

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Gestão de Instituições Federais de Educação Superior

**REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E PROCESSOS DE REPOSIÇÃO AO
ERÁRIO NA UFMG: propostas de ações preventivas**

Autor (a): Ramana Guimarães Soares

Belo Horizonte

2016

AUTOR (A): RAMANA GUIMARÃES SOARES

**REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E PROCESSOS DE REPOSIÇÃO AO
ERÁRIO NA UFMG: propostas de ações preventivas**

Autor (a): Ramana Guimarães Soares

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a conclusão do curso de Especialização em Gestão das Instituições Federais de Educação Superior.

Linha de Pesquisa: Gestão em Educação – Direito e Legislação Universitária

Orientador (a): Vera Alice Cardoso da Silva

Belo Horizonte

2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do TCC: REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E PROCESSOS DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO NA UFMG: propostas de ações preventivas

Nome do Aluno (a): Ramana Guimarães Soares

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade especialização, defendido junto ao Programa de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – aprovado pela banca examinadora, constituída pelos professores:

Orientador (a): Vera Alice Cardoso da Silva

Professor indicado para a avaliação:

Professor indicado para a avaliação:

Belo Horizonte

2016

RESUMO

Esse trabalho aborda a legislação e procedimentos adotados pela UFMG referentes aos processos de reposição de valores ao erário. O ilícito destacado é o descumprimento do regime de trabalho de dedicação exclusiva. Este regime de trabalho docente é atualmente regulamentado pela Lei nº 12.772, de 2012. O trabalho analisa as características do processo de reposição de valores ao erário do ponto de vista administrativo. Destaca-se a estrutura de órgãos e setores que têm atribuições específicas neste processo. Por fim, são feitas propostas de intervenção nas rotinas administrativas, apresentando medidas que visam à eficiência e agilidade na execução desses processos. São sugeridas, também, ações preventivas, para diminuir a incidência de descumprimento das normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva.

Palavras-Chave: administração pública; ressarcimento ao erário público; descumprimento do regime de dedicação exclusiva.

Sumário

CAPÍTULO 1 – Apresentação do tema e motivação para o desenvolvimento do trabalho.....	6
CAPÍTULO 2 - O descumprimento do regime de dedicação exclusiva e a reposição de valores ao erário	8
I – O regime de trabalho docente de 40 horas com dedicação exclusiva (DE): regulamentação vigente	9
CAPÍTULO 3 - Regulamentação e procedimentos do processo de reposição ao erário	14
I – Etapas de tramitação - da denúncia e do juízo de admissibilidade do ilícito de descumprimento do regime de dedicação exclusiva	14
II - Processo administrativo de ressarcimento de valores ao erário: legislação vigente	15
III – Organização e funcionamento da Divisão de Análise de Processos - DANP	19
IV - Processo de reposição ao erário: normas e procedimentos em processos de ressarcimento decorrentes de descumprimento das normas do regime de dedicação exclusiva	21
V – A contribuição da Assessoria Técnica e da Divisão de Apoio Administrativo.....	27
CAPÍTULO 4 – Regime de trabalho docente – quarenta horas com dedicação exclusiva: propostas para evitar o descumprimento de suas normas.....	28
I – Intensificação do controle do cumprimento das normas do regime de dedicação exclusiva.....	29
II – Alteração na estrutura interna do Departamento de Administração de Pessoal.....	31
CAPÍTULO 5 – Considerações Finais	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
ANEXOS	36
Anexo I – Orientação Normativa MPOG nº 05, de 2013	36
Anexo II – Fluxo de Tarefas – Reposição ao Erário (ON 05/2013)	40

CAPÍTULO 1 – Apresentação do tema e motivação para o desenvolvimento do trabalho

Este trabalho foi elaborado com a finalidade de demonstrar a relevância das rotinas que caracterizam os processos de reposição ao erário. Trata-se de atividade que merece atenção especial por parte da Administração Central, devido à sua complexidade, quantidade de processos em tramitação e o montante de valores a serem ressarcidos. Na análise feita, foi destacado o caso dos processos decorrentes do descumprimento do regime de dedicação exclusiva, tendo em vista o elevado montante de valores recebidos indevidamente a título desta gratificação por docentes que não respeitam as normas regulamentadoras deste regime de trabalho. Ressalte-se que o docente, como principal ator na transmissão e geração de conhecimento, ao ingressar no regime de trabalho de dedicação exclusiva, se compromete com o fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, que são os pilares da Universidade Pública, aí incluída a UFMG.

O ressarcimento ao erário de valores pagos indevidamente é um tema relevante no serviço público federal, levando em conta os princípios da moralidade e legalidade. Sua efetividade demanda dos dirigentes de recursos humanos o fiel cumprimento das determinações legais, sob pena de responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal. Note-se que não há muitos estudos sobre o descumprimento do regime de dedicação exclusiva e as implicações deste ilícito para as instituições federais de ensino superior.

Este trabalho apresenta o embasamento legal da regulamentação do regime de trabalho de dedicação exclusiva e dos procedimentos de execução dos processos administrativos de ressarcimento de valores ao erário. Buscou-se demonstrar como as rotinas administrativas referidas ao ressarcimento são complexas, demandando atenção intensa dos servidores que as executam. A partir da análise das circunstâncias em que ocorre o descumprimento do regime de dedicação exclusiva e das rotinas do processo de ressarcimento ao erário, são apresentadas sugestões de mudanças que tornem este processo de trabalho, por um lado, mais rápido e eficiente e por outro lado, para aperfeiçoar o monitoramento

institucional da correção do cumprimento das normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva.

Neste trabalho, este regime foi analisado sob duas perspectivas distintas: a adoção de atuação preventiva no sentido de inibir a ocorrência do ilícito de descumprimento do regime de DE e o processo de trabalho administrativo, referido à tramitação do ressarcimento ao erário de valores recebidos indevidamente a título de gratificação pela dedicação exclusiva. A primeira perspectiva aborda o comportamento do docente e focaliza o valor da informação clara e completa sobre as normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva. Presume-se que esta informação contribuirá para orientar as decisões do docente referidas a eventual atuação profissional externa à UFMG. A segunda perspectiva aborda a conveniência de se criar, dentro do Departamento de Administração de Pessoal, um setor especializado no encaminhamento de processos de reposição ao erário, de modo a assegurar mais eficiência e correção em sua tramitação.

CAPÍTULO 2 - O descumprimento do regime de dedicação exclusiva e a reposição de valores ao erário

O ressarcimento ou reposição de valores ao erário é a restituição por servidores ativos, aposentados ou beneficiários de pensão civil, de valores percebidos indevidamente ou de importâncias a serem pagas para reparar prejuízos/danos causados ao patrimônio de uma instituição pública. Conforme a legislação vigente, os valores a serem devolvidos são previamente comunicados ao servidor, após cálculo do desconto do valor devido, em valores atualizados e feito integralmente ou parceladamente em folha de pagamento. A reposição é autorizada sempre que houver indícios de pagamento indevido de valores por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e após regular processo administrativo. Neste processo são asseguradas ao servidor todas as garantias de defesa e ele segue trâmites e procedimentos específicos, regulamentados por leis.

