



**ICPD – INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

LUCIANO ROSA VICENTE

**O IMPACTO DOS INSTRUMENTOS DESBUROCRATIZANTES NA CELERIDADE
PROCESSUAL DA CORREGEDORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.**

**BRASÍLIA
2021**

LUCIANO ROSA VICENTE

**O IMPACTO DOS INSTRUMENTOS DESBUROCRATIZANTES NA CELERIDADE
PROCESSUAL DA CORREGEDORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Lúcio Dezan

**BRASÍLIA
2021**

LUCIANO ROSA VICENTE

**O IMPACTO DOS INSTRUMENTOS DESBUROCRATIZANTES NA CELERIDADE
PROCESSUAL DA CORREGEDORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília.

BRASÍLIA, 24 DE NOVEMBRO DE 2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sandro Lúcio Dezan
Orientador

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona
Membro Interno

Prof. Dr. Leonardo Costa de Paula
Membro Externo

Agradecimentos

Apresento esta dissertação agradecido a:

Deus, por permitir minha existência, evolução e chegada até aqui;

Meus pais Nilda e Neri, pela dedicação na minha criação e a constante orientação de que somente estudando seria possível sair daquela situação pouco confortável;

Fernanda, vulgo Almira, minha irmã e melhor amiga, pela torcida sincera por minha felicidade; pelas muitas horas de conversa telefônica nas tardes de domingo, nas quais sempre ouviu atenta meus projetos na vida e na academia, mesmo sem ter 1g de interesse por Direito;

Meu tio João Volceí Vicente, pelo carinho que sempre me brindou e pela oportunidade do primeiro emprego, aos 13 anos, que abriu as portas para as oportunidades seguintes, como esta.

Sandro Dezan, meu orientador, de rara intelectualidade e doçura, por me aceitar como orientando; pela condução nessa jornada, com atenção e gentileza ímpares; por ser uma fonte de inspiração permanente na sua forma de ser e de tratar as pessoas;

Marcelo Varella, coordenador do PPGD, pela atenção e cordialidade, pois desde quando eu ainda era aluno da graduação noutra instituição sempre respondeu minhas perguntas no e-mail sobre o PPGD, com lhaneza e celeridade que me impressionaram, já que nem me conhecia;

Aos amigos da Secretaria do PPGD, símbolos de eficiência e profissionalismo, pela atenção, gentileza e rapidez com que sempre me atenderam, sem deixar nenhuma demanda minha pendente, nem dúvidas por esclarecer;

Érika de Castro, pelo carinho, respeito e leitura sempre atenta e interessada da minha ainda pouco musculosa obra acadêmica;

Edilene Teixeira, talentosa, bela e dedicada professora na minha graduação, que sempre acreditou e incentivou minha jornada acadêmica, com troca de ideias invariavelmente produtivas e construtivas;

Leandro Okada Xavier da Silva, pela amizade sincera e a solidária doação da sua biblioteca sobre Direito Disciplinar quando se despediu da Coger-RFB, deixando saudade; pelas generosas trocas de ideias sobre a vida e as sugestões de abordagens na pesquisa da dissertação;

Marcos Salles Teixeira, pelo solidário e amigável compartilhamento de ideias e sugestões; por facilitar minha vida profissional e acadêmica com o seu monumental “Anotações sobre PAD”, cuja evolução acompanho atento desde 2006;

Bruno Miguel Drude, pelas orientações atenciosas e cordiais sobre como se preparar para o ingresso num PPGD e o que esperar dele.

Lista de abreviaturas

AEC- Análise Econômica do Direito

CF- Constituição Federal

CGU- Corregedoria-Geral da União

CI- Comissão de Inquérito

Codis- Coordenação Disciplinar

Coger- Corregedoria

Coger-INSS- Corregedoria do Instituto Nacional de Seguridade Social

Coger-ME- Corregedoria do Ministério da Economia

Coger-PF- Corregedoria da Polícia Federal

Coger-PRF- Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal

Coger-RFB- Corregedoria da Receita Federal do Brasil

Diaco- Divisão de Análise Correcional

Divid- Divisão de Investigação Disciplinar

Dires- Divisão de Responsabilização de Entidades Privadas

Escor- Escritório de Corregedoria

GNC- Grupo Nacional de Comissões

GNI- Grupo Nacional de Investigação

GNP- Grupo Nacional de Pareceristas

IN- Instrução Normativa

JAD- Juízo de Admissibilidade

ManCor- Manual de Corregedoria

PAD- Processo Administrativo Disciplinar

PCI- Procedimento Correcional Investigativo

Sejuc- Serviço de Acompanhamento Judicial e Controle

Sinpa- Sindicância Patrimonial

SisCor-PEF- Sistema Correcional do Poder Executivo Federal

TAC- Termo de Ajustamento de Conduta

TCA- Termo Circunstanciado Administrativo

TxRec- Taxa de Recorribilidade

TxRev- Taxa de Reversibilidade

Resumo

Entre 2006 e 2019 introduziram-se no Sistema Correccional do Poder Executivo Federal alguns instrumentos voltados à desburocratização e aceleração processual. Este estudo tratou dos reflexos desses instrumentos na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB), com o objetivo de descobrir o quanto eles foram efetivos. O estudo justificou-se porque a celeridade processual é uma preocupação da administração pública e da sociedade, pois para concretizar a melhor justiça é importante que ela não tarde. A pesquisa foi aplicada, descritiva, explicativa, quantitativa, qualitativa e empírica, com os frutos colhidos na videira do “Painel Correição em Dados” da CGU, nos “Relatórios de Desempenho” da Coger-RFB, na normatização de regência, na jurisprudência, na doutrina, em consultas a órgãos públicos e em análises processuais. Iniciou-se comparando a celeridade processual da Coger-RFB com outras unidades correccionais, constatando-se que seus processos são os mais morosos do grupo analisado e os menos revertidos judicialmente. Daí se inferiu que conduz seus processos com maior segurança jurídica, por isso se elaborou um método para aferir a influência da condução processual com maior segurança jurídica na agilidade dos processos. Estudaram-se as ferramentas desburocratizantes e seus reflexos no galope processual, medindo o tempo de tramitação dos processos antes e depois das medidas, concluindo-se que trouxeram outros benefícios, mas não agilidade. Essa conclusão motivou a investigar na prática as razões da morosidade processual na Coger-RFB, em análise dos seus 34 PAD's mais demorados entre 2018 e 2020, para identificar por que se divorciaram de suas marchas céleres, e em seguida apresentaram-se dez sugestões para enfrentar o problema. Como se estudou a celeridade processual na Coger-RFB, abrem-se portas para investigações noutras corregedorias e estudos comparativos com outros países.

Palavras-chave: Sistema Correccional do Poder Executivo Federal. Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Processo administrativo disciplinar. Instrumentos desburocratizantes. Impactos. Celeridade processual.

Abstract

Between 2006 and 2019, some instruments aimed at reducing bureaucracy and speeding up procedures were introduced into the Correctional System of the Federal Executive Branch. This study dealt with the effects of these instruments on the procedural speed of the Internal Revenue Service of Brazil (Coger-RFB), with the aim of discovering how effective they were. The study was justified because procedural speed is a concern of the Public Administration and society, because to achieve the best justice, it is important that it is not too late. The research was applied, descriptive, explanatory, quantitative, qualitative and empirical, with the fruits collected in the vine of the "Correction in Data Panel" of the CGU, in the "Performance Reports" of the Coger-RFB, in the regency standardization, in the jurisprudence, in doctrine, in consultations with public bodies and in procedural analyses. It began by comparing the procedural speed of Coger-RFB with other correctional units, noting that its processes are the most time consuming in the analyzed group and the least judicially reversed. Hence, it was inferred that it conducts its processes with greater legal certainty, which is why a method was developed to measure the influence of procedural conduction with greater legal certainty on the agility of the processes. We studied the bureaucratic tools and their effects on the procedural gallop, measuring the processing time of the processes before and after the measures, concluding that they brought other benefits, but not agility. This conclusion motivated us to investigate in practice the reasons for the procedural delays at Coger-RFB, analyzing its 34 PAD's that took longer between 2018 and 2020, to identify why they divorced from their speedy marches, and then ten suggestions for face the problem. As the speed of proceedings was studied at Coger-RFB, the doors are opened for investigations in other internal affairs offices and comparative studies with other countries.

Keywords: Correctional System of the Federal Executive Power. Internal Revenue Service of Brazil. Disciplinary administrative process. Debureaucratizing instruments. Impacts. Procedural speed.

Sumário

Introdução	1
1. As características do PAD, a estrutura do SisCor-PEF, da CGU e da Coger/RFB	11
1.1 As Características do PAD	13
1.2 A Estrutura do SisCor-PEF, da CGU e da Coger-RFB	16
2. O panorama da celeridade processual no SisCor-PEF	22
2.1 Tempo médio de duração dos PAD's	25
2.2 Análise comparativa do tempo total médio de duração dos PAD's	29
Conclusões do capítulo	34
3. A influência da segurança jurídica na celeridade processual	36
3.1 As taxas de reversibilidade do SisCor-PEF e suas principais unidades correcionais	37
3.2 Método para aferir a influência da segurança jurídica na celeridade processual	40
Conclusões do capítulo	45
4. O impacto do aprofundamento do JAD na celeridade processual da Coger-RFB	48
4.1 Os filtros processuais do Judiciário	48
4.2 O JAD como principal filtro processual da Coger-RFB: conceitos	50
4.3 Histórico, objetivos e resultados do JAD na Coger-RFB	53
4.4 Metodologia e resultados do JAD na celeridade processual da Coger-RFB	58
Conclusões do capítulo	62
5. O impacto do TCA e do TAC na prescrição das advertências e na celeridade processual da Coger-RFB	65
5.1 Os métodos alternativos de solução de conflitos no Judiciário	65
5.2 O TCA: histórico, objetivos e resultados	66
5.3 O TAC: histórico, conceitos e objetivos	71
5.4 Os reflexos do TAC na celeridade processual da Coger-RFB	75
5.5 A (im) possibilidade jurídica de substituir punições por soluções alternativas sem previsão legal	79
Conclusões do capítulo	86
6. Motivos da “timidez” do TAC na Coger-RFB	88
6.1 O erro escusável como instrumento para arquivamento de processos	92

6.2 A ausência de ilicitude material como instrumento para arquivar processos	95
6.3 Resultados encontrados sobre erro escusável e ausência de ilicitude material	99
Conclusões do capítulo	100
7. O reflexo das videoconferências e da limitação de deslocamentos na celeridade processual da Coger-RFB	103
7.1 A videoconferência como instrumento de aceleração e economia processual	104
7.2 O reflexo da limitação dos gastos com deslocamentos na celeridade processual	111
Conclusões do capítulo	116
8. Análise dos PAD's da Coger-RFB com maior tempo de duração	118
8.1 A Teoria Geral do Processo, o modelo de escrituração e outras causas estruturais da morosidade processual na Coger-RFB	118
8.2 Análise prática das causas da morosidade processual na Coger-RFB	126
Conclusões do capítulo	130
9. Dez sugestões de práticas processuais para enfrentar a morosidade dos PAD's na Coger-RFB	132
Conclusões do capítulo	151
Conclusões da Dissertação	153
Referências	160

Introdução

No século VI A.C Heráclito já dizia que ninguém entra duas vezes na água do mesmo rio, para expressar a ideia de que tudo está em permanente transformação, em constante desenvolvimento. Einstein também refletiu sobre a importância de avançar sempre: “a vida é igual a andar de bicicleta: para manter o equilíbrio é preciso se manter em movimento”.

A administração pública brasileira seguiu esse fluxo evolutivo para hoje configurar a *interface* entre o Estado e a sociedade, tendo como primeira missão dar respostas às demandas sociais. A principal função do aparato administrativo estatal é receber os influxos e estímulos da sociedade, decodificá-los e oferecer respostas que satisfaçam as necessidades que brotam do cenário social¹.

No cenário da administração pública, a evolução da processualística disciplinar do Poder Executivo Federal foi a primeira motivação deste estudo, pois entre seus avanços percebe-se um salto quando se compara a Lei nº 1.711/52², que regeu os servidores públicos civis da União até 1990, com a Lei nº 8.112/90³ (Estatuto), que os dirigiu a partir dali. Isso ocorreu por influência da Constituição de 1988⁴, a Constituição Cidadã, ou Constituição Coragem, nas palavras de Ulisses Guimarães.

Foi um salto porque as Cartas anteriores, no § 16 do art. 150 da Constituição de 1967⁵ e no § 25 do art. 141 da Constituição de 1946⁶, garantiam o direito ao contraditório somente no processo penal, conseqüentemente, a Lei nº 1.711/52 também não o agasalhava, prevendo apenas a ampla defesa no processo administrativo disciplinar (PAD)⁷, mas parcialmente,

¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais*. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

² BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Brasília. Publicada no DOU de 11/11/1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 03/12/2020.

³ _____. 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. Publicada no DOU de 19/4/1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acessado em 03/12/2020.

⁴ _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03/12/2020.

⁵ _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 03/12/2020.

⁶ _____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasília. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 03/12/2020.

⁷ Segundo o art. 148 do Estatuto atual, PAD é “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

precedendo somente a aplicação de suspensões superiores a trinta dias e penas expulsivas⁸. O Estatuto que o antecedeu era ainda mais autoritário, receitando o PAD apenas para apurar as infrações puníveis com demissão⁹.

Nos termos do Estatuto de 1952, antecessor do atual, as penalidades de repreensão, multa e suspensão até trinta dias poderiam ser aplicadas inquisitorialmente, sem a participação do servidor na apuração¹⁰. Escrito de outra forma, o texto daquele Estatuto permitia a aplicação dessas penas discricionariamente, sem a participação do acusado e sem processo¹¹.

Eis que veio a Carta de Outubro para garantir o direito ao contraditório também na esfera administrativa, e o novo Estatuto, dois anos depois, seguiu no mesmo fluxo. Nesse eito, embora o Estatuto ainda tenha muitas lacunas, até porque sua vocação não é regular o procedimento disciplinar, a presença daquele princípio representou um grande avanço na processualística disciplinar, repousando no regaço do art. 153: “o inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa [...]”.

