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC)

Mestre em Políticas Sociais e Desenvolvimento Regional, com ênfase em Políticas Públicas. Pós-graduada em Direito Processual Civil e graduada em Direito. Atualmente é Coordenadora de Processos Correcionais na Corregedoria do IFC.



Sandra Mara Valerius

sandra.valerius26987@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9099-0659>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC)

Pós-graduada em Direito Constitucional e graduada em Direito. De 2008 a 2017 atuou como advogada inscrita na OAB/SC nº 26987. Atualmente é Corregedora do IFC.

Processo Administrativo Disciplinar: proposta de metodologia para identificação dos custos, aplicada em uma universidade federal¹

Disciplinary Administrative Process: proposed methodology for identifying costs, applied at a federal university

Proceso Administrativo Disciplinario: una propuesta de metodología para identificar los costes, aplicada a una universidad federal

Rodrigo Barbosa da Silva Santos e Abimael de Jesus Barros Costa

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.834>

Resumo: Esta pesquisa teve por objetivo analisar os procedimentos disciplinares da Universidade de Brasília (UnB), especialmente aqueles realizados no âmbito da Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD), e a partir disso ponderar o volume de recursos financeiros utilizados para a realização dessa atividade administrativa. Para tanto, foi efetuada a identificação dos custos diretos e indiretos implicados nas atividades investigativas. A pesquisa é do tipo aplicada, com objetivo descritivo, usufruindo dos procedimentos metodológicos de pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso. Os resultados proporcionaram a estimativa de gasto financeiro por Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Em função das conclusões alcançadas, foi possível recomendar a adoção de medidas de ensino e capacitação da comunidade de servidores públicos da UnB visando dirimir a incidência de infrações funcionais que, por sua vez, refletirão na minimização de instauração de procedimentos disciplinares e, por consequência, na diminuição dos custos ao erário público, direcionando tais recursos para atividades precípuas da instituição.

Palavras-chaves: Lei 8.112/1990; Universidade Federal; Processo Administrativo Disciplinar; Custos.

Abstract: This research aimed to analyze the disciplinary procedures of the University of Brasília (UnB), especially those carried out within the scope of the Permanent Commission for Investigation and Disciplinary Administrative Proceedings (CPSPAD), and based on this, to consider the volume of financial resources used to carry out this administrative activity. To this end, the direct and indirect costs involved in investigative activities were identified. The research is applied, with a descriptive objective, using the methodological procedures of documentary and bibliographic research and case studies. The results provided an estimate of the financial expenditure per Disciplinary Administrative Process (PAD). Based on the conclusions reached, it was possible to recommend the adoption of training and capacity-building measures for the community of public servants at UnB, with a view to reducing the incidence of functional infractions, which, in turn, will minimize the initiation of disciplinary proceedings and, consequently, reduce costs to the public purse, directing these resources to the institution's core activities.

Keywords: Law 8.112/1990; Federal University; Administrative Disciplinary Proceedings; Costs.

¹ Artigo submetido em 07/07/2025 e aceito em 13/10/2025.

Resumen: El objetivo de esta investigación fue analizar los procedimientos disciplinarios en la Universidad de Brasília (UnB), especialmente los realizados en el ámbito de la Comisión Permanente de Investigación y Procedimientos Administrativos Disciplinarios (CPSPAD), y, a partir de ello, considerar el volumen de recursos financieros utilizados para llevar a cabo esta actividad administrativa. Para ello, se han identificado los costes directos e indirectos que conllevan las actividades de investigación. La investigación es de tipo aplicado, con objetivo descriptivo, utilizando procedimientos metodológicos de investigación documental, bibliográfica y estudio de caso. Los resultados proporcionaron una estimación del gasto financiero por Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD). Como consecuencia de las conclusiones alcanzadas, fue posible recomendar la adopción de medidas de educativas y formativas para la comunidad de funcionarios de la UnB con el fin de reducir la incidencia de infracciones funcionales, lo que, a su vez, repercutirá en la minimización de la iniciación de procedimientos disciplinarios y, consecuentemente, en la reducción de los costes para el erario público, orientando estos recursos hacia las actividades básicas de la institución.

Palabras clave: Ley 8.112/1990; Universidad Federal; Procedimiento Administrativo Disciplinario; Costes

1. INTRODUÇÃO

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

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

A CPAD, estabelecida formalmente por intermédio dos Atos da Reitoria nº 0212/2014 e nº 1180/2014, teve como principal atividade o assessoramento das comissões apuratórias de ilícitos administrativos disciplinares nos aspectos referentes ao rito processual aplicado à matéria. Além disso, ela auxiliava a autoridade máxima na elaboração do juízo de admissibilidade e o Decanato de Administração (DAF) na apuração de dano, extravio e desaparecimento de bem público.

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

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

Nessa perspectiva, a UnB, em 2019, instaurou a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD) — por intermédio do Ato da Reitoria nº 944/2019 —, objetivando promover a apuração dos processos administrativos disciplinares e sindicâncias pendentes de instauração dispostos em passivo, após constatar um grande volume processual e as consequências proporcionadas pela não apuração dos ilícitos funcionais — que vão desde a responsabilização dos agentes públicos que deram causa à não apuração, perpassando pelo não recolhimento ao erário de valores percebidos indevidamente nas diversas irregularidades perpetradas, até a sensação de impunidade causada pela não investigação.

Como processos disciplinares oneram significativamente o orçamento público, torna-se relevante investigar o volume de recursos financeiros implementados para realizar a apuração de processos disciplinares, com vistas à proposição de ações administrativas capazes de minimizar os custos processuais.

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

Além do objetivo geral de estimar os custos diretos e indiretos empreendidos pela UnB na apuração das infrações funcionais investigadas no bojo da CPSPAD, a pesquisa teve como objetivos específicos: a) calcular os custos diretos e indiretos dos processos disciplinares investigatórios realizados pela CPSPAD na UnB; e b) identificar as principais características desses processos, como a incidência de gêneros, infrações funcionais, julgamentos e composição de comissões.

A pesquisa é relevante para compreender os processos disciplinares da UnB, identificar potencialidades e fragilidades, e para fornecer informações à gestão que fomentem a tomada de decisões estratégicas e a adoção de ações de capacitação, treinamento e desenvolvimento de pessoal, visando minimizar gastos improdutivos e garantir a efetiva e eficaz prestação de serviço público. Essas ações promoverão, consequentemente, a alocação ótima dos recursos financeiros escassos nas atividades precípuas da UnB, que são o ensino, a pesquisa e a extensão.

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

2. DIREITO ADMINISTRATIVO E O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

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

A ação administrativa do Estado baseia-se, de forma precípua, mas não exclusiva, no direito administrativo que, segundo Meirelles (2015, p. 42), é “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Dentro do direito administrativo está o direito administrativo disciplinar, que trata da “relação da administração pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão da pena a ser aplicada.” (CGU, 2022, p. 13.)

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

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

Logo, tendo em vista que o direito administrativo disciplinar é aplicado, principalmente, por intermédio da instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), na realização de procedimento investigativo acusatório, não deve a Administração ater-se apenas aos princípios que lhe são definidos e expressos, mas também aos demais relacionados (Granjeiro & Cardoso, 2010; CGU, 2022).

O PAD é o procedimento investigativo usado na averiguação de responsabilidade de agente público que comete irregularidade funcional, por ação ou omissão, no exercício do cargo, em função dele ou que tenha relação com suas competências, e possui previsão expressa nos Títulos IV e V da Lei 8.112/1990.

A Lei 9.784/1999, que instrui o processo administrativo na Administração Pública Federal, complementa o rito do PAD em eventuais lacunas da Lei 8.112/1990 (CGU, 2022). Esse rito é composto pelas seguintes etapas: a) instauração; b) inquérito administrativo; e c) julgamento. Além das fases descritas, é cabível ao servidor interessado a interposição de recurso em face do julgamento prolatado e o requerimento de revisão do processo, caso julgue pertinente. (CGU, 2022; Brasil, 1990).

Na fase de instauração, é realizada a escolha dos agentes públicos que integrarão a comissão processante. A comissão de PAD será constituída por três servidores públicos estáveis, e um deles será nomeado o presidente da comissão, que deverá ser ocupante de cargo efetivo de mesmo nível ou superior, ou deter nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado. (CGU, 2022).

A comissão de PAD tem o prazo de 60 dias, contados a partir da publicação do ato, portaria ou resolução que a constituiu, para promover a investigação, sendo admitida prorrogação do prazo por igual período, quando devidamente fundamentado e as circunstâncias exigirem. Após a data de publicação do ato instaurador, inicia-se a suspensão do prazo prescricional pelo período de 140 dias (CGU, 2022).

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

Após a instauração do processo, dá-se início à fase do inquérito. O inquérito, núcleo do processo, é marcado pelas ações de instrução, defesa e relatório. Na subfase da instrução, são juntados aos autos as provas e elementos que visam esclarecer os fatos apurados. Além disso, a instrução deve formar a convicção do trio processante e da autoridade instauradora acerca da ocorrência ou não de infração funcional, subsidiando o ulterior julgamento. As provas dizem respeito a documentos diversos, oitivas de testemunhas, declarações, acareações, diligências, perícias e, por último, ao interrogatório (CGU, 2022).

Após a instrução probatória documental e testemunhal, será realizado o interrogatório do acusado. A realização do interrogatório pela Administração Pública é obrigatória, sendo sua presença facultada ao acusado, podendo este, inclusive, durante o ato, permanecer em silêncio (CGU, 2022; Brasil, 1990).

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

O indiciamento é elemento processual indispensável no qual o servidor investigado é formalmente acusado do ilícito funcional apurado, devendo conter a especificação das infrações cometidas e a indicação do conjunto probatório que fundamentou o entendimento da comissão. Juntamente com o termo de indiciamento, ocorre a citação do acusado para que, no prazo de 10 dias, apresente defesa escrita. Havendo mais de um acusado, o prazo para emissão de defesa será comum de 20 dias, a contar da ciência do último acusado (CGU, 2022; Brasil, 1990).

O servidor regularmente citado e indiciado disporá de prazo razoável para apresentar defesa escrita. Caso o servidor acusado e indiciado não apresente defesa escrita opte por não fazê-la, a comissão processante o declarará revel e solicitará à autoridade instauradora a nomeação de defensor dativo, que ficará responsável por fazer a defesa escrita, nos termos do artigo 164, §1 e §2, da Lei 8.112/1990. O defensor dativo será servidor público ocupante de cargo efetivo de mesmo nível ou superior, ou detentor de nível de escolaridade igual ou superior ao acusado. O prazo para apresentação de defesa escrita é devolvido ao defensor dativo para fazê-la. (CGU, 2022; Brasil, 1990).

Todavia, se no fim da instrução ficar comprovada a inoccorrência de irregularidade, ausência de materialidade e/ou autoria ou incidência da pretensão punitiva estatal, a comissão deverá sugerir o arquivamento do processo.

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

Adiante, a última etapa do PAD é o julgamento. Nela, o relatório final da comissão é submetido à autoridade instauradora para julgamento, e a autoridade pode solicitar a emissão de parecer jurídico para apoiar o julgamento. Após o retorno do processo, a autoridade julgadora proferirá a decisão, podendo acatar no todo ou em parte ou rejeitar no todo o relatório da comissão (CGU, 2022; Brasil, 1990).

A autoridade julgadora disporá do prazo de 20 dias para emissão da decisão — embora descumprir esse prazo não enseje nenhum prejuízo ou irregularidade. A decisão da autoridade será pela absolvição ou pela condenação do acusado, considerando o relatório final do colegiado investigativo, exceto quando este estiver em contrariedade com as provas carreadas aos autos.

O julgamento poderá, de forma motivada, agravar ou abrandar a penalidade sugerida ou absolver o servidor de responsabilidade. Na hipótese de ser verificado vício insanável, a autoridade julgadora determinará a anulação do processo ou uma nova apuração em caso de instrução probatória incompleta. Por fim, na hipótese de a infração funcional também configurar crime, o processo será enviado ao Ministério Público para apreciação de eventual ação penal (CGU, 2022; Brasil, 1990; Medauar, 2009).

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

Além disso, poderá ocorrer, a qualquer tempo, a revisão do processo disciplinar. De ofício ou a pedido, a revisão ocorrerá se forem apresentados fatos novos que ensejem a reforma do julgamento, seja pela inocência do acusado ou pela inadequação da pena imposta (CGU, 2022; Brasil, 1990; Medauar, 2009).

3. CUSTOS DE PROCESSOS E SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO

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

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

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

Apesar da contabilidade de custos estar diretamente relacionada à aferição de custo do processo produtivo industrial, sua utilização não deve ser restrita a esse contexto. Os autores citados defendem também sua aplicação na mensuração da prestação de serviços, estabelecendo a diferença que a contabilidade de custos nas empresas industriais volta-se, em sua essência, para os gastos com matéria-prima e equipamentos automatizados ou operados, enquanto que a contabilidade de custos nas empresas prestadoras de serviços preocupa-se primordialmente com os custos atinentes à mão de obra, ou seja, com o prestador de serviço e demais elementos que compõem a atividade (Ribeiro, 2015; Padoveze, 2014).

É importante salientar que não há facilidade na identificação dos fatores componentes do custo processual. A ausência de informações assertivas sugere a realização de rateio dos gastos entre os usuários de forma proporcional. Nesse sentido, vislumbra-se a aplicação do rateio na aferição dos custos concernentes aos serviços de fornecimento de água potável, energia elétrica, serviços de telefonia, *internet* e prestação de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e portaria para os processos disciplinares.

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

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

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

QUADRO 1 – CONCEITOS BÁSICOS DA CONTABILIDADE DE CUSTOS

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

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

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

Entre os poucos estudos realizados que tratam do custo de PADs, salienta-se o da Controladoria-Geral da União (CGU), apresentado no II Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal, de 2012, para formação de membros de comissão e demais agentes que atuam na área correcional, que estimou o custo médio dos PADs em R\$ 153.970,43.

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

Nóbrega e Tabak (2017) estimaram que o custo de um PAD é de R\$ 44.113,70 para a Administração Pública, sendo R\$ 31.657,40 referente à remuneração dos servidores na fase de instrução, R\$ 9.956,60 à remuneração dos servidores na fase de julgamento e R\$ 2.499,70 despendidos em eventuais reintegrações. Esse valor pode ser alterado em razão das especificidades de cada órgão ou da dispensa de elementos (afastamento de servidores acusados, defensor dativo, entre outros) que são, de forma corriqueira, acionados no decorrer da instrução processual.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa para compreender os custos envolvidos em processos administrativos disciplinares em uma universidade federal foi desenvolvida em três etapas.

Na primeira etapa, foi levantado referencial teórico em livros, artigos, dissertações e teses para embasar a pesquisa. Também houve pesquisa documental com dados secundários, como: relatório final da CPSPAD, Relatórios de Gestão e Anuário Estatístico da UnB, processos de contratação de serviços terceirizados, contas de água e energia, manutenção do parque telefônico e depreciação de mobiliário.

Na segunda etapa, a pesquisa analisou os 83 processos investigativos examinados pela CPSPAD, relacionados em relatório final, que foi composta por 14 servidores transferidos temporariamente para exercer atividades investigativas, devido ao acúmulo de processos e alta taxa de prescrição (45,33%), acima da média da CGU em 2016 (20,9%).

Na terceira etapa, analisou-se dados do relatório final da CPSPAD, incluindo tipos de processos, infrações, julgamentos e composição das comissões. A pesquisa seguiu os princípios éticos e legais, respeitando a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados (13.709/2018).

Por fim, os dados dispostos no relatório supramencionado foram analisados, organizados e tabelados em planilha do programa *Microsoft Excel* por tipo de processo investigativo, ilícito apurado, composição da comissão processante, gênero investigado, tempo despendido em cada fase processual e decisão.

A pesquisa teve como base julho de 2019, período de plena atuação da CPSPAD, e neste artigo serão apresentados os dados relativos aos 34 PADs investigados no período.

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

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

Os custos indiretos foram determinados em: gastos com serviços terceirizados de limpeza, vigilância e portaria, gastos com fornecimento de água potável, energia elétrica, internet e serviços de telefonia. Tais dados foram obtidos a partir da consulta aos contratos públicos firmados entre a UnB e empresas de prestação de serviços, disponibilizados pela instituição.

5. CUSTOS DO PAD NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)

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

A partir da categorização dos custos diretos e indiretos, foi possível estimar o custo médio total dos

processos disciplinares executados pela UnB sob o espectro da CPSPAD. Para a consecução desse objetivo cada processo foi classificado sob a ótica da temporalidade, ou seja, pelo tempo gasto em cada fase processual.

O tempo transcorrido nas fases processuais foi calculado em dias úteis, e em seguida, estimou-se a quantidade de horas úteis (8 horas) que totalizam a quantidade de dias úteis, tendo em vista que as ações empreendidas pela CPSPAD se deram apenas em dias úteis e em 8 horas úteis.

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

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

$CT = (Cd^{2 \text{ ou } 3} + Ci) \times Tgi + Cpf + Cj$, onde $Cd^{2 \text{ ou } 3}$ = custo direto comissão composta por 2 ou 3 membros, Ci = custo indireto, Tgi = tempo gasto na fase de instrução, Cpf = Custo Procuradoria Federal e Cj = Custo julgamento.

A tabela a seguir apresenta os dados obtidos e categorizados.

TABELA 1 – CUSTOS DIRETOS E INDIRETOS

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

Fonte: elaboração própria

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

TABELA 2 – CUSTO TOTAL INDIVIDUALIZADO

ITEM	VALOR
Custo direto total – comissão composta por 3 membros	R\$ 371,67
Custo total indireto – comissão composta por 3 membros	R\$ 109,46
Custo total da fase de julgamento (PF/UnB + Reitoria)	R\$ 1.804,36
Custo total comissão composta por 3 membros, exceto julgamento	R\$ 481,13
Custo total comissão composta por 3 membros	R\$ 2.285,49

Fonte: elaboração própria

Na tabela a seguir, apresenta-se o custo médio individualizado e total dos PADs.