Conforme disposto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” Apesar de todos os princípios terem a sua relevância e não haver uma relação de hierarquia entre eles, cabe destacar que o princípio da moralidade é um dos principais norteadores da conduta dos agentes públicos no governo. Segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2011, pg. 368), a moral administrativa liga-se à ideia de probidade e de boa-fé. A Lei nº 9.784/1999, no seu art. 2º, parágrafo único, refere-se a ela nestes termos: “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. ”

O ressarcimento de valores aos cofres públicos é um tema relevante para a Administração Pública Federal, tendo em vista que é a forma mais sensata de correção de irregularidades, pois a continuidade dos pagamentos indevidos contraria o princípio da legalidade, acarretando uma despesa irregular não justificada e que deve ser cobrada pelo governo. Além da moralidade e da legalidade, conforme disposto na Nota Informativa COGES/DENOP/SRH/MP nº 238/2010, os princípios da vedação ao enriquecimento sem causa e da supremacia do interesse público

também evidenciam a necessidade da reposição dos valores indevidamente recebidos por servidor público, aposentado e pensionista. Por fim, salienta-se que, caso o dirigente de recursos humanos seja omissivo no cumprimento dos procedimentos de reposição de valores ao erário público, ele poderá ser responsabilizado nas esferas administrativa, civil e penal.

O objetivo desta monografia é o estudo dos procedimentos de ressarcimento ao erário, referentes a uma modalidade específica de ilicitude, que é o caso da devolução de valores recebidos indevidamente a título de gratificação pela dedicação exclusiva à universidade. A referência empírica deste estudo é a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Nesta universidade é significativo o número de docentes que incorre nesse ilícito, bem como o montante de recursos a serem devolvidos. Conforme dados do Departamento de Administração de Pessoal, até 31 de outubro de 2015, 51% dos processos de ressarcimento ao erário em tramitação se referiam ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva, representando um valor de mais de 3,4 milhões de reais. A partir da análise dos procedimentos adotados nesta tramitação, será avaliada a conveniência de modificações que a aperfeiçoem, visando à maior celeridade e correção dos atos administrativos, assegurando assim o uso ótimo dos recursos públicos.

I – O regime de trabalho docente de 40 horas com dedicação exclusiva (DE): regulamentação vigente

O descumprimento das condições do regime de dedicação exclusiva - DE, que dá origem ao processo de reposição ao erário, é configurado a partir da legislação que regulamenta este regime.

Conforme o artigo 20 da Lei nº 12.772/2012, que dispõe sobre o Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal:

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

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

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

O regime de DE veda ao docente o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada. As exceções estão previstas no artigo 21 da Lei nº 12.772/2012:

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

I - remuneração de cargos de direção ou funções de confiança;

II - retribuição por participação em comissões julgadoras ou verificadoras relacionadas ao ensino, pesquisa ou extensão, quando for o caso;

III - bolsas de ensino, pesquisa, extensão ou de estímulo à inovação pagas por agências oficiais de fomento ou organismos internacionais amparadas por ato, tratado ou convenção internacional;

IV - bolsa pelo desempenho de atividades de formação de professores da educação básica, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil ou de outros programas oficiais de formação de professores;

V - bolsa para qualificação docente, paga por agências oficiais de fomento ou organismos nacionais e internacionais congêneres;

VI - direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação própria, e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica, nos termos do [art. 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#);

VII - outras hipóteses de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, pagas pelas IFE, nos termos de regulamentação de seus órgãos colegiados superiores;

VIII - retribuição pecuniária, na forma de pro labore ou cachê pago diretamente ao docente por ente distinto da IFE, pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente;

IX - Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, de que trata o [art. 76-A da Lei nº 8.112, de 1990](#);

X - Função Comissionada de Coordenação de Curso - FCC, de que trata o [art. 7º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012](#);

XI - retribuição pecuniária, em caráter eventual, por trabalho prestado no âmbito de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão, na forma da [Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994](#); e

XII - retribuição pecuniária por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente,

inclusive em polos de inovação tecnológica, devidamente autorizada pela IFE de acordo com suas regras.

§ 1º Considera-se esporádica a participação remunerada nas atividades descritas no inciso VIII do caput, autorizada pela IFE, que, no total, não exceda 30 (trinta) horas anuais.

§ 2º Os limites de valor e condições de pagamento das bolsas e remunerações referidas neste artigo, na ausência de disposição específica na legislação própria, serão fixados em normas da IFE.

§ 3º O pagamento da retribuição pecuniária de que trata o inciso XI do caput será divulgado na forma do [art. 4º-A da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994](#).

§ 4º As atividades de que tratam os incisos XI e XII do caput não excederão, computadas isoladamente ou em conjunto, a 120 h (cento e vinte horas) anuais, ressalvada a situação de excepcionalidade a ser justificada e previamente aprovada pelo Conselho Superior da IFE, que poderá autorizar o acréscimo de até 120 h (cento e vinte horas) exclusivamente para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Esta lei expandiu a regulamentação inicialmente detalhada no Decreto nº 94.664, de 1987, que aprovou o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos:

Art. 14. O Professor da carreira do Magistério Superior será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - dedicação exclusiva, com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos diários completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada;

(...)

§ 1º No regime de dedicação exclusiva admitir-se-á:

a) participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de Magistério;

b) participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionadas com o ensino ou a pesquisa;

c) percepção de direitos autorais ou correlatos;

d) colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente.

Conforme determinado no caput do artigo 21 da Lei nº 12.772, de 2012, cada universidade deve regulamentar as condições e critérios da prestação de serviços por seus servidores. Aí se inclui o grupo de docentes enquadrados no

regime de trabalho de dedicação exclusiva. Na UFMG, a Resolução Complementar nº 10 de 30/11/1995, aprovada pelo órgão máximo deliberativo da UFMG - o Conselho Universitário, estabelece os critérios para prestação de serviços no âmbito da UFMG. A Resolução nº 10/1995 estabelece as condições em que o docente em DE pode exercer outras atividades. Destacam-se os seguintes artigos:

Art. 2º A prestação de serviços deverá ser aprovada, acompanhada e avaliada pela Câmara Departamental e pelo Colegiado Superior da Unidade ou respectivo Conselho Diretor, conforme o caso, sendo considerada parte integrante da atividade do servidor, sem prejuízo das demais atividades acadêmicas e funcionais.

(...)

§ 2º A carga horária anual dedicada à prestação de serviços não poderá ultrapassar, em média, 8 (oito) horas semanais.

§ 3º As atividades de prestação de serviços poderão ser exercidas gratuitamente ou mediante pagamento.

(...)

Art. 3º A prestação de serviços deverá ser formalizada através de projeto.

(...)

Art. 7º Em nenhuma hipótese a prestação de serviços de docentes e servidores técnicos e administrativos poderá originar vínculo empregatício com o contratante ou interveniente ou a incorporação de quaisquer vantagens ou direitos em relação à Universidade.

Para que seja feita a caracterização e admissibilidade do ilícito de descumprimento do regime de dedicação exclusiva (DE) é necessário que se faça uma análise minuciosa da legislação vigente, que apresenta um rol claro e taxativo quanto às permissões e vedações ao docente que se encontra neste regime de trabalho. A partir do momento em que o docente entra em exercício na universidade no regime de dedicação exclusiva, ele está ciente de que deve observar tais regras e impedimentos.

O controle sobre o trabalho docente se concretiza conforme disposto no artigo 12 da Resolução 10/95:

Art. 12 Caberá à Reitoria, através de suas instâncias assessoras, elaborar mecanismos de controle interno para o acompanhamento da prestação de serviços.

Parágrafo único – As Pró - Reitorias Acadêmicas, a CPPD e a CPPTA, atuando de forma articulada, elaborarão relatório anual sobre a atividade de prestação de serviços na Universidade, nos seus aspectos acadêmicos, para conhecimento da comunidade universitária e para apreciação pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e Conselho Universitário.