Já a ampla defesa, que autoriza usar todos os meios permitidos no Direito, está prevista, também, no parágrafo único do art. 116 e na cabeça dos arts. 143, 153 e 156 do Estatuto, e do art. 2º da Lei nº 9.784/99¹². No mesmo passo, o contraditório permite ao acusado participar dos atos processuais, apresentando a sua versão dos fatos e dialogando processualmente com a comissão de inquérito (CI), porque é nesse diálogo que se cristaliza o Direito.

O PAD com contraditório, permitindo aos destinatários da ação administrativa influir na decisão final, marca a passagem do primado da autoridade para o primado do consenso¹³. Nesse giro, se em sua origem o Direito Administrativo se traduzia numa normatividade marcada pelas ideias de parcialidade e desigualdade, sua evolução histórica revelou um incremento significativo da “vertente garantista”, caracterizada por meios e instrumentos de controle progressivos da atividade administrativa pelos cidadãos¹⁴.

8 Lei nº 1711/52. Art. 217 [...] Parágrafo único. O processo precederá a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.

9 Decreto-Lei nº 1.713/39. Art. 246. [...] Parágrafo único. O processo administrativo precederá sempre a demissão do funcionário.

10 CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957, p. 223-224.

11 TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Publicado no sítio eletrônico da CGU. Versão de agosto de 2020, p. 565. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad.pdf>>. Acesso em 03 dez. 2020.

12 BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública Federal. Brasília. Publicada no DOU de 01/02/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em 03/12/2020.

13 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 141.

14 BINENBOJM. Op. cit., p. 18.

As linhas até aqui escritas são uma contextualização histórica da processualística disciplinar brasileira, importante na apresentação desta pesquisa, que trata da política correcional do Poder Executivo Federal e dos instrumentos utilizados nos últimos anos para desburocratizar¹⁵ o sistema correcional e acelerar a tramitação dos PAD's, buscando atender aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo, num itinerário que será percorrido com o olhar voltado aos resultados da Corregedoria da RFB (Coger-RFB).

A experiência na atividade correcional demonstra que essa preocupação do SisCor-PEF com a celeridade processual, motor desta pesquisa, justifica-se pelas variadas repercussões negativas que a longa demora dos PAD's causa, como por exemplo:

- I. A percepção de ineficiência do serviço público e a exposição à crítica por descumprimento do comando do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição de 1988;
- II. Exposição dos membros das CI's a maiores riscos de desgastes internos e com o servidor acusado, que sofre a pressão psicológica de talvez perder seu cargo público, comprometendo seu sustento e da família, além de toda a sua história profissional no serviço público;
- III. Propicia mais tempo para defesas menos escrupulosas engendrar estratégias protelatórias;
- IV. Aumenta o risco de prescrição da punibilidade;
- V. Dá azo a alegações de supostos abusos de autoridade e nulidade;
- VI. Prejudica a credibilidade do sistema correcional;
- VII. Fragiliza o efeito punitivo no acusado e o didático-preventivo no corpo funcional;
- VIII. Fomenta indevida percepção de impunidade administrativa;
- IX. Gera custos materiais pelo prologado uso da escassa força de trabalho em um mesmo caso e custos imateriais na vida pessoal e funcional do servidor;
- X. Dificulta as diligências gerenciais em favor de dotar o sistema correcional com mais recursos e estrutura.

Este estudo parte dessas premissas para tratar do Direito Administrativo Disciplinar, no solo da atividade correcional do Poder Executivo Federal, que se ocupa de apurar as infrações disciplinares dos servidores públicos federais. Essa apuração é feita com vários instrumentos e o principal deles é o PAD, que permite ao servidor defender-se antes da punição.

Conforme mencionado, a primeira motivação deste trabalho foi a percepção da grande evolução da processualística disciplinar do Poder Executivo Federal, pois enquanto até 1990

¹⁵ Neste estudo, “desburocratizar” tem o sentido de eliminar ou diminuir a excessiva formalidade e rígida rotina exigidas nos trâmites processuais e procedimentais, simplificando-os e agilizando-os.

não havia previsão legal sequer de contraditório nos PAD's, com ampla defesa apenas parcial, hoje há um SisCor-PEF focado em resultados.

Os aludidos resultados foram a segunda motivação desta pesquisa e referem-se ao tempo de duração dos PAD's, que todos os órgãos do SisCor-PEF tentam reduzir, orquestrados pela CGU. Para isso, a CGU vem criando instrumentos voltados à agilização da tramitação processual e desburocratização do sistema, daí brotando o *problema da pesquisa: quais foram os resultados desses instrumentos na celeridade processual da Coger-RFB?*

Segundo Robert Kaplan e David Norton, criadores da metodologia de gestão estratégica chamada de *Balanced Scorecard*, “o que não é medido, não é gerenciado”. A ideia é que a gerência de qualquer instituição ou projeto depende de parâmetros e métricas bem estabelecidos¹⁶. Esse raciocínio revela a *justificativa deste estudo, que medirá os resultados daqueles instrumentos desburocratizantes na celeridade dos PAD's na Coger-RFB para avaliar seus níveis de eficiência*¹⁷.

Para compreender os problemas acessórios e os objetivos da investigação, é necessário antes visitar cada um dos instrumentos implementados de 2006 a 2019:

- O aprofundamento do juízo de admissibilidade (JAD)¹⁸, a partir de 2006;
- A criação do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA)¹⁹, em 2009;
- A autorização do uso de videoconferências nos atos processuais²⁰, em 2011;
- A publicação do Decreto nº 7.689/2012, que impôs condições mais rígidas para as viagens a serviço dos servidores do PEF;
- O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)²¹, em 2017, ampliado em 2019²².

16 GICO JR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. *Taxa de Recorribilidade, Taxa de Reversibilidade e eficiência judicial*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Volume 14, nº 1/2019, p. 2. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31820>>. Acesso em 14/6/2021.

¹⁷ A eficiência mencionada ao longo de todo o texto refere-se à virtude de ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios.

¹⁸ Conforme o art. 9º da Instrução Normativa CGU nº 14, de 14/11/2018, JAD é o ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, fundamentadamente, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional”, podendo-se valer de pareceres técnicos subsidiários para sua decisão.

¹⁹ Segundo o art. 1º da Instrução Normativa CGU nº 4, de 17/02/2009, o TCA deveria ser utilizado nos casos de extravio ou dano a bem público causado culposamente e que implicasse em prejuízo de até R\$ 8.000,00. A intenção era desburocratizar as apurações, reduzindo o grande volume das prescrições das advertências e liberando mão de obra para o trabalhar nos PAD's mais complexos.

²⁰ A Instrução Normativa CGU nº 12, de 01/11/2011, autorizou a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, assegurados os direitos ao contraditório e à ampla defesa.

²¹ De acordo com o art. 1º da Instrução Normativa CGU nº 2, de 30/5/2017, o TAC poderia ser celebrado em substituição à potencial penalidade de advertência. A intenção era a mesma do seu antecessor TCA: desburocratizar as apurações, reduzindo o grande volume das prescrições das advertências e liberando mão de obra para trabalhar nos PAD's mais complexos.

²² A Instrução Normativa CGU nº 17, de 20/12/2019, ampliou a abrangência do TAC possibilitando a sua celebração em substituição às potenciais penalidades de suspensão até 30 dias.

O aprofundamento do JAD não partiu originariamente da CGU, foi iniciativa da Coger-RFB, que desde 2006 passou a dedicar-se mais a essa fase processual, e o Decreto nº 7.689/2012 foi uma medida da Presidência da República para reduzir os gastos públicos, que também se abordará nesta pesquisa, no tocante à redução de gastos na Coger-RFB.

A preocupação do Estado com os gastos públicos é permanente, de forma que para equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais ascendentes e pela limitação de recursos disponíveis, é necessária a melhoria da gestão dos recursos públicos, isto é, buscar a eficiência do gasto, possibilitando fazer mais com o mesmo volume de recursos financeiros²³.

Agora que já floresceram informações suficientes para se compreender o *objetivo geral desta dissertação*, é chegada a hora de apresentá-lo: *descobrir qual foi o resultado de cada um dos instrumentos mencionados na aceleração dos PAD's da Coger-RFB*.

É importante descobrir esses resultados, porque numa mirada mais ampliada a consolidação dos ideais do Estado de Direito e de Estado Social, considerados instrumentos essenciais da promoção do bem-estar e do desenvolvimento, clamam pelo efetivo desenvolvimento de modelos de gestão pública para resultados²⁴. Nesse traçado, *os objetivos específicos deste trabalho foram sete, buscando descobrir:*

I. Qual o panorama da celeridade processual no SisCor-PEF e nas principais Corregedorias que o integram, e como a Coger-RFB está posicionada nesse quadro (capítulo 2). A primeira hipótese era que está bem-posicionada, porque é uma Corregedoria antiga e bem estruturada. A segunda, era que a sua boa estrutura não refletiu na celeridade processual.

II. Em que medida um caderno probatório com maior grau de segurança jurídica²⁵ pode afetar a celeridade processual (capítulo 3). A primeira hipótese era que são métricas independentes e não se relacionam. A segunda, era que estão relacionadas, afetando-se mutuamente em escala inversamente proporcional: quanto maior a segurança jurídica na condução do PAD, menor a celeridade processual.

²³ MAIA, Alexandre et al. *A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo*. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 32: Qualidade do gasto público II. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORTANCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-PUBLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PRATICAS-PARA-ALCANCAR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>. Acesso em 03/9/2021.

²⁴ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Instituto Publix, 2010, p. 13. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_governanca_resultados_administracao_publica.pdf. Acesso em 03/9/2021.

²⁵ Afere-se a segurança jurídica dos PAD's no índice de reversibilidade judicial das punições disciplinares aplicadas administrativamente, sendo maior a segurança jurídica quanto menores forem os índices de reversibilidade, numa relação inversamente proporcional.

III. Qual foi o impacto do aprofundamento do JAD na aceleração dos PAD's (capítulo 4). A primeira hipótese era que houve aceleração, porque muitos atos investigativos passaram a ser feitos antes da sua instauração, inquisitorialmente, acelerando a sua tramitação. A segunda, era que não acelerou os PAD's, porque a investigação prévia mais profunda não refletiu na fase seguinte, com contraditório e ampla defesa.

IV. Qual foi o reflexo do TCA e do TAC na aceleração dos PAD's e na prescrição das advertências (capítulo 5). A primeira hipótese era que eles impactaram positivamente, porque os acordos substituíram as advertências e liberaram mão de obra para conduzir os processos instaurados, que assim tramitaram mais rapidamente. A segunda, era que a dupla não impactou na prescrição das advertências, nem na celeridade processual, porque a nova força de trabalho não produziu o esperado e a celeridade manteve-se estável.

V. Os motivos do pouco uso do TAC na Coger-RFB (capítulo 6). A primeira hipótese era que a quantidade de denúncias sobre infrações leves que mereceriam o TAC é tão pequena quanto o número de acordos celebrados. A segunda, era que sendo facultativa a sua celebração, a Coger-RFB optou por seguir aplicando advertências e suspensões até 30 dias. A Terceira, era que a Coger-RFB tenha uma visão alargada do “erro escusável” e da “ausência de ilicitude material”, utilizando-os para arquivar os processos em substituição ao TAC.

VI. O reflexo das videoconferências e da limitação de deslocamentos na celeridade processual da Coger-RFB (capítulo 7). A primeira hipótese era que seu uso colaborou para a aceleração, porque o tempo gasto nos deslocamentos passou a ser empregado na prática de atos processuais, facilitando as oitivas de testemunhas e acusados localizados longe da sede das CI's. A segunda, era que a ferramenta pouco impactou na aceleração dos PAD's, pois o tempo economizado nos deslocamentos foi desviado para outras tarefas ou desperdiçado.

VII. Quais os motivos práticos da morosidade processual da Coger-RFB (capítulo 8). A primeira hipótese era a dependência de outros órgãos intervenientes no inquérito, em perícias médicas ou policiais, avaliações imobiliárias e quebras de sigilos bancários ou telefônicos, por exemplo. A segunda, era que se trata de razões internas das comissões de inquérito, relacionadas aos procedimentos que adotam na condução do apuratório. Após descobrir os motivos da morosidade, apresentaram-se dez medidas práticas para combatê-la (capítulo 9).

No tocante à *metodologia utilizada*, as pesquisas podem classificar-se a partir: 1) dos objetivos buscados, em exploratória, descritiva e explicativa; 2) dos procedimentos utilizados,

em bibliográfica, documental e experimental; 3) da sua natureza, em básica e aplicada; e 4) da forma de abordagem do problema, em quantitativa e qualitativa²⁶.

No molde dessa classificação, quanto aos objetivos a pesquisa foi exploratória, porque há poucos dados disponíveis e inexistem estudos publicados sobre o impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual de PAD's.

A pesquisa também foi descritiva, porque descreveu as características de cada unidade correcional investigada e os indicadores da tramitação de cada fase dos seus processos. Como investigaram-se os porquês da morosidade processual da Coger-RFB, tratou-se, também, de uma pesquisa explicativa.

Quanto aos procedimentos, a investigação foi bibliográfica, porque a maior parte do seu referencial teórico foram fontes já publicadas, como livros, artigos, normas e decisões judiciais²⁷. No que se refere à natureza, a pesquisa foi aplicada, buscando gerar conhecimento para a aplicação prática e dirigida à solução de problemas anteriormente definidos²⁸.

Relativamente à forma de abordagem do problema, foi uma pesquisa quantitativa, pois visou a traduzir em números as informações, classificá-las e analisá-las, usando técnicas estatísticas²⁹, e porque se pretendeu quantificar o impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual do SisCor-PEF.

No tocante às técnicas de pesquisa, usou-se a técnica de documentação indireta³⁰, a partir de fontes de dados coletados por terceiros, mais especificamente o Painel da CGU e os relatórios gerenciais da Coger-RFB. Esses relatórios são ferramentas gerenciais que a Coger-RFB elabora anualmente para mensurar e apresentar seu desempenho.