TABELA 3 – CUSTO TOTAL DOS PADs

PROCESSO	INSTAURAÇÃO	INQUÉRITO 8H (HORAS ÚTEIS)	TOTAL
I.	27/6/2019	1136	R\$ 548.368,04
II.	27/6/2019	1136	R\$ 548.368,04
III.	27/6/2019	4792	R\$ 2.307.379,32
IV.	27/6/2019	1888	R\$ 910.177,80
V.	27/6/2019	3568	R\$ 1.718.476,20
VI.	5/8/2019	5200	R\$ 2.503.680,36
VII.	10/6/2019	1048	R\$ 506.028,60
VIII.	11/6/2019	896	R\$ 432.896,84
IX.	11/6/2019	672	R\$ 325.123,72
X.	5/8/2019	672	R\$ 325.123,72
XI.	13/6/2019	7072	R\$ 3.404.355,72
XII.	11/6/2019	224	R\$ 109.577,48
XIII.	23/5/2019	3528	R\$ 1.699.231,00
XIV.	20/5/2019	2048	R\$ 987.158,60
XV.	10/7/2019	928	R\$ 448.293,00
XVI.	13/8/2019	2760	R\$ 1.329.723,16
XVII.	23/9/2019	1192	R\$ 575.311,32
XVIII.	20/5/2019	352	R\$ 171.162,12
XIX.	20/5/2019	424	R\$ 205.803,48
XX.	20/5/2019	1280	R\$ 617.650,76
XXI.	19/9/2019	384	R\$ 186.558,28
XXII.	5/8/2019	560	R\$ 271.237,16
XXIII.	22/8/2019	592	R\$ 286.633,32
XXIV.	20/5/2019	1432	R\$ 690.782,52
XXV.	20/5/2019	248	R\$ 121.124,60
XXVI.	20/5/2019	1360	R\$ 656.141,16
XXVII.	13/8/2019	880	R\$ 425.198,76
XXVIII.	19/8/2019	1280	R\$ 617.650,76
XXIX.	19/8/2019	1280	R\$ 617.650,76
XXX.	19/8/2019	1584	R\$ 763.914,28

PROCESSO	INSTAURAÇÃO	INQUÉRITO 8H (HORAS ÚTEIS)	TOTAL
XXXI.	19/8/2019	2200	R\$ 1.060.290,36
XXXII	1/8/2019	776	R\$ 375.161,24
XXXIII.	26/2/2019	656	R\$ 317.425,64
XXXIV.	5/8/2019	3496	R\$ 1.683.834,84
Total	R\$ 27.747.492,96		

Fonte: elaboração própria

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

Logo, a maior taxa de aplicação dos recursos financeiros se dá na subfase de instrução, momento em que o colegiado disciplinar realiza a produção das provas, sob o crivo da ampla defesa e do contraditório, que irão elucidar os fatos tidos como irregulares e a responsabilidade do servidor.

Além disso, é nessa subfase, considerada o cerne do processo investigativo, que a comissão forma sua convicção sobre a ocorrência de infração funcional o que, por sua vez, servirá de base para eventual indiciamento do servidor e ulterior relatório final.

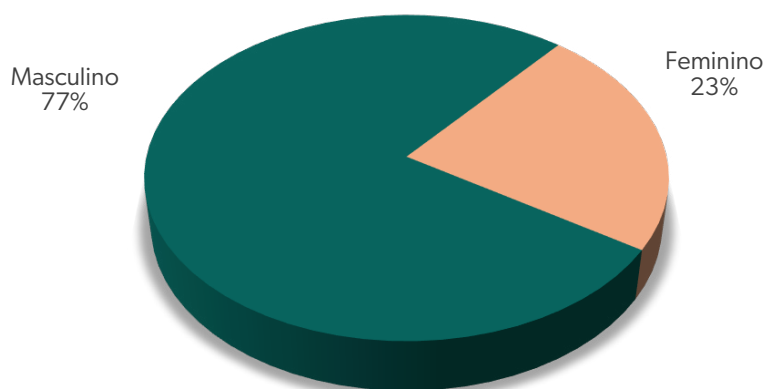
A análise temporal dos PADs trouxe a constatação de que o tempo médio usufruído pela CPSPAD na fase de instrução foi de 220,67 dias úteis. A Lei 8.112/1990, em seu art.152, estipula que o prazo para execução do PAD será de sessenta dias, admitida uma única prorrogação por igual período.

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

5.1 Incidência de gênero

No que se refere à classificação de gênero dos investigados nos PADs, observou-se que quarenta e três eram do gênero masculino e treze do feminino.

GRÁFICO 1 – INCIDÊNCIA DE GÊNERO NOS PADs



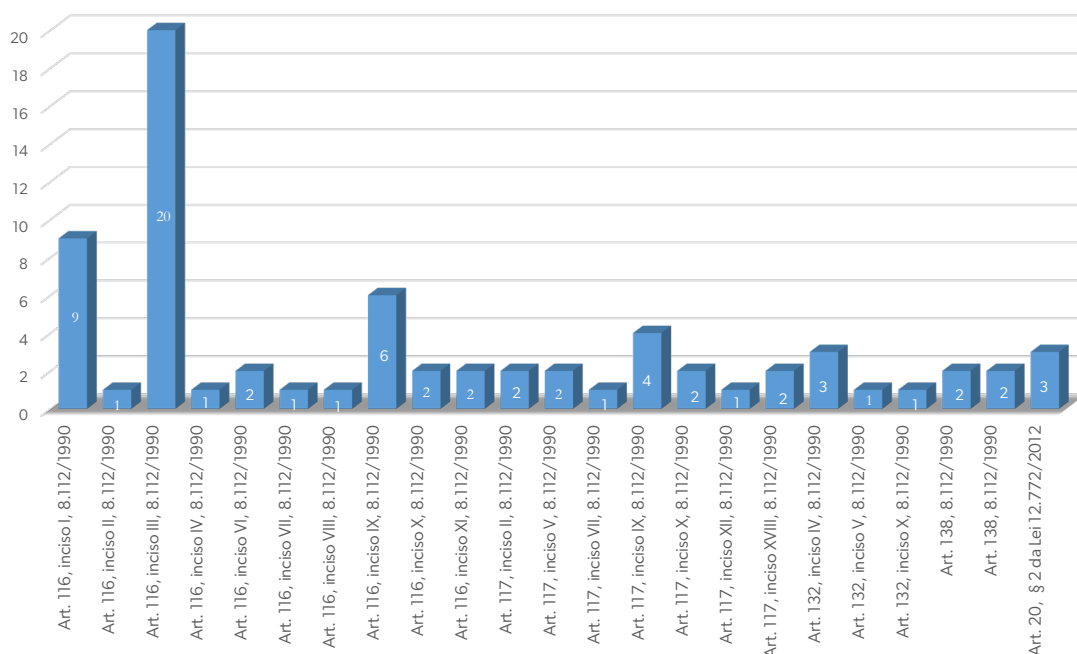
Fonte: elaboração própria

Segundo o Relatório de Gestão da UnB de 2019, a população de servidores era composta de 48% de mulheres e 52% de homens. Entretanto, o Painel de Correição em Dados da CGU não dispunha de categorização de gênero dos investigados nos PADs em âmbito nacional, o que tornou impossível a correlação dos dados verificados.

5.2 Incidência de infrações funcionais

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

GRÁFICO 2 – INCIDÊNCIA DE INFRAÇÕES FUNCIONAIS



Fonte: elaboração própria

Da análise dos indiciamentos, constatou-se que os deveres com maior ocorrência de descumprimento eram relativos ao art. 116 da Lei 8.112/1990: inciso III, com vinte indicações; inciso I, com nove indicações; e inciso IX, com seis indicações.

A infração de maior incidência foi a de inobservância do dever de observar as normas legais regulamentares (art. 116, inciso III). Esse dever determina ao agente público o fiel cumprimento das normas, independentemente de serem constitucionais, legais ou infralegais (CGU, 2022).

Afigura-se, portanto, no cumprimento desse dever, o princípio da legalidade, no sentido de que é cabível ao administrador fazer o que é autorizado por lei, enquanto ao administrado é possível a realização de tudo o que a lei não proíbe. Aqui, ainda é admissível a remissão ao princípio da legalidade no Direito Penal, o qual estipula que *nullum crimen nulla poena sine previa lege*, ou seja, não há crime e nem pena sem a devida previsão legal, consoante o inciso XXXIX do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

A ocorrência de qualquer ação em descompasso com a “lei, regulamento, decreto, regulamento, por-

taria, instrução, resolução, ordem de serviço, bem como decisões e interpretações vinculantes e princípios neles inscritos” (CGU, 2022, p. 195) é suscetível de sanção disciplinar, após o devido processo legal, bastando que tenha ocorrido uma vez.

A segunda irregularidade de maior incidência foi a violação ao dever de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo (art. 116, inciso I). A CGU (2022, p. 194), ao descrever o que é tutelado no referido inciso, relata que o “foco do dever acima descrito está na maneira como o servidor desempenha suas atividades dentro dos limites da função pública, sendo observados requisitos quantitativos e qualitativos, associando-se rendimento à eficiência na elaboração dos trabalhos.”

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

a falta aqui mencionada.

Por fim, outra infração funcional de maior ocorrência nos PADs avaliados pela CPSPAD foi o descumprimento do dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa (art. 116, inciso IX). Esse dever, tutelado expressamente no art. 37 da Carta Magna, impõe ao agente público uma conduta íntegra e pautada em elevados padrões éticos, visto que, no exercício da função pública, ele representa o Estado.

Adiante, as proibições de maior incidência nos PADs examinados pela comissão permanente foram: art. 117, inciso IX, com quatro indicações; art. 132, inciso IV (improbidade administrativa), com três indicações; e art. 20, inciso I, §2º, da Lei 12772/2012, com três indicações.

A proibição de maior ocorrência foi a de o agente público valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade pública (art. 117, inciso IX). O próprio enunciado da irregularidade é objetivo quanto à conduta que visa reprimir. É inconcebível ao agente público o uso da função pública a serviço de interesse particular ou de terceiros.

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

A improbidade administrativa (art. 132, inciso IV) também constou das proibições com maior ocorrência nos PADs. Essa vedação visa combater atividades administrativas de grave transgressão ao

princípio da moralidade, consistentes em atos de “desonestidade, falta de retidão e atuação maliciosa ou perniciosa” (CGU, 2022, p. 231).

Por último, a proibição do exercício de outra atividade remunerada pública ou privada em simultaneidade com o exercício do cargo de professor de magistério superior submetido ao regime de dedicação exclusiva foi outra infração funcional com maior ocorrência nos PADs apreciados pela CPSPAD (art. 20, inciso I, §2º, da Lei 12772/2012).

Essa vedação estabelece que o servidor com dedicação exclusiva é impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada pública ou privada, ressalvadas as condições autorizadas na lei. A dedicação exclusiva impele o agente público a desenvolver suas atividades apenas na instituição pública de ensino, pois recebe uma gratificação para isso.

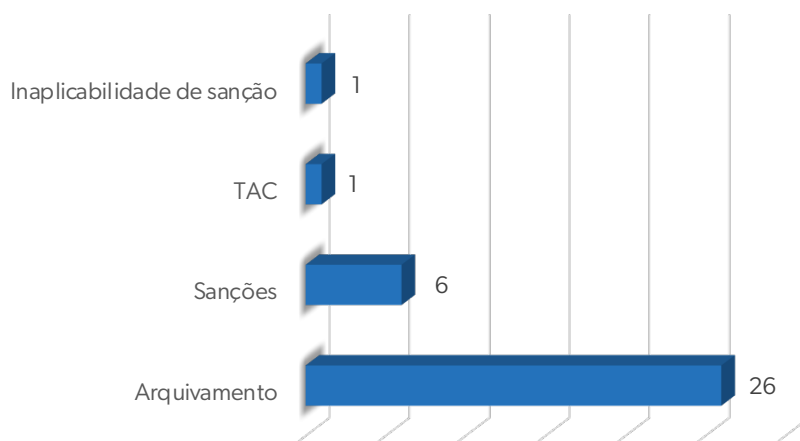
A eventual quebra do regime de dedicação exclusiva, além de estar sujeita à responsabilização administrativa, também pode configurar crime na esfera penal e ensejar a restituição ao erário dos valores percebidos a título de dedicação exclusiva.

Desses dados, depreende-se que toda irregularidade administrativa consistirá em inobservância das normas legais e regulamentares, independentemente do grau de lesividade e de seus atenuantes e agravantes, posto que ao servidor é cabível executar apenas o previsto em lei.

5.3 Incidência de julgamentos

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

GRÁFICO 3 – INCIDÊNCIA DE JULGAMENTOS



Fonte: elaboração própria

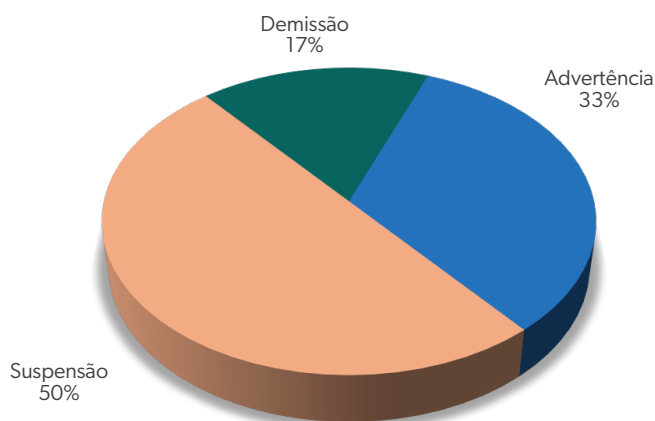
Verificou-se que 76% dos PADs tiveram como julgamento a determinação de arquivamento. Esse índice equivale às hipóteses de arquivamento por absolvição, por ausência de prova ou, ainda, por prescrição da pretensão punitiva. Percebeu-se que esse índice de arquivamento se deveu, principalmente, à influência do lapso temporal dos objetos investigados nas apurações, resultando na prescrição da penalidade e no perecimento das provas.

Ademais, percebe-se na estatística a efetividade do princípio da verdade material, de maneira que os processos investigativos sempre buscam a verdade fática e não apenas a verdade sabida e fornecida pelos sujeitos. Dessa maneira, verifica-se

que a maioria das infrações inicialmente noticiadas não restaram configuradas após a devida instrução probatória.

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

GRÁFICO 4 – INCIDÊNCIA DE PENALIDADES



Fonte: elaboração própria

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

Considerações finais

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

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

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

sível, imparcial, sigilosa, excepcional, residual e sem excessos.

Detectou-se que o fator fundamental para o custo do processo foi o tempo gasto em sua execução. A duração do processo disciplinar foi responsável pelo tamanho do gasto financeiro suportado pela Administração. Não menos importante, a complexidade do fato investigado também influenciou na extensão do prazo apuratório.

O presente estudo, ao estimar os custos dos processos investigativos, forneceu à UnB um panorama dos gastos realizados para o desempenho da atividade administrativa investigativa e, a partir disso, suscitou o desenvolvimento de estratégias que minimizem os custos processuais e aumentem a eficiência dos processos disciplinares, em função da limitação dos recursos financeiros.

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

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

Propõe-se, também, a promoção ou incentivo à capacitação dos servidores públicos da UnB acerca dos deveres e proibições dos servidores submetidos ao regime jurídico único dos servidores públicos

civis da União, dos ocupantes da carreira de magistério federal superior, e de legislações correlatas, visando à prevenção e inibição de práticas delitivas.

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

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

Por outro lado, quanto às dificuldades e limitações do presente estudo, evidencia-se a ausência de medidores de consumo de energia elétrica e água potável individuais nas instalações prediais da UnB e a não identificação de pesquisa anterior que proporcionasse comparações capazes de avaliar o amadurecimento da UnB, ao longo dos anos, nas atividades administrativas investigativas.

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

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

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1990). *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm.
- Brasil. Controladoria Geral da União (CGU). (2022). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, DF. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar>.
- Conselho Federal de Contabilidade. (2021). *Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021*. Brasília, DF. <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP34.pdf>.
- Di Pietro, M. S. Z. (2009). *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo, SP: Atlas.
- Gasparini, D. (2009). *Direito Administrativo*. 14 ed., rev. São Paulo, SP: Saraiva.
- Gonçalves, B. & Grilo, R. C. G. (2021). Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais, Journal Of Institutional Studies*, v. 7, n. 2, p. 467-478.
- Granjeiro, J. W. & Cardoso, R. (2010). *Direito Administrativo Simplificado*. 2. ed. Brasília, DF: Editora Gran Cursos.
- Martins, E. (2018). *Contabilidade de Custos*. Rio de Janeiro, RJ: Grupo.GEN. E-book. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018080/>
- Medauar, O. (2009). *Direito Administrativo Moderno*. 13 ed. rev., atual. São Paulo, SP: Editora Revistas dos Tribunais.
- Meirelles, H. L. M. (2015). *Direito administrativo brasileiro*. 41 ed. São Paulo, SP: Malheiros.
- Nóbrega, A. C. V. & Tabak, B. M. (2017). Custos da Atividade Disciplinar no Poder Executivo Federal. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, V. 11, nº 2, p. 212-234.
- Padoveze, C. L. (2022). *Contabilidade de custos*. São Paulo, SP: Cengage Learning Brasil. E-book. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522113835/>
- Ribeiro, O. M. (2015). *Contabilidade de custos*. (Série fácil). São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2015. E-book. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502621848/>.
- Santos, M. A. (2018). *Contabilidade de custos*. Salvador, BA: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância.
- Souza, M. C. (2017). Administração Pública. In Campilongo. C. F.; Gonzaga, A. A. & Freire. A. L. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo, SP. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/411/edicao-1/administracao-publica>.



Rodrigo Barbosa da Silva Santos

rodrigobs@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9084-3770>

Universidade de Brasília (UnB)

Secretário Executivo na Universidade de Brasília (UnB). Graduação em Secretariado Executivo pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). Especialização em Gestão Estratégica de Pessoas (FTED). Mestrado Profissional no Programa de Pós-Graduação em Economia (UnB). Membro do Grupo de Pesquisa (CNPq, certificado pela UnB): Public Sector Accounting and Control Research (CSP).



Abimael de Jesus Barros Costa

acosta@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0404-701X>

Universidade de Brasília (UnB)

Professor Associado do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (PPGCont) da Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutor em Contabilidade Pública na Universidade de Valência/Espanha. Doutor em Transportes (PPGT do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental), com período sanduíche na Universidade de Lisboa/Portugal, área Economia dos Transportes; Mestre em Contabilidade (PPGMI/UnB/UFRN/UFPB); Bacharel, Especialista e Técnico em Contabilidade; Foi Decano (Pró-Reitor) de Administração (DAF) (2022-2024). Auditor-Chefe da UnB (2019-2022); Auditor-Chefe do Cebraspe (2016-2018); Diretor Executivo do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (CESPEUnB) (2014-2015); Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq, certificado pela UnB): Public Sector Accounting and Control Research (CSP). Pesquisador no Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais - GEPGL. Coordenador do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais (CCA/FACE/UAB/CEAD). Coordenador Pedagógico do Curso de Especialização em Auditoria, Controle Externo e Gestão do TCERJ/CCA/UnB. Coordenador do Projeto de Extensão: Controle Social: Aprenda a ser um Auditor Social. Consultor ad hoc FAP/DF.