Além dos relatórios anuais de atividades, não há outra forma de controle sobre as atividades desenvolvidas pelo docente a não ser os procedimentos previstos na Resolução nº 10/95. Entretanto, conforme a Resolução Complementar nº 02/2014, as câmaras departamentais ou estruturas equivalentes são responsáveis por acompanhar o cumprimento do regime de trabalho do docente. Tais controles, no entanto, não têm sido suficientes para prevenir a ocorrência de casos de descumprimento das normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva por docentes lotados em diferentes unidades acadêmicas da UFMG.

O próximo capítulo abordará as formas de denúncia do ilícito de descumprimento do DE, como são elas apuradas e admitidas para fins de instauração do processo administrativo de ressarcimento ao erário e as etapas da tramitação dessa modalidade de processo na Universidade Federal de Minas Gerais.

CAPÍTULO 3 – Regulamentação e procedimentos do processo de reposição ao erário

I – Etapas de tramitação - da denúncia e do juízo de admissibilidade do ilícito de descumprimento do regime de dedicação exclusiva

Inicialmente, os pedidos de apuração de presumível descumprimento das normas que regulamentam o regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva - DE são enviados ao Reitor. As fontes desses pedidos são denúncias anônimas e solicitações de apuração encaminhadas pela Controladoria Geral da União / MG (CGU/MG) e pelo Ministério Público Federal (MPF). O Reitor, por sua vez, encaminha estas solicitações de apuração a setor específico da Pró-Reitoria de Recursos Humanos, a Unidade Seccional de Correição – USEC, para que seja investigada a admissibilidade da denúncia, conforme procedimentos regulamentados pelo Direito Administrativo e pela Controladoria Geral da União. Para a obtenção de evidências que fundamentem o juízo de admissibilidade da denúncia, a USEC utiliza os procedimentos cabíveis no processo de Sindicância Investigatória, regulamentados pela CGU.

Como acima esclarecido, a USEC é um setor da Administração Central da UFMG, subordinada à Pró-Reitoria de Recursos Humanos. Foi criada pela Portaria nº 95, de 07 de agosto de 2013, do Reitor da Universidade. Este setor assumiu as atribuições da antiga Comissão Permanente de Acumulação de Cargos, Empregos, Funções e Proventos (COPAC). Sua organização e funcionamento seguem as determinações do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que regulamentou a criação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. A USEC tem a atribuição de coordenar as atividades e iniciativas relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades no âmbito da UFMG, decorrentes de comportamento de seus servidores, visando a assegurar o permanente respeito aos padrões éticos que devem reger o serviço público. O foco principal de seu trabalho é a avaliação da correção do cumprimento das normas que regulamentam os diferentes regimes de trabalho aceitos no serviço público federal.

Em relação às ações visando a assegurar a correção no cumprimento dos regimes de trabalho docente, a Administração Central da UFMG possui um controle interno precário. Este controle é feito de forma descentralizada pelas Câmaras Departamentais ou estruturas equivalentes de cada unidade acadêmica. Esta modalidade de gestão de pessoal dificulta as ações preventivas da USEC no que se refere à ocorrência do ilícito de descumprimento do regime de dedicação exclusiva pelos docentes, pois não há um fluxo regular de informações entre esses órgãos da administração universitária.

No que tange à apuração de irregularidades de descumprimento do regime de DE, a USEC instaura processo de sindicância investigatória para cada caso. Trata-se de procedimento admitido pela Controladoria Geral da União que não tem caráter disciplinar, isto é, não prevê depoimentos dos envolvidos, indicição, contraditório e ampla defesa. A USEC analisa cada denúncia, verificando a admissibilidade do ilícito à luz da legislação vigente, já citada no capítulo 2 deste estudo, e mediante outros procedimentos investigatórios próprios.

Caso a apuração comprove que houve o cometimento do ilícito pelo servidor, o processo é encaminhado ao (à) Pró-Reitor (a) de Recursos Humanos ou ao Reitor, conforme o caso, acompanhado de parecer conclusivo, informando o período em que ocorreu a irregularidade, com a recomendação de abertura do processo administrativo de ressarcimento ao erário e de outras providências cabíveis. O (a) Pró-Reitor (a) de Recursos Humanos ou o (a) Reitor (a) encaminha este processo ao Departamento de Administração de Pessoal - DAP para que sejam adotados os procedimentos necessários ao ressarcimento dos valores, ou, se for o caso, determinado o arquivamento do processo.

II – Processo administrativo de ressarcimento de valores ao erário: legislação vigente

Uma vez solicitada a abertura de processo administrativo de reposição ao erário ao Departamento de Administração de Pessoal - DAP, são adotados os procedimentos legais a ele pertinentes. Note-se que tais procedimentos aplicam-se a

todas as modalidades de situações em que se impõe o ressarcimento de valores recebidos indevidamente. Não são exclusivos do caso de ressarcimento em razão de descumprimento do regime de dedicação exclusiva. O processo administrativo de reposição ao erário possui embasamento legal nos artigos 46 e 47 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União, autarquias e fundações públicas. Estes artigos estão assim redigidos:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão.

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela.

§ 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição.

Art. 47. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito.

Parágrafo único. A não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa.

Além disso, destacam-se também a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Esta lei determina de forma geral os procedimentos a serem seguidos nos processos administrativos, independentemente de seu tipo. Os artigos 1º e 2º deste instrumento normativo estão assim redigidos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

(...)

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Em consonância com os dispositivos legais anteriormente citados, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG publicou a Orientação Normativa (ON) nº 05, de 21 de fevereiro de 2013 (ANEXO I), que estabeleceu os procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, em processos de reposição de valores ao erário. Essa ON impõe prática complexa, que exige cautela e atenção no cumprimento dos procedimentos, pois garante ao interessado os princípios do

contraditório e da ampla defesa, assegurando a utilização dos meios e recursos admitidos no direito administrativo. Além disso, o processo é demorado, tendo em vista que é necessário o envio de notificação (ões) ao servidor que, por sua vez, pode apresentar recurso administrativo que será analisado no âmbito das instâncias recursais da Universidade, conforme os ritos e prazos previstos nesse dispositivo legal.

Por fim, conforme disposto no Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN nº 44, de 13 de janeiro de 2014, há etapas a seguir no trâmite administrativo quando o gestor se deparar com a existência de indícios de pagamento indevido. Este parecer inclui as determinações reproduzidas abaixo:

(a) verificada a existência de indícios de pagamento indevido, o gestor sempre deverá instaurar um processo administrativo que vise à reposição ao erário, e notificar o interessado para apresentação de manifestação escrita, oportunizando-lhe, em consequência, o exercício do contraditório e da ampla defesa;

(b) com ou sem manifestação, o gestor deverá emitir sua decisão, sempre fundamentadamente;

(c) após a decisão, o interessado deverá ser novamente notificado, para tomar ciência e interpor, se for o caso, recurso;

(d) não havendo interposição de recurso, ou exauridas as instâncias recursais, o gestor poderá adotar uma das seguintes alternativas:

i) se não houver autorização legal para a constituição do crédito e a cobrança administrativa, os autos do processo administrativo deverão ser encaminhados à unidade da PGU competente, para fins de ajuizamento de ação judicial de conhecimento; ou

ii) se houver autorização legal para a constituição do crédito e cobrança administrativa, deverá notificar o interessado para que seja efetuada a reposição ao erário do valor apurado, mediante GRU ou desconto em folha de pagamento; e

(e) na hipótese “ii” da alínea anterior (quando há autorização legal para constituição do crédito), se não houver pagamento, ou se por algum motivo restar impossibilitado o desconto em folha de pagamento, os autos do processo administrativo deverão ser encaminhados à unidade da PGFN competente, para fins de inscrição em Dívida Ativa da União - DAU e ajuizamento de futura execução fiscal.