Como os referidos relatórios são de uso interno, estão publicados apenas na intranet da RFB e disponível apenas aos servidores do órgão, por isso se solicitou autorização ao seu corregedor-geral para utilizá-los nesta pesquisa, e ele gentilmente deferiu por escrito.

O caminho eletrônico para chegar aos dados do Painel da CGU foram: acesso ao *site* <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>>; “iniciar”; “agentes públicos”; “processos”; “tempo médio de processo”; “tempo médio disciplinar”, para acessar os tempos

²⁶ ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1993, pp. 71-72.

²⁷ KÖCHE, José Carlos. *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa*. 14. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 122.

²⁸ SANTOS, Izequias Estevam. *Manual de Métodos e Técnicas de Pesquisa Científica*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 132.

²⁹ BOAVENTURA, Edivaldo M. *Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese*. São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 182.

³⁰ SANTOS, Op. cit., p. 119.

processuais totais (JAD + PAD); e “tempo médio do processo”, para acessar os tempos de tramitação dos PAD’s propriamente ditos, com contraditório e ampla defesa. Os filtros utilizados foram: tipo de processo (PAD); anos investigados; e corregedoria investigada.

Operacionalmente, o estudo se desenvolveu, basicamente, em duas etapas: a primeira amparou-se na base de dados da CGU e da Coger-RFB, na doutrina, jurisprudência e normatização da atividade correcional, enquanto a segunda etapa escorou-se na análise prática e minuciosa dos 34 PAD’s da Coger-RFB mais demorados, julgados entre 2018 e 2020.

Organizaram-se os PAD’s em ordem decrescente de tempo de duração numa planilha estruturada com colunas referentes aos incidentes geradores de demora na fase de admissibilidade e na fase contraditória.

Entre os eventos analisados e inventariados estão, por exemplo: se a fase investigativa foi detalhada ou não; se houve longos períodos sem atos, ou com poucos atos processuais; se houve afastamento judicial de sigilo bancário, solicitação de perícias e de apuração especial do Serpro. Esse método permitiu identificar o percentual de incidência de cada um dos motivos que influíram na lentidão processual, cujo resultado repousa em tabela no capítulo 8.

A primeira iniciativa para alcançar os objetivos do estudo, impulsionada no capítulo 2, voltou-se à aferição da celeridade processual, problemática no judiciário e na administração pública brasileiros, pois as condições inerentes ao processo, que devem acompanhá-lo em toda sua marcha, dizem respeito à brevidade, economia e remoção dos meios supérfluos. Assim, todas as dilações e protelações inessárias prejudicam os interesses individuais e coletivos³¹.

No capítulo 2 buscou-se, então, descobrir o panorama da celeridade processual no SisCor-PEF, posicionando a Coger-RFB nesse cenário. Investigou-se e comparou-se, entre 2018 e 2020, o tempo médio de duração dos PAD’s no SisCor-PEF, nas Corregedorias da PF, da PRF, do INSS, do ME, da CGU e da RFB.

Como no capítulo 2 se identificou uma grande diferença no tempo de tramitação processual entre as corregedorias, no capítulo 3 investigou-se a taxa de reversibilidade judicial das penas expulsivas aplicadas naquelas unidades correcionais, para aferir a influência da segurança jurídica com que se conduz o PAD na celeridade processual, utilizando-se dois métodos matemáticos para essa aferição.

Uma vez que cada instrumento desburocratizante que a CGU introduziu no SisCor-PEF teve uma certidão de nascimento bem definida, aferiram-se os seus efeitos desde que nasceram, num recorte temporal de 2006 a 2020 e recorte espacial nos PAD’s da Coger-RFB, medindo-se

³¹ BATISTA, Francisco de Paula. *Compêndio de teoria e prática do processo civil*. São Paulo: Russel, 2002, p. 24.

o tempo de duração dos PAD's antes e depois dos instrumentos, possibilitando mensurar os resultados. Estudou-se cada instrumento em capítulos separados, iniciando, no capítulo 4, pelo impacto do “aprofundamento do JAD” na celeridade processual.

No capítulo 5, estudou-se o impacto do TCA e do TAC na celeridade processual da Coger-RFB e na prescrição das advertências, iniciando com uma abordagem sobre os métodos alternativos de solução de conflitos no Judiciário; avançando pelo histórico, conceitos, objetivos e resultados daqueles dois instrumentos; e concluindo com uma análise sobre a impossibilidade jurídica de substituir punições por soluções alternativas sem previsão legal.

Como no capítulo 5 descobriu-se que a celebração de TAC na Coger-RFB foi pouco significativa, dedicou-se o capítulo 6 a investigar o porquê desse fato. Por entender que uma das hipóteses era que a Coger-RFB tem uma visão alargada do “erro escusável” e da “ausência de ilicitude material”, analisaram-se esses dois conceitos e levantaram-se as estatísticas das suas aplicações em comparação com o TAC naquela unidade correcional.

No capítulo 7, pesquisou-se o reflexo das videoconferências e da limitação de deslocamentos na celeridade processual da Coger-RFB. Nesse galope, o uso da tecnologia na processualística disciplinar e judicial mostrou-se fundamental com a pandemia do Covid-19, por isso projetos tecnológicos, inclusive relacionados à inteligência artificial, já são uma realidade nos tribunais e na administração pública³².

Os sete primeiros capítulos permitiram concluir que os instrumentos desburocratizantes que a CGU introduziu no SisCor-PEF não aceleraram os PAD's na Coger-RFB. Por isso, no capítulo 8 investigaram-se as causas práticas da morosidade processual naquela unidade, para fazer da melhor teorização a melhor experiência, “acasalando” o dever-ser da normatização e o ser das concretas relações processuais da vida vivida³³. Para tal, analisaram-se os 34 PAD's mais demorados da Coger-RFB julgados entre 2018 e 2020, permitindo fazer um inventário das práticas processuais que retardaram esses processos.

Depois de identificar na prática o que retardou os PAD's mais lentos, no capítulo 9 foi possível oferecer dez medidas para enfrentar as causas dessa morosidade, como a importância da manualização e dos modelos procedimentais, as comissões permanentes e a distribuição de tarefas equitativamente entre os comissários, por exemplo.

³² BORDONI, Jovina d'Avila; TONET, Luciano. *Inovação e Tecnologia no Judiciário*. Revista Themis, da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec). V. 18, n. 2, jul./dez. 2020, p. 149-168. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/792>>. Acessado em 04/9/2021.

³³ Britto, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 49-50.

Foi nesse itinerário de raciocínio que se construiu a pesquisa, estudando o Direito Administrativo Disciplinar, o PAD, o SisCor-PEF, a CGU, a Coger-RFB, o TCA, o TAC, o JAD e as videoconferências.

Concluiu-se que os instrumentos desburocratizantes não aceleraram os PAD's da Coger-RFB, cujos tempos de tramitação aumentaram significativamente no período analisado. Também se descobriram as causas práticas da morosidade processual da Coger-RFB e ofereceram-se remédios para enfrentá-la, numa trajetória que a partir daqui se passa a palmilhar.

1. As características do PAD, a estrutura do SisCor-PEF, da CGU e da Coger-RFB

Conforme mencionado na introdução, antes da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.112/90 a ampla defesa nos PAD's se limitava à entrega de defesa escrita apenas para acusações puníveis com suspensão superior a 30 dias ou expulsão, inexistindo previsão de contraditório, embora alguns administrativistas da época já defendessem o respeito a esse relevante princípio mesmo à mingua de previsão constitucional e legal.

Em 1957 Anísio Astério Contreiras de Carvalho já lecionava que “o que há de mais importante em relação à instrução é o caráter contraditório de que deve revestir-se, aproximando o processo administrativo do jurisdicional”³⁴. Na mesma época José Guimarães Menegale demonstrou idêntica compreensão quando elencou sete regras que o processo administrativo deveria respeitar para preservar a garantia de defesa³⁵.

A quarta regra era “que o processo seja contraditório” e a quinta “que se permita aos acusados juntar documentos, oferecer testemunhas e requerer diligências”, fundamentando-se na identidade entre o Direito Disciplinar e o Penal e usando como analogia o § 25 do art. 141 da Constituição de 1946, que previa o contraditório na instrução criminal.

A ausência de contraditório no PAD e a ampla defesa apenas parcial não eram as únicas carências do Direito Disciplinar daqueles tempos, pois se hoje administrativistas como Sandro Lúcio Dezan³⁶, Antônio Carlos Alencar Carvalho³⁷ e Marcos Salles Teixeira³⁸ reclamam das lacunas no atual Estatuto, com mais razões reclamavam José Cretella Júnior³⁹, Themístocles Brandão Cavalcanti⁴⁰ e José Guimarães Menegale⁴¹, que enfrentaram uma fragilidade normativa disciplinar ainda maior nas décadas de 1950 e 1960.

A mencionada “anemia” normativa ocorreu porque embora o Direito Administrativo tenha nascido e se desenvolvido num período marcado pela crença na completude das codificações escritas, até hoje não há uma compilação geral de suas normas, caracterizadas pela

³⁴ CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957, p. 223-224.

³⁵ MENEGALE, José Guimarães. *O Estatuto dos funcionários públicos*. v. II. São Paulo: Forense, 1962, p. 15.

³⁶ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 112.

³⁷ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração pública*. 3ª ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 197-198.

³⁸ TEIXEIRA, op. cit., p. 30.

³⁹ CRETILLA JÚNIOR, José. *A sindicância no Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo. Vol. 17, 1963, p. 428.

⁴⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Vol. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964, p. 106.

⁴¹ MENEGALE, op. cit., p. 638.

fragmentação e falta de organização sistemática, fazendo com que a evolução histórica desse ramo jurídico ocorresse como uma sucessão de “impulsos contraditórios”, produto da tensão dialética entre a “lógica da autoridade” e a “lógica da liberdade”⁴².

Como agente condutor básico da superação dessas categorias jurídicas, neste século XXI levanta-se a ideia de “constitucionalização do Direito Administrativo” como alternativa ao aludido déficit teórico, pela adoção do sistema de direitos fundamentais e do sistema democrático como vetores axiológicos, traduzidos em regras e princípios constitucionais, a pautar a atuação da administração pública.

Tais vetores convergem no princípio maior da dignidade da pessoa humana e, ao se situarem acima da lei, vinculam o conceito de interesse público, estabelecem balizas principiológicas para o exercício legítimo da discricionariedade administrativa e admitem um espaço próprio para as “autoridades administrativas independentes” na lógica da separação de poderes e do regime democrático, superando a dogmática do velho Direito Administrativo⁴³.

Como não poderia deixar de ser, por extensão, a processualística disciplinar também deve respirar esses novos ares, com a doutrina mais avisada lecionando a concepção de um Direito Administrativo Processual Disciplinar autônomo, coadjuvante do Direito Disciplinar, ambos independentes do ramo maior, o Direito Administrativo, todos eles instrumentos do Estado de Direito que busca realizar o ideal democrático⁴⁴.

Entende-se, atualmente, que como ramo de Direito sancionador, o Direito Disciplinar deve equilibrar os direitos dos servidores acusados com a busca do bem comum, que é o dever de elucidar as infrações funcionais para garantir a prestação de serviços públicos eficientes com diligência e probidade. Deve-se buscar esse equilíbrio para não desvalorizar a dignidade do acusado ao argumento de supremacia do interesse público, de forma que a correta calibragem entre esses dois vetores conduza à persecução disciplinar perfeita⁴⁵.

Por essa visão das coisas, a verdade sabida, a tipificação insuficiente das infrações disciplinares, a íntima convicção, a natureza testemunhal à pessoa que noticia o ilícito disciplinar, e o uso desenfreado do formalismo moderado, entre outros, devem ser abolidos por obra do legislador, mas caso este se omita, compete ao administrador público, intérprete e aplicador do Direito Disciplinar, exercer esse mister.

⁴² BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008, p. 12.

⁴³ *Ibidem*, p. 24-25.

⁴⁴ DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 1.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 8.

Embora se trate de ramo jurídico sancionador, mais conectado ao Direito Penal, a evolução chegou também pelo CPC/2015, que veio em socorro para suprir as mencionadas lacunas da processualística disciplinar, prevendo no seu art. 15 o que a doutrina já ensinava: que a Teoria Geral do Processo se aplica ao processo administrativo, guardadas as suas peculiaridades. Além disso a lei, antes única guia da ação administrativa, agora sofre as modulações do Direito para a concretização dos fins públicos da administração, com margens mais alargadas, como ocorre no Judiciário⁴⁶.

É incorreto acusar que esse alargamento se dá por mera vontade dos intérpretes, porque o art. 2º, § único, II, da Lei 9.784/99, já previa que nos processos administrativos serão observados os critérios de atuação conforme a lei e o Direito, significando que o hermenuta administrativo pode ter uma visão mais à larga, menos amarrada ao estrito texto legal, quando estiver em jogo a realização e o respeito aos direitos fundamentais.

1.1 As características do PAD

No itinerário evolutivo até aqui apresentado, o PAD é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo que ocupa⁴⁷. Ele veio para garantir direitos fundamentais dos servidores acusados de cometerem infração disciplinar, entendendo-se como tal a “conduta contrária àquela imposta pelo regular cumprimento do dever funcional, tanto pela prática de ato proibido como pela omissão de comportamento exigido”⁴⁸.

Além de tratar-se de direito fundamental dos acusados, o PAD é o instrumento posto à disposição da administração pública para, havendo violação normativa por servidor, apurar os fatos causadores de dano à coisa pública, com vistas à aplicação de penalidade caso comprovada a infração⁴⁹. Portanto, o PAD não é apenas meio de preservação da ordem no serviço público, mas também um “instrumento de garantia dos servidores e da justiça”⁵⁰.

Como seu próprio nome demonstra o PAD é um processo, não um procedimento. Sobre a diferenciação entre processo e procedimento administrativo há controvérsias antigas no âmbito do direito processual e se referem a aspectos terminológicos e substanciais. Sob o ângulo terminológico, os países com jurisdição dupla, como a Itália, usam o termo “procedimento”

⁴⁶ Ibidem, p. 16.