Da relação entre a Lei nº 8.112/1990 e o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): a possibilidade de acumulação das sanções éticas com as disciplinares face ao princípio *ne bis in idem*¹

*The relationship between Law nº 8.112/1990 and Code of Ethics of the Civil Servant of the Federal Executive Branch (Decree nº 1.171/1994): the possibility of accumulating ethical and disciplinary sanctions in view of the *ne bis in idem* principle*

*La relación entre la Ley nº 8.112/1990 y el Código de Ética del Servidor del Poder Ejecutivo Federal (Decreto nº 1.171/1994): la posibilidad de acumular sanciones éticas y disciplinarias en atención al principio *ne bis in idem**

Vítor César Silva Xavier e Paulo Roberto Silva Júnior

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.783>

Resumo: Os microssistemas normativos ético e disciplinar fazem parte do direito administrativo sancionador e da ampla concepção de integridade pública. As obrigações éticas, formalizadas por meio de código, e as disciplinares dos servidores públicos, positivadas, em regra, por lei, são, institucionalmente, supervisionadas pelo Estado e atreladas a sanções previamente estabelecidas. Dentro desse contexto, considerando que as normas éticas e disciplinares fazem parte do conceito abrangente de dever jurídico, o artigo objetiva avaliar se seria possível aplicar, cumulativamente, a um agente público do Poder Executivo federal sanções éticas e disciplinares pela prática factual de uma única conduta. Em tese, a dupla penalização poderia configurar *bis in idem*, o que seria vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, deve-se cogitar da existência de situações graves, em que uma única conduta exige do Direito uma repreensão compatível com a ofensa praticada. Do ponto de vista metodológico, o artigo foi produzido a partir de pesquisa documental, cuja análise incidu, basicamente, sobre a Lei nº 8.112/1990 e o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), além de decisões da Comissão de Ética Pública. Ademais, o artigo também se pautou em pesquisa bibliográfica, inclusive com uso da concepção de concurso de infrações oriundas do Direito Penal. Ao final, concluir-se-á que o ordenamento jurídico brasileiro autoriza a aplicação simultânea de sanções disciplinares e éticas aos agentes públicos do Poder Executivo Federal, mesmo, quando do ponto de vista fático, houver a prática de uma única conduta - sem configurar *bis in idem* -, embora o excesso punitivo seja uma preocupação válida no momento da fixação da penalidade, devendo esta ser balizada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Palavras-chave: ética – processo administrativo disciplinar – cumulatividade de sanções – concurso de infrações - *bis in idem*.

1 Artigo submetido em 10/05/2025 e aceito em 30/09/2025.

Abstract: *The ethical and disciplinary normative microsystems are part of the sanctioning administrative law and the broad conception of public integrity. The ethical obligations, formalized through a code, and the disciplinary obligations of civil servants, established as a rule by law, are institutionally supervised by the State, and linked to previously established sanctions. Within this context, considering that ethical and disciplinary norms are part of the comprehensive concept of legal duty, the objective of this article is to evaluate whether it would be possible to apply to a public agent of the federal Executive Branch cumulative ethical and disciplinary sanctions for the factual practice of a single conduct. In theory, the double penalty could constitute bis in idem, which is prohibited by the Brazilian legal system. On the other hand, one should consider the existence of serious situations, in which a single conduct requires a reprimand compatible with the offense committed. From a methodological point of view, the article was produced from documentary research, whose analysis focused primarily on Law nº. 8.112/1990 and the Code of Ethics for Civil Servants of the Federal Executive Branch (Decree nº. 1.171/1994), in addition to decisions of the Public Ethics Commission. In addition, the article was also based on bibliographical research, including the use of the concept of competition for infractions derived from Criminal Law. In the end, it is concluded that the Brazilian Legal System authorizes the simultaneous application of disciplinary and ethical sanctions to public agents of the federal Executive Branch, even when from a factual point of view there is the practice of a single conduct, without configuring bis in idem, although punitive excess is a concern valid at the time of setting the penalty, which must be guided by the principles of proportionality and reasonableness.*

Key words: *ethics – administrative disciplinary process – cumulative sanctions – competition for infractions - bis in idem.*

Resumen: *Los microsistemas normativos éticos y disciplinarios forman parte del derecho administrativo sancionador y de la concepción amplia de la integridad pública. Las obligaciones éticas, formalizadas a través de un código, y las obligaciones disciplinarias de los servidores públicos, establecidas por norma en la ley, son supervisadas institucionalmente por el Estado y vinculadas a sanciones previamente establecidas. En ese contexto, considerando que las normas éticas y disciplinarias forman parte del concepto integral del deber jurídico, el objetivo de este artículo es evaluar si sería posible aplicar a un agente público del Poder Ejecutivo federal sanciones éticas y disciplinarias acumulativas por la práctica fáctica de una sola conducta. En teoría, la doble pena podría constituir bis in idem, lo que está prohibido por el ordenamiento jurídico brasileño. Por otro lado, debe considerarse la existencia de situaciones graves, en las que una sola conducta requiere una amonestación compatible con el delito cometido. Desde el punto de vista metodológico, el artículo se produjo a partir de una investigación documental, cuyo análisis se centró principalmente en la Ley nº. 8.112/1990 y el Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), además de las decisiones de la Comisión de Ética Pública. Además, el artículo también se basó en una investigación bibliográfica, incluyendo el uso del concepto de competencia para las infracciones derivadas del Derecho Penal. Al final, se concluye que el Ordenamiento Jurídico brasileño autoriza la aplicación simultánea de sanciones disciplinarias y éticas a los agentes públicos del Poder Ejecutivo federal, aun cuando desde el punto de vista fáctico exista la práctica de una sola conducta, sin configurar bis in idem, aunque sea en exceso punitivo. es una preocupación válida al momento de fijar la sanción, la cual debe guiarse por los principios de proporcionalidad y razonabilidad.*

Palabras clave: *ética – proceso administrativo disciplinario – sanciones acumulativas – concurso de infracciones - bis in idem.*

I. INTRODUÇÃO

Da relação entre Moral e Direito

Em toda sociedade, coexistem diversas ordens normativas que, por diferentes formas, tutelam os valores elegidos como socialmente relevantes; mesmo no Estado de Direito, a conduta do ser humano em sociedade é pautada por normas de diversas naturezas.

A moral é uma dessas ordens normativas, constituindo-se como um sistema pleno e autônomo que se distingue das demais por se propor, especificamente, a racionalizar e a regular a conduta humana em sociedade a partir de preceitos exclusivamente éticos sem a exigência obrigatória de qualquer rigor formal, sendo que as sanções estão, nesse sistema normativo, essencialmente vinculadas à consciência do próprio infrator e a sua imagem perante os demais membros da sociedade. Neste sentido, o descumprimento das normas morais é tratado como uma infração ética, acarretando, exclusivamente, o remorso no nível da consciência individual ou o mero desabono por seus pares no nível coletivo. Paralelamente à moral, a ordem normativa posta pelo Estado é a jurídica - o Direito na sua acepção objetiva; trata-se de uma ordem normativa consolidada, primacialmente, por meio da atividade legiferante do Poder Legislativo, mas que possui normas emanadas pelos demais poderes institucionalizados. É uma ordem normativa formalmente estabelecida de extrema relevância, na medida em que é garantida pelo Estado, que detém o monopólio legítimo do uso da força e, por isso, o descumprimento do Direito acarreta sanções externas institucionalizadas (Kelsen, 2009), tais como a pena privativa de liberdade ou a multa.

O Estado, desde a sua criação, procurou ser a única fonte normativa da sociedade, impondo o Direito e se pautando na ideia de soberania estatal para ser a autoridade máxima no território. Desta forma, as demais ordens normativas não são, necessariamente, garantidas pelo Estado e até mesmo em certas ocasiões é repelida; de outra via, caso o Estado entenda que a norma de outro sistema normativo é relevante, o Estado a absorve, incorporando-a ao Direito. Assim, na prática, diversas normas pautadas em valores éticos foram juridicamente reconhecidas pelo Estado, passando a ser vinculadas a sanções externas do Direito positivo. Por isso, o Direito e a Moral são ordens normativas com uma interseção em comum, embora sejam, teoricamente, sistemas autônomos.

Nesse diapasão, a cumulatividade de penalidades morais com as jurídicas pode ocorrer, teoricamente, em duas hipóteses bem diferentes: pode-se analisar a acumulação da repreensão puramente moral com as sanções jurídicas estatais, situação em que as normas morais ainda não foram introjetadas no ordenamento jurídico; ou a acumulação de penalidades pode envolver a análise exclusivamente de normas jurídicas, em que, ao menos, parte delas teve a sua origem remota na Moral, sendo recepcionada pelo próprio Direito.

O tema proposto neste artigo limita-se a avaliar a cumulatividade entre as normas jurídicas de natureza moral recepcionadas pelo Estado (introduzidas, ordinariamente, na forma de Código de Ética) e as normas disciplinares próprias dos regulamentos profissionais dos servidores públicos tradicionalmente postas em lei no sentido formal. Mais precisamente, propõe-se avaliar a acumulação de penalidades previstas no Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal e na Lei nº 8.112 (1990), sendo que, em essência, ambos têm a finalidade de punir os servidores públicos por condutas previamente estabelecidas como infracionais, conquanto de formas diferentes e em situações distintas.

A infração ética do servidor público civil do Poder Executivo federal seria a conduta contrária ao Código de Ética posto e garantido pelo Estado². Diversos valores sociais são tutelados nesse Compêndio, embora seja possível afirmar que sua finalidade precípua seja compatibilizar a conduta dos servidores públicos com a moral administrativa, ainda que, eventualmente, haja conexão com outros valores mais específicos e juridicamente relevantes. As sanções dos códigos éticos, inclusive as instituídas pelo Decreto nº 1.171 (1994), aplicáveis por meio de procedimentos apuratórios de responsabilidade próprios conduzidos por Comissão de Ética, integram o denominado *soft law*, já que as punições são consideradas muito brandas em relação às sanções administrativas, cíveis e criminais, tratando-se apenas de consequências sem restrição severa aos direitos fundamentais dos infratores, tais como a censura, a recomendação de exoneração de cargo ou função de confiança, a não nomeação circunstancial para cargos ou função de confiança, a devolução de servidor cedido ao seu órgão de origem etc. Já as sanções disciplinares, previstas pela Lei nº 8.112 (1990), são aplicadas pelas unidades que desempenham a função de correição aos servidores públicos federais

2 O Decreto nº 6.029 (2007) criou o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, integrado pela Comissão de Ética Pública e as Comissões de Ética Setoriais.

e teriam uma abrangência de valores mais ampla que o Código de Ética, gravitando para além da moralidade administrativa e tutelando diretamente, por exemplo, o patrimônio público, a eficiência do serviço público, a proteção da intimidade e vida privada dos administrados, dentre outros valores. Por meio de procedimento apuratório próprio, em regra, processo administrativo disciplinar, aplicam-se as sanções disciplinares, podendo o servidor público ser advertido, suspenso ou até mesmo demitido.

Problema de pesquisa e objetivo do trabalho

A interseção normativa retrocitada, denominada também de sobreposição, seria a sobreposição parcial das normas éticas recepcionadas pelo Direito e das disciplinares, igualmente, postas pelo Estado. Nesta confluência, há um potencial conflito normativo, de natureza jurídica, envolvendo os sistemas punitivos ético e disciplinar, perpassando pela definição da autoridade pública competente para avaliar potenciais práticas infracionais, pela identificação dos procedimentos corretos, pela possibilidade de condução procedimental simultânea e ainda pela definição das consequências que podem ser aplicadas aos infratores.

Esse problema de definir qual o normativo aplicável foi identificado, já em 2021, no relatório “Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal”, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

*Embora uma análise aprofundada do regime disciplinar do Brasil esteja fora do escopo deste relatório e será realizada na próxima **Revisão de Integridade da OCDE** do Brasil, **uma análise preliminar parece indicar uma sobreposição das funções investigativa e punitiva das Comissões de Ética com a Lei nº 8.112/1990 e as Corregedorias Federais**. Dependendo do grau dessa **potencial sobreposição** e, caso as funções preventivas sejam transferidas para a UGI [Unidade de Gestão de Integridade], conforme recomendado acima, as Comissões de Ética deixariam de exercer qualquer função ou poderiam manter o foco apenas em sua função de fazer cumprir o Código de Ética Profissional vigente. No entanto, esta função deve assegurar uma estreita coordenação com as Corregedorias Federais, articulada por meio dos Programas de Integridade Pública e da UGI. [ênfase adicionada]*

Não há dúvidas de que esse sobreposição de normas traz insegurança jurídica: a solução do problema perpassa pela subsunção do caso concreto ao

conjunto normativo. Para discuti-la, mister relembrar que toda norma jurídica, que possui como pano de fundo a proteção de um valor social, é composta, basicamente, por duas partes: uma descrição da conduta idealizada ou indesejada e a correlata sanção, entendida como a consequência estabelecida no caso de a expectativa social ser cumprida ou descumprida. O enquadramento e a aplicação da correlata sanção somente ocorrem se todos os elementos legalmente estabelecidos no tipo estiverem, igualmente, presentes na conduta concreta do agente. A ausência de qualquer dos elementos do tipo afasta a aplicação da sanção punitiva.

Dentro do objetivo deste artigo, convém mencionar que o Código de Ética e a Lei nº 8.112 (1990) possuem uma pluralidade de destinatários mediatos e imediatos, dentre os quais o servidor público civil do Poder Executivo Federal. Assim, as condutas desses agentes públicos podem, concretamente, enquadrar-se nos tipos infracionais estabelecidos por esses diplomas normativos. Os tipos administrativos são, em regra, amplos, atraindo, por sua generalidade, uma enorme gama de casos concretos que passam a ser considerados ilícitos administrativos.

Na prática, não é tarefa simples analisar um caso concreto, porque sempre composto por uma pluralidade de condutas e de enquadramentos possíveis. Em função da enorme abrangência dos tipos administrativos, há de se considerar que uma conduta ou um conjunto de condutas praticadas por um mesmo servidor público pode afrontar, simultaneamente, duas ou mais normas dos microssistemas jurídicos ético e disciplinar, cada qual estabelecendo sanções de naturezas administrativas diversas. Primeiramente, o caso concreto pode ser atípico, não ensejando punição. Por outro lado, mesmo a prática de uma única conduta gera dúvidas diante da possibilidade de mais de um enquadramento em mais de um tipo infracional, em um único diploma normativo ou em diversos diplomas diferentes. Existem situações ainda mais complexas em que há uma pluralidade de condutas potencialmente ofensivas aos valores jurídicos tutelados em um mesmo ou em diferentes diplomas normativos. Destarte, há situações em que a conduta ou as condutas praticadas aparentam configurar mais de uma infração, inclusive de natureza jurídica distinta (ética, disciplinar, cível ou criminal). Ou seja, deve-se reconhecer a possibilidade de concorrência real ou aparente de normas éticas e disciplinares estabelecidas no Código de Ética e na Lei nº 8.112 (1990).

Nesses casos em que há pluralidade potencial de enquadramentos, existe concurso de infrações, que pode ser real ou apenas aparente. Será real se a conduta ou o conjunto de condutas atribuídas ao servidor público enquadrar-se em mais de um tipo infracional, exigindo o ordenamento jurídico uma penalização mais severa. Ocorreria o concurso aparente de infrações quando a conduta ou o conjunto de condutas atribuídas ao servidor público, embora aparentemente enquadrável em mais de um tipo, for, de fato, subsumida tão somente a um único tipo infracional. Logo, a aparente antinomia entre regimes sancionatórios diversos se soluciona com a aferição casuística do adequado enquadramento da conduta praticada às normas do Código de Ética e da Lei nº 8.112 (1990), sem prejuízo da existência de critérios objetivos pré-estabelecidos para a definição dos procedimentos e das correlatas sanções.

Concretamente, dada a abrangência das infrações éticas e disciplinares previstas nos tipos, pode haver dúvidas quanto à competência para instaurar-se o processo e para avaliar-se o fato, o procedimento a ser seguido e, em última instância, as sanções a serem aplicadas. Definir quando e como cada um desses normativos é aplicável a um caso concreto é um problema relevante, mas, extremamente, abrangente. Por isso, a proposta deste artigo é, especificamente, avaliar se, ao menos em teoria, é possível aplicar, cumulativamente, as sanções éticas do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e as disciplinares da Lei nº 8.112 (1990), oriundas de procedimentos diferentes e pela prática de uma mesma conduta.

Hipóteses e principais argumentos

Nesta situação de conflito aparente de normas, há aqueles que, como Vianna e Souza (2022), apresentam uma legítima preocupação com o abuso do direito punitivo estatal e defendem a vedação consagrada pelo princípio do *non bis in idem*, derivado da necessidade de a pena ser proporcional e razoável aos atos praticados pelos destinatários das normas jurídicas. Nessa esteira de pensamento, considerando em especial as limitações ao direito de punir do Estado juridicamente estabelecidas pelo princípio *ne bis in idem*, seria plausível a tese de que a penalização do servidor público com sanções éticas e disciplinares estaria vedada.

Contudo, como argumento principal aqui, considera-se a possibilidade da acumulação punitiva nas esferas ética e disciplinar ser considerada razoável e proporcional em face da prática de uma única con-

duto ou um conjunto de condutas que se enquadram, concomitantemente, nos dois normativos de referência. Há casos em que o razoável e proporcional é, justamente, a aplicação cumulada das sanções éticas e disciplinares. Defende-se, pois, a possibilidade de aplicação conjunta das sanções, embora, circunstancialmente, a acumulação possa ser indevida em decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que somente pode ser aferido no caso concreto, dependendo, sobretudo, da adequação do conjunto sancionatório à necessidade específica de correta repreensão do agente público infrator, como será oportunamente discutido.

Metodologia

O artigo foi produzido a partir de pesquisa documental incidente sobre a legislação, máxime o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, e sobre dispositivos disciplinares presentes na Lei nº 8.112 (1990). Para a adequada interpretação sistêmica desses normativos, fez-se pesquisa jurisprudencial relativa às decisões da Comissão de Ética e bibliográfica, o que forneceu ao trabalho diversos institutos jurídicos reconhecidos pela doutrina, especialmente os consagrados princípios do *ne bis in idem*, da proporcionalidade e da razoabilidade.

II. DA POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE SANÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO

A possibilidade de acumulação de sanções deve, primeiramente, ater-se ao previsto na Constituição nacional com seus limites da atuação estatal, mormente acerca da punição dos cidadãos.

Não há previsão específica e expressa sobre o assunto na Lei Maior. Dessa forma, dentro da principiologia constitucional, estaria subentendida a liberdade do legislador em estabelecer em lei as penalidades aplicáveis aos infratores, seja pela prática de uma única conduta infracional, seja por diversas condutas infracionais. Concordando com esse raciocínio, cite-se que Ferreira (2001, p. 133) reconhece a possibilidade de a lei prever a aplicação de múltiplas penalidades administrativas para uma única conduta praticada pelo administrado em razão de não existir proibição constitucional.