Em conformidade com os procedimentos dispostos na ON nº 05, de 2013 e os demais dispositivos legais acima citados, o DAP elaborou um fluxo de tarefas no encaminhamento do processo de reposição ao erário, descrito no Anexo II. No

âmbito interno do DAP, a Divisão de Análise de Processos - DANP é o setor responsável pela abertura e acompanhamento da tramitação dos processos de reposição de valores ao erário na UFMG. Para melhor entendimento da estruturação e funcionamento desta divisão, ela será descrita no próximo tópico.

III – Organização e funcionamento da Divisão de Análise de Processos - DANP

A Divisão de Análise de Processos - DANP é o setor do DAP responsável pelo acompanhamento da tramitação dos processos de reposição ao erário na UFMG. Suas atribuições são a seguir detalhadas:

- 1) Instruir e analisar processos administrativos relativos à aplicação da legislação de pessoal, quanto aos seguintes aspectos da carreira dos servidores lotados na UFMG:
 - Adicional Noturno;
 - Adicional por Serviço Extraordinário;
 - Ajuda de Custo;
 - Afastamento “do” e “no” país;
 - Afastamento para servir a outro Órgão (Cessão);
 - Afastamento para programa de formação;
 - Alteração e Manutenção de regime de docentes;
 - Alteração e Manutenção de regime de médicos;
 - Demissão;
 - Desconto Indevido de Consignatárias;
 - Designação de dependentes para fins de pensão e de plano de saúde;
 - Estágio Probatório de docentes;
 - Exclusão por falecimento;
 - Exoneração de cargo efetivo e de cargo em comissão;
 - Exoneração por motivo de desistência do Estágio Probatório;
 - Horário especial para servidor estudante e servidor portador de deficiência;
 - Licença para capacitação;
 - Licença para tratar de interesses particulares;

- Licença por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro;
 - Nomeação para cargo em comissão;
 - Processos administrativos de reposição ao erário e regularização cadastral;
 - Processo Administrativo de Recuperação de créditos;
 - Redução e Reversão de jornada;
 - Reintegração (informação sobre direitos);
 - Rescisão de contrato de professor substituto;
 - Substituição de Cargo em Comissão;
 - Vacância por posse em cargo inacumulável.
- 2) Elaborar atos administrativos para concessão de direitos e vantagens aos servidores da UFMG;
- 3) Atender a outros Órgãos do Poder Público, aí incluídas as administrações de Prefeituras e de Estados, no que se refere aos aspectos citados em processos específicos.

Atualmente o quantitativo de servidores na DANP e a divisão de tarefas/funções entre eles estão configurados da seguinte forma:

- Total de 11 (onze) colaboradores, sendo que 2 (dois) são gestores da Divisão, 4 (quatro) atuam exclusivamente na rotina de reposição de valores ao erário, 4 (quatro) atuam nas demais rotinas de análise de processos, 1 (um) atua na rotina de Recuperação de Crédito, que é uma modalidade de reposição ao erário para pessoas que não possuem mais vínculo com a UFMG.

Cabe destacar que, atualmente, a maioria dos servidores que lida com os processos de ressarcimento é formada por recém-admitidos na universidade ou no setor. Assim sendo, têm pouco tempo de experiência nestas atividades. Além disso, não há um gestor exclusivamente dedicado à coordenação e gerenciamento das rotinas próprias desses processos.

O próximo tópico descreve essas rotinas no âmbito do DAP e da DANP.

IV – Processo de reposição ao erário: normas e procedimentos em processos de ressarcimento decorrentes de descumprimento das normas do regime de dedicação exclusiva

Uma vez comprovado o ilícito de descumprimento das normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva, cabe ao DAP e à DANP dar andamento à cobrança dos valores pagos indevidamente a título de gratificação pela dedicação exclusiva à UFMG. Segue-se a análise da tramitação do processo administrativo de reposição ao erário, tal como desenvolvida no Departamento de Administração de Pessoal da UFMG. Para facilitar o entendimento e simplificar a descrição de procedimentos, são a seguir listadas as siglas das divisões do DAP envolvidas na tramitação desse processo:

DANP – Divisão de Análise de Processos

DPAG – Divisão de Pagamento

DAAD – Divisão de Apoio Administrativo

DIRG – Diretoria Geral

DARQ – Divisão de Arquivo

DCAD – Divisão de Cadastro

DAPP – Divisão de Aposentadoria e Pensão

AAJU – Assessoria de Ações Judiciais

Em conformidade com a legislação vigente, já citada, esse processo se desenvolve nas etapas, abaixo detalhadas, cada uma com procedimentos próprios.

1) Abertura do processo no Sistema de Controle de Processos - CPAV: a DANP anexa o parecer do(a) Pró-Reitor(a) de Recursos Humanos, emitido após análise de relatório final do caso, elaborado pela USEC. O setor elabora um Relatório Preliminar e solicita à DPAG que efetue o cálculo do débito. A DPAG, por sua vez, anexa as fichas financeiras de todo o período em que houve o recebimento indevido de valores de gratificação de dedicação exclusiva, bem como a planilha de débito

com os cálculos detalhados. Todos estes documentos são encaminhados à DAAD para a abertura do processo de reposição ao erário no sistema CPAV.

2) Instauração do processo: A DANP elabora a nota técnica, a notificação inicial ao docente e providencia a assinatura da DIRG nestes documentos. Conforme artigo 4º da Orientação Normativa nº 05, citada, a nota técnica é um documento que contém a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos que evidenciam o pagamento indevido de parcelas remuneratórias, bem como o demonstrativo dos valores a serem ressarcidos ao erário. Já a notificação inicial constitui o primeiro documento enviado ao interessado, informando sobre a apuração do ilícito e concedendo o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da sua ciência, para manifestação escrita. Após o recolhimento destas assinaturas, são realizadas as seguintes atividades: junta-se ao processo a nota técnica original e cópia da notificação inicial. Os documentos que compõem o processo nesta etapa são encaminhados ao interessado pelo correio, mediante Aviso de Recebimento (AR). São eles: a notificação original, a cópia da nota técnica e a planilha de débito.

3) Certificação de que a notificação inicial foi devidamente recebida: caso ocorra a devolução do AR ou o protocolo esteja sem a ciência do interessado são tomadas as seguintes providências: confirmação do endereço correto do interessado no AR, no Protocolo e no sistema SIAPE; elaboração das correções necessárias e solicitação à DAAD de novo envio da documentação ao interessado. Se ainda assim o interessado não tiver tomado ciência da documentação, deve-se solicitar orientação à Diretoria da DANP quanto a outras providências a serem tomadas. Caso o interessado tiver sido formalmente notificado, deve-se juntar ao processo o AR ou protocolo de recebimento dos documentos e aguardar sua manifestação escrita, caso ainda não tenha sido apresentada.

4) Apresentação da Manifestação Escrita pelo interessado: conforme a situação, cabe à DANP encaminhar providências bem especificadas, conforme abaixo esclarecido:

4.1) Não houve manifestação do interessado ou solicitação de cópia do processo no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência do processo: elaboração da minuta da decisão, em 1ª instância, sobre o ressarcimento, e encaminhamento à DIRG para análise e assinatura.