⁴⁷ LUZ, Egberto Maia. *Sindicância e processo disciplinar: teoria e prática*. São Paulo: Edipro, 1999, p. 76.

⁴⁸ CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 476.

⁴⁹ REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2ª ed. revisada e atualizada. Brasília: Consulex, 1999, p. 32.

⁵⁰ BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7ª edição revisada, atualizada e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963, p. 83.

para designar a processualidade administrativa, reservando o termo “processo administrativo” para a jurisdição administrativa, com o intuito de separar campos e evitar que a identidade de denominação gere confusões⁵¹.

Também há preferência por “procedimento” em países com lei geral de processualidade administrativa, embora de jurisdição una, como na Argentina. No Brasil, além da oscilação doutrinária entre os dois termos, ocorria a conexão entre processo administrativo e processo disciplinar, que é uma visão reducionista da processualidade administrativa⁵².

A partir do estudo de Benvenuti, intitulado “Funzione Amministrativa” (1952), delineou-se mais nitidamente a noção de “procedimento” e “processo”, reduzindo-se o menosprezo pelo “procedimento”, que readquiriu prestígio científico. A partir daí passou-se a raciocinar o procedimento como gênero e o processo como espécie, surgindo duas orientações principais: o critério da colaboração dos interessados, e o critério do contraditório⁵³.

A evolução dos estudos sobre “procedimento x processo” culminou na concepção do procedimento-gênero, com representação da passagem do poder em ato. Nesse enfoque, o procedimento consiste na sucessão necessária de atos encadeados entre si, que antecede e prepara um ato final. O procedimento se expressa como processo se for prevista também a cooperação de sujeitos, sob prisma contraditório⁵⁴.

Tais conceitos resultam da combinação do critério da colaboração das partes e do contraditório, que melhor extraíram a essência das duas figuras. Também se admite o uso do critério da complexidade, na medida em que o processo, por significar colaboração dos interessados em contraditório, traduz malha mais rica de vínculos do que o procedimento⁵⁵.

Essa diferenciação entre processo e procedimento, vinculando o primeiro à existência de contraditório e participação dos interessados, alinha-se ao magistério de Sandro Dezan e Jader Ferreira Martins, para quem processo é a relação jurídica em contraditório, na qual as partes se vinculam por meio de direitos e deveres, enquanto procedimento é a forma como a relação jurídica processual se apresenta, por meio de um encadear de atos subsequentes⁵⁶.

A partir dessas lições de Odete Medauar, Sandro Dezan e Jader Ferreira Martins sobre a diferença entre processo e procedimento, pode-se concluir que o procedimento administrativo

⁵¹MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 33.

⁵² Ibidem, p. 34.

⁵³ Idem, p. 39-42.

⁵⁴ Idem, p. 43.

⁵⁵ Idem, p. 44.

⁵⁶DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 27.

está ligado a atos mais simples, enquanto o processo administrativo se liga ao encadeamento de atos que buscam uma decisão, sob o manto do contraditório. Inobstante esse debate, atualmente há autores que defendem o uso dos termos “procedimento” e “processo” indistintamente, como fez Carlos Ari Sunfeld no artigo “Processo e procedimento administrativo no Brasil”⁵⁷.

Além da natureza de processo, outra característica do PAD é ter um rito mais enxuto quando comparado ao processo penal, guiando-se pelo formalismo moderado e organizando-se em três fases: a instauração, com a publicação da Portaria que designa a comissão processante; o inquérito, que compreende a instrução, defesa e relatório; e o julgamento⁵⁸.

O inquérito do PAD deve ser conduzido por comissão composta de três servidores estáveis, designados pela autoridade competente, e o prazo para conclusão do processo é de 60 dias, prorrogável por igual período, havendo jurisprudência serenada que a extrapolação desse prazo não anula o processo⁵⁹.

O art. 156 do Estatuto prevê que o servidor acusado pode acompanhar o PAD pessoalmente ou por intermédio de procurador, significando que a presença de advogado não é obrigatória, conforme a Súmula nº 5 do STF (2008): “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”⁶⁰.

Na fase do inquérito, a comissão produzirá os atos probatórios necessários à elucidação dos fatos e como último ato probatório interrogará o servidor acusado. Identificada a infração disciplinar, a comissão indiciará o servidor, especificando os fatos a ele imputados e as respectivas provas, citando-o para apresentar defesa escrita no prazo de dez dias.

Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório descrevendo as peças principais dos autos e indicará as provas que fundamentam sua convicção, encaminhando o PAD à autoridade instauradora para julgamento, que o julgará no prazo de vinte dias, ou o encaminhará à autoridade com alçada competente, que decidirá em igual prazo⁶¹.

De acordo com o art. 127 do Estatuto, as penalidades disciplinares podem ser: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição

⁵⁷SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo e procedimento administrativo no Brasil*. MUÑOZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.), In. As leis de processo administrativo – lei federal 9.784/99 e lei 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 17-36.

⁵⁸ LESSA, Sebastião José. *Temas práticos de direito administrativo disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 164.

⁵⁹ LUZ, Op. cit., p. 79.

⁶⁰ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 521.

⁶¹ *Ibidem*, p. 613, 711, 729, 789 e 833.

de cargo em comissão; e destituição de função comissionada. A advertência e a suspensão até 30 dias podem ser aplicadas no corpo de sindicância acusatória, enquanto as demais penalidades carecem de PAD para serem efetivadas⁶².

A prescrição da punibilidade na processualística disciplinar “funda-se no esquecimento do fato ilícito, pela passagem do lapso temporal sem apenação, que funciona como fator que elide a finalidade de repressão e prevenção geral e especial”⁶³, tendo uma peculiaridade muito especial: a contagem do prazo prescricional inicia na data em que o fato se tornou conhecido e não na data da ocorrência do fato, como na esfera penal⁶⁴.

Conforme o artigo 142 do Estatuto, a ação disciplinar prescreverá: em cinco anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; em dois anos, quanto à suspensão; e em cento e oitenta dias, quanto à advertência, prazos que iniciam no dia em que o fato se tornou conhecido e se interrompem com a instauração da sindicância acusatória ou do PAD⁶⁵.

Em breves traços, esse é o trâmite dos PAD's no SisCor-PEF, seguido por todas as unidades correcionais, entre elas a CGU e a Coger-RFB, essenciais a este estudo, esta porque é de seus PAD's que tratou a investigação, e aquela porque exerce a função de órgão central, definindo e controlando a política correcional do Poder Executivo Federal. Por isso, é importante apresentá-las mais detalhadamente, o que se fará doravante.

1.2 A estrutura do SisCor-PEF, da CGU e da Coger-RFB

A política correcional do Poder Executivo Federal persegue a maior eficiência possível no processamento do grande volume de notícias sobre infrações praticadas pelos servidores federais, para atender ao princípio constitucional e legal da eficiência, que é “uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no direito italiano: o princípio da ‘boa administração’⁶⁶.

O princípio da eficiência prescreve que a administração pública e seus servidores devem não somente cumprir o prescrito em lei, mas proceder de forma a obter o melhor resultado, buscando a solução ideal para o caso concreto. Implica a correta interpretação e

⁶² REZENDE, Adriana Menezes de. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 64.

⁶³ RIBEIRO, Vinício A. P. *Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra ed., 2006, p. 128.

⁶⁴ REZENDE, Op. cit., p. 32.

⁶⁵ VAROTO, Renato Luiz Mello. Prescrição no processo administrativo disciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 180-182.

⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 92.

observância das leis e regulamentos e, dos demais princípios administrativos, tais como o da legalidade, da celeridade processual, da moralidade etc.⁶⁷

O órgão que desenhava a política correcional do Poder Executivo Federal era a Corregedoria-Geral da União, criada com a Medida Provisória (MP) nº 2.143-31/2001⁶⁸, mas o respeitado órgão de controle foi ganhando musculatura com novas atribuições até que a Lei nº 10.683/2003⁶⁹ rebatizou-a de Controladoria-Geral da União (CGU).

Atualmente, a CGU é o órgão central do Sistema de Correição do PEF (SisCor-PEF), criado com o Decreto nº 5.480/2005⁷⁰ para processar as infrações disciplinares dos servidores do PEF, com a seguinte estrutura: I) A CGU, como órgão central; II) As unidades de correição para atuação nos Ministérios, como unidades setoriais; e III) As unidades de correição nos órgãos dos Ministérios, como unidades seccionais.

Conforme o art. 4º do Decreto nº 5.480/2005, incumbe à CGU as atribuições típicas de órgão central, como normatizar, controlar, orientar e padronizar os procedimentos correcionais da União. Ela também instaura procedimentos disciplinares em algumas situações particulares, relacionadas à complexidade ou relevância do tema, ao envolvimento de servidores de mais de um órgão e à envergadura da autoridade acusada, por exemplo.

As Unidades Setoriais de correição, previstas no art. 5º daquele Decreto, podem dedicar-se a apenas um único Ministério ou englobar mais de uma Pasta, enquanto as Unidades Seccionais posicionam-se na ponta do sistema, instaurando e conduzindo os procedimentos disciplinares que tramitam nos respectivos órgãos, como é o caso da Corregedoria-Geral do Ministério da Economia (ME) e da Coger-RFB.

Conforme verte do § 2º do art. 2º do Decreto nº 5.480/2005, essas Unidades Seccionais obedecem à orientação e normatização da CGU e à supervisão técnica das

⁶⁷ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de administrativo disciplinar*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 152-153.

⁶⁸ BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 03/4/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.143,2%20DE%20ABRIL%20DE%202001.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acessado em 03/12/2020.

⁶⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 29/5/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acessado em 03/12/2020.

⁷⁰ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 01/7/2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm>. Acessado em 03/12/2020.

respectivas Unidades Setoriais, mas não lhe estão subordinadas hierarquicamente, pois pertencem à estrutura do órgão que integram, subordinando-se ao seu titular.

Essa posição dual das Unidades Seccionais justifica-se porque são elas que exercem o poder disciplinar no “chão da fábrica” correcional, poder que flui na linha hierárquica, por isso não perdem a posição no organograma hierárquico do órgão que integram. Apesar disso, como pertencem a um sistema harmônico, o SisCor-PEF, essa atuação no seio do seu órgão segue a normatização da CGU, órgão central desse Sistema.

Conhecer essa estrutura do SisCor-PEF é relevante para este estudo, porque ele se debruça sobre partes desse Sistema Correcional, notadamente da CGU e da Coger-RFB. A primeira, porque na condição de órgão central do SisCor-PEF criou instrumentos para aceleração dos PAD's, e a segunda, porque é nos seus resultados correcionais que se avaliará a eficiência daqueles instrumentos da CGU e de outros que tenham o mesmo objetivo.

Por relevantes nesta pesquisa, se investirá mais algumas linhas na estrutura da CGU e da Coger-RFB. Na medida que o Direito Administrativo estuda as manifestações inerentes ao Estado para a persecução dos seus fins públicos, como prestação de serviços, intervenção, fomento e polícia⁷¹, a matéria correcional se torna relevante para a formação de um corpo funcional íntegro no serviço à sociedade, por isso o Decreto nº 5.480/2005 ressalta a tendência de os órgãos públicos terem corregedorias próprias nas suas estruturas.

A referida medida beneficia o serviço público e a sociedade, porque uma corregedoria conhecedora da atividade fim do órgão, com servidores dos seus próprios quadros, tende a conduzir os trabalhos correcionais com mais qualidade e celeridade. Conhecer a rotina do órgão também ajuda a identificar com mais facilidade se os servidores perderam o caminho da normatização por culpa, ou por dolo, ao praticarem infração.

Para aprimorar a estrutura e competências correcionais da CGU, que aqui são as que interessam, o Decreto nº 8.910/2016⁷² ratificou suas atribuições de órgão central do SisCor-PEF, a serem exercidas no setor chamado Corregedoria-Geral da União (CGU/CGR), titularizada pelo corregedor-geral da CGU, que responde por três Corregedorias Adjuntas da CGU: da Área Econômica, da Área de Infraestrutura e da Área Social.

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 46.

⁷² _____. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília. Publicado no DOU de 23/11/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm>. Acessado em 04/12/2020.

Os titulares dessas três Corregedorias Adjuntas são os corregedores adjuntos da CGU e, hierarquicamente abaixo delas, ainda no organograma da CGU/CRG, estão as já citadas Unidades Setoriais de Correição, junto aos Ministérios das respectivas áreas, conduzidas pelos corregedores setoriais da CGU. Essa é a espinha dorsal do órgão central do SisCor-PEF, onde se fabricam as diretrizes da política correcional do PEF aqui estudada.

Já a Coger-RFB, órgão seccional do SisCor-PEF, cujos resultados correcionais são objetos desta dissertação, é uma unidade especializada na temática disciplinar, criada por meio do Decreto nº 2.331/97⁷³ na estrutura organizacional da RFB. É um setor de assessoramento direto do secretário da RFB, a quem se subordina hierarquicamente, integrado por servidores de carreira do órgão, que já trabalharam na sua atividade fim e que a qualquer tempo podem retornar a ela.

Foi um dos primeiros setores especializados na matéria disciplinar criado em órgão do PEF, e seu nascimento por decreto presidencial lhe conferiu maior ossatura, pois embora integrando a estrutura do ME não pode ser extinto por ato do ministro, requerendo a caneta presidencial⁷⁴. Na sua estrutura, historicamente, há cerca de 200 servidores, lotados num setor central, chamado Corregedoria-Geral (Coger) e dez Escritórios (Escor) descentralizados pelo país.

Os dez Escor localizam-se nas capitais em que há Superintendências da RFB: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Brasília. Até outubro de 2020, em regra cada Escor apurava as infrações praticadas na sua jurisdição, mas como os Escor de São Paulo e do Rio de Janeiro têm uma demanda maior, nos últimos anos distribuiu-se parte dela entre os demais Escor.

Funcionou dessa forma descentralizada até que em 09/10/2020 o secretário da RFB emitiu a Portaria RFB nº 4.505/2020⁷⁵ e nacionalizou definitivamente a apuração das infrações disciplinares no órgão. Na sequência, o corregedor da RFB publicou a Portaria Coger nº 128/2020⁷⁶ e criou o Grupo Nacional de Comissões de Inquérito (GNC), de forma

⁷³ _____. Decreto nº 2.331, de 1º de outubro de 1997. Dispõe sobre a Corregedoria-Geral da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 02/10/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2331.htm>. Acessado em 03/12/2020.