A despeito da ausência expressa de norma constitucional prevendo a cumulatividade de sanções, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), norma de superdireito que orienta a interpretação de todo o ordenamento jurídico, admitiu,

expressamente, em seu art. 22, § 3º, a sobreposição de penalidades, independentemente de sua natureza, sobre um mesmo agente público e relativas ao mesmo fato.

De acordo com tal normativo, seria possível aplicar, concomitantemente, diversas penalidades ao infrator por um mesmo fato, inclusive oriundas de leis diferentes³ e independentemente de sua natureza; ou seja, há autorização expressa na LINDB para que o Poder Legislativo estabeleça em lei a pluralidade de sanções necessária para a repreensão das ilicitudes. Especificamente no âmbito administrativo, Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de “ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas”.

Para garantir a adequação da repreensão estatal à conduta praticada, o Direito brasileiro prevê a existência de um enorme leque de sanções para os infratores, independentemente do número de condutas praticadas, e, não raramente, o infrator é penalizado com duas ou até mais sanções. Ou seja, uma única conduta pode atrair múltiplas penalidades, sejam elas de mesma natureza ou não, estando em textos jurídicos distintos ou em uma mesma lei. Nesse sentido, cite-se Xavier (2023, p. 154):

o Código Penal prevê diversas hipóteses de restrição de liberdade cumulada com o pagamento de multa penal; o Código de Trânsito Brasileiro prevê a acumulação das penas administrativas de multa e suspensão do direito de dirigir; a prática de homicídio atrai, além de sanções criminais, o dever de indenizar a vítima e a família previsto no Código Civil; o artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece, expressamente, diversas sanções que podem, ainda, acumular-se com outras sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica; o artigo 87, §2º, da Lei nº 8.666/93 ([antiga] Lei de Licitações), permite expressamente a imposição conjunta de multa com a advertência, a suspensão temporária ou a declaração de inidoneidade, tal como a Nova Lei de Licitações.

Assim, os exemplos de acumulação de sanções, para uma ou mais condutas previstas em uma mesma lei ou em diferentes, são incontáveis no Direito brasileiro. Então, para além da expressa disposição na LINDB, na prática, é certo que a legislação

prevê, em diversas situações, a aplicação acumulada de sanções a um mesmo acusado pela prática de uma única conduta.

III. DOS LIMITES POSTOS À ATIVIDADE PUNITIVA DO ESTADO: *NE BIS IN IDEM*, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

Vianna e Souza (2022), ao defenderem a impossibilidade de acumulação de sanções administrativas, invocam, basicamente, três argumentos: o princípio *ne bis in idem*, o da razoabilidade e o da proporcionalidade.

O princípio *ne bis in idem* é desdobramento do princípio da legalidade e da correlata exigência de tipicidade previamente estabelecida para a aplicação de sanções. É uma diretriz voltada, especificamente, à autoridade de julgamento para evitar a dupla punição do cidadão pelos mesmos fatos e com base nos mesmos normativos. Esse princípio proíbe o duplo enquadramento no mesmo tipo incriminatório: ao afastar a possibilidade de que o enquadramento seja feito duas vezes em um mesmo tipo penal, administrativo ou civil, impede a dupla punição do agente pela prática de um único ato com base nesse mesmo tipo. Assim, de acordo com esse princípio, a sanção ou o conjunto de sanções previstas em uma norma descumprida somente pode incidir uma única vez para cada conduta delituosa efetivamente praticada. Esta garantia ultrapassa o arcabouço jurídico pátrio: a vedação à dupla punição goza, também, de explícita menção no art. 8.4 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conformando, de modo reflexo, também no direito alienígena, o espírito analítico sobre a punibilidade estatal e sobre a aplicação relacional de meios e fins – origem da doutrina acerca da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação do *jus puniendi* estatal.

Ao interpretar a vedação de *bis in idem*, Xavier (2023) defende que somente haverá vedação à dupla punição quando existirem identidade de conduta, de agente e de fundamento jurídico, aqui entendido como norma proibitiva (tipo e sanção). Se o fundamento jurídico para a punição (tipo infracional e sanção) de uma única conduta é outro ou se existe mais de uma conduta enquadrável em dois ou mais tipos diferentes, não há *bis in idem* e, sim, concurso formal de infrações: haveria, realmente, mais de uma infração e é natural que a legislação estabeleça punição mais dura. Então, em essência, o princípio *non bis in idem* proíbe a repetição punitiva pela prática de, exatamente, uma mesma infração legalmente tipificada. Isso é, o princípio *ne bis in idem* evita que

3 Considerando que a norma é o sentido de um ato de vontade, o local textual gerador da sanção é um mero detalhe dentro do dever de interpretação sistemática do Direito.

uma ou mais autoridades de julgamento apliquem a uma mesma conduta, exatamente, a mesma norma jurídica (em termos de tipificação), afastando a dupla punição nessa situação específica.

Entendido o argumento do *non bis in idem*, verifica-se que a dupla punição por descumprimento de preceitos éticos e disciplinares, em tese, é possível, haja vista que os fundamentos jurídicos da punição ética são diferentes dos da disciplinar. Concretamente, cabe verificar se a punição é proporcional e razoável. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade limitam a ampla discricionariedade do legislador e do aplicador do Direito. Em um primeiro momento, é uma diretriz para que o legislador estabeleça as potenciais penalidades que podem decorrer da prática infracional. Depois, é um comando para que o aplicador do Direito não puna com excesso as condutas praticadas e escolha aquelas sanções mais adequadas à repreensão da infração. Neste último caso, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem ser considerados pela autoridade de julgamento, a quem compete observar as peculiaridades do caso concreto e sua adequação ao conjunto de penalidades que foram previamente estabelecidas pelo legislador.

Em termos de proporcionalidade, o que precisa ser avaliado na espécie é a reprovabilidade da conduta praticada, com vistas à aplicação da punição necessária, sopesando-se, minimamente, o ânimo subjetivo do acusado; a gravidade da conduta praticada em termos de intensidade; a amplitude dos efeitos danosos da ação; e, ainda, as eventuais circunstâncias agravantes.

A razoabilidade deve ser auferida na análise da adequação da sanção à repreensão da conduta, visando reafirmar as expectativas sociais. Neste sentido, o aplicador do Direito deve verificar se a sanção é adequada não apenas à infração praticada, mas, também, se o conjunto sancionatório é coerente entre si. Logo, por exemplo, em situações em que a conduta do agente público prejudica o ambiente de trabalho, a devolução de servidor cedido ao seu órgão de origem pode ser repreensão suficiente e mais adequada, a depender do caso concreto, do que a aplicação de uma mera advertência pelo órgão no qual a infração foi praticada. De outra via, há vários casos de incompatibilidade entre sanções: por exemplo, se for aplicada a demissão em sede disciplinar, será desnecessária a aplicação de censura ética ou a recomendação de exoneração de cargo ou função de confiança.

A aplicação de uma penalidade anterior, independentemente de sua natureza e da autoridade de julgamento que a estabeleceu, deve ser levada em conta quando do julgamento em outra instância decisória, conforme estabelecido na LINDB. É vedado, com base no mesmo fundamento normativo e tendo em conta uma mesma conduta, aplicar nova penalidade. Todavia, é certo que, teoricamente, situações mais graves devem ser punidas mais duramente, inclusive com acúmulo de sanções. Desse modo, a depender do caso concreto, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade seriam indicativos da necessidade de aplicação cumulativa de penalidades ou de que bastaria a aplicação somente das sanções de um dos microssistemas para uma solução justa do caso concreto.

Destarte, mais do que corolário jurídico ocidental e para além da subsunção racional do fato à hermenêutica literal do texto normativo, esta valoração intelectualista realista, sob a perspectiva do logos humano (Larenz, 1991), em uma decisão fundada em equidade e em prudência, que “suaviza a dureza das disposições [e] insinua uma solução mais tolerante, benigna, humana” (Maximiliano, 1998) constitui verdadeira pedra de toque do Direito e padrão de responsabilidade ativa no exercício das funções típicas de Estado.

Desta forma, não basta a consecução pura da norma, a cognição jurisdicional só se revela prenhe de justiça se forjada por um senso de responsabilidade engendrado por um silogismo fulcrado na adequação dos meios, na eleição de medidas menos restritivas e nocivas e no juízo de ponderação e de sopesamento, sem os quais haverá o excesso e grassará o arbítrio. (Canotilho, 1993).

Por conseguinte, sem a regulação sancionatória do princípio *ne bis in idem*, aliada à conjugação dessa tríade principiológica própria do dever de agir com equilíbrio, moderação e harmonia na aplicação do *substantive due process*, chega-se ao entendimento de que a pena deve ser razoável e proporcional à conduta concreta; do contrário, haveria desequilíbrio entre o exercício do poder estatal e a preservação dos direitos dos cidadãos; e à absoluta discricionariedade governamental, que vulneraria, de modo irreconciliável, os valores fundamentais da organização estatal, desautorizando e desmantelando o sistema protetivo inaugurado pela Constituição. (Barroso, 1996).

IV. DA AUTONOMIA DA COMISSÃO DE ÉTICA E DA UNIDADE DE CORREIÇÃO

A definição do normativo a ser aplicado fixa o procedimento a ser seguido e as sanções a serem adotadas. Logo, a aplicabilidade do Código de Ética e da Lei nº 8.112 (1990) a determinado caso concreto dependerá da subsunção do fato à norma jurídica, geral e abstrata estabelecida.

Para além da imperatividade das normas jurídicas, este enquadramento legal dúplice advém da relevância constitutiva do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e da Lei nº 8.112 (1990) – como rígido modelo estatal de comportamento *interna corporis*.

A Lei nº 8.112 (1990) estabeleceu, primeiramente, o poder-dever do Estado de punir seus servidores públicos (art. 143), o que é feito, precipuamente, por meio de processo administrativo disciplinar (art. 148) conduzido por comissão processante autônoma e imparcial (art. 150), hábil a recomendar à autoridade de julgamento, até mesmo, a demissão do servidor público estável.

Posteriormente, com o advento do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (do qual a Controladoria-Geral da União é o órgão central), a atuação correcional do Estado se ombreou com a conduta havida em razão do trabalho, à luz de um regime disciplinar e de um processo administrativo rígido, corporificados, precipuamente, na Lei nº 8.112 (1990), e tendente a perscrutar a legalidade e a conformidade das atividades funcionais, tutelando a probidade e a integridade no exercício típico dos encargos públicos e dos fins próprios da Administração Pública.

Os reclamos da sociedade civil organizada, mormente na quadra histórica que se seguiu às crises institucionais supervenientes ao *impeachment* do então Presidente Collor, precipitaram o advento do Decreto nº 1.171 (1994) e, a partir dele, o Estado liberal brasileiro inaugurou uma sistemática autoimposta de direitos e de deveres funcionais que ultrapassariam a vida profissional do servidor público, exigindo-lhe um espírito unívoco de retidão, de probidade e de moral que transcenderiam a conduta laboral, imiscuindo-se na sua esfera privada, de forma a alocá-lo como sujeito estatal atomizado na sociedade e como verdadeiro longa manus do Estado empregador.

O Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal superou a linguagem tecnocrática típica e rompeu o isolamento insular do fun-

cionalismo público, tornando-o parte indissociável do Estado e, por isso, caudatário de suas obrigações sociais mais nobres. Instrumentalizou o discurso da ética nos processos de interação com a sociedade, projetando impedir as patologias que corroíam, deslustravam e conspurcavam o exercício cidadão da função pública, legando à Comissão de Ética o zelo ativo não apenas da ética profissional, senão, também, das interações do servidor com o público e com o patrimônio estatal.

A Ética Profissional tem espeque na moral administrativa e perpassa aspectos pessoais e laborais, holisticamente analisados, dentro e fora do ambiente de trabalho, conforme o Decreto nº 1.171 (1994), a Resolução CEP nº 10 ou o recorte do Código de Conduta, se existente.

O regramento deontológico insculpido no Decreto nº 1.171 (1994) traz, neste sentido, tipos abertos que podem subsumir-se a situações fáticas das mais profusas, porque fulcrado em princípios amplos como ética, honestidade, decoro, zelo, justiça, oportunidade, bem comum, lealdade, boa-fé e respeito. O regime jurídico em que se funda a Administração Pública é, ao revés, substantivo, com verbos específicos, semântica determinada, com pouca margem à discricionariedade e dependente do Direito Administrativo.

A criação das Comissões de Ética advém da imposição estratégica presente no art. 2º do multicitado Decreto nº 1.171 (1994), constituindo instrumento voltado, precipuamente, à orientação temática, competindo-lhe, em caso de falta, impingir censura de cariz, eminentemente moral, sugestivo e administrativo. O atual edifício do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, no entanto, procede do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e se direciona à prevenção de irregularidades e à apuração de responsabilidade infracional, com base na verdade real dos fatos, com vistas a mitigar e a combater fraudes, desvios e corrupção, de forma a promover a defesa do patrimônio público e sua superveniente recomposição.

Mercê da natureza jurídica essencialmente administrativa, valorativa e principiológica, a Comissão de Ética guarda um espectro de funções educativas, orientativas, consultivas, preventivas e conciliadoras, podendo, eventualmente, exercer uma atividade repressiva no viés do ethos humano. Os processos correcionais, por seu turno, podem ter compleição investigativa e acusatória, aproximando-se, em larga medida, de uma atuação sobre ilícitos tipificados, com responsabilização sancionatória.

Assim, tanto a Comissão de Ética e quanto a Unidade de Correição têm competência para avaliar ilícitos de natureza administrativa, respectivamente, as infrações éticas e as disciplinares, sendo que cada uma delas é autônoma para instaurar seus próprios procedimentos e avaliar o enquadramento do fato potencialmente ilícito ao Código de Ética e à Lei nº 8.112 (1990).

Os deveres éticos passaram, então, a conviver com os ditames da Lei nº 8.112 (1990), estabelecendo um duplice sistema de valoração das condutas: um, ético; e outro, correcional. A diversidade metafísica e teleológica que as compõe e as forja, também, permite sua ambivalência institucional. Suas funções, conquanto próximas, têm domínios cognitivos díspares e autônomos. São, então, caminhos paralelos, concebidos por normativos soberanos, com fluxos procedimentais de trabalho separados, objetivando medidas apartadas, por meio de fundamentos referenciais independentes e que reclamam, ao menos sob o viés ontológico, atuações concomitantes, porque culminam em conclusões e em medidas que tutelam bens distintos.

Embora seja pacífico o entendimento de que existe a autonomia da Comissão de Ética em relação à Unidade Correicional, que permite a instauração de dois procedimentos concomitantes ou em sequência para apurar a mesma conduta ou o mesmo caso concreto, é essencial definir se ao final desses procedimentos existe, realmente, a possibilidade de se aplicarem as sanções de forma acumulada.

A tese da acumulação das sanções éticas e disciplinares encontra forças, ao menos enquanto pressuposto lógico, justamente nessa autonomia que se reconhece às instâncias sancionatórias para instauração dos procedimentos administrativos de forma concomitante ou sequencial. Inexistindo uma vedação legal expressa para a acumulação de penalidades éticas e disciplinares, pela autonomia reconhecida às Comissões de Ética e às Unidades de Correição, decorre a acumulação de sanções, desde que observados os limites estabelecidos pela LINDB.

Com esboço nesse pressuposto de autonomia das esferas éticas e disciplinar, a acumulação das sanções administrativas dessas ordens foi autorizada pelo inciso III, §5º, do artigo 12, do Decreto nº 6.029 (2007), instituidor do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal:

Art. 12. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal será instaurado . . .

*§ 5º **Se a conclusão for pela existência de falta ética**, além das providências previstas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, **as Comissões de Ética tomarão as seguintes providências, no que couber:** . . .*

III - recomendação de abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir. [ênfase adicionada]

De acordo com o normativo acima, a constatação de infração ética não impede a remessa do caso para apuração disciplinar, revelando a possibilidade em tese da dupla penalização pela conduta ou condutas praticadas. Analogicamente, o encaminhamento contrário, isto é, de uma comissão disciplinar para uma comissão de Ética Pública também seria possível e salutar.

No mesmo sentido, a Resolução nº 10 (2008), da CEP, ao estabelecer o funcionamento e o rito processual das Comissões de Ética do Poder Executivo federal, prevê que:

*Art. 16. As Comissões de Ética, sempre que constatarem a possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de **infração disciplinar, encaminharão cópia dos autos** às autoridades competentes para apuração de tais fatos, **sem prejuízo da adoção das demais medidas de sua competência.** . . .*

Art. 20. O Procedimento Preliminar para apuração de conduta que, em tese, configure infração ao padrão ético, será instaurado pela Comissão de Ética . . .

*§ 2º **Se houver indícios de que a conduta configure, a um só tempo, falta ética e infração de outra natureza, inclusive disciplinar, a cópia dos autos deverá ser encaminhada imediatamente ao órgão competente.** [ênfase adicionada]*

Essa Resolução CEP nº 10 (2008) prescreve que a adoção de providências pela Comissão de Ética não impede a remessa do caso concreto para a unidade de correição, reforçando a tese da cumulatividade sancionatória.

A própria Comissão de Ética Pública já consolidou em suas decisões o entendimento de que a cumulatividade de penalidades éticas e disciplinares é viável, conforme consta nos processos 00191.010130/2016-26, 00191.000780/2019-14 e 00191.000465/2017-17. Destaque-se que, nessas decisões, afasta-se, expressamente, a existência de *bis in idem* na acumulação das penalidades éticas e disciplinares, confirmando a autonomia das esferas punitivas.

Cite-se, como exemplo, que a Comissão de Ética da Controladoria-Geral da União analisou caso concreto⁴ em que o servidor público tentou, por meio da prática denominada “cola”, obter indevida aprovação em concurso público. Além de eliminado do certame, em paralelo com o processo criminal, a Corregedoria-Geral da União firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o servidor público, determinando obrigações a serem cumpridas dentro do prazo legal fixado. Nessa situação, a Comissão de Ética da Controladoria-Geral da União entendeu que as medidas administrativas tomadas seriam proporcionais e razoáveis, optando por não instaurar procedimento de apuração ética para avaliar a aplicação de nova punição ao suposto infrator. Essa decisão é interessante porque, de forma indireta, reconheceu a possibilidade da cumulação de sanções, embora o caso concreto não tenha exigido tal solução, evidenciando que não há um dever estatal de punir duplamente nas esferas ética e disciplinar.

CONCLUSÕES

A acumulação de penalidades é uma situação possível em um Estado de Direito, porque há necessidade de maior rigor no combate às práticas infracionais mais graves, sendo razoável e proporcional que o legislador possa fixar a punição em conformidade com a gravidade das condutas praticadas, estabelecendo diversas sanções para uma mesma conduta ou para a situação de concorrência de múltiplas condutas infracionais.