4.2) Houve manifestação do interessado, autorizando o pagamento integral do débito por meio de Guia de Recolhimento da União - GRU ou parcelamento do débito em folha de pagamento: solicitação à DPAG de emissão da GRU ou inclusão do parcelamento na folha de pagamento do mês especificado. O comprovante pertinente, conforme a opção feita pelo interessado, deverá ser anexado ao processo. Posteriormente, a DANP elabora a notificação para encaminhamento da GRU ao interessado, providencia uma cópia dela e a junta ao processo. A via original, juntamente com a GRU, é encaminhada ao interessado pelo correio, com AR. Caso o interessado tenha optado pelo parcelamento em folha, a DANP elabora informação que fundamenta a determinação do arquivamento do processo na DARQ.

4.3) Houve manifestação do interessado opondo-se à reposição ao erário: a DANP analisa criteriosamente a manifestação escrita, manifestando-se sobre cada argumento apresentado pelo interessado. Após análise, quando couber, são solicitados esclarecimentos às divisões e departamentos pertinentes, tais como DPAG, DCAD, DAPP, USEC e outros que se revelarem pertinentes na tramitação do processo. Uma vez recebidos os esclarecimentos, a DANP providencia a elaboração e minuta da decisão fundamentada e a encaminha à DIRG para análise e assinatura.

5) Emissão da decisão em 1ª instância pela DIRG: neste caso, a DANP providencia a cópia da decisão, junta a mesma ao processo e envia ao interessado a decisão original e outros documentos pertinentes, tais como planilhas de débitos e pareceres dos setores consultados.

6) Encaminhamento da decisão em 1ª Instância ao interessado: caso ocorra a devolução do AR ou não conste do protocolo a ciência do interessado, são realizadas as seguintes tarefas: confirmação do endereço correto do interessado no AR, no Protocolo e no sistema SIAPE; são feitas as correções necessárias e se solicita à DAAD o novo envio da documentação ao interessado. Se o interessado tiver sido formalmente notificado, deve juntar-se ao processo o AR ou protocolo de recebimento dos documentos e aguardar a interposição de recurso administrativo, caso este ainda não tenha sido apresentado.

7) Apresentação de Recurso Administrativo pelo interessado: a DANP deve executar as atividades descritas abaixo, conforme a situação.

7.1) O interessado foi notificado e não apresentou recurso administrativo: solicitação à DPAG de emissão da Guia de Recolhimento à União (GRU) e juntada da mesma ao processo. Posteriormente, a DANP deverá elaborar a notificação para encaminhamento da GRU ao interessado, informando sobre a possibilidade de parcelamento do débito; providencia-se a assinatura da DIRG na notificação e uma cópia dela para juntada ao processo. Estes documentos são encaminhados ao interessado por correio, com AR, nas vias originais, juntamente com a GRU.

7.2) O interessado foi notificado e apresentou recurso administrativo: se o recurso não envolver novos argumentos em relação à manifestação escrita já analisada, a DANP deve elaborar as minutas de Informação e Decisão Final e encaminhar à DIRG para assinatura e aprovação. Uma vez devolvidos os documentos pela DIRG, estes devem ser encaminhados ao (a) Pró-Reitor (a) de Recursos Humanos para análise e assinatura. Se o recurso envolver novos argumentos em relação à manifestação escrita já analisada, a DANP deverá solicitar novos esclarecimentos às divisões e departamentos pertinentes, tais como DPAG, DCAD, DAPP, USEC e outros setores que forem pertinentes ao processo. Uma vez recebidos os esclarecimentos, a DANP deverá seguir os mesmos procedimentos já citados no caso de recursos que não envolvam novos argumentos.

8) Emissão de Decisão Final pelo (a) Pró-Reitor (a) de Recursos Humanos: a DANP solicita à DPAG a impressão da GRU; elabora notificação ao interessado encaminhando a Decisão Final e a GRU; informa sobre a possibilidade de parcelamento do débito; anexa a cópia da notificação e decisão final ao processo e encaminha ao interessado a notificação e decisão final, nas vias originais, e a GRU, se for o caso.

9) Encaminhamento de Decisão final ao interessado: neste caso, a DANP executará as atividades, conforme cada situação descrita abaixo.

9.1) O interessado não foi notificado da decisão: confirmação do endereço correto do interessado no AR, no Protocolo e no sistema SIAPE; feitas as correções necessárias e a solicitação à DAAD de novo envio da documentação ao interessado.

9.2) O interessado foi formalmente notificado da decisão: deve-se juntar ao processo o AR ou protocolo do recebimento da notificação e aguardar a apresentação do comprovante de pagamento da GRU ou a solicitação expressa de parcelamento do débito.

9.3) O interessado foi formalmente notificado da decisão e não quitou a GRU nem solicitou o parcelamento do débito: a DANP elabora a notificação, comunicando ao interessado a inclusão do parcelamento do débito na folha de seu pagamento; providencia a assinatura da DIRG na notificação e anexa a cópia do documento ao processo; encaminha ao interessado a notificação original e solicita à DPAG a inclusão do parcelamento na folha de pagamento do interessado, a partir do mês especificado.

9.4) O interessado foi notificado e apresentou o comprovante de pagamento da GRU: a DANP junta a cópia do comprovante de pagamento da GRU ao processo; solicita a confirmação do pagamento ao Departamento de Contabilidade e Finanças – DCF. Essa confirmação é feita pelo DCF por meio de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. A ela será anexada tela do sistema que comprova a efetiva quitação do débito. Posteriormente, a DANP elabora ofício comunicando ao interessado a extinção do processo, providencia a assinatura da Diretoria da DANP no ofício, junta ao processo uma cópia do mesmo e envia o original ao interessado. Por fim, a DANP encaminha à DPAG a planilha de débito e a cópia da tela do sistema SIAFI.

9.5) O interessado foi notificado e apresentou pedido de parcelamento do débito: a DANP junta ao processo o pedido de parcelamento do servidor, solicita à DPAG o parcelamento do débito e, após a inclusão do mesmo no sistema, elabora informação recomendando o arquivamento do processo, providencia a assinatura da DIRG, anexa o documento ao processo e o encaminha à DARQ, para arquivamento.

10) Encaminhamento de Ofício de extinção do débito ao interessado: caso o servidor não tenha sido formalmente notificado da extinção/conclusão do processo, deve-se confirmar se o endereço do interessado está correto no AR, no Protocolo e no sistema SIAPE; efetuar as correções necessárias e solicitar à DAAD o novo envio da documentação ao interessado. Caso o servidor tenha sido notificado, deve-se juntar o AR ou o protocolo de recebimento do documento ao processo, elaborar

informação recomendando o arquivamento do processo, providenciar a assinatura da Diretoria da DANP na informação e encaminhar o processo à DARQ, para arquivamento.

Além das fases citadas, podem ocorrer situações atípicas, que demandam iniciativas da DANP, conforme descrito abaixo.

- O interessado apresentou documentação, alegando existir decisão judicial que impede o andamento do processo, o que não foi cadastrado no Sistema de Ações Judiciais - SAJ: cabe digitalizar a sentença protocolada pelo interessado, que é enviada à AAJU via email, para consulta junto à Procuradoria Federal na UFMG - PF/UFMG. Cópia deste email é anexada ao processo. Caso o processo já tenha sido encaminhado a algum setor para providências, solicita-se a imediata suspensão dos procedimentos administrativos e se aguarda o pronunciamento final da PF/UFMG.
- O interessado solicitou cópia do inteiro teor do Processo Administrativo: junta-se a cópia do pedido ao processo, que é encaminhado à DAAD para digitalização. Após a devolução do processo, a DANP comunica ao interessado, via e-mail, que a cópia está disponível e anexa cópia deste e-mail ao processo.