⁷⁴ TEIXEIRA, op. cit., p. 88-89.

⁷⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da RFB. Portaria RFB nº 4.505, de 06 de outubro de 2020. Dispõe sobre a apuração de irregularidades funcionais no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília. Publicada no DOU de 09/10/2020. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=112997>>. Acessado em 04/12/2020.

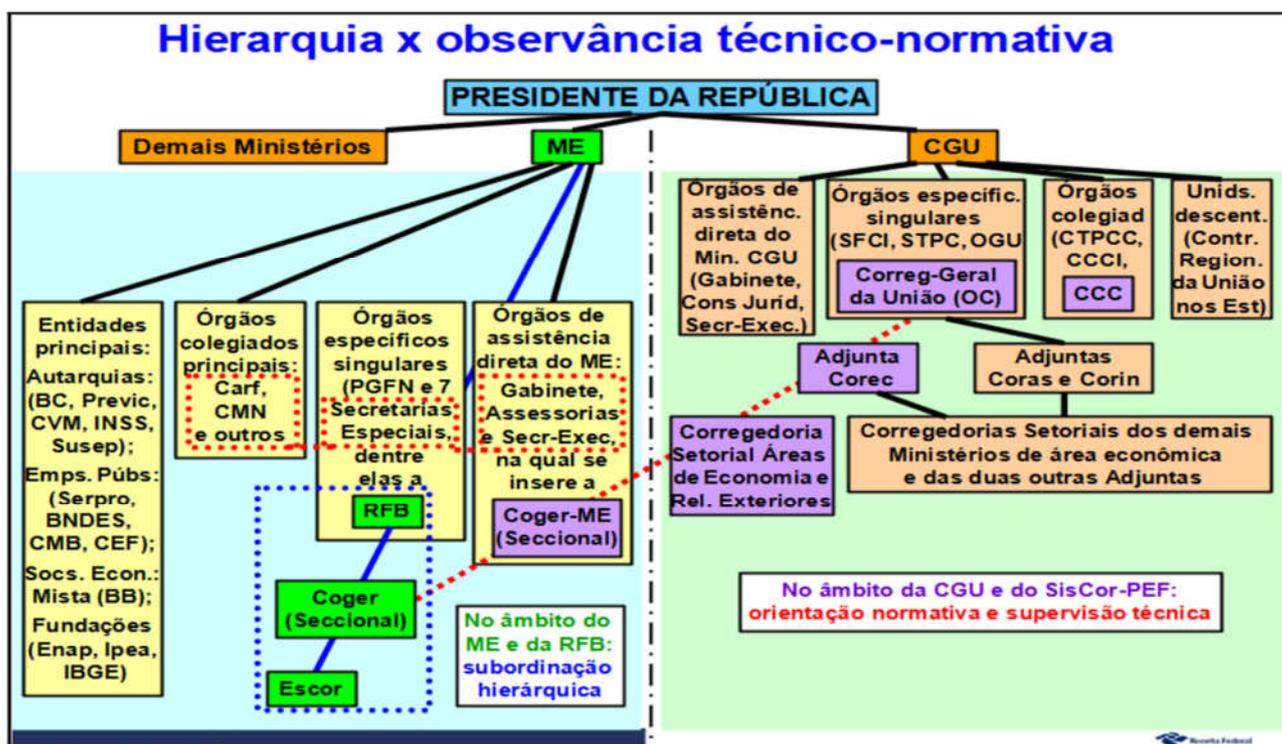
⁷⁶ _____. Coger-RFB. Portaria Coger nº 128, de 16 de outubro de 2020. Institui o Grupo Nacional de Comissões e regulamenta o inciso III do art. 2º e o § 1º do art. 23, ambos da Portaria RFB nº 4.505, de 6 de outubro de 2020,

que atualmente as notícias de irregularidades funcionais no âmbito da RFB são distribuídas e apuradas nacionalmente, nos termos da referida Portaria.

Na Coger-RFB, organicamente, abaixo do corregedor e do corregedor adjunto, situa-se a Coordenação Disciplinar (Codis). A Codis tem sob seu comando três Divisões e um Serviço: a Divisão de Investigação Disciplinar (Divid), a Divisão de Análise Correcional (Diac), a Divisão de Responsabilização de Entidades Privadas (Dires) e o Serviço de Acompanhamento Judicial e Controle (Sejuc). Além disso, os Escor têm estruturas próprias, parecidas com essas mencionadas.

A estrutura consolidada da Coger-RFB foi a principal razão para escalá-la como protagonista deste estudo, pois entende-se que se trata de uma das unidades correcionais seccionais mais “musculosas” do SisCor-PEF. Como uma imagem pode valer por mil palavras, segue um organograma dos dois órgãos apresentados nos últimos parágrafos⁷⁷.

Figura 1 – Organograma sintético do Ministério da Economia e da CGU



Fonte: Teixeira (2020, p.90)

Agora que já se contextualizou a processualística disciplinar do SisCor-PEF, a tramitação dos PAD's e apresentaram-se os dois órgãos protagonistas deste estudo, há solo

no âmbito da Corregedoria da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço nº 200, de 20/10/2020.

⁷⁷ TEIXEIRA, op. cit., p. 90.

fértil para semear o próximo capítulo da pesquisa, que tratará do panorama da celeridade processual no SisCor-PEF e suas principais corregedorias.

2. O panorama da celeridade processual no SisCor-PEF

Conforme mencionado, o recorte temporal geral deste estudo é de 2006 a 2020, período em que a CGU implementou os instrumentos desburocratizantes tendentes a acelerarem os PAD's no SisCor-PEF. Este segundo capítulo buscou demonstrar o panorama da celeridade processual no SisCor-PEF depois que os aludidos instrumentos já atuaram e produziram seus efeitos, por isso compreenderá os PAD's concluídos entre 2018 e 2020.

O PAD inicia com a instauração, via publicação do ato que constituir a comissão; avança pelo inquérito administrativo, com contraditório e ampla defesa, e conclui-se com o julgamento⁷⁸. Todavia, conforme já esclarecido, antes da instauração do PAD há uma investigação prévia e análise da denúncia para subsidiar a decisão de instaurar, ou não, o PAD.

O referido procedimento correccional investigativo (PCI) também consome tempo, às vezes até maior que o do PAD que o sucede, por isso aqui ele também será considerado na avaliação temporal, pois a intenção é demonstrar o tempo de duração dos processos inteiros (PCI e PAD), do recebimento da denúncia à aplicação da penalidade no servidor.

Segundo o inciso I do parágrafo único do art. 1º, os incisos II e III do art. 5º e os incisos I a III do art. 6º, todos da IN CGU nº 14, de 14/11/2018⁷⁹, no foco acima delimitado inserem-se como PCI's a sindicância investigativa e a patrimonial; e como procedimentos acusatórios a sindicância disciplinar e o PAD, que comporta ritos ordinário e sumário.

Sandro Lúcio Dezan e Jader Ferreira Martins⁸⁰ citaram todos esses instrumentos ao abordarem a importância do respeito às formalidades processuais nos PAD's, pois trata-se de direito fundamental dos acusados que não pode atuar como mero coadjuvante.

Ainda no rol dos PCI's, dispõe-se da investigação preliminar sumária, introduzida pela IN CGU/CRG nº 8, de 19/3/2020⁸¹, que na Coger-RFB já havia sido batizada de “análise

⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª edição revista, ampliada e atualizada até 31/12/2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1026.

⁷⁹ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367>. Acesso em 05/12/2020.

⁸⁰ DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 2.

⁸¹ _____. Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020. Regulamenta a Investigação Preliminar Sumária no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 23/3/2020. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43837/9/IN%20n.%208-2020.pdf>>. Acesso em 10/3/2021.

preliminar” em 2019, nos termos do § 1º do art. 3º da Portaria Coger nº 168, de 10/6/2019. Esses PCI’s são empregados na fase investigativa e são sucedidos pelo parecer jurídico da fase analítica, como amparos ao JAD, por meio do qual a autoridade instauradora decide sobre o arquivamento do feito, a instauração do PAD, ou a celebração de TAC.

Registra-se que, acerca da fase contraditória e punitiva propriamente dita, o foco deste capítulo foram os PAD’s com rito ordinário e resultantes em penas expulsivas decorrentes de condutas dolosas, de elevada gravidade e demarcadoras de mácula de caráter do servidor, em geral enquadradas como valimento de cargo e improbidade administrativa⁸², fugindo do escopo as sindicâncias disciplinares e os PAD’s em rito sumário.

Ao longo deste texto, salvo menções expressas em sentido mais restrito, a preocupação com o tempo de duração dos processos engloba desde a ciência da administração sobre a suposta infração até o julgamento, não se restringindo apenas à duração do PAD em si no sentido estrito.

Mesmo que, por vezes, por simplificação de redação, se mencione o tempo de duração ou demora de PAD, em geral, não se está referindo apenas à fase contraditória, mas à integra de todo o processo. Feita esta introdução de enfoque, cuida-se agora de esclarecer a base de dados levantada para a análise.

A base de dados utilizada foi a do SisCor-PEF, publicada no extenso material organizado e disponibilizado pela CGU, no Portal de Corregedorias, mais especificamente em seu “Painel Correção em Dados” (Painel)⁸³, que concentra informações sobre aplicações de penalidades, reintegrações, prescrições e tempo médio de procedimentos correccionais disciplinares, de forma interativa, por meio de filtros que representem o objetivo específico de pesquisa do usuário.

O Painel extrai dados fornecidos pelas próprias unidades de correção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD). Como o foco desta dissertação são os PAD’s da Coger-RFB, a pesquisa no Painel iniciou-se nos dados da sua atividade correccional, mas para fins comparativos e de parâmetros da celeridade processual nas corregedorias do SisCor-PEF, pesquisou-se também os dados dos seguintes órgãos:

⁸² FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa - doutrina, legislação e jurisprudência*. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2016, p. 121.

⁸³ _____. Painel Correção em Dados. Ferramenta que apresenta informações sobre penalidades aplicadas a servidores públicos do PEF, bem como a empresas e entidades, possibilitando encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre PAD’s e sanções a pessoas físicas e jurídicas. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/painel-corregedorias>>. Acesso em 10/3/2021.

- I. Corregedoria do Ministério da Economia (Coger-ME)⁸⁴;
- II. Instituto Nacional do Serviço Social (INSS), que por ser entidade da administração indireta tem sua própria unidade correcional apartada da Coger-ME e apresenta números bastante expressivos de PAD's e de penas expulsivas;
- III. Polícia Federal (PF) e Polícia Rodoviária Federal (PRF), ambas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que também apresentam atividade correcional destacada;
- IV. CGU, por meio da atividade capitaneada por sua CRG, no exercício de sua competência correcional tanto advocatória quanto *interna corporis*;
- V. SisCor-PEF, contemplando a atividade correcional das unidades seccionais em todos os Ministérios, inclusive a CGU, o ME e o MJSP⁸⁵.

O aludido conjunto foi suficiente para se ter uma visão das unidades pesquisadas e do SisCor-PEF como um todo. Os dados mais importantes extraídos do Painel para este capítulo gravitaram em torno de dois parâmetros relevantes, que é o tempo gasto na atividade correcional e a efetividade desta atividade.

Para cada estrutura correcional (todo SisCor-PEF, CGU, Coger-ME, RFB, INSS, PRF e PF), no que se refere aos efeitos da duração do processo, pesquisou-se o tempo médio disciplinar e as prescrições, na aba “Processos”; e no que se refere à efetividade da atuação pesquisaram-se os quantitativos de penalidades expulsivas e de reintegrações, na aba “Expulsões e reintegrações”.

Como a aba “Processos” permite filtrar por tipo de procedimento, no levantamento do tempo médio disciplinar aplicou-se filtro para colher apenas os processos que resultaram em PAD's no rito ordinário, a fim de refletir nos casos de aplicação de penas expulsivas, excluindo-se as sindicâncias disciplinares e os PAD's em rito sumário.

No quantitativo de prescrições, não se empregou nenhuma filtragem, extraindo-se dados de todos os ritos correccionais. Na aba “Expulsões e reintegrações” não há esse filtro por tipo de procedimento, mas sim filtragem por vínculo, limitando-se a pesquisa somente nas punições de

84 A Corregedoria do Ministério da Economia foi criada em 2013, com o Decreto nº 8.029, de 20/6/2013, ainda ao tempo do extinto Ministério da Fazenda, como Coger-MF. Ela possui competência correcional em todos os órgãos singulares e colegiados da administração direta da Pasta, com exceção apenas da RFB e da PGFN. BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.029, de 20 de junho de 2013. Altera o Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8029.htm>. Acesso em 10/3/2021.

85 TEIXEIRA, op. cit., p. 39.

servidores estatutários, o que, de forma indireta, à luz do Estatuto, significa também o emprego apenas de PAD's, excluindo as sindicâncias disciplinares.

2.1 Tempo médio de duração dos PAD's

O Painel traz estatísticas anuais do tempo médio disciplinar desde 2008, assim compreendido como o tempo entre a ciência da denúncia até o julgamento. Portanto, abarca toda a fase investigativa, a fase analítica e o JAD, somado ao tempo de tramitação do PAD em si, subdividido em três etapas: da instauração à indicição⁸⁶; da indicição à entrega do relatório da CI; e da entrega do relatório ao julgamento.

Além do mencionado filtro para buscar apenas os PAD's em rito ordinário, embora o Painel resgate dados desde 2008, expressos em dias, a análise pormenorizada se concentrou no triênio de 2018 a 2020 e, para facilitar o manuseio numérico converteram-se os dias em meses nas tabelas abaixo. A seguir, apresentam-se os dados extraídos diretamente do Painel para cada estrutura correcional pesquisada.