Especificamente no Brasil, a ausência de vedação expressa na Constituição da República e a admissão expressa da acumulação de sanções na LINDB tornam, plenamente, possível a aplicação concomitante das sanções éticas e disciplinares, desde que a autoridade de julgamento sopesse o caso concreto a partir dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, mediante recortes normativos díspares.

Assim, no que diz respeito às infrações dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, mesmo quando há a prática de uma única conduta infracional, as autoridades públicas competentes podem aplicar, teoricamente, quaisquer das consequências jurídicas, formalmente, fixadas pelo legislador nos seus respectivos microssistemas de atuação.

O princípio ne *bis in idem* não afasta qualquer tipo de acumulação de penalidades, apenas evita

que a autoridade julgadora multiplique as consequências jurídicas estabelecidas pelo legislador quando da prolação da decisão, proibindo o Estado de aplicar duas ou mais vezes a mesma norma jurídica ao mesmo fato – o que, à vista do exposto, não se amolda à atuação paralela da Comissão de Ética e da Unidade de Correição.

Por outro lado, a razoabilidade e a proporcionalidade na aplicação acumulada das sanções administrativas (éticas ou disciplinares), cíveis e penais estabelecidas pelo Poder Legislativo para as infrações praticadas exige reflexão minuciosa sobre o caso concreto. A aplicação cumulativa das penalidades em abstrato, sem considerar a necessidade e a utilidade de cada sanção individualmente, e também a extensão exagerada do conjunto sancionatório, podem caracterizar excesso punitivo por falta de razoabilidade e proporcionalidade, respectivamente.

Em qualquer situação, a fixação da penalidade deve observar as circunstâncias concretas para a seleção das sanções a serem aplicadas, dentro de uma pluralidade, previamente, prevista pelo Direito e que não descure de critérios de otimização de desempenho administrativo e de um sistema de governança pautado na efetividade, em *accountability*, em legitimidade e em credibilidade.

Por isso, não obstante se admita a acumulação das sanções éticas e disciplinares, nem sempre haverá a necessidade de instaurar-se os dois procedimentos administrativos para punir-se o agente público, haja vista a limitação de recursos humanos e materiais do Estado.

É no momento do juízo de admissibilidade, com base nas informações, inicialmente, coletadas, que se poderá antever se, realmente, devem e precisam ser instaurados procedimentos nas duas instâncias.

Como dito, para além da questão ontológica e teleológica que conforma a apuração dúplice da conduta típica, mister ponderar-se, outrossim, os objetivos de governança pública e os pré-requisitos de eficácia, de eficiência e de efetividade que demarcam a Administração Pública, seguindo, de outra banda, os ditames principiológicos balizadores dos arts. 21, 22 e 23, da LINDB.

Logo, porquanto inexistir sobreposição funcional insolúvel no exercício isolado das atribuições técnico-normativas da Comissão de Ética e da Unidade Correcional, diante de circunstâncias fáticas complexas e de carências materiais, estruturais, orçamentárias e temporais importantes, não se pode prescindir de priorizar, em última análise, o interesse público, aquilatando-se o custo-benefício diante da

4 Vide processo NUP 00190.109245/2024-97.

premência da eficiência na gestão e na utilização de recursos públicos.

Por conseguinte, mais do que reconhecer a regulação normativa específica ante um núcleo fático comum, avulta-se perceber, de antemão, se há necessidade, oportunidade, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade de acionar, simul-

taneamente, as estruturas estatais do poder-dever sancionador nas esferas ética e correcional, ou se o grau de reprovabilidade da conduta praticada ostenta *per se* uma modulação consequencial suficiente para levar a efeito sua qualificação unívoca em proveito de apenas uma jurisdição, em consecução aos princípios da fragmentação e da intervenção mínima.

REFERÊNCIAS

- Barroso, L. R. (1996). Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional. *Revista forense*, v. 92, n. 336, p. 125-136, out./dez. 1996. https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2856472/Luis_Roberto_Barroso.pdf.
- Canotilho, J. J. G. (1993). *Direito Constitucional*. 6.ed. rev. Coimbra: Almedina.
- Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm.
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Presidência da República. <https://bit.ly/3CeAfV8>.
- Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Presidência da República. <https://bit.ly/45KQO8R>.
- Ferreira, D. (2001). *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros.
- Kelsen, H. (2009). *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- Larenz, K. (1991). *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp.177-178.
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm.
- Luhmann, N. (2016). *O Direito da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Maximiliano, C. (1998). *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, p. 174.
- Mello, R. M. de (2007). *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2021). *Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil_5414ae92-pt.
- Vianna, M. P., & Souza, R. M. (2022). A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência: uma proposta de aplicação dos institutos da *double jeopardy clause* e o excesso punitivo. In: *Justiça Consensual: acordos penais, cíveis e administrativo*. Salvador: JUSPODIVM.
- Vitta, H. G. (2003). *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- Xavier, V. C. S. (2023). Processo de responsabilização de pessoas jurídicas: a acumulação das penalidades previstas na Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e na Lei Anticorrupção na hipótese de fraude em licitação e contratos públicos praticada por empresas associadas na forma de cartel. In: *Revista de Defesa da Concorrência*. V. 11, n. 1, 2023. <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/view/1023>.

**Vitor César Silva Xavier**vitor.xavier@cgu.gov.brORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7448-1511>

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2002), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) e doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2022). Atualmente, é Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União (CGU), desempenhando a função de Presidente de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar e membro titular da Comissão de Ética; já desempenhou diversas outras funções, dentre as quais Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação (substituto) e Coordenador-Geral de Integridade do SISCOR. Atuou como professor do IBMEC, da Escola de Administração Fazendária (ESAF), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Faculdade de Direito da UFMG, dentre outras instituições.

**Paulo Roberto Silva Júnior**paulorsj@yahoo.com.brORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8130-043X>

Graduado em Administração e em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília. Atualmente, é Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União. Desempenhou a função de membro titular da Comissão de Ética da CGU e é atualmente secretário-executivo desse colegiado.

Planejamento das unidades de auditoria interna governamental baseado em riscos da gestão das universidades federais¹

Planning of government internal audit units based on management risks at federal universities

Planificación de unidades de auditoría interna gubernamental en base a la gestión de riesgos en las universidades federales

Rubens Carlos Rodrigues

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i31.639>

Resumo: A Auditoria Interna (AUDIN) deve alinhar o desenvolvimento das suas atividades às expectativas da alta administração e demais partes interessadas para o planejamento e consecução dos objetivos da entidade, bem como considerar a implementação da gestão de riscos, tendo em vista a publicação de vários normativos recomendando a sua utilização no planejamento das respectivas atividades. Nesse sentido, esta pesquisa teve como objetivo analisar o planejamento das atividades nas AUDINs pertencentes às universidades federais, com foco na gestão de riscos, no ano de 2019 (anterior à pandemia do COVID-19 [crise]). É uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e análise documental em 62 relatórios (98,41% do total de 63 instituições), obtidos via pesquisa no Google e por transparência passiva, sendo categorizadas por meio de planilha eletrônica. Dentre os resultados, destacam-se: i) todas as 62 AUDINs utilizam a gestão de riscos para seleção dos trabalhos, sendo identificados 15 tipos de Matrizes de Risco, cujas metodologias mais comuns foram baseadas na seleção dos trabalhos que incluíam avaliação de riscos realizada pela AUDIN e seleção dos trabalhos com base em fatores de riscos; ii) em 33 (53,3%) há a participação dos gestores no planejamento das AUDINs, sendo fundamental para a obtenção de uma abordagem mais abrangente e direcionada, promovendo uma maior compreensão dos riscos e desafios específicos enfrentados pela instituição. A pesquisa contribui com um panorama holístico e com viés de aplicação real da identificação das demandas e critérios de planejamento adotando a gestão de riscos, no nível de *disclosure* das práticas e metodologias adotadas pelas AUDINs nas universidades públicas federais brasileiras. Contudo, não analisou como está sendo efetuado o processo de implantação e gerenciamento de riscos nas entidades de forma institucional, constituindo-se como oportunidade para futuras pesquisas.

Palavras-chave: risco; gerenciamento de risco; auditoria interna; universidades federais; matriz de risco.

Abstract: The Internal Audit (AUDIN) must align the development of its activities with the expectations of top management, and other stakeholders for the planning and achievement of the entity's objectives, while also considering the implementation of risk management, given the publication of various regulations recommending its use in the planning of its activities. In this sense, this research aimed to analyze the planning of activities in AUDIN belonging to federal universities, with a focus on risk management, in the year 2019 (before the COVID-19 pandemic crisis). It is a descriptive research with a qualitative approach and document analysis

¹ Artigo submetido em 31/03/2023 e aceito em 07/06/2024.

of 62 (98.41%) reports obtained through Google search and passive transparency, categorized through a spreadsheet. Among the results, it is highlighted that all universities use risk management for the selection of tasks, with 15 types of Risk Matrices identified, and the most common methodologies were based on task selection through risk assessment carried out by AUDIN and selection based on risk factors. The participation of managers in the planning of AUDIN activities reaches 53.3%, which is fundamental to obtaining a more comprehensive and targeted approach, promoting a better understanding of the specific risks and challenges faced by the institution. The research provides a holistic overview and a real-world perspective on identifying demands and planning criteria by adopting risk management, at the level of disclosing the methodological practices adopted by AUDIN in Brazilian federal public universities. However, it did not analyze how the process of risk management implementation and administration is being carried out at the institutional level, which constitutes an opportunity for future research.

Keywords: risk; risk management; internal audit; federal universities; risk matrix.

Resumen: Auditoria Interna (AUDIN) debe alinear el desarrollo de sus actividades con las expectativas de la alta dirección y otras partes interesadas para la planificación y el logro de los objetivos de la entidad, así como considerar la implementación de la gestión de riesgos, con miras a la publicación de varios normativa que recomienda su uso en la planificación de sus actividades. En este sentido, esta investigación tuvo como objetivo analizar la planificación de actividades en AUDIN pertenecientes a universidades federales, con el alcance de la gestión de riesgos, en 2019 (previo a la pandemia (crisis) de COVID-19). Se trata de una investigación descriptiva, con enfoque cualitativo y análisis documental en 62 (98,41%) informes obtenidos mediante búsqueda en Google y transparencia pasiva, siendo categorizados mediante una hoja de cálculo electrónica. Entre los resultados se destaca que todas las universidades utilizan la gestión de riesgos para seleccionar trabajos, identificándose 15 tipos de Matrices de Riesgo, cuyas metodologías más comunes se basaron en la selección de trabajos con base en la evaluación de riesgos realizada por AUDIN y selección de trabajos. basado en factores de riesgo. La participación de los gestores en la planificación AUDIN alcanza el 53,3%, fundamental para obtener un enfoque más integral y focalizado, promoviendo una mayor comprensión de los riesgos y desafíos específicos que enfrenta la institución. La investigación contribuye con un panorama holístico y con un sesgo hacia la aplicación real de la identificación de demandas y criterios de planificación adoptando la gestión de riesgos, en el nivel de divulgación de las metodologías prácticas adoptadas por AUDIN en las universidades públicas federales brasileñas, sin embargo, no analizó cómo está siendo el proceso de implementación y gestión de riesgos se llevó a cabo en las entidades de manera institucional, constituyendo una oportunidad para futuras investigaciones.

Palabras clave: riesgo; gestión de riesgos; auditoria interna; universidades federales; matriz de riesgo.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do planejamento consiste em fornecer elementos, rotinas e ferramentas necessárias à implementação da estratégia, assim, os riscos identificados e controlados articulam-se dentro da administração pública a outros planos de estratégias governamentais visando fortalecer e sedimentar o alcance dos objetivos previamente determinados através das políticas públicas (Vieira & Quadros, 2017).

A Instrução Normativa SFC 09/2018 orienta que o Planejamento das Atividade de Auditoria Interna (PAINT) deve ser elaborado de forma a definir quais serão os trabalhos prioritários a serem realizados pela unidade de auditoria interna (AUDIN) (Brasil, 2018), ao passo que, a Instrução Normativa CGU

03/2017 estabelece os procedimentos para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental por meio do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental (Brasil, 2017a). Ressalta-se que a Instrução Normativa Conjunta CGU/MPOG nº 01/2016 também fornece diretrizes para a adoção de uma metodologia de gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, visando fornecer uma estrutura para identificar, avaliar e tratar os riscos que podem afetar as organizações corporativas, promovendo uma abordagem estruturada e integrada de gestão de riscos (Brasil, 2016).

A Instrução Normativa CGU 03/2017 estabelece que as atividades da AUDIN devem ser realizadas de forma sistematizada, disciplinada e baseada em riscos, os quais serão estabelecidos para cada tra-

balho e que estejam de acordo com o propósito da atividade de auditoria interna e contribuam para o alcance dos objetivos institucionais e estratégias da unidade auditada. (Brasil, 2017a). O Decreto federal nº 9.203/2017 destaca a importância da participação dos diversos atores da organização no processo de planejamento, incluindo gestores, servidores e demais partes interessadas (Brasil, 2017b).

A colaboração e o diálogo entre esses atores são fundamentais para a definição de metas realistas, a identificação de oportunidades de melhoria e a construção de um planejamento integrado e alinhado com os princípios de governança estabelecidos (Aquino, Rocha, Olivieri, & Pinho, 2018).

A gestão de riscos deve estar inserida em todos os processos organizacionais e na área pública deve ser um processo cujo protagonismo pode ser atribuído aos órgãos de controle em função do potencial indutor destes (Miranda, 2017), no entanto, a concepção, estruturação e implementação da gestão de risco nas organizações é atribuição da alta administração, e os demais gestores públicos apoiadores desta cultura (Klein Junior, 2020).

A AUDIN atua sobre os sistemas de controle interno e os processos de gestão das instituições a que se vinculam, sendo considerada a terceira linha de defesa da pirâmide do sistema de controle interno (Vieira, 2019), cuja importância deriva de sua própria missão de propagar benefícios à gestão organizacional, estabelecer normas e padrões que possibilitam melhorias na eficiência e eficácia no processo de governança institucional (Rodrigues & Machado, 2021), gerando controles internos mais consistentes e a promoção de melhorias na governança (Trivelato, Mendes, & Dias, 2018).

A AUDIN deve alinhar o desenvolvimento das suas atividades ao planejamento estratégico, às expectativas da alta administração e das demais partes interessadas para o planejamento e consecução dos objetivos da entidade (Sousa et al., 2018), os riscos envolvidos nas unidades auditadas, assim como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos quando estiver sendo elaborado o PAINT (Brasil, 2018).

Com a entrada em vigência de novos normativos que orientam as atividades de Auditoria Interna Governamental, em especial a Instrução Normativa nº 03/2017, Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, houve uma orientação maior que estas unidades atuassem mais com foco na Avaliação e Consultoria, buscando alinhar a atuação das AU-

DINs com as perspectivas da gestão das respectivas instituições, aprimorando a prestação dos serviços públicos e fornecendo assessoria e segurança aos gestores em aspectos estratégicos, gestão de riscos, governança e melhoria dos controles internos (Brasil, 2017a). Essa mudança busca promover uma sinergia entre a AUDIN e a gestão, com o intuito de aprimorar a eficiência e a eficácia das atividades, fortalecer a governança institucional e garantir a conformidade com as normas e regulamentações vigentes (Dantas de Moraes, Lima, & Silva, 2023).

As universidades públicas federais, objeto de estudo deste artigo, tiveram que adequar as atividades das suas AUDINs para estarem em conformidade com as instruções normativas supracitadas e destacam-se por possuírem “um vasto campo de trabalho, devido à multidisciplinaridade de suas ações, tanto no campo acadêmico quanto administrativo e aos grandes volumes dos recursos financeiros orçados” (Rodrigues, 2019, p.1).

Embora tenham sido emitidas diretrizes desde 2015 para a adoção da matriz de risco no planejamento das atividades da AUDIN, pouco se sabe sobre como essas recomendações estão sendo concretamente implementadas nas instituições de ensino superior. Diante do exposto, emerge a seguinte questão de pesquisa: **Como é o processo de planejamento das atividades das Auditorias Internas com foco na gestão de risco nas universidades federais brasileiras?** Este artigo tem por objetivo analisar o planejamento das atividades nas unidades de auditoria interna pertencentes às universidades federais, com escopo da gestão de riscos. Sendo os objetivos específicos: a) identificar origens de demanda de atividades para as AUDINs; b) apresentar as metodologias utilizadas para planejamento das atividades e c) análise das matrizes de risco elaboradas e adotadas nas unidades.

Nestes recentes anos, vários normativos foram emitidos (Brasil, 2016, 2017a, 2017b, 2018) reforçando a necessidade do planejamento das atividades adotando a gestão de riscos nas entidades públicas, fornecendo um arcabouço teórico e generalista para o desenho, elaboração e implantação do planejamento. Esta pesquisa torna-se relevante, pois intenciona fornecer um panorama holístico e com viés de aplicação real da identificação das demandas e critérios de planejamento adotados para a gestão de riscos, no nível de *disclosure* das práticas assumidas nas universidades públicas federais brasileiras. Também fornece um retrato antes do lançamento do Programa de Gestão de Riscos do

TCU (ProgerTCU), cujo objetivo visava a incentivar e fortalecer a cultura orientada ao risco como uma ferramenta de gestão, capaz de impulsionar e aprimorar os resultados institucionais, tendo em vista o suporte para a concepção, implementação, monitoramento e melhoria contínua da gestão de riscos, servindo, assim, como base para estudos posteriores.

O planejamento para o ano de 2019 foi escolhido tendo em vista o reflexo da imposição normativa no planejamento das atividades, pois é *ex post* à implementação destas normas relacionadas ao planejamento e gestão de riscos das AUDINs no contexto brasileiro, porém, anterior à pandemia do COVID-19 (crise) e pode ter resultados específicos e bastante distintos dos encontrados no recorte amostral desta pesquisa. Destarte, para todos os anos posteriores a 2019 há que se considerar uma contextualização diferente, tendo em vista a realidade pandêmica.

O trabalho conduzido por Rodrigues (2019) consistiu em analisar a seleção e priorização das atividades da AUDIN por meio da adoção de matriz de risco, logo no início da vigência do normativo que estabeleceu a sua utilização para a elaboração do planejamento da unidade. A presente pesquisa busca avançar nessa linha de estudo, analisando o processo de demandas e planejamento das AUDINs em um horizonte temporal que já tenha permitido a implementação das medidas propostas nos normativos (Brasil, 2015, 2016, 2017a, 2018).