Por meio desta descrição dos procedimentos de tramitação dos processos administrativos de reposição ao erário, concluiu-se que se trata de uma tarefa complexa, trabalhosa, que demanda muita atenção e dedicação dos servidores que dela cuidam, para que tudo seja feito em conformidade com a legislação e que se garanta efetivamente ao interessado o exercício dos direitos de contraditório e da ampla defesa.

Conforme dados de outubro de 2015, havia na DANP 724 (setecentos e vinte e quatro) processos de ressarcimento de valores ao erário, sendo que 26 (vinte e seis) deles possuem como objeto o descumprimento do regime de dedicação exclusiva. Apesar do quantitativo desta modalidade de processos representar menos de 4% dos processos em andamento na DANP, os valores previstos de reposição ao erário deles decorrentes representava mais de 50% do total de valores a serem ressarcidos.

V – A contribuição da Assessoria Técnica e da Divisão de Apoio Administrativo

A Assessoria Técnica do DAP - ASST tem colaborado com a DANP, atuando no aperfeiçoamento de procedimentos relativos ao processo administrativo de reposição ao erário, bem como na coordenação das atividades de orientação aos servidores da DANP que atuam nesses processos. A ASST padronizou procedimentos administrativos, desde a classificação e organização dos processos de reposição, modelos de notas técnicas, ofícios e notificações, até a elaboração de controles da tramitação dos processos instaurados, com registro de todas as etapas e o monitoramento da fase em que cada processo se encontra. A partir desse controle, realizado em uma planilha eletrônica, é possível identificar cada processo em andamento na DANP, em que fase ele se encontra, as ações que precisam ser encaminhadas, considerando os prazos e procedimentos legais vigentes.

Além disso, a Divisão de Apoio Administrativo – DAAD coordena a elaboração de proposta de um sistema de reposição ao erário, que será uma ferramenta de gerenciamento e controle desta modalidade de processo administrativo. O sistema em estudo possibilitará que cada divisão envolvida nas rotinas de ressarcimento ao erário registre as providências tomadas em tempo real. Desta forma, haverá maior controle sobre o andamento dos processos de reposição ao erário, sendo possível a geração de relatórios com dados quantitativos importantes para a gestão de pessoal, tais como quantidade desta modalidade de processos, os valores a serem ressarcidos, conforme cada modalidade de pagamento indevido, e a quantidade de processos por fase em que se encontrem. Dessa forma, as informações estarão mais acessíveis aos servidores e gestores envolvidos nessa rotina, facilitando tanto a execução das atividades a ela relacionadas, quanto o acompanhamento e monitoramento desses processos administrativos no âmbito do Departamento de Administração de Pessoal.

No próximo capítulo, são apresentadas propostas de intervenção de forma a estimular a prevenção da ocorrência do ilícito de descumprimento do regime de dedicação exclusiva, e a melhoria de processos internos no âmbito do Departamento de Administração de Pessoal, referidos a esta modalidade de ilícito.

CAPÍTULO 4 – Regime de trabalho docente – quarenta horas com dedicação exclusiva: propostas para evitar o descumprimento de suas normas

Levando em conta as informações sistematizadas até aqui, verifica-se que os processos de reposição ao erário referentes ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva merecem uma atenção especial, devido à sua complexidade e ao impacto financeiro que geram para a administração da universidade. Em geral, são quantias significativas que precisam ser ressarcidas à UFMG, visando a se assegurar os princípios da moralidade, legalidade e eficiência neste ramo especial do serviço público.

Conforme disposto no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2013 da UFMG, “o principal objetivo do regime de dedicação exclusiva é assegurar comprometimento com a instituição no sentido de fortalecer o ensino, a pesquisa e a extensão, resguardando o ambiente universitário de interesses econômicos imediatos e, na UFMG, é um valor cultural dos mais caros à comunidade universitária. ” Portanto, é evidente a importância de a instituição intensificar sua atuação preventiva, por meio da melhoria do controle interno sobre o cumprimento das normas deste regime de trabalho docente. Agindo preventivamente, a Universidade contribui para evitar a incidência de novos casos e sua eventual reincidência. Trata-se de dever fundamentado nos princípios da moralidade e da legalidade, que devem orientar o serviço público em todas as suas esferas.

Por outro lado, é essencial que a instituição busque a melhoria dos seus processos de trabalho. No aspecto que interessa neste trabalho, vale a pena pensar sobre as formas de tornar mais rápidas e eficientes as rotinas do processo de reposição de valores ao erário público. O princípio da eficiência baseia-se na visão gerencial da Administração. Foi introduzido em nosso ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional 19/1998, no contexto da Reforma Administrativa, idealizada pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A eficiência está associada à melhor forma de utilização dos recursos pela máquina pública, buscando sua otimização, tendo em vista que os recursos são escassos para a realização de todas as demandas dos cidadãos e de prioridades governamentais.

Nos próximos itens são detalhadas propostas de mudança nos procedimentos próprios dos processos de ressarcimento ao erário e de prevenção do descumprimento das normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva.

I – Intensificação do controle do cumprimento das normas do regime de dedicação exclusiva

Conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) e disponíveis no site da UFMG, em outubro de 2015, mais de 87% dos docentes pertenciam ao regime de trabalho de dedicação exclusiva. Além disso, como já citado no capítulo 3, mais da metade dos processos de reposição ao erário na Universidade são decorrentes do descumprimento das normas deste regime. Diante disso, é essencial que a Universidade aprimore as ações preventivas, destinadas a garantir o correto cumprimento das normas deste regime de trabalho.

Apesar do número expressivo de docentes enquadrados neste regime de trabalho e do número de casos de descumprimento do regime de DE, os controles vigentes na UFMG não são suficientes para evitar ou minimizar a ocorrência de tal ilícito. O docente que descumpra as condições do regime de DE pode continuar neste regime ao longo do processo de ressarcimento ao erário e após a quitação do débito, tendo em vista que esse processo administrativo não possui caráter punitivo. Após o encerramento do processo de reposição, não há monitoramento do comportamento posterior do docente.

Como sugestão de sensibilização dos docentes para as características deste regime de trabalho, sugere-se campanha de divulgação e conscientização de docentes e demais servidores. Os pontos a destacar seriam os seguintes: 1) custos dos processos para a Universidade; 2) as consequências financeiras para os docentes que descumprirem tais regras; 3) a importância de zelar pela moralidade administrativa; 4) o impacto negativo deste ilícito no regular funcionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Esse trabalho de conscientização pode ter início no momento em que o docente é empossado. Sugere-se a elaboração de

uma cartilha explicando todas as permissões e vedações próprias regime do trabalho de 40 horas semanais com dedicação exclusiva. Além da entrega desta cartilha, seria importante que o docente assinasse um termo de compromisso e responsabilidade tomando ciência das consequências diante de um eventual descumprimento das regras que regulamentam esse regime de trabalho.