Dados de todo o SisCor-PEF

Tabela 1 - Tempo de duração dos PAD's no SisCor-PEF

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	14,1	14,9	17,9	15,6
Instrução	15,5	15,1	16,7	15,8
Relatório	3,2	2,7	3,9	3,2
Julgamento	5,6	6,1	7,6	6,4
Total	38,3	38,7	46,1	41,0

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Nessa primeira extração, com os dados de todo o SisCor-PEF, constatou-se que o tempo médio de duração dos PAD's entre 2018 e 2020 foi de 41 meses, e a fase processual mais demorada foi a instrução, com média de 15,8 meses, pouco mais que os 15,6 meses da fase anterior (investigativa). Na análise das tabelas a seguir, todos os valores mencionados se referem às médias de cada ano ou à média total do triênio.

86 Segundo Reinaldo Couto, a indicição é a acusação que a CI faz ao acusado, depois do seu interrogatório, "com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas, conforme o art. 161 do Estatuto.

COUTO, Reinaldo. *Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 167.

Dados da CGU

Tabela 2 - Tempo de duração dos PAD's na CGU

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	18,8	26,1	19,9	21,6
Instrução	33,0	30,4	16,5	26,6
Relatório	3,1	7,2	5,4	5,2
Julgamento	9,4	9,4	7,6	8,8
Total	64,3	73,1	49,5	62,3

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Além de ser o órgão central do SisCor-PEF, a CGU tem papel relevante na construção da democracia brasileira, atuando no controle interno da administração federal, no combate à corrupção, no monitoramento das políticas públicas, na promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade civil, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes⁸⁷.

Ao analisar os prazos processuais da CGU na tabela acima, constata-se que seus PAD's são mais demorados que os do SisCor-PEF: enquanto este consumiu 41 meses para concluir seus processos, conforme demonstrado na respectiva tabela, a CGU demorou 62,3 meses, chegando a 73,1 meses em 2019, e reduzindo para 49,5 meses em 2020.

Dados da Coger-ME

Tabela 3 - Tempo de duração dos PAD's na Coger-ME

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	21,2	11,6	14,4	15,7
Instrução	24,2	20,6	26,9	23,9
Relatório	2,9	3,9	3,7	3,5
Julgamento	8,4	9,7	6,9	8,3
Total	56,6	45,7	51,9	51,4

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Os dados da Coger-ME demonstram que ela levou 51,4 meses para concluir seus PAD's julgados entre 2018 e 2020, portanto é mais célere que a CGU (62,3 meses), mas demora mais que a média do SisCor-PEF (41 meses). A fase mais demorada dos PAD's da Coger -ME é a instrução, com 23,9 meses, superior aos 15,7 meses da fase investigativa.

⁸⁷ LOUREIRO, Maria Rita et al. *Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, da FGV. Volume 17, nº 60, jan./jun. 2012, p. 54-67. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/issue/view/476>. Acesso em 10/9/2021.

Dados da Corregedoria do INSS (Coger-INSS)

Tabela 4 - Tempo de duração dos PAD's na Coger-INSS

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	28,9	26,9	26,4	27,4
Instrução	11,6	10,4	10,7	10,9
Relatório	2,5	1,4	2,0	2,0
Julgamento	7,1	6,9	8,3	7,5
Total	50,2	45,7	47,5	47,8

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

O INSS é uma autarquia federal, criada em 1990 mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ocupando-se de administrar o tripé formado pela saúde, assistência social e previdência social⁸⁸. Haja vista sua grande quantidade de servidores, cerca de 23 mil, e os relevantes serviços que presta, sua Corregedoria é bastante ativa.

Em termos de celeridade processual dos seus PAD's, a Coger-INSS mostrou-se a mais célere quando comparada com as duas anteriores, concluindo seus processos julgados entre 2018 e 2020 em 47,8 meses, menos que os 51,4 meses da Coger-ME e os 62,3 meses da CGU, mas ainda acima da média do SisCor-PEF, de 41 meses. A sua fase de instrução é bastante célere, demandando 10,9 meses, enquanto a investigativa demanda quase o triplo, com 27,4 meses, significando que ela busca produzir todas as provas possíveis antes de instaurar o PAD.

Dados da Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal (Coger-PRF)

Tabela 5 - Tempo de duração dos PAD's na Coger-PRF

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	7,9	7,8	10,4	8,7
Instrução	21,2	16,8	19,9	19,3
Relatório	5,0	3,6	4,0	4,2
Julgamento	4,4	3,0	4,8	4,1
Total	38,5	31,2	39,2	36,3

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

A Coger-PRF foi a recordista em celeridade processual, com 36,3 meses de duração dos seus PAD's julgados no triênio pesquisado, abaixo da média do SisCor-PEF (41 meses), e muito à frente da CGU (62,3 meses), da Coger-ME (51,4 meses) e da Coger-INSS (47,8 meses), sendo

⁸⁸ TAFNER, PAULO. *Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais*. In: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio (organizadores). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007, p. 29-63. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11/9/2021.

que no ano de 2019 foi ainda mais célere, concluindo seus PAD's em 31,2 meses, subindo para 39,2 meses no ano seguinte (2020).

Constata-se que a estratégia da Coger-PRF é diferente da Coger-INSS, analisada anteriormente, porque enquanto esta concentra esforços na fase investigativa, da ciência à instauração, consumindo 27,4 meses, a Coger-PRF tem uma fase investigativa mais célere, menos aprofundada, que consome 8,7 meses, resultando numa instrução mais demorada, que demanda 19,3 meses, contra os 10,9 meses da Coger-INSS.

Um dos fatores que impactam na celeridade processual é a complexidade do caso, e uma hipótese para a maior celeridade da Coger-PRF é a menor complexidade dos casos que enfrenta, mais voltados à cobrança de propina por seus agentes ou desvios comportamentais, que tendem a tramitar mais rapidamente. Todavia, para avaliar essa hipótese é necessário alargar a pesquisa, o que se fará futuramente, não aqui, porque o foco deste estudo é nos PAD's da Coger-RFB.

Dados da Corregedoria da Polícia Federal (Coger-PF)

Tabela 6 - Tempo de duração dos PAD's na Coger-PF

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	10,3	8,6	7,5	8,8
Instrução	22,0	19,0	18,6	19,9
Relatório	3,4	3,3	5,4	4,0
Julgamento	4,6	3,3	4,3	4,0
Total	40,3	34,2	35,7	36,7

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Por meio de suas operações de combate à corrupção e ao crime organizado, a PF tornou-se uma das instituições mais reverenciadas do país. Desde que o Índice de Confiança Social do Ibope passou a incluí-la como uma das instituições pesquisadas, em 2016, ela ocupa o terceiro lugar do ranking, abaixo apenas do Corpo de Bombeiros e das Igrejas, acima das outras 17 instituições pesquisadas, inclusive das Forças Armadas⁸⁹.

A Coger-PF chegou muito perto da celeridade processual da Coger-PRF, marcando 36,7 meses de duração dos seus PAD's no triênio pesquisado. Os tempos das fases processuais dessas duas Corregedorias também são muito aproximados, com a mesma estratégia de fase investigativa mais célere e instrução mais aprofundada e demorada.

⁸⁹ ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. *Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal*. Revista Opinião Pública, do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Unicamp. Campinas, Volume 25, nº 1, jan./abr., 2019, p. 97-135. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12/9/2021.

Dados da Coger-RFB

Tabela 7 - Tempo de duração dos PAD's na Coger-RFB

Tempo dos PAD's entre	2018	2019	2020	Média
Ciência e instauração	29,5	35,0	30,6	31,7
Instrução	29,9	23,3	23,9	25,7
Relatório	4,0	3,1	4,4	3,8
Julgamento	5,6	9,0	6,4	7,0
Total	68,9	70,4	65,4	68,2

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

A Receita Federal do Brasil é responsável pela administração dos tributos federais e o controle aduaneiro do país, sendo considerada um dos órgãos públicos pioneiros na prestação de informações e serviços na internet, presente na Web desde 1995, sempre aproveitando as oportunidades que a tecnologia da informação oferece para incrementar a eficiência de seus processos, em especial, a interação com os cidadãos⁹⁰.

Os dados da sua Corregedoria demonstraram que ela foi a mais lenta entre as unidades pesquisadas, consumindo 68,2 meses para concluir seus PAD's, chegando a 70,4 meses em 2019, quase o dobro da média geral da Coger-PF (36,7 meses) e Coger-PRF (36,3 meses). Na Coger-RFB, tanto a fase investigativa quanto a instrutiva são prolongadas, com 31,7 meses a primeira e 25,7 meses a segunda.

2.2 Análise comparativa do tempo total médio de duração de PAD's

Os números extraídos do “Painel Correição em Dados” entre os anos de 2018 e 2020 para as Corregedorias analisadas demonstraram que o tempo total médio de duração de um PAD em rito ordinário variou desde cerca de três anos para a Coger-PRF e a Coger-PF, até cinco anos e oito meses, para a Coger-RFB, sendo a média global de todo o SisCor-PEF de três anos e cinco meses. A média da Coger-INSS foi de quatro anos, enquanto na Coger-ME gravitou em torno de quatro anos e três meses.

Para facilitar a visualização de todos esses números e permitir a comparação de forma clara e imediata, compilaram-se na tabela abaixo todos os dados apresentados nas tabelas anteriores, organizados em ordem crescente de tempo total médio de duração, em tempos absolutos e em percentual para cada fase.

⁹⁰ RAMPELOTTO, Alexandre; LOBLER, Mauri Leodir; VISENTINI, Monize Sâmara. *Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão*. Revista de Administração Pública (RDA), da FGV. Rio de Janeiro, Volume 49, nº 4, jul./ago. 2015, p. 959-983. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/2903>>. Acesso em 12/9/2021.

Tabela 8 - Compilação dos tempos de duração dos PAD's nas respectivas Corregedorias

PAD's em rito ordinário concluídos entre 2018 e 2020								
Tempos médios em meses	Ciência e instauração	%	Instrução	Relatório	% (instrução e relatório)	Julgamento	%	Total
Coger-PRF	8,7	24%	19,3	4,2	65%	4,1	11%	36,3
Coger-PF	8,8	24%	19,9	4,0	65%	4,0	11%	36,7
SisCor-PEF	15,6	38%	15,8	3,2	46%	6,4	16%	41,0
Coger-INSS	27,4	57%	10,9	2,0	27%	7,5	16%	47,8
Coger-ME	15,7	31%	23,9	3,5	53%	8,3	16%	51,4
CGU	21,6	35%	26,6	5,2	51%	8,8	14%	62,3
RFB	31,7	46%	25,7	3,8	43%	7,0	10%	68,2

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Um último levantamento relevante antes de se passar à reflexão sobre os números apresentados neste capítulo foi sobre a prescrição das penalidades expulsivas, garimpadas também no Painel da CGU, mas com um recorte maior, de 2008 a 2020, para se ter uma base mais abrangente especificamente sobre a prescrição.

A prescrição se opera após o decurso de determinado período sem que a administração puna o servidor infrator, fazendo então falecer o poder disciplinar estatal. Portanto, a prescrição é um fenômeno fortemente associado à celeridade procedimental, sobretudo nas penalidades expulsivas, cujo prazo prescricional é de cinco anos⁹¹.

O prazo de prescrição se verifica quando presentes os seguintes elementos: uma ação ajuizável, a inércia do titular, o tempo e a extinção da ação por negligência do seu titular⁹². A prescrição, em qualquer área do Direito, é matéria de ordem pública, capaz de estabilizar as relações jurídicas, independentemente do direito em que se funda a pretensão⁹³.

Na administração pública e no sistema jurídico, o ato doente cura-se com o decurso do tempo e isso se dá porque o legislador entende que a ilegalidade cometida não é tão grave ao ponto de sobrepor-se ao interesse de pôr termo à insegurança dos direitos.

Aos interessados, incluindo os representantes dos interesses públicos, é facultada a anulação dos atos, mas se não usarem oportunamente essa faculdade o interesse geral impõe que não fique indefinidamente pesando sobre esse ato a ameaça de anulação⁹⁴. É dessa forma porque um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas, a

91 FERREIRA DINIZ, Paulo de Matos. *Lei 8.112/90 comentada - regime jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014, p. 142-143.

92 LEAL, Antônio Luiz Câmara. *Da prescrição e da decadência*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 12.

93 ELODY, Nassar. *Prescrição na administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1.

94 CAETANO, Marcelo. *Princípios de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1996, p. 187.

pacificação dos vínculos estabelecidos, a fim de se preservar a ordem, e este objetivo importa muito mais no Direito Administrativo que no Direito privado, porque os atos administrativos têm repercussão mais ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta e outros indiretamente, interferindo na ordem das relações sociais em escala muito maior⁹⁵.

O Painel da CGU também aborda a prescrição, na forma de planilhas detalhadas para cada sistema correcional. Na tabela abaixo apresentam-se os números de prescrição primeiramente de forma agregada em sua ocorrência ainda na fase de admissibilidade, antes da instauração do PAD (todas as ocorrências foram em sindicâncias patrimoniais), e após a instauração, para as penas expulsivas, em todos os ritos processuais.

Tabela 9 - Penas expulsivas e penas expulsivas prescritas (2008-2020)

Prescrições de 2008 a 2020	Na fase de admissibilidade	Expulsivas prescritas	Total	Expulsivas aplicadas	% de prescrições
CGU	0	11	11	200	0,5%
Coger-RFB	1 (sinpa)	3	4	623	0,5%
Coger-INSS	0	10	10	1620	0,6%
Coger-PRF	0	5	5	506	1%
Coger-ME	2 (sinpa)	9	11	444	2%
Todo SisCor	5 (sinpa)	150	155	6729	2,2%
Coger-PF	0	10	10	384	2,6%

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Ao analisar a tabela acima, constata-se que a Coger-INSS foi a que mais aplicou penas expulsivas entre 2008 e 2020 (1620), muito além das demais Corregedorias, e nem por isso teve o maior número de prescrições (10), equivalente a 0,6% do total de penalidades, índice melhor que o da Coger-PRF, Coger-ME, Coger-PF e da média do SisCor-PEF. A pior performance foi da Coger-PF, com 2,6% de prescrições das suas 384 penas expulsivas aplicadas.