Destarte, ao considerar os resultados de Rodrigues (2019) e as análises subsequentes, espera-se que a pesquisa atual proporcione uma visão abrangente e atualizada do processo de planejamento das AUDINs, destacando a importância da adoção da matriz de risco como ferramenta na seleção e priorização das atividades de auditoria, permitindo uma compreensão mais ampla dos desafios e oportunidades enfrentados pelas AUDINs no contexto brasileiro, fornecendo subsídios para o aprimoramento das práticas de gestão de riscos e fortalecimento da governança interna nas universidades federais brasileiras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão abordados os temas considerados necessários para o entendimento da presente pesquisa.

2.1 Gerenciamento de riscos

Todas as organizações estão sujeitas a eventos que podem gerar impactos, positivos ou negativos,

em suas atividades. O risco é uma medida de incerteza que envolve o retorno de um investimento (Gitman & Zutter, 2017), sendo uma medida da probabilidade e da consequência de não atingir a meta de um projeto definido (Trivelato et al., 2018).

A estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal é composta por três linhas de defesa da gestão, que devem atuar de forma coordenada e eficiente para fortalecer a governança (Rodrigues & Machado, 2021). A primeira linha de defesa engloba os controles primários, os quais são estabelecidos e mantidos pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas, sendo aplicados durante a execução das atividades e tarefas, abrangendo os macroprocessos finalísticos e de apoio (Brasil, 2016, 2017a).

A segunda linha de defesa, por sua vez, refere-se ao nível gerencial e tem como objetivo garantir que as atividades realizadas pela primeira linha estejam conduzidas de maneira adequada. Já a terceira linha de defesa é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que desempenha serviços de avaliação e consultoria com base nos princípios de autonomia técnica e objetividade. Como parte integrante dessa estrutura, a auditoria interna governamental oferece uma perspectiva independente e imparcial, contribuindo para fortalecer os controles internos, identificar áreas de melhoria e promover uma gestão eficiente e transparente (Brasil, 2016, 2017a).

O risco embora esteja associado à incerteza de um evento, pode ser calculado por meio da probabilidade, por isso autores relacionam risco com as expressões: grau de incerteza e possibilidade (Azevedo et al., 2017). Ademais, destaca-se que os riscos das entidades podem ser reduzidos, mediante a adoção de medidas preventivas, sendo importante a opção de mitigá-los por meio do gerenciamento de riscos (Cavalcanti & Martins, 2015).

O conceito de gerenciamento de risco organizacional surgiu na década de 90 e cresceu rapidamente nos anos 2000, como sendo uma abordagem holística para avaliar os riscos que uma organização enfrenta (Arena, Arnaboldi, & Azzzone, 2010). Aven (2016) afirma que a partir do surgimento da gestão de riscos como campo científico, foram criados os primeiros periódicos, artigos e conferências apresentando conceitos e princípios sobre o processo de avaliação e gerenciamento adequados aos riscos.

As entidades têm sido estimuladas a gerenciarem seus riscos, tendo em vista a atuação das agências de risco, associações de profissionais, ór-

gãos legislativos, órgãos reguladores, mercados de ações, normas internacionais, organizações e consultorias na disseminação da sua implementação (Oleskovicz, Oliva, & Pedroso, 2018).

O gerenciamento de riscos pode ser compreendido como um processo contínuo, proativo e sistemático de compreensão, gerenciamento e comunicação de riscos (Rodrigues, 2019), sendo considerado uma importante ferramenta para identificar, avaliar e abordar os vários riscos que as entidades estão expostas (Araújo & Gomes, 2021).

A gestão de riscos é essencial para o setor público, pois pode resultar em serviços públicos de maior qualidade e em políticas públicas mais eficazes. Com isso, o governo adota estratégias e práticas voltadas para a gestão de risco, a qual possui como preocupação central cuidar do bem público (Avila, 2014).

Drogalas et al. (2017) examinaram a influência da auditoria interna no gerenciamento eficaz de riscos em empresas situadas na Grécia e encontraram como resultado que o gerenciamento de riscos, assim como a auditoria interna são de suma importância para uma gestão eficiente das empresas. Sendo que o planejamento das atividades da auditoria interna com base no gerenciamento de riscos, o envolvimento dos auditores internos e o comprometimento da alta administração estão positivamente associados ao gerenciamento eficaz de riscos.

A estratégia de gerenciamento de riscos deve ser estabelecida no início de um projeto e o risco deve ser avaliado durante todo o ciclo de vida do projeto. Por isso, o PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*) recomenda que o processo de gerenciamento de risco deva seguir as seguintes etapas: planejamento de riscos, identificação de riscos, análise de riscos, desenvolvimento de estratégias de resposta aos riscos e monitoramento e controle de riscos (Kerzner, 2009).

Segundo Rodrigues e Machado (2021), cada órgão do governo precisa de um comitê de auditoria, e nesse sentido, todas as entidades devem possuir um sistema de controle interno, devendo ser elaborado um relatório anual, o qual irá apresentar uma declaração sobre a efetividade dos seus trabalhos.

2.2 Auditoria Interna

A palavra Auditoria tem sua origem do latim *audire* que significa ouvir em português (Rodrigues, Sampaio, & Machado, 2020), sendo que o auditor interno é funcionário, próprio ou terceirizado, da empresa responsável pelo exame dos controles opera-

cionais e tem por finalidade assessorar as tomadas de decisões da alta administração (Diniz & Sales, 2018).

Vale ressaltar que o auditor interno não pode estar subordinado às pessoas responsáveis pelos processos que serão examinados em suas atividades, para não incorrer risco de comprometer o seu relatório (Rodrigues & Machado, 2021). Neste sentido, o auditor interno deve prestar informações apenas aos gestores que o incumbiram da função. Dessa forma, o auditor atua com independência para emitir esse parecer com confiabilidade (Fernandes, Borges, & Leite Junior, 2017).

A AUDIN está em um processo de transformação ao longo dos anos, passando de uma postura mais punitiva para possuir, cada vez mais, uma atitude técnica e que busca auxiliar no desenvolvimento da entidade (Diniz & Sales, 2018; Dantas de Moraes, Lima, & Silva, 2023), compreendendo a avaliação e adequação de controles internos, de modo a identificar os riscos organizacionais, seus respectivos impactos e a probabilidade de sua ocorrência (Vasconcelos et al., 2017).

A AUDIN deve então focar o desenvolvimento de atividades de consultoria, tencionando acrescentar valor à entidade, auxiliando-a na consecução de seus objetivos, por meio de uma abordagem sistêmica e disciplinada, para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, controle e governança.

2.3 Auditoria no setor público

A auditoria no setor público representa um instrumento de controle de extrema importância para assegurar a integridade e a eficácia do uso dos recursos públicos. Essa prática abrange diversos níveis da administração governamental, incluindo esferas federal, estadual e municipal (Mattos, 2017). Seu propósito consiste em verificar a legalidade das ações das entidades públicas, auxiliando na realização dos objetivos institucionais e fornecendo orientações aos gestores para manter um controle eficiente dos processos organizacionais. Além disso, a auditoria no setor público desempenha um papel fundamental na identificação e correção de erros, na redução de desperdícios de recursos, no combate à improbidade administrativa, à negligência e à omissão na gestão pública (Rodrigues & Machado, 2021).

Um dos aspectos relevantes dessa prática é sua abordagem preventiva, pois ao antecipar e mitigar os riscos associados às atividades governamentais,

a auditoria pública desempenha um papel proativo na gestão dos recursos públicos, resultando em benefícios diretos para a população. Quando realizada de maneira eficaz, garante que os recursos sejam alocados de forma correta e eficiente em áreas como educação, saúde e infraestrutura, melhorando consideravelmente a qualidade de vida da sociedade como um todo (Rodrigues, Sampaio, & Machado, 2020).

De acordo com as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI), a auditoria no setor público fornece informações e avaliações independentes e objetivas sobre a gestão e o desempenho de políticas, programas e operações governamentais. Essas avaliações são fundamentais para órgãos legislativos, entidades de controle, líderes governamentais e para o público em geral, por promoverem transparência e accountability nas atividades do governo (TCU, 2016, p.4).

A auditoria no setor público é um importante mecanismo para garantir a responsabilidade, a eficiência e a transparência na administração dos recursos públicos, cujo papel transcende a identificação de irregularidades, envolvendo também a prevenção de problemas, o fortalecimento da governança e a garantia de que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável para beneficiar a sociedade.

2.4 Planejamento das atividades

No ano de 2001, por meio da Instrução Normativa 01 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), teve início um processo de avaliação e planejamento das Auditorias Internas, com a edição de normas para a elaboração do Plano Anual de Atividades da

Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), buscando auxiliar na operacionalização dos trabalhos de Auditoria (Brasil, 2015, 2016).

O PAINT deve ser elaborado de forma a definir quais são os trabalhos prioritários a serem desenvolvidos pela AUDIN. Para isso, deve-se considerar o planejamento estratégico da unidade auditada, as expectativas da alta administração e dos demais *stakeholders*, riscos significativos, processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos da unidade auditada (Brasil, 2018).

Na descrição dos critérios para a elaboração do PAINT, os macroprocessos e os seus temas passíveis de serem trabalhados devem ser identificados, analisados e classificados por meio de matriz de risco, permitindo, assim, uma hierarquização das atividades (Brasil, 2018).

A avaliação dos procedimentos de controles internos possui algumas etapas, que remetem basicamente a três estágios: apontamento dos riscos inerentes à área sob análise, a identificação dos controles internos existentes para mitigar tais riscos e a avaliação quanto à qualidade do processo de execução de tais controles.

A Instrução Normativa 03/2017 trata, dentre outros assuntos, sobre o planejamento da unidade de auditoria interna governamental dentro do qual explica sobre como realizar o plano de auditoria interna baseada em riscos, destacando-se por apresentar o conteúdo mínimo exigido no plano (Brasil, 2017a) conforme a Tabela 1 demonstra.

TABELA 1 - CONTEÚDO MÍNIMO DO PLANO DE AUDITORIA INTERNA

ITEM	DESCRIÇÃO
1	Relação dos trabalhos a serem realizados pela AUDIN em função de obrigação normativa, por solicitação da alta administração ou por outros motivos.
2	Relação dos trabalhos selecionados com base na avaliação de riscos.
3	Previsão de, no mínimo, 40 horas de capacitação para cada auditor interno governamental, incluindo o responsável pela AUDIN.
4	Previsão da atividade de monitoramento das recomendações emitidas pela AUDIN em trabalhos anteriores e ainda não implementadas pela Unidade Auditada.
5	Relação das atividades a serem realizadas para fins de gestão e melhoria da qualidade da atividade de auditoria interna governamental.
6	Indicação de como serão tratadas demandas extraordinárias recebidas pela AUDIN durante o período de realização do Plano de Auditoria Interna.
7	Relação das atividades necessárias à elaboração do Plano de Auditoria Interna.
8	Relação das atividades destinadas à avaliação do Plano de Auditoria do exercício em curso e à elaboração de relatório sobre os resultados da AUDIN no exercício.
9	Exposição, sempre que possível, das premissas, restrições e riscos associados à execução do Plano de Auditoria Interna.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017a).

O Mapeamento dos Processos é necessário para efetivação do processo de Gerenciamento de Riscos, sendo que o trabalho de AUDIN tem por objetivo:

1) Avaliação da Governança - tecer recomendações da adoção de medidas apropriadas e se a governança de TI provê suporte às estratégias e objetivos da organização;

2) Avaliação do Gerenciamento de Riscos - avaliar a eficácia e tecer contribuições para a melhoria do processo de gerenciamento de riscos da Unidade Auditada, observando a identificação dos riscos significativos, comunicação de forma oportuna e se as respostas ao risco são estabelecidas conforme o seu apetite;

3) Avaliação dos Controles Internos da Gestão - auxiliar as demais unidades a manterem os controles efetivos, alinhados com os objetivos estratégicos e avaliando também se a alta administração tem consciência de sua responsabilidade pela implementação e melhoria contínua desses controles (Brasil, 2017a).

Com isso, o Mapeamento dos Processos busca maior segurança aos atos praticados pelos gestores, em seus aspectos estratégicos, de gestão de riscos, de governança e de melhoria dos controles internos.

Rodrigues (2019) buscou identificar quais os métodos empregados para a construção de matrizes de risco, no ano de 2016, pelas AUDINs inseridas na Universidade Federais brasileiras, haja vista que o normativo estabelecendo a obrigatoriedade tinha sido emitido no ano de 2015. O autor identificou-se que em 43 AUDINs (71,67%) eram utilizadas Matrizes de Risco e em outras 15 instituições (25,00%) não se pode afirmar que não utilizaram qualquer outro método para priorizar as atividades, tendo em vista que não foi evidenciado no PAINT tal uso. Na ocasião, foram identificadas cinco metodologias diferentes para o planejamento considerando os riscos identificados e analisados pela entidade.

As matrizes descritas e analisadas por Rodrigues (2019) são as seguintes:

a) Matriz de Risco Básica: neste tipo de Matriz, os processos são avaliados com base nos critérios da materialidade (créditos orçamentários), relevância e criticidade, a fim de apurar o risco inerente à priorização das atividades para serem realizadas.

b) Matriz de Risco desenvolvida pela Universidade Federal do ABC (UFABC): a metodologia consiste na hierarquização das ações a serem realizadas de acordo com a visão dos gestores dos níveis estratégico, tático e operacional e da auditoria interna, sendo bastante complexa e sendo necessário um bom conhecimento para utilizá-la.

c) Matriz de Análise de Processos Críticos – MAPC: neste tipo de Matriz são considerados o planejamento estratégico, a estrutura de governança, as expectativas da alta administração, o gerenciamento de riscos e os controles existentes. Baseando-se nesses elementos, são aplicados os critérios de relevância, materialidade, criticidade e oportunidade, associados a níveis de prioridade elencados pela própria equipe de Auditoria.

d) Matriz de Risco Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): é baseada em informações disponíveis na instituição e na mensuração quali/quantitativa dos riscos, na visão da equipe de Auditoria, sendo esta a única responsável pela confecção da matriz, pois não há a participação dos gestores neste processo, e sua elaboração é delineada em cinco etapas distintas.

e) Matriz de Risco Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS): consiste em quatro etapas distintas, onde todo o processo de planejamento é idealizado somente pela AUDIN, mesmo contando com a aplicação de questionários às Pró-Reitorias e Secretarias Especiais, os mesmos somente servem para escolha das atividades, por parte da Auditoria.

Essas matrizes encontradas por Rodrigues (2019) representam um marco inicial nas auditorias internas das universidades federais brasileiras para o aprimoramento dos processos de gestão de riscos. No entanto, é importante ressaltar que a evolução e aprimoramento dessas matrizes são fundamentais para garantir uma abordagem cada vez mais eficaz e alinhada às necessidades das instituições de ensino.

Na próxima seção, será descrita a metodologia adotada para a realização da presente pesquisa, buscando contribuir com o avanço das práticas de auditoria interna e gestão de riscos nas universidades federais e que possam auxiliar na tomada de decisões estratégicas e no fortalecimento da governança interna nas instituições de ensino superior.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa em questão possui uma natureza predominantemente descritiva (Beuren, 2017), tendo em vista apresentar de forma detalhada e resumida as metodologias aplicadas nas matrizes de risco identificadas no contexto do PAINT. Quanto à análise dos dados, adotou-se uma abordagem qualitativa, buscando compreender os aspectos descritos e envolvidos nas metodologias de gestão de risco.

A pesquisa se direciona a uma população específica, que abrange todas as universidades públicas federais listadas em 10 de abril de 2019 no Ministério da Educação (MEC), totalizando 63 instituições. Para a seleção da amostra adotou-se como critério a presença de informações detalhadas nos relatórios do PAINT relacionadas à metodologia utilizada e à matriz de risco empregada para a hierarquização das atividades planejadas. Esse critério é fundamental para assegurar que a seleção e o planejamento das atividades sejam facilmente compreensíveis e acessíveis aos usuários desses relatórios, contribuindo, assim, para uma gestão mais eficaz e transparente.

A obtenção da amostra foi realizada por meio do acesso aos relatórios PAINT, utilizando-se de buscas no *Google*, no dia 10 de abril de 2019, com os termos “PAINT” e o nome da universidade por extenso, das quais foram obtidos 33 relatórios, sendo enviadas solicitações de informações por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), na mesma data para as demais 30 universidades. O período do recebimento dos relatórios não disponíveis nos sítios eletrônicos das Universidades ficou compreendido entre as datas de 10 de abril de 2019 a 17 de junho de 2019, que corresponde à data em que uma entidade situada na região Norte respondeu, haja vista que foi necessário utilizar os recursos de “Reclamar à CGU” e recorrer a instâncias superiores, disponíveis na Lei de Acesso à Informação, para obter tal relatório.

A Universidade Federal de Santa Catarina informou que não tinha disponibilizado o PAINT anteriormente porque ele estava tramitando nos Órgãos Deliberativos Centrais da Universidade para ser apreciado, com publicidade assegurada somente após a tomada de decisão, motivo de estar disponível no portal eletrônico da entidade somente no dia 11 de junho de 2019.

A Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) empossou, em fevereiro de 2019, dois auditores aprovados em concurso público, conforme informações colhidas via e-SIC, e a AUDIN estava

sendo gestada para, em breve, ser formalmente criada. Por isso, ainda não tinha sido elaborado e formalizado o PAINT para o ano corrente de 2019.

Obteve-se, então, acesso a relatórios de 62 universidades, correspondendo a 98,41% do total da população alvo. Efetuou-se leitura dos relatórios para verificar as demandas e os fatores considerados para o planejamento das atividades, bem como proceder com a identificação das Matrizes de risco, conforme já efetuado por Rodrigues (2019) e, caso uma nova matriz fosse encontrada, proceder-se-ia com a caracterização dos procedimentos utilizados para confeccioná-la.

Também, procurou-se identificar quais eram os participantes do processo de planejamento das atividades, bem como qual o critério para a seleção dos trabalhos adotados pela unidade de auditoria. O banco de dados utilizado neste trabalho pode ser solicitado ao autor principal. Os resultados e discussões são apresentados na próxima seção.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção serão apresentados os principais achados da pesquisa.

4.1. Fatores considerados para o Planejamento das atividades

No processo de planejamento das atividades, é importante destacar que nem todas as atividades planejadas pela AUDIN são realizadas considerando a gestão de riscos. Entretanto, nos relatórios PAINT, as AUDINs apresentaram os fatores, a seguir, para o desenvolvimento de suas atividades, abrangendo diversas origens de demanda identificadas.