Outra proposta de prevenção ao ilícito tem como alvo as unidades em que há maior incidência de descumprimento do regime de dedicação exclusiva. Conforme disposto no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2013 da UFMG, elaborado pela CGU-MG, a partir do cruzamento entre as bases de dados de sistemas corporativos, de consulta a sítios eletrônicos na internet, e de circularizações de informações, verificou-se que de um total de 355 professores em regime de dedicação exclusiva da amostra selecionada, 164 (46%) possuíam outra atividade remunerada, incorrendo no descumprimento do regime. Deste total de docentes, a maioria está lotada na Faculdade de Medicina (133 docentes) e o restante nas Faculdades de Direito e de Odontologia. Sugere-se que estas unidades acadêmicas sejam consideradas prioritárias na divulgação da cartilha elaborada. Os novos docentes lotados nessas unidades acadêmicas deveriam receber a cartilha no momento da posse.

Outra sugestão de ação preventiva seria a implementação de um controle interno periódico, visando a verificar a ocorrência de possíveis infrações no cumprimento do regime de trabalho de dedicação exclusiva. Nesta linha de atuação, é importante impor-se o preenchimento anual do formulário de Acumulação de Cargos, Empregos e Funções, em que o docente declara se possui ou não outros vínculos fora da Administração Pública. O ideal é que esse controle seja feito pela Administração Central. Na elaboração de ações específicas de controle, seria importante consultar os setores envolvidos na apuração de ilícitos de descumprimento de DE e na tramitação dos processos de reposição ao erário de valores recebidos indevidamente, a fim de se identificar as características dos contextos de ocorrência deste tipo de ilícito.

É essencial que se faça um estudo mais detalhado de como devem ser elaboradas e implantadas estas medidas. Sua importância é evidente, tendo em vista o quantitativo de docentes que se encontra no regime de dedicação exclusiva

na UFMG e o impacto positivo que tais medidas podem gerar para a correção do funcionamento da instituição. Estas propostas precisam ser implantadas de forma a ser um meio efetivo na prevenção da ocorrência desta modalidade de ilícito na Universidade.

II – Alteração na estrutura interna do Departamento de Administração de Pessoal

A complexidade no trâmite dos processos administrativos de reposição de valores ao erário, aliada à deficiência na capacitação de servidores acarreta a lentidão em sua tramitação. Além disso, não há uma estrutura física e um gestor exclusivamente dedicado a esta rotina, o que tende a tornar o trabalho mais ineficiente. O mesmo gestor é responsável pela supervisão de outras tantas rotinas, que têm trâmite diferente do que é próprio dos processos de reposição ao erário. Uma diferença relevante é a seguinte: enquanto as demais rotinas são descentralizadas, pois cada unidade acadêmica ou servidor solicita a abertura destes processos, a rotina de ressarcimento ao erário ocorre de forma centralizada, no âmbito na Administração Central da Universidade.

Em relação ao processo de trabalho de ressarcimento, que é atribuição da DANP, o corpo de servidores do setor responsável pela abertura e tramitação dos processos administrativos de reposição de valores ao erário é insuficiente. Além disso, não possui formação ou capacitação necessária para atender a contento as exigências contidas na Orientação Normativa Nº 5, de 21/02/2013. Assim sendo, impõe-se a revisão do dimensionamento do quadro de servidores, bem como da política de capacitação dos servidores responsáveis pela tramitação dos procedimentos administrativos referidos a ressarcimento de valores ao erário.

Nesta perspectiva, propõe-se a elaboração de dois estudos. O primeiro abrangeria o diagnóstico das necessidades e demandas de recursos humanos da DANP, de forma a incrementar o quantitativo de servidores lotados no setor. O segundo estudo identificaria as necessidades de capacitação dos servidores desta divisão DANP, relacionadas à legislação sobre regimes de trabalho e procedimentos relacionados à reposição de valores ao erário.

Por fim, sugere-se a criação de uma nova divisão/setor no Departamento de Administração de Pessoal, com a exclusiva atribuição de cuidar de processos de reposição ao erário de valores devidos por servidores ativos, inativos, pensionistas, bem como por pessoas que não possuem mais nenhum vínculo com a instituição, que é o caso da Recuperação de Crédito. Esse novo setor seria composto pelos servidores que já atuam com essa rotina na DANP. Teria um gestor exclusivamente dedicado a esta rotina, o que possibilitaria melhor gerenciamento dos processos de reposição ao erário na Universidade. Além disso, um gestor dedicado teria mais tempo para pensar em melhorias nos processos de trabalho, de forma a tornar essa tarefa mais rápida e eficiente. Conforme a necessidade identificada por meio de diagnóstico bem conduzido, o quantitativo ideal de servidores seria dimensionado. Haveria um plano especial de capacitação para tais servidores.

A partir da implementação destas medidas ou de parte delas espera-se que a instituição consiga aperfeiçoar o processo de trabalho de reposição de valores ao erário, com ganhos em eficiência e em produtividade dos recursos públicos alocados na UFMG.

CAPÍTULO 5 – Considerações Finais

O estudo elaborado justifica a ênfase à adoção das medidas propostas relativas à diminuição da incidência do descumprimento das normas que regulamentam o regime de dedicação exclusiva e às mudanças no processo de trabalho de ressarcimento de valores devidos ao erário. Como se procurou ressaltar, por meio destas mudanças pretende-se aumentar a responsabilidade dos docentes enquadrados no regime de dedicação exclusiva no que se refere ao cumprimento de suas normas e obter ganhos de eficiência e agilidade na tramitação de processos de ressarcimento ao erário em geral.

Para que tais medidas sejam implementadas na UFMG, é necessário que a Administração Central as valorize e crie as condições de sua implementação. Uma dificuldade que pode surgir é que o próprio regime de dedicação exclusiva é objeto de polêmica na Universidade. Sua adoção e defesa envolve questões políticas e culturais. Maior controle sobre o regime pode gerar insatisfação na comunidade acadêmica. De qualquer forma, deve-se ponderar os prós e contras de medidas de controle mais rígidas, a fim de se avaliar os impactos de medidas desta natureza. No entanto, não se pode negar que a ocorrência destes ilícitos tem impactos negativos para a Universidade, acarretando em prejuízos financeiros e acadêmicos.

Este trabalho teve também como objetivo estimular a reflexão e a conscientização sobre o assunto. É importante que os gestores entendam a complexidade do processo de ressarcimento e quais os impactos da incidência do descumprimento de dedicação exclusiva para a instituição.

O ressarcimento de valores ao erário e o descumprimento do regime de dedicação exclusiva são aspectos importantes da gestão universitária, alvos de auditorias permanentes da Controladoria Geral da União – CGU. Note-se que algumas propostas de diretivas administrativas apresentadas neste trabalho se inspiraram em sugestões do Relatório de Auditoria Anual de Contas da UFMG do ano de 2013. A CGU salienta a importância da intensificação dos controles internos na Universidade, bem como a necessidade de aumentar a capacitação dos servidores que atuam nesta rotina devido à complexidade do tema. Os auditores externos sugerem que se faça um melhor dimensionamento do quantitativo de servidores responsáveis por esse processo administrativo.

A partir de um posicionamento mais ativo sobre o tema, a Universidade estará favorecendo a prevenção. As medidas propostas podem contribuir para evitar novos questionamentos dos órgãos de controle. A quantidade de processos e valores a serem ressarcidos aos cofres da instituição em razão do descumprimento da dedicação exclusiva, fortaleceria as atividades de ensino, pesquisa e extensão e zelaria pelos princípios da legalidade, moralidade administrativa e eficiência, valores preconizados no serviço público. São ganhos relevantes para a instituição que merecem ser levados em conta pela Administração Central da Universidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual do Processo Administrativo Disciplinar** CGU 2015, de Novembro de 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad.pdf>. Acesso em: 13/10/2015.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO / MG. **Relatório de Auditoria Anual de Contas da UFMG** - Exercício de 2013, de 23 de Julho de 2014. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201407313.pdf>. Acesso em: 25/02/2016.