Tudo posto e sopesado, cabe agora uma reflexão sobre os números apresentados neste capítulo. Por mais importantes que sejam como referências, esses números não devem ser interpretados como suficientes para a análise de uma questão tão complexa como é a duração dos PAD's, pois outras variáveis impactam nestes valores temporais, como por exemplo as realidades distintas das unidades correcionais do SisCor-PEF.

Há Corregedorias pouco estruturadas e concentradas em investigações pontuais e ilícitos menos graves, até sistemas correcionais bem estruturados e habilitados para o enfrentamento de infrações disciplinares graves como a improbidade administrativa e a corrupção, que

⁹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 297-298.

consomem um tempo procedimental muito maior que aquele primeiro tipo de atuação, visto requererem provas mais robustas e suscitarem embates mais complexos com defesas técnicas.

Não por acaso, selecionaram-se para a pesquisa corregedorias que se destacam no SisCor-PEF por terem boas estruturas e por dirigirem seus esforços para o combate à corrupção, que o Brasil enfrenta com dificuldade, pois, alargando o olhar para além do sistema correcional, trata-se de fenômeno suprapartidário, que não se vincula a partidos políticos específicos.

Para mencionar apenas exemplos de grandes casos posteriores à redemocratização, no governo Sarney houve o escândalo das concessões de rádios e TV's; Collor sofreu um processo de impedimento; os “anões do orçamento” marcaram a gestão de Itamar Franco; FHC foi acusado de comprar votos para viabilizar a emenda constitucional da sua própria reeleição; por último vieram o “mensalão” e o “petrolão” nos governos Lula e Dilma⁹⁶.

Os informes da Transparência Internacional sobre o barômetro da corrupção em 2015 indicaram que ela era o primeiro problema que mais preocupava os brasileiros. O barômetro realizado no Brasil em 2013 revelou que a percepção dos brasileiros era de que a corrupção estava cada vez maior, com desconfiança em relação a partidos políticos, parlamento, polícia, médicos e poder judiciário⁹⁷.

Voltando ao SisCor-PEF, algumas unidades correcionais enfrentam mais casos de corrupção porque seus órgãos têm atribuições de fiscalização, regulação, concessão de benefícios, manutenção da ordem etc., que propiciam maior possibilidade de conluio entre agente público e particular.

Ainda assim, mesmo no grupo de Corregedorias aqui analisadas, há claras diferenças de culturas, praxes, normatizações internas e até de estruturas, que repercutem na duração de seus procedimentos, e a comparação é relevante para situar a Coger-RFB nesse contexto. Percebem-se grandes diferenças, sobretudo quando se analisam os valores relativos em percentuais, na distribuição de tempos médios na fase de admissibilidade e no inquérito administrativo,

A Coger-INSS investe na fase investigativa e consegue concluir a fase contraditória em menos tempo; no outro oposto, a Coger-PRF e a Coger-PF não investem tanto na fase de

⁹⁶ SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes de. *Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização*. Revista Interdisciplinar de Gestão Social. V. 7, nº 1, jan./abr. 2018, p. 113-134. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496/16135>>. Acessado em 05/9/2021.

⁹⁷ MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. *Corrupção pública pelos olhos da criminologia: dano social e violação dos direitos humanos*. Revista de Estudos Criminais. Porto Alegre, v. 17, nº 70, 2018, p. 133-174.

admissibilidade e têm a fase contraditória mais demorada; e a Coger-RFB se situa no meio, como a Corregedoria com tempos médios mais próximos para as duas fases, ambos longos.

A fase de julgamento, embora tenha menor impacto no tempo total, também apresenta diferenças: enquanto os julgamentos no âmbito do MJSP orbitam em torno de quatro meses, no âmbito da CGU e da Coger-ME, aqui com assessoramento da PGFN, atingem o dobro, oscilando em torno de oito meses.

Há que se fazer uma ressalva que em algum grau pode justificar os prazos atualmente dilatados de duração dos PAD's: o crescente investimento na investigação e na apuração de ilícitos patrimoniais, notadamente na Coger-RFB, migrando-se do histórico foco sobre a conduta funcional para o resultado patrimonial irregularmente amealhado com a aquela conduta, desde a Portaria RFB nº 11.311/2007⁹⁸, que positivou a investigação patrimonial.

Nessa quadra, é comum chegar ao sistema correccional notícia de possível infração e daí demarca-se a data de conhecimento do fato supostamente ilícito, que dispara o prazo prescricional na esfera disciplinar, marco inicial que Edmir Netto de Araújo considera um absurdo, pois “se torna quase impossível ao servidor livrar-se da ameaça de punição”⁹⁹.

Mauro Roberto Gomes de Mattos tem o mesmo entendimento, defendendo que o prazo prescricional deve iniciar na data da infração, pois “não se admite, em hipótese alguma, que a administração pública não conheça seus atos, que são públicos a todos, sendo-lhe defeso alegar torpeza ou desconhecimento”¹⁰⁰. Discorda-se do autor, pois a administração pública conhece seus atos lícitos, devidamente publicados, mas as infrações disciplinares maliciosas cometem-se à socapa, nas sombras e sem publicidade.

A despeito do entendimento dos autores, o art. 142, § 1º, do Estatuto prevê o disparo do prazo prescricional quando a autoridade competente tem conhecimento dos fatos. Ocorre que com o avanço da fase investigativa, às vezes não se verificam indícios robustos de irregularidade funcional, mas surgem suspeitas de enriquecimento ilícito e a fase investigativa praticamente se reinicia, em novo demarcador temporal do conhecimento deste segundo fato.

98 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB nº 11.311, de 27 de novembro de 2007. Institui a Investigação Patrimonial e disciplina o tratamento a ser dado às auditorias patrimoniais em curso. Publicada no DOU de 29/11/07, Seção 1, pg. 41. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-3-legislacao-complementa_2019.pdf> p. 910-911. Acesso em 29/6/2021.

⁹⁹ ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: RT, 1994, p. 249.

¹⁰⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei 8.112/90 Interpretada e Comentada: Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006, p. 886.

Apesar disso, em geral, as bases estatísticas mantêm o registro daquela data original, inclusive, por vezes, com falha de lógica, com esta data mantida como demarcadora do conhecimento sendo anterior ao período em que o investigado ostenta os indícios de enriquecimento ilícito.

Além desse problema na contagem do prazo prescricional, as investigações e PAD's sobre variação patrimonial desproporcional costumam ser complexas, consumindo mais tempo das comissões. Por isso, quanto mais o sistema correccional atuar no ilícito de natureza patrimonial, como no caso da Coger-RFB e possivelmente também em certo grau nas demais corregedorias analisadas, maior será o tempo de tramitação dos processual.

Conclusões do capítulo

Este capítulo 2 buscou responder ao primeiro problema acessório da pesquisa: qual o panorama da celeridade processual no SisCor-PEF e nas suas principais Corregedorias, e como a Coger-RFB se posiciona nesse quadro? As Corregedorias selecionadas foram aquelas com mais estrutura, maior quantidade de punições expulsivas aplicadas e que jurisdicionam uma grande quantidade de servidores no PEF.

Foram a CGU, a Coger-ME, a Coger-INSS, a Coger-PRF, a Coger-PF, a Coger-RFB e o SisCor-PEF, que agrega os dados de todo o sistema. Os números extraídos do Painel da CGU permitiram responder ao questionamento que impulsionou o capítulo, alcançando-se o objetivo com a apresentação de tabelas e análises sobre o desempenho de cada unidade pesquisada.

Comparou-se o desempenho entre elas e a celeridade processual de cada uma no contexto geral do SisCor-PEF, esclarecendo que a Corregedoria mais célere na condução dos seus PAD's é a da PRF, seguida muito de perto pela da PF. Já a menos célere é a da RFB, seguida pela CGU, que se posiciona em penúltimo lugar entre as pesquisadas.

Entretanto, conforme mencionado, apenas o tempo de duração dos PAD's não é suficiente para medir a eficiência das Corregedorias, pois vários são os fatores que influenciam na celeridade processual. Por isso, foi necessário alargar o olhar para outro aspecto, voltado à aderência da atividade correccional no Poder Judiciário.

A referida aderência dos PAD's no Judiciário é relevante porque em regra os servidores expulsos recorrem a ele para recuperar o cargo, e a eventual reintegração judicial reflete a segurança jurídica com que se conduziu o PAD, pois um processo conduzido com mais esmero e diligência tende a ser mais lento que outro conduzido com menos cautela.

No SisCor-PEF entende-se que o número de reintegrações judiciais é um indicador da segurança jurídica da atividade correcional. É sobre isso que tratará o próximo capítulo, para tentar descobrir em que medida uma maior segurança jurídica na condução dos PAD's influencia na celeridade processual.

3. A influência da segurança jurídica na celeridade processual

As grandes diferenças de celeridade processual encontradas no capítulo anterior não são suficientes para avaliar qualitativamente o tempo de duração dos PAD's, porque outros fatores atuam na elasticidade da tramitação, como por exemplo o nível de segurança jurídica na condução do PAD, pois não adianta concluí-lo rápido se estiver mal instruído. Este capítulo objetiva responder ao segundo problema acessório deste estudo: em que medida um caderno probatório com maior grau de segurança jurídica afeta a celeridade processual?

Para buscar essa resposta, iniciou-se pesquisando o percentual de reintegrações judiciais das penas expulsivas, que ocorrem porque a maioria dos servidores expulsos do serviço público recorre da penalidade administrativa no Poder Judiciário, exercendo seu lícito direito fundamental que descansa no regaço do art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

A reintegração é uma forma de reingresso no serviço público, que ocorre quando o servidor retorna ao seu cargo após reconhecida a ilegalidade de sua demissão. O fato gerador dessa modalidade de provimento derivado é o reconhecimento da ilegalidade, por sentença judicial, do ato que extinguiu a relação jurídica estatutária¹⁰¹.

Investigou-se o percentual de reintegrações porque no SisCor-PEF entende-se que é um indicador da segurança jurídica do trabalho correcional. Quanto mais baixo este percentual, maior a aderência da atividade correcional na própria instância administrativa e no Judiciário, havendo constante preocupação com esse índice e busca permanente da sua redução.

A instância administrativa, plasmada no SisCor-PEF, segue a cartilha do próprio Poder Judiciário, que também se preocupa com suas taxas de recorribilidade (TxRec) e de reversibilidade (TxRev). A TxRec é a razão entre a quantidade de recursos contra decisões judiciais pelo total de decisões dos juízes, demonstrando a proporção entre as sentenças proferidas que são apeladas e as não apeladas.

Por seu turno, a TxRev é a razão entre a quantidade de decisões judiciais revertidas pelo total de decisões recorridas de um órgão julgador, indicando a proporção entre as sentenças apeladas que são reformadas e as que não são reformadas¹⁰². A primeira serve para medir a

¹⁰¹ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 644.

¹⁰² GICO JR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. *Taxa de Recorribilidade, Taxa de Reversibilidade e eficiência judicial*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 14, n. 1/2019, p. 12-13. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31820>>. Acesso em 14/6/2021.

percepção dos jurisdicionados sobre o acerto das decisões judiciais ou, pelo menos, a probabilidade subjetiva que estes atribuem à possibilidade dessas decisões serem revertidas.

Já a segunda métrica permite avaliar a aderência ou a conformidade das decisões judiciais em relação ao entendimento do órgão revisional. O conhecimento isolado de cada uma dessas taxas permite que se chegue a algumas conclusões importantes, porém, a análise bidimensional de ambas constitui uma boa ferramenta para que juízes e tribunais monitorem e ajustem suas condutas individuais e coletivas para atuar de maneira eficiente na judicatura.

A efetiva aferição e utilização dessas duas taxas, acrescidas de outras variáveis relevantes, podem ser utilizadas no desenvolvimento de uma adequada política judiciária, de avaliação de programas específicos, na gestão de desempenho e na análise da carga de trabalho necessária para a alocação dos escassos recursos disponíveis a cada tribunal¹⁰³. Essa mesma linha de cognição se aplica à esfera administrativa e ao SisCor-PEF.

No Judiciário, o sistema recursal é um modo de correção de erros judiciários em comparação com o investimento de tempo e recursos na fase de conhecimento de cada processo instaurado, porque a TxRec é baixa¹⁰⁴. A figura abaixo mostra a série histórica da TxRec do Judiciário brasileiro entre 2009 (10,3%) e 2019 (10,8%)¹⁰⁵.

Figura 2 – Série histórica da TxRec no Judiciário



Fonte: CNJ - Relatório Justiça em Números (2020, p. 122)

3.1 As taxas de reversibilidade do SisCor-PEF e suas principais unidades correccionais

Inspirado na figura acima, que apresenta a TxRec no Judiciário brasileiro, tentou-se descobrir essa taxa no SisCor-PEF, sem sucesso, porque o Painel da CGU não traz essa informação, nem os relatórios da Coger-RFB. Já quanto à TxRev, a mais importante para o

103 Ibidem, p. 2.

104 FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 153.

105 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2020*. Brasília, p. 122. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%Bameros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em 14/6/2021.

SisCor-PEF, ocorre o contrário, pois o CNJ não a disponibiliza no Relatório, enquanto na esfera administrativa está estampada no Painel da CGU e nos Relatórios da Coger-RFB.

O Painel da CGU oferece a quantidade de reintegrações das unidades correcionais do SisCor-PEF, com todas as decisões judiciais que reintegraram servidores expulsos, provisória e definitivamente. Como para este estudo o ideal seria trabalhar apenas com as reintegrações definitivas, que são aquelas que não aceitam mais recursos¹⁰⁶, consultaram-se as Corregedorias aqui analisadas, por intermédio do serviço “Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação”, oferecido pela própria CGU¹⁰⁷.

Perguntou-se à PF, PRF, INSS, Coger-ME e CGU (responde por si e pelo SisCor-PEF) qual o percentual de servidores reintegrados definitivamente, com decisão transitada em julgado, entre 2003 e 2020. Não foi necessário consultar a RFB, pois os Relatórios de Desempenho da Coger-RFB informam esse percentual desde 2008, que é de 2,7%. As respostas daqueles órgãos foram as seguintes:

I. PF: respondeu que entre 2003 e 2020, o percentual de servidores reintegrados foi de 4,3%.

II. PRF: respondeu que não tem um sistema próprio de controle das expulsões e reintegrações; que utiliza o sistema CGU-PAD disponibilizado pela CGU e que por limitação desse sistema não é possível extrair a quantidade/percentual de servidores reintegrados.