4.1.1. Trabalhos decorrentes de obrigação normativa

São trabalhos oriundos de imposição legal, seja por normativos internos, como os emitidos pelos órgãos de controle, os quais são listados alguns:

- a) Elaboração do PAINT para o exercício seguinte;
- b) Elaboração do RAIN'T do exercício corrente;
- c) Acompanhamento da Execução do PAINT do exercício corrente e de recomendações emitidas pela própria AUDIN;
- d) Elaboração e consolidação dos itens relacionados à atuação da AUDIN, que constarão no Relatório de Gestão da entidade, nos termos das Decisões Normativas emitidas pelo (TCU;

- e) Monitoramento das Recomendações emitidas por órgãos de controle, tais como TCU e Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), assim como, acompanhamento e suporte a auditorias realizadas por estes órgãos;
- f) Consultorias e Assessoramento à Gestão;
- g) Sistemática de Quantificação e Registro dos Resultados e Benefícios da Atividade de Auditoria Interna Governamental; e
- h) Gestão e melhoria da qualidade da atividade de auditoria interna governamental.

O desenvolvimento dessas atividades é essencial para garantir a conformidade com as regulamentações, promover a transparência e aprimorar a eficiência e eficácia da auditoria interna governamental. No entanto, Klein Junior (2020) reforça a importância de não sobrecarregar este setor, bem como sobre demandas conflitantes produzidas por diferentes órgãos de controle, o que tornaria a implementação da gestão de riscos um processo difícil em qualquer entidade.

A atuação da AUDIN visa à melhoria da gestão dos recursos, desenvolvendo ações com independência e respeito à legislação, estreitando os laços de parceria com os diversos órgãos de controle governamental e enfatizando sempre a transparência da gestão (Sousa et al., 2018), com a proposição de meios que facilitem o controle social sobre os atos da Universidade e que permitam ao cidadão o acesso à informação, como preconiza a legislação que trata do tema (Rodrigues, Macêdo, & Sampaio, 2023).

4.1.2. Trabalhos decorrentes de solicitação da Alta Administração

Além das atividades regulares e obrigatórias, a AUDIN também desempenha trabalhos decorrentes de solicitações específicas da Alta Administração e de outras partes interessadas (Pinheiro & Oliva, 2020), os quais são conduzidos com base nos objetivos estratégicos da entidade, visando fornecer uma análise aprofundada e uma avaliação imparcial de áreas específicas ou situações de interesse.

A solicitação desses trabalhos pode ocorrer quando há a necessidade de uma análise mais detalhada em determinada área, a identificação de possíveis vulnerabilidades ou a avaliação de um processo específico em relação aos padrões de qualidade ou conformidade aplicáveis. Esses trabalhos, geralmente, envolvem a condução de auditorias ad hoc,

revisões especiais ou investigações internas.

Ao atender a essas solicitações da Alta Administração, a AUDIN busca apoiar as decisões estratégicas, fornecendo informações objetivas e relevantes para a melhoria contínua, o fortalecimento dos controles internos e a mitigação de riscos (Rodrigues, 2019). A realização desses trabalhos adicionais demonstra a flexibilidade e a adaptabilidade da auditoria interna em atender às necessidades específicas da organização, contribuindo para a eficácia global da função e o alcance dos objetivos institucionais (Dantas de Moraes, Lima, & Silva, 2023).

É imprescindível ressaltar que o acúmulo de demandas existentes pode representar um desafio significativo para a efetiva implementação da gestão de riscos na instituição (Trivelato et al., 2018). Nesse contexto, é fundamental que os principais gestores assumam um papel de liderança proativo para garantir que as estruturas, sistemas e estratégias necessárias para uma gestão eficaz de riscos estejam disponíveis (Klein Júnior, 2020). Isso requer a alocação adequada de recursos, a promoção de conscientização sobre a importância da gestão de riscos e a criação de uma cultura organizacional que valorize a identificação, avaliação e mitigação de riscos (Araújo & Gomes, 2021).

4.1.3. Trabalhos decorrentes de outros motivos

Além das atividades regulares e das solicitações da Alta Administração, a AUDIN também realiza trabalhos decorrentes de outros motivos, os quais são programados em função de demandas específicas, como decisões judiciais, requisições e determinações de órgãos de controle externo, que não foram abordados anteriormente.

Essas demandas podem surgir de auditorias externas, investigações de irregularidades ou ações legais que requerem uma avaliação independente e imparcial por parte da auditoria interna e visa fornecer informações confiáveis e objetivas que possam auxiliar no cumprimento de obrigações legais, no esclarecimento de questões pendentes ou no atendimento a requisitos específicos estabelecidos por órgãos externos de controle.

A AUDIN desempenha um papel fundamental nessas situações, ajudando a garantir a conformidade e a transparência, contribuindo para a resolução adequada de problemas identificados, fortalecendo sua credibilidade e demonstra seu compromisso com a integridade e a responsabilidade institucional (Rodrigues & Machado, 2021).

4.2. Planejamento das atividades

Conforme o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (Brasil, 2017a) há três metodologias passíveis de utilização para a elaboração do Plano de Auditoria baseada em riscos, vide Tabela 2:

TABELA 2 - METODOLOGIA MANUAL DE AUDITORIA

METODOLOGIA MANUAL DE AUDITORIA	F	F
2. Seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela AUDIN	30	48,39%
3. Seleção dos trabalhos com base em fatores de riscos	29	46,77%
1. Seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela Unidade Auditada	3	4,84%
Total Geral	62	100,00%

Nota: F= Frequência absoluta f=frequência percentual. / Fonte: Dados da pesquisa (2023).

A seleção dos trabalhos segundo a metodologia elaborada pela própria AUDIN foi a mais adotada. A avaliação de riscos é conduzida por meio de uma análise sistemática e estruturada, que considera diversas variáveis, como a probabilidade de ocorrência de um risco, seu impacto potencial, a materialidade financeira, a relevância estratégica e regulatória, conhecimento dos objetivos estratégicos da gestão por unidade auditada, identificação dos riscos que ameaçam esses objetivos, avaliação de riscos, vinculação entre riscos e o universo da auditoria. Essa análise permite identificar os riscos mais críticos e estabelecer uma ordem de prioridade para os trabalhos de auditoria.

A metodologia que envolve a definição e seleção dos trabalhos com base em fatores de risco, ainda é muito utilizada e está relacionada a que a instituição auditada não tenha instituído um processo formal de gerenciamento de riscos e o seu cadastro de riscos ainda não seja confiável. Os fatores de riscos são identificados pela própria AUDIN e geralmente envolvem os critérios relacionados à materialidade, criticidade e relevância.

Somente três entidades possuem matriz de riscos estabelecida de forma institucional, da maneira como a AUDIN indicou nos PAINTs, com o cadastro dos riscos confiável sendo, então, utilizado como in-

sumo para a elaboração do seu planejamento.

Contudo, a seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela Unidade Auditada é um processo no qual a própria unidade avalia os riscos relevantes para seus processos e operações, associados às suas atividades e determina quais áreas serão objeto de auditoria interna (Brasil, 2017a).

Ao envolver a unidade auditada no processo de seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos, promove-se uma maior conscientização e engajamento dos responsáveis pelas áreas auditadas, criando uma cultura de gestão de riscos mais sólida e estimulando a implementação de ações corretivas e preventivas para mitigar os riscos identificados.

Este achado reforça os resultados encontrados por Araújo e Gomes (2021), os quais ao pesquisarem sobre a percepção dos membros dos comitês de riscos das universidades federais do Brasil, quanto aos desafios na adoção da gestão de riscos nestas instituições, constaram que as universidades analisadas ainda não possuem estrutura adequada para que a gestão de riscos possa ser executada eficazmente, sendo o mapeamento de processos um desafio relevante.

Na Tabela 3 são apresentados os participantes do processo de planejamento das atividades a serem executadas na entidade.

TABELA 3 - PARTICIPANTES DA ELABORAÇÃO DO PAINT

PARTICIPANTES	F	F
Gestores + Auditoria Interna	33	53,23%
Auditoria Interna	29	46,77%
Total Geral	62	100,00%

Nota: F= Frequência absoluta f=frequência percentual. / Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Identificou-se que o processo de planejamento das atividades passou a contar com mais participação dos gestores, passando de 45,95%, conforme Rodrigues (2019), para os atuais 53,23%. Saliente-se que a amostra da pesquisa anterior foi composta por 37 auditorias.

A participação dos gestores no planejamento das atividades a serem realizadas pelas AUDINs nas universidades federais desempenha um papel crucial na eficácia e no sucesso do processo de auditoria, tendo em vista que os gestores possuem um conhecimento aprofundado das operações e dos desafios enfrentados em suas áreas de responsabilidade.

Ao envolver os gestores no planejamento das atividades de auditoria, várias vantagens podem ser obtidas, tais como:

- a) os gestores podem fornecer sugestões sobre os riscos específicos e as áreas prioritárias a serem abordadas durante a auditoria, pois a experiência e conhecimento detalhado destes dos processos e controles internos permitem que identifiquem pontos fracos e áreas de maior preocupação, orientando os auditores para direcionar seus esforços de forma mais eficiente; e
- b) facilita a cooperação e a colaboração entre a equipe de auditoria interna e as áreas auditadas, pois podem contribuir com informações adicionais, fornecer acesso a documentos e registros relevantes, bem como esclarecer dúvidas ou questões que possam surgir durante o processo de auditoria.

A participação dos gestores no planejamento das atividades de auditoria ajuda a promover uma maior aceitação e implementação das recomendações resultantes do processo de auditoria. Ao participarem ativamente, os gestores têm a oportunidade de compreender melhor as constatações e as áreas de melhoria identificadas pela auditoria, o que facilita a aceitação dessas recomendações e a adoção de medidas corretivas adequadas, contribuindo para a efetividade do processo de auditoria e para o alcance dos objetivos de melhoria institucional.

Também pode promover uma cultura de responsabilidade e transparência na gestão das universidades federais. Ao envolvê-los desde o início, é possível fortalecer a consciência sobre a importância do controle interno e da gestão de riscos, estimulando ações proativas para mitigação de riscos e melhoria dos processos.

4.3. Matrizes de Risco utilizadas pelas AUDINs na elaboração do PAINT

No ano de 2015, os normativos já orientavam que o planejamento das atividades deveria ser baseado em riscos, mas era um processo ainda novo na Administração Pública, sendo esta a razão de Rodrigues (2019) ter encontrado apenas cinco tipos de Matrizes de Risco no planejamento de 37 AUDINs pertencentes às universidades federais, relacionado ao ano de 2016. Na presente pesquisa, foram identificados mais 10 tipos de matrizes de risco, conforme Tabela 4.

TABELA 4 – MATRIZES DE RISCO IDENTIFICADAS, CONFORME REGIÃO GEOGRÁFICA

REGIÃO	MR BÁSICA	P X I	PRÓPRIA	UFABC	MAPC	MR SANTA CATARINA	UFCG
Centro-Oeste	2	2	1	1			
Nordeste	5	4	3	2	1		2
Norte	5	1	1	1	1		
Sudeste	7	3	4	4	1		
Sul	3	3		1	2	2	

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Na sequência descreve-se e analisa as matrizes identificadas na Tabela 04, conforme ordem decrescente de unidades de auditorias internas que a utilizam.

4.3.1. Matriz de Risco Básica

Na presente pesquisa somente 21 entidades empregaram esse tipo de Matriz de Risco, sendo que Rodrigues (2019) havia verificado em 29 universidades. Tal diminuição pode ser devido ao aperfeiçoamento do planejamento dos riscos, por parte das unidades de auditoria interna.

4.3.2. Matriz de Risco com base na Probabilidade e Impacto

Esta matriz emergiu desde a pesquisa de Rodrigues (2019), sendo adotada por 13 entidades, um dos fatores que podem explicar é que o TCU elaborou uma cartilha denominada “GESTÃO DE RISCOS - AVALIAÇÃO DA MATURIDADE” e adotou pontuações referentes à probabilidade e impacto dos riscos, sendo que as entidades não utilizam somente este único critério.

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) utiliza também a vulnerabilidade (Utilização de Sistemas Informatizados-TI, Mecanismos de Controle e Auditoria Externa/Interna). A Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) utiliza o lapso entre auditorias e existências de recomendações da CGU e de determinações do TCU.

4.3.3. Matriz de Risco Próprias

Rodrigues (2019) identificou que a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) haviam desenvolvido Matrizes de risco utilizadas somente por estas entidades. Na presente pesquisa, após análise dos relatórios PAINT, constatou-se que estas entidades efetuaram modificações em suas metodologias, tornando-as mais robustas, as quais são transcritas a seguir.

4.3.3.1. Matriz de Risco UFG

A matriz de riscos desenvolvida pela AUDIN da Universidade Federal de Goiás (UFG) considera as despesas empenhadas na instituição no ano anterior, considerando tanto a modalidade de licitação quanto a natureza das despesas, conforme o relatório do Tesouro Gerencial. Os tópicos são classificados de acordo com os critérios de materialidade e criticidade, visando identificar e priorizar os riscos mais relevantes e impactantes para a instituição.

4.3.3.2. Matriz de Risco UFMG

A UFMG alterou a matriz de risco apresentada por Rodrigues (2019) e a mensuração da possibilidade de materialização dos riscos referentes aos

temas identificados na Etapa 01, são também analisados com base em dois componentes: a Probabilidade e o Impacto.

4.3.3.3. Matriz de Risco UFAC

A Universidade Federal do Acre (UFAC) informou que os seus principais processos de trabalho são agrupados em dois grandes grupos de macro-processos, finalísticos e de apoio, os quais são avaliados segundo fatores de risco baseados em consultas a publicações técnicas, planos de auditoria, assim como na experiência da equipe de auditoria.

4.3.3.4. Matriz de Risco UFPB

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) desenvolveu a Matriz de Risco, a qual foi obtida por meio da soma da pontuação dos três fatores de risco: (1) aplicação de questionário para coleta de dados junto a diversas unidades administrativas da UFPB, com abordagem da visão do gestor sobre os fatores Ambiente, Avaliação de Riscos, Procedimentos, Informação e Comunicação e Monitoramento; (2) a natureza da atividade desenvolvida pela unidade (atividades finalísticas e atividade-meio); e (3) o intervalo de tempo entre a última auditoria e o momento do planejamento.

4.3.3.5. Matriz de Risco UFAL

A Auditoria Geral da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) analisou as metas de cada uma das oito perspectivas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFAL para o período 2013-2017. Após a identificação dos riscos foi feita análise com o objetivo de caracterizá-los quanto à probabilidade de ocorrência, impacto, materialidade, relevância e criticidade, sendo destinado um percentual de 10% das horas disponíveis para as atividades selecionadas por este critério de risco.

4.3.3.6. Matriz de Risco UFJF

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) aplicou questionários a Alta Administração da Universidade com o objetivo de registrar o entendimento desta sobre os principais processos institucionais e os riscos a eles associados. São realizadas duas reuniões, uma com o Reitor, os Pró-Reitores e os Diretores de Unidades Administrativas, e outra com os Diretores de Unidades Acadêmicas, para consolidação dos entendimentos referentes ao questionário aplicado e à tabela a ser preenchida.

Para a seleção dos processos são utilizados os seguintes critérios:

- (1) Os processos deveriam estar listados nos quadrantes de maior Impacto x Probabilidade da matriz de risco;
- (2) Prioridade para áreas e processos ainda não auditados;
- (3) Prioridade para processos citados recorrentemente por membros diversos da alta administração no questionário aplicado;
- (4) Racionalização das ações de controle, excluindo-se processos judicializados, em fase de judicialização e/ou que foram/estão sendo auditados pelos órgãos de controle;
- (5) Rodízio de ênfases.

4.3.3.7. Matriz de Risco UFRN

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) já possui o gerenciamento de riscos mapeados pela Secretaria de Gestão de Projetos (SGP), sendo os trabalhos elencados conforme estes riscos mapeados e a pontuação relacionada à quantidade de eventos de riscos gerenciados.

4.3.3.8. Matriz de Risco UFRJ

Para a realização dos trabalhos, a AUDIN da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) elege três Questões Problema, das quais as respostas alcançadas, junto com os resultados da pesquisa sobre os preços praticados pelas unidades, subsidiam as conclusões da equipe de auditores. Para auxílio na obtenção das respostas às Questões Problema, são formuladas seis Questões Descritivas, abrangendo os eixos de Controle de Gestão, Planejamento, Execução, Infraestrutura Física e de Recursos Humanos.

Nesse contexto, são aplicadas subquestões por meio de Técnicas de Auditoria adequadas à análise de processos, setores e pessoas avaliadas, que auxiliaram na obtenção do resultado quantitativo e qualitativo do desempenho da gestão, de cada unidade gestora da amostra.

4.3.3.9. Matriz de Risco UNIFEI

A seleção dos trabalhos de auditoria com base em riscos da Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) percorreu quatro fases:

- 1ª Fase: Utilização do Método de Priorização de Processos - MPP, visando a seleção das áreas auditáveis prioritárias, com base nas

respostas dos gestores sobre os fatores qualitativos e quantitativos das áreas auditáveis;

2ª Fase: Conhecer o número de denúncias e reclamações registradas na Ouvidoria da Universidade sobre as áreas selecionadas;

3ª Fase: Análise e considerações da equipe da Auditoria Interna e reclassificação das áreas a serem auditadas;

4ª Fase: Consulta à alta administração para verificar se estavam de acordo com as áreas selecionadas pela equipe da Auditoria Interna, conhecer suas expectativas, e se necessário, inserir áreas, processos ou atividades que julgassem ser de alta relevância para a Universidade e que, portanto, deveriam ser auditadas no próximo exercício.

Resultado: Áreas, setores, processos e atividades a serem auditadas no próximo exercício.

4.3.3.10. Matriz de Risco UFFS

Esta matriz identificada por Rodrigues (2019) sofreu alterações e foi implementada por mais uma unidade, sendo mais bem detalhada na seção destinada a “Matriz de Risco Santa Catarina”.

4.3.4. Matriz de Risco desenvolvida pela Universidade Federal do ABC (UFABC)

Rodrigues (2019) verificou que somente entidades localizadas na região sul brasileira estavam adotando-a, ao passo que agora há em todas as regiões geográficas. Passando de quatro entidades no ano de 2015 para nove no ano de 2019.

4.3.5. Matriz de Análise de Processos Críticos - MAPC

Na pesquisa realizada por Rodrigues (2019) somente duas entidades utilizavam-na (Universidade Federal do Pampa e Universidade Federal de Pelotas), ao passo que agora há mais três estão utilizando-a (Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Oeste do Pará e Universidade Federal do Triângulo Mineiro).

4.3.6. Matriz de Risco Santa Catarina

No estado de Santa Catarina (SC), a CGU/Regional SC junto com os chefes das auditorias de entidades federais de ensino, abrangendo a Universidade Federal da Fronteira Sul e Universidade Federal de Santa Catarina, resolveram padronizar a Matriz de Risco I – Temas Auditados, estabelecendo um rol de macroprocessos e processos padrão, sendo que

para cada processo foram definidos alguns temas mutáveis, considerando as especificidades de cada instituição. Para os temas são observados o planejamento estratégico, a estrutura de governança, o gerenciamento de risco (formal ou informal), os controles internos administrativos, os planos, as metas, os objetivos específicos, os programas e as políticas da respectiva instituição.