BRASIL. **Decreto nº 94.664/1987**, de 23 de julho de 1987. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 24 de jul. 1987.

BRASIL. **Lei nº 8.112/90**, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 237, 12 de dez. 1990, Seção 1, p. 1-12.

BRASIL. **Lei nº 12.772/2012**, de 28 de dezembro de 2012. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 251, 31 de dez. 2012, seção 1, p. 1-20.

BRASIL. **Lei nº 9784/1999**, de 29 de janeiro de 1999. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 21, 01 de fev. 1999, Seção 1, p. 1-5.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Orientação Normativa nº 05/2013**, de 21 de fevereiro de 2013. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 36, 22 de fev. 2013, Seção 1, p. 107-108.

BRASIL. PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Parecer PGFN nº 44/2014**, de 13 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/442014>. Acesso em: 16/02/2016.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Resolução UFMG nº 10/1995** do Conselho Universitário, de 30 de novembro de 1995, que estabelece os critérios para a prestação de serviços no âmbito da UFMG.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Resolução Complementar UFMG nº 02/2014** do Conselho Universitário, de 10 de junho de 2014, que dispõe sobre regimes de trabalho docente; encargos docentes; concessão, reversão de classe e alteração de regime de trabalho de vaga de magistério da carreira de Magistério Federal da UFMG.

ANEXO I – Orientação Normativa MPOG nº 05, de 2013.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2013

Estabelece os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, para a reposição de valores ao Erário.

A SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o inciso III do art. 23 do Anexo I do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, considerando a necessidade de promover a melhoria da qualidade dos gastos da folha de pagamento dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, e tendo em vista o disposto nos arts. 46, 47 e 121 a 126 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, resolve:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Estabelecer os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, para a reposição ao Erário de valores recebidos indevidamente por servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil.

Art. 2º Deverá ser instaurado processo administrativo, de ofício ou por iniciativa do interessado, sempre que houver indícios de pagamento indevido de valores por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, aos servidores, aposentados e beneficiários de pensão civil.

Art. 3º O processo administrativo que vise à reposição de valores ao Erário será regido pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

§1º Será assegurado ao interessado o direito de acompanhar o processo, pessoalmente ou por intermédio de procurador, ter ciência da tramitação, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos, desde que recolhidas as respectivas custas, ressalvados os dados e os documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

§ 2º Caberá ao interessado a prova dos fatos que alegar.

§ 3º Quando o interessado declarar que determinados fatos e dados estão registrados em documentos existentes no próprio órgão ou entidade responsável pelo

processo, em outro órgão ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional ou em empresas estatais dependentes, o órgão ou entidade competente para a instrução promoverá, de ofício, a obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

§4º Não estarão sujeitos à reposição ao Erário os valores recebidos de boa-fé pelo servidor, aposentado ou beneficiário de pensão civil, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da administração pública.

§5º Na hipótese de dúvida quanto ao reconhecimento da boa-fé alegada pelo interessado, ou a respeito da incidência dos institutos da prescrição ou decadência, o dirigente de recursos humanos poderá submeter o processo administrativo à análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico.

CAPÍTULO II

DA REPOSIÇÃO AO ERÁRIO

Seção I

Instauração do processo administrativo

Art. 4º O dirigente de recursos humanos deverá elaborar nota técnica, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos que evidenciem o pagamento indevido de parcelas remuneratórias ou indenizatórias, bem como o demonstrativo dos valores a serem ressarcidos ao Erário.

Art. 5º Após elaboração da nota técnica, caberá ao dirigente de recursos humanos instaurar o processo administrativo de que trata o art. 2º.

Art. 6º O servidor, aposentado ou beneficiário de pensão civil deverá ser notificado, na forma da Seção II deste Capítulo, e terá o prazo de quinze dias consecutivos, contados de sua ciência, para apresentar manifestação escrita.

Art. 7º Transcorrido o prazo de quinze dias, com ou sem a manifestação do interessado, o dirigente de recursos humanos deverá emitir decisão, devidamente fundamentada, nos autos do processo, e dar ciência ao interessado, concedendo-lhe o prazo de dez dias para recorrer, nos termos do art. 10 desta Orientação Normativa.

Art. 8º Não havendo interposição de recurso ou exauridas as instâncias recursais, o dirigente de recursos humanos notificará o interessado para que seja efetuada a reposição do valor apurado no prazo máximo de trinta dias, mediante Guia de Recolhimento à União - GRU, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Parágrafo único. As reposições poderão ser parceladas, a pedido do interessado, por intermédio de desconto em folha de pagamento.

Seção II

Da notificação para o processo de ressarcimento ao Erário

Art. 9º A notificação para o processo de reposição ao erário, na forma do Anexo a esta Orientação Normativa, deverá conter:

- I - a identificação do servidor, aposentado ou beneficiário de pensão civil;
- II - o nome do órgão ou entidade ao qual o servidor, aposentado ou instituidor de pensão civil estiver vinculado;
- III - o objeto da notificação e o número do respectivo processo administrativo;
- IV - a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos pertinentes;
- V - a memória de cálculo descritiva dos valores identificados como pagos indevidamente, por meio do SIAPE, observada a prescrição quinquenal, quando for o caso;
- VI - a cópia da nota técnica que identificou indícios de pagamentos de valores indevidos ao interessado; e
- VII - o prazo para a apresentação da manifestação escrita.

§ 1º A notificação do servidor deverá ser feita preferencialmente de modo pessoal, por livro de protocolo.

§ 2º Em caso de impossibilidade de notificação na forma do § 1º, o servidor poderá ser notificado por via postal, com aviso de recebimento - AR.

§ 3º A notificação dos aposentados e dos beneficiários de pensão civil será feita por via postal, com aviso de recebimento - AR.

§ 4º Quando o servidor, aposentado ou beneficiário de pensão civil não for localizado, a notificação será feita por meio de publicação em jornal de grande circulação ou no Diário Oficial da União.

Seção II

Do Recurso

Art.10. Caberá recurso, na forma dos arts. 56 a 65 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, da decisão do dirigente de recursos humanos do órgão ou entidade do SIPEC.

§ 1º O recurso tramitará por duas instâncias administrativas.

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

Art. 11. Em nenhuma hipótese, o órgão central do SIPEC constituirá instância recursal de processos administrativos com vistas à reposição ao Erário de que trata esta Orientação Normativa.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. Os órgãos e entidades que utilizam o SIAPE para o processamento da folha de pagamento deverão encaminhar à Auditoria de Recursos Humanos do órgão central do

SIPEC, até o dia 15 de janeiro de cada ano, relatório que contenha a relação de processos instaurados para a reposição de valores ao Erário, bem como a demonstração dos valores efetivamente ressarcidos e dos valores cujo pagamento foi dispensado, com fundamento no § 4º do art. 3º, para fins de acompanhamento e controle.

Art. 13. A responsabilidade daquele que tenha dado causa ao pagamento indevido será apurada por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e penal.

Art. 14. A omissão do dirigente de recursos humanos no cumprimento desta Orientação Normativa ensejará sua responsabilização administrativa, civil e penal.

Art. 15. Esta Orientação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO

Este texto não substitui o publicado no DOU de 22/03/2013, seção I, pág. 107

Vide Anexo no DOU de 22/03/2013, seção I, pág. 108

ANEXO II – Fluxo de Tarefas – Reposição ao Erário (ON 05/2013)