A Matriz de Risco – Temas Auditados é pontuada em uma escala de zero (0) a sete (7), onde: zero (0) representa inexistência de risco, três (3) risco fraco, cinco (5) risco mediano e sete (7) risco forte. A pontuação tem critérios (observados o impacto e a probabilidade que possam vir a afetar os objetivos institucionais) de materialidade, relevância, criticidade e oportunidade pré-definidos pelas entidades e detalhados na matriz.

A pontuação da Matriz de Risco – Temas Auditados define o nível de risco para cada tema na seguinte escala: inicial, básico, intermediário, aprimorado e avançado, pré-definidos pelas instituições e

detalhados na matriz. Após definido o nível, os temas passam por uma nova pontuação, em uma escala de um a sete, desta vez consideradas as criticidades da auditoria interna, quais sejam: complexidade para verificação, tempo de verificação, urgência de verificação, capacidade técnica da equipe e oportunidade.

4.3.7. Matriz de Risco das Universidades Federais de Campina Grande (UFCG) e de Pernambuco (UFPE)

As universidades federais aplicam questionários junto aos gestores estratégicos baseados na Estrutura Integrada do COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão sobre Fraudes em Relatórios Financeiros) para avaliação de riscos de probabilidade e impacto inerentes aos processos executados pela instituição, assim como a percepção organizacional elaborada pela AUDIN com as variáveis materialidade, relevância e criticidade.

Na Tabela 5 consta um pequeno resumo de todas as matrizes de risco identificadas.

TABELA 5 - MATRIZES DE RISCO

MATRIZES DE RISCO IDENTIFICADAS POR RODRIGUES (2018)		TOTAL DE UNIVERSIDADES	
		RODRIGUES (2019)	PESQUISA ATUAL
Matriz de Risco Básica	Os processos são avaliados com base nos critérios da materialidade, relevância e criticidade, a fim de apurar o risco inerente à priorização das atividades para serem realizadas.	29	22
Matriz de Risco UFABC	É realizada a hierarquização das ações a serem realizadas de acordo com a visão dos gestores dos níveis estratégico, tático e operacional e da auditoria interna.	4	9
Matriz de Análise de Processos Críticos – MAPC	São considerados o planejamento estratégico, a estrutura de governança, as expectativas da alta administração, o gerenciamento de riscos e os controles existentes. Baseando-se nesses elementos, são aplicados os critérios de relevância, materialidade, criticidade e oportunidade, associados a níveis de prioridade elencados pela própria equipe de Auditoria.	2	5
Matriz de Risco Próprias	Criadas pela própria entidade. As duas universidades identificadas foram: UFFS (considerada nesta pesquisa como Matriz de Risco Santa Catarina) e UFMG.	2	26
NOVAS MATRIZES DE RISCO IDENTIFICADAS NA ATUAL PESQUISA			
Matriz de Risco UFAC	Os principais processos de trabalho são agrupados em dois grandes grupos de macroprocessos, finalísticos e de apoio, os quais são avaliados segundo fatores de riscos baseados em consultas a publicações técnicas, planos de auditoria, assim como na experiência da equipe de auditoria.		
Matriz de Risco UFG	A matriz de riscos desenvolvida pela AUDIN considera as despesas empenhadas na instituição no ano anterior, considerando tanto a modalidade de licitação quanto à natureza das despesas, conforme o relatório do Tesouro Gerencial. Os tópicos são classificados de acordo com os critérios de materialidade e criticidade, visando identificar e priorizar os riscos mais relevantes e impactantes para a instituição.		
Matriz de Risco UNIFEI	Na primeira fase, utilizou-se o Método de Priorização de Processos (MPP) para selecionar as áreas auditáveis prioritárias, levando em consideração respostas dos gestores sobre fatores qualitativos e quantitativos dessas áreas. Na segunda fase, foram considerados o número de denúncias e reclamações registradas na Ouvidoria da Universidade para as áreas selecionadas. Na terceira fase, a equipe de Auditoria Interna realizou análises e considerações, resultando na reclassificação das áreas a serem auditadas. Na quarta e última fase, houve uma consulta à alta administração para validar as áreas selecionadas, conhecer suas expectativas e, se necessário, incluir áreas, processos ou atividades consideradas de alta relevância para a Universidade. O resultado desse processo foi a definição das áreas, setores, processos e atividades que seriam auditadas no próximo exercício.		

MATRIZES DE RISCO IDENTIFICADAS POR RODRIGUES (2018)		TOTAL DE UNIVERSIDADES	
		RODRIGUES (2019)	PESQUISA ATUAL
Matriz de Risco UFPB	A Matriz de Risco foi obtida através da soma da pontuação dos três fatores de risco: (1) aplicação de questionário para coleta de dados junto às diversas unidades administrativas da UFPB, com abordagem da visão do gestor sobre os fatores Ambiente, Avaliação de Riscos, Procedimentos, Informação e Comunicação e Monitoramento; (2) a natureza da atividade desenvolvida pela unidade (atividades finalísticas e atividade meio); e (3) o intervalo de tempo entre a última auditoria e o momento do planejamento.		
Matriz de Risco UFAL	Inicialmente, foi realizada a análise das metas de cada uma das oito perspectivas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFAL para o período 2013-2017. Após a identificação dos riscos foi feita análise com o objetivo de caracterizá-los quanto à probabilidade de ocorrência, impacto, materialidade, relevância e criticidade, sendo destinado um percentual de 10% das horas disponíveis para as atividades selecionadas por este critério de riscos.		
Matriz de Risco UFJF	Questionários foram aplicados à Alta Administração com o objetivo de registrar o entendimento desta sobre os principais processos institucionais e os riscos a eles associados. Para a seleção dos processos foram utilizados os seguintes critérios: (1) eles deveriam estar listados nos quadrantes de maior Impacto x Probabilidade da matriz de riscos; (2) Prioridade para áreas e processos ainda não auditados; (3) Prioridade para processos citados recorrentemente no questionário aplicado; (4) Racionalização das ações de controle, excluindo-se processos judicializados, em fase de judicialização e/ou que foram/estão sendo auditados pelos órgãos de controle; (5) Rodízio de ênfases.		
Matriz de Risco UFRN	A Universidade Federal do Rio Grande do Norte já possui o gerenciamento de riscos mapeados pela Secretaria de Gestão de Projetos (SGP), sendo os trabalhos elencados conforme os riscos mapeados e a pontuação em conformidade com a quantidade de eventos de riscos gerenciados.		
Matriz de Risco UFRJ	Inicialmente, elegeram-se três Questões Problema, das quais as respostas alcançadas, junto com os resultados da pesquisa sobre os preços praticados pelas unidades, subsidiam as conclusões da equipe de auditores. Foram aplicadas subquestões por meio de Técnicas de Auditoria adequadas à análise de processos, setores e pessoas avaliadas, que auxiliaram na obtenção do resultado quantitativo e qualitativo do desempenho da gestão, de cada unidade gestora da amostra, e proporcionam alcançar os Achados de Auditoria.		
Matriz de Risco UFCE e UFPE	Aplicaram-se questionários junto aos Gestores Estratégicos baseados na Estrutura Integrada do COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão sobre Fraudes em Relatórios Financeiros) para avaliação de Riscos de probabilidade e impacto inerentes aos processos executados pela Instituição, assim como a percepção organizacional elaborada pela AUDIN com as seguintes variáveis: materialidade, relevância e criticidade.		
Matriz de Risco com base na Probabilidade e Impacto	É adotada por 13 entidades e contém pontuações referentes à probabilidade e impacto dos riscos, sendo que as entidades não utilizam somente este único critério. A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) utiliza, também, a vulnerabilidade (Utilização de Sistemas Informatizados -TI, Mecanismos de Controle e Auditoria Externa/Interna). A Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) utiliza o lapso entre auditorias e existências de recomendações da CGU e de determinações do TCU.		

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gerenciamento de risco surgiu, na década de 90, como uma forma de auxiliar as organizações a avaliarem seus riscos e controlá-los, baseando-se na tolerância e apetite ao risco da entidade. Com isto, é possível auxiliar a administração no alcance dos objetivos organizacionais, sua continuidade e efetividade.

As unidades de auditoria interna foram instituídas, então, para inicialmente avaliar os controles internos, mas com a evolução dos normativos e o aperfeiçoamento do desenvolvimento das atividades, estas unidades cada vez mais vêm atuando proativamente na gestão de riscos e na consecução dos objetivos estratégicos.

Desde o ano de 2015, as auditorias internas governamentais precisam elaborar, anualmente, o plano de auditoria interna baseado em riscos. Este artigo procurou responder ao seguinte questionamento: Como é o processo de planejamento das atividades das Auditorias Internas com foco na gestão de risco nas universidades federais brasileiras? Por meio de transparência passiva e análise documental, evidenciou-se o planejamento das atividades da AUDINs e as matrizes de risco para o ano de 2019 encontradas em 62 universidades públicas federais, assim como destacou as metodologias mais utilizadas na elaboração dos PAINTs, bem como, identificou os participantes na elaboração do planejamento das atividades e as demandas inerentes a esse setor.

A metodologia, conforme a percepção dos riscos inerentes aos processos, busca reduzir a subjetividade que envolve as avaliações pessoais, aperfeiçoando a compreensão dos processos, os riscos e os controles existentes, apresentados sob a perspectiva dos gestores e da unidade de Auditoria, visando o atendimento das premissas estabelecidas no planejamento estratégico estabelecido na entidade.

Os principais resultados encontrados por meio da análise dos PAINTs foram: as regiões com mais universidades e, portanto, mais auditorias internas foram o Sudeste e o Nordeste; a Matriz de Risco (MR) mais utilizada é a MR básica, em 22 unidades, porém, houve um declínio, dado que em 2015, 29 universidades adotavam-na; as metodologias mais comuns foram baseadas na seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela AUDIN e seleção dos trabalhos com base em fatores de riscos e; por fim, os participantes na elaboração do PAINT foram, prioritariamente, a auditoria interna com o auxílio dos gestores em 33 universidades.

Verificou-se que houve um incremento substancial na quantidade de entidades utilizando a auditoria baseada em riscos para a elaboração do planejamento das suas respectivas atividades. Contudo, nem todas as atividades podem ser analisadas conforme o tipo de risco, pois a própria AUDIN deve atender demandas oriundas de obrigação normativa, a pedidos da Alta Administração, bem como em decorrência de motivos fortuitos.

A participação dos gestores no planejamento das atividades a serem realizadas pelas auditorias internas nas universidades federais é fundamental para a obtenção de uma abordagem mais abrangente e direcionada, tendo em vista que promove uma maior compreensão dos riscos e desafios específicos enfrentados pela instituição, facilita a cooperação entre as partes envolvidas, aumenta a compreensão das recomendações e fortalece a cultura de

responsabilidade e transparência. Somente com o engajamento comprometido dos gestores será possível estabelecer um ambiente propício para a gestão efetiva de riscos e garantir a efetividade dos esforços nessa área, resultando em benefícios tangíveis para a instituição.

A gestão de riscos nas entidades públicas e sua efetividade nas ações executadas na entidade podem permitir uma melhor execução das atividades, maior oferta de serviços públicos de qualidade e menos casos de corrupção e fraudes, haja vista um melhor e mais eficiente sistema de controle interno na entidade.

O presente trabalho buscou contribuir com a divulgação e análise das metodologias adotadas pelas AUDINs para analisarem os riscos envolvidos nos processos da entidade, mas não analisou como está sendo efetuado o processo de implantação e gerenciamento de riscos nas entidades de forma institucional.

Há de se considerar que esta pesquisa não considerou como as mudanças nas regulamentações, ao longo do tempo, podem ter impactado as práticas de auditoria interna e gestão de riscos. Ademais, as características relacionadas ao porte, complexidade e áreas de atuação afetam a adoção de práticas de auditoria interna e gestão de riscos, constituindo-se como lacunas para pesquisas complementares.

As pesquisas futuras recomenda-se identificar e analisar como está sendo efetuado o processo de gerenciamento de riscos institucionalmente e como está impactando na gestão da entidade e das unidades auditadas esta mudança de paradigma. Também é sugerida a verificação de como a AUDIN está participando destes processos e como está sendo refletido em seus trabalhos de avaliação dos controles internos, assim como na medição dos resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

- Aquino, A. C. B. d., Rocha, A. C., Olivieri, C., & Pinho, J. A. G. d. (2018). Controle governamental, *accountability* e co-produção. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 123-127. DOI: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.19763
- Araújo, A., & Gomes, A.M. (2021). Gestão de riscos no setor público: desafios na adoção pelas universidades federais brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, 32(86), 241-254. <https://doi.org/10.1590/1808-057x202112300>
- Arena, M., Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). The organizational dynamics of enterprise risk management. *Accounting, Organizations and Society*, 35(7), 659-675.
- Aven, T. (2016). Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research*, 253(1), 1-13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>.

- Ávila, M. D. G. (2014). Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle-Doutrina E Artigos*, 12(2), 179-198. <http://dx.doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110>.
- Azevedo, M. M., Cardoso, A. A., Federico, B. E., Lima, M. A. F., & Duarte, J. G. (2017). O compliance e a gestão de riscos nos processos organizacionais. *Revista de Pós-graduação Multidisciplinar*, 1(1), 179-196.
- Brasil. (2015). Instrução Normativa 24, de 17 de novembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), os trabalhos de auditoria realizados pelas unidades de auditoria interna e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) e dá outras providências. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33406/8/IN%20CGU%2024-2015%20-%20Dispoe%20sobre%20PAINT%20e%20RAINT.pdf>
- Brasil. (2016). Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/XSznFs>
- Brasil. (2017a). Instrução Normativa no 3, de 09 de junho de 2017. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU. Retrieved from <https://goo.gl/6GDY2z>
- Brasil, (2017b) Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasil, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm
- Brasil. (2018). Instrução Normativa nº 09, de 9 de outubro de 2018. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINTE das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-9-de-9-de-outubro-de-2018.pdf>
- Castro, D. P. de. (2015). *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público* (6th ed.). São Paulo: Atlas.
- Cavalcanti, A. C. F., & Martins, C. D. P. (2015). Influências do gerenciamento de riscos na melhoria das aquisições públicas de um hospital da rede Sentinela. *Revista Gestão & Saúde*, 6(2), 1726-1748.
- Dantas de Moraes, M. G., Lima, F. F. R. R., & Silva, N. G.A. (2023). O Papel da Auditoria Interna na Promoção da Accountability nas Instituições de Ensino Superior do Rio Grande do Norte. *Revista Da CGU*, 15(27). <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v15i27.511>
- Diniz, F. F., & Sales, E. N. (2018). A Percepção dos Auditores e dos Auditados sobre o Trabalho da Auditoria Interna em uma Empresa Estatal Federal. *RAGC*, 6(25).
- Drogas, G., Eleftheriadis, I., Pazarskis, M., & Anagnostopoulou, E. (2017). Perceptions about effective risk management. The crucial role of internal audit and management. Evidence from Greece. *Investment Management & Financial Innovations*, 14(4), 1.
- Fernandes, L. D. L. F., Borges, T. J., & Leite Junior, M. C. R. (2017). Auditoria e Controle Interno no setor público e sua contribuição para a democracia. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 15(1), 642-654.
- Gitman, L. J.; Zutter, C. J. (2017). *Princípios de administração financeira* (14. ed.). São Paulo: Pearson.
- Kerzner, H. (2009). *Project Management: a systems approach to planning, scheduling and controlling*. (10. ed.). New York: John Wiley & Sons.
- Klein Junior, V. H. (2020). Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability?. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e163964. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.163964>
- Mattos, J. G. (2017). *Auditoria pública [recurso eletrônico]*. Porto Alegre: SAGAH.
- Miranda, R. F. de A. (2017). Implementando a Gestão de Risco no Setor Público. Belo Horizonte: Fórum.
- Oleskovicz, M., Oliva, F. L., & Pedroso, M. C. (2018). Gestão de riscos, governança corporativa e alinhamento estratégico: um estudo de caso. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, 17(2), 18-31.
- Pinheiro, D. R., & Oliva, E. C. (2020). A atuação da auditoria interna na governança pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras. *Contabilidade Vista & Revista*, 31(2). <https://doi.org/10.22561/cvr.v31i2.4933>
- Rodrigues, R. C. (2019). Métodos adotados na Administração Pública para elaborar Matrizes de Risco. *RAGC*, 7(30).
- Rodrigues, R. C., & Machado, M. V.V. (2021). Atuação da Auditoria Interna nas Universidades Federais Brasileiras. *Administração Pública E Gestão Social*, 13(4). <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i4.11151>
- Rodrigues, R. C., Sampaio, T. T. L., & Machado, M. V. V. (2020). O Perfil da Auditoria Interna nas Universidades Federais Brasileiras. *Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)*, 17(10), 117-144.
- Rodrigues, R. C., Macêdo, F. F. R. R., & Sampaio, T. S. L. (2023). Prazos e qualidade das respostas na transparência passiva. *Revista do TCU*, 1(151), 146-169.
- Sousa, M., Finati, C., Perez, M., & Duarte, K. (2018). Gestão de risco nas instituições universitárias: uma análise comparativa da metodologia da Controladoria Geral da União e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Anais do Colóquio Internacional de Gestion Universitária* (1-17). <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190469>
- TCU. ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor público. Brasília, 2016. Disponível em: <portal.tcu.gov.br>portal>file>filedownload.
- Trivelato, B. F., Mendes, D. P., & Dias, M. A. (2018). A importância do gerenciamento de riscos nas organizações contemporâneas. *Revista FATEC Zona Sul*, 4(2), 1-20. <https://www.revistarefas.com.br/index.php/RevFATECZS/article/view/147>

Vasconcelos, V. L. D., Cruz, V. L., Santos, R. R. D., & Amorim, K. A. F. D. (2017). As Práticas de Auditoria Interna em uma Cooperativa de Crédito Sob a Perspectiva do COSO II. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 12(2).

Vieira, G., & Quadros, R. (2017). Organização para inovação: Integrando estratégia, estrutura e processos de gestão. *Desafio online*, 5(2), 200-220.

Vieira, E. F. A. (2019). Proposta de aplicação de um sistema de auditoria interna-grupo hoteleiro (Doctoral dissertation, Universidade de Lisboa (Portugal)).



Rubens Carlos Rodrigues

rubenscarlos@fisica.ufc.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7563-6183>

Doutor em Administração (UNIFOR)

Mestre em Administração e Controladoria (UFC)

Bacharel em Ciências Contábeis (UNIFOR)

Servidor Público Federal (UFC).

URL Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3934775404785554>.

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