III. INSS: respondeu que entre 2003 e 2020 as carreiras de Procurador Federal, Auditor Fiscal e Perito Médico foram redistribuídas, respectivamente, para AGU, RFB e Ministério da Economia. Portanto, se algum servidor dessas carreiras foi demitido do INSS e posteriormente reintegrado ao seu cargo de origem naqueles órgãos, não estão nas estatísticas do INSS. Por fim, informou que nos seus registros constam sete servidores demitidos que foram reintegrados judicialmente entre 2006 e 2019.

IV. Coger-ME: informou que seus registros sobre reintegrações de servidores expulsos inclui as decisões provisórias e definitivas conjuntamente, como no Painel da CGU.

V. CGU e SisCor-PEF: informou que não possui o registro das informações solicitadas.

Como só foi possível descobrir o percentual de reintegrações definitivas da Coger-RFB (2,7%) e da Coger-PF (4,3%), decidiu-se trabalhar com as reintegrações provisórias, que

¹⁰⁶ FERNANDES, Jorge Palma de Almeida. *Sindicância, Processo e Controle Jurisdicional - Doutrina e Prática*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2008, p. 127.

¹⁰⁷ Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acessado em 01/9/2021.

seguem na tabela abaixo, com dados extraídos do Painel da CGU, de 2003 a 2020, refletindo a TxRev do SisCor-PEF e suas principais unidades correcionais, ou seja, consideraram-se todas as reintegrações publicadas no DOU, provisórias e definitivas.

Tabela 10 - Quantidades de expulsões e reintegrações (2003-2020)

Reintegrações de 2003 a 2020	Reintegrações	Expulsões	% de reintegrações
PRF	106	649	16,3%
CGU	29	213	13,6%
PF	54	432	12,5%
Todo SisCor	849	8414	10,1%
Coger-ME	57	610	9,3%
RFB	49	553	8,9%
INSS	95	2007	4,7%

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

O baixo percentual de reintegrações de penas expulsivas pode ser relacionado, dentre outros fatores, à busca exaustiva dos elementos formadores de convicção, ao forte respeito ao devido processo legal e a todos os demais princípios informadores da processualística disciplinar, refletindo uma alta segurança jurídica dos trabalhos, na forma e no mérito.

Pode-se inferir, assim, que baixos índices de reintegrações indicam o exercício da atividade correcional com elevada cautela e conservadorismo, o que, se de um lado premia com robustez os julgamentos expulsivos, de outro pode ter o custo de comprometer a celeridade processual, alongando os apuratórios.

Foi a constatação de que a Coger-PRF e a Coger-PF concluem seus PAD's em cerca de 36 meses, enquanto a CGU e a Coger-RFB concluem em 62,3 e 68,2 meses, respectivamente, que motivou a descobrir o porquê dessa disparidade, e a primeira hipótese levantada se relacionou à segurança jurídica na condução dos PAD's, cuja essência visa a “garantir a estabilidade da relação jurídica entre o administrado e o poder público”¹⁰⁸.

A situação ideal seria buscar uma ponderação dinâmica entre esses dois critérios (tempo de duração dos PAD's e percentual de reintegrações das penas expulsivas), que, inicialmente, tendem a ser inversamente proporcionais. Deve-se atuar num ponto em que as duas variáveis

¹⁰⁸MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 285.

se equilibrem na otimização do desempenho, gerando uma sintonia fina entre celeridade processual e segurança jurídica.

Entende-se assim, porque pouco adianta uma unidade correcional agir com máximos conservadorismo e cautela a ponto de zerar seu índice de perdas com reintegrações judiciais se para isso tiver que estender os PAD's por longos períodos. Também não é interessante atuar de forma precipitada e açodada na condução processual e ter um elevado percentual de seus julgamentos anulados judicialmente.

Uma Corregedoria como a Coger-RFB, por exemplo, que tem números ruins de tempo de duração dos PAD's e razoável grau de aderência judicial de suas penas expulsivas, permite a inferência de que possui servidores capacitados para a condução dos PAD's, mas que ainda não despertaram para a necessidade não só de fazer bem, mas também de fazer rápido.

3.2 Método para aferir a influência da maior segurança jurídica na celeridade processual

A dificuldade para descobrir em que proporção a condução dos PAD's com mais segurança jurídica (menos reintegrações judiciais) afetaria a celeridade processual estava no fato de que são grandezas diferentes, tendo de um lado o tempo de duração dos PAD's e do outro o percentual de reintegrações, que num primeiro vistazo pareceram-se como água e azeite, pois não se misturavam, dificultando a análise conjunta.

Para superar esse problema utilizou-se uma fórmula matemática que equaciona essas diferenças, padronizando ambos os conjuntos de dados, conforme se explicará mais detalhadamente alguns parágrafos adiante.

A inspiração veio de aula ministrada por Marcos Salles Teixeira¹⁰⁹ na pós-graduação *lato sensu* de combate à corrupção, promovida pela RFB em parceria com a Universidade Católica de Brasília (UCB), bem como em palestra sobre o mesmo tema que ele ofereceu internamente na Coger-RFB, ocasiões em que abordou a questão da celeridade processual dos PAD's naquela unidade correcional.

Conjugou-se essa inspiração com outra, sorvida no estudo de Ivo Teixeira Gico Jr. e Henrique Haruki Arake¹¹⁰ sobre as TxRec, TxRev e eficiência judicial. Segundo os autores, uma alta TxRec pode ser explicada de duas formas: I) os juízes de primeira instância estão

109 Auditor-Fiscal da RFB desde 1997, atuando na Coger-RFB desde 2001; autor da obra “Anotações sobre processo administrativo disciplinar”, multicitada neste estudo, que já foi a principal referência teórica no sítio eletrônico da CGU, quando ela passou a Órgão Central do SisCor-PEF; bacharel e mestre em engenharia naval pela UFRJ; professor de Direito Disciplinar na RFB, na ESAF e em outros órgãos do PEF.

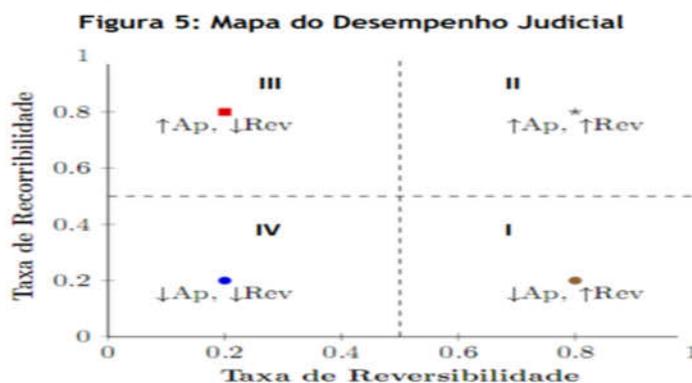
110 GICO JR.; ARAKE, op. Cit.

errando muito, na visão do tribunal, ou II) os custos de recorrer estão muito baixos para as partes, não tendo muito efeito se o retorno esperado do recurso é baixo.

Já uma TxRev alta também permite duas conclusões possíveis: I) Os juízes estão errando muito, na visão do tribunal; ou II) A jurisprudência do tribunal não está clara e a inconstância leva à alta TxRev. Com uma análise combinatória de todos os resultados possíveis para as referidas taxas, há quatro cenários possíveis, cada um com suas implicações específicas para a gestão judicial: “alta, alta”, “alta, baixa”, “baixa, alta” e “baixa, baixa”¹¹¹.

Para facilitar a compreensão de cada resultado possível e fazer uma comparação entre tribunais e/ou entre varas, pode-se conjugar esses resultados em um espaço bidimensional e construir um mapa de desempenho judicial, conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 3 – Mapa do Desempenho Judicial



Fonte: Gico Jr.; Arake (2019, p. 15)

Para não se prolongar na análise desse estudo, que foi apenas fonte inspiradora, basta abordar o melhor cenário representado no gráfico, que está no quadrante IV, descrevendo um cenário de baixa TxRec e baixa TxRev, que é o cenário desejável, porque as partes, em regra, se conformam com as sentenças, uma vez que a probabilidade de reforma pelo tribunal é baixa e essa situação é conhecida, o que se confirma pela baixa TxRev.

Nesse caso, a aderência dos magistrados à orientação jurisprudencial é alta, o que se confirma pela baixa TxRev, significando que os juízes estão, na visão do tribunal, errando pouco e que existem poucas pessoas tentando mudar a jurisprudência consolidada, sem sucesso. É um quadro de maturação e estabilidade judicial, típica de jurisdições consolidadas em que há constância e conhecimento das regras jurídicas em vigor¹¹².

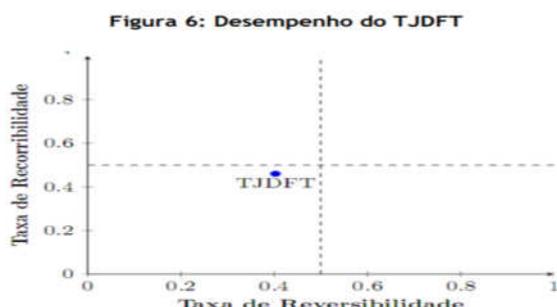
Na parte experimental do estudo, Ivo Gico Jr. e Henrique Haruki Arake analisaram as referidas taxas do TJDFR no ano de 2009, encontrando uma TxRec de 46% e uma TxRev de

111 Ibidem, p. 15.

112 Idem, p. 17.

40,28%, nas varas cíveis, que representadas graficamente produziram a figura abaixo, posicionando o TJDFT no quadrante IV, o que significaria a situação ideal. Todavia, como suas taxas situaram-se muito próximas dos demais quadrantes, principalmente do III, acendeu as luzes de alerta.

Figura 4 - Desempenho do TJDFT



Fonte: Gico Jr.; Arake (2019, p. 20)

Voltando ao problema do binômio celeridade processual x segurança jurídica no SisCorPEF, inspirando-se nas mencionadas lições elaborou-se uma metodologia parecida. Primeiramente, organizaram-se os dados de tempo médio de duração dos PAD's e de percentuais de reintegrações em gráfico de colunas sobrepostas para cada Corregedoria, como se essas duas variáveis se somassem, estando a otimização na menor soma desses dois efeitos.

Antes, para se ter uma soma minimamente homogênea, foi necessário padronizar ambos os conjuntos de dados, eliminando suas escalas de tempo (em meses) e de percentuais em duas escalas igualmente relativas, e que seus menores valores equivalessem à unidade (1,0) das novas escalas abstratas.

Noutras palavras, dividindo todos os valores da escala de tempos totais médios obtidos na tabela 8 (p. 23) em meses por 36,3 (o menor valor, obtido pela Coger-PRF) e dividindo todos os valores de percentuais de reintegração (tabela 10, p. 30) por 4,7 (o menor valor, da Coger-INSS), obtiveram-se novas escalas adimensionais e, portanto, passíveis de serem tomadas em conjunto, ou seja, passíveis de serem somadas.

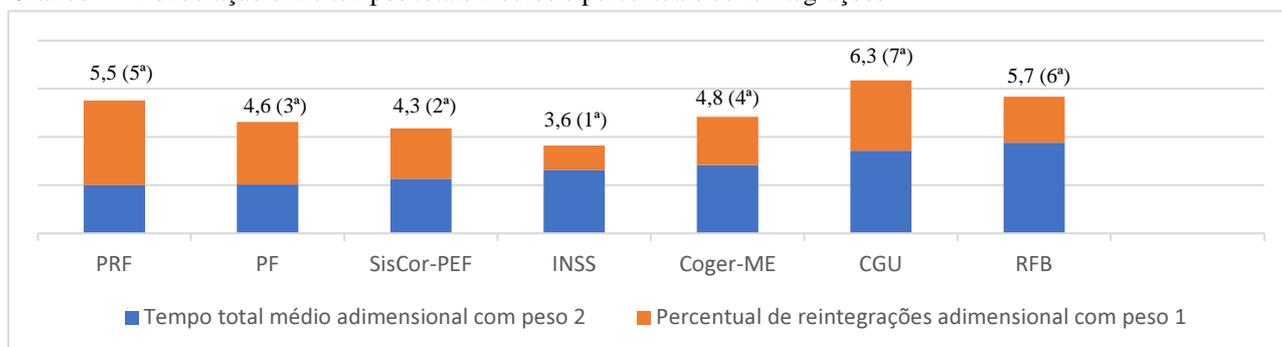
Entretanto, como a questão temporal é o cerne deste estudo, atribuiu-se um peso maior ao tempo total médio de duração dos PAD's em comparação às reintegrações, multiplicando por dois sua nova escala adimensional, deixando-se o percentual de reintegrações com peso um. O resultado pode ser visto na tabela e no gráfico de colunas sobrepostas abaixo.

Tabela 11 - Valores adimensionais de tempo de duração dos PAD's e reintegrações

Ponderação entre tempos totais médios e percentuais de reintegrações	Tempo total médio em meses	Tempo total médio adimensional com peso 1 (anterior/36,3)	Tempo total médio adimensional com peso 2 (anterior*2)	% de reintegrações	% de reintegrações adimensional com peso 1 (anterior/4,7)	Plotagem do tempo com peso 2 e reintegrações com peso 1
PRF	36,3	1,0	2,0	16,3	3,5	5,5 (5ª)
PF	36,7	1,0	2,0	12,5	2,6	4,6 (3ª)
Todo SisCor	41,0	1,1	2,2	10,1	2,1	4,3 (2ª)
INSS	47,8	1,3	2,6	4,7	1	3,6 (1ª)
Coger-ME	51,4	1,4	2,8	9,3	2	4,8 (4ª)
CGU	62,3	1,7	3,4	13,6	2,9	6,3 (7ª)
RFB	68,2	1,9	3,8	8,9	1,9	5,7 (6ª)

Fonte: tabelas 1 a 10 apresentadas acima, com acréscimo de colunas adimensionais

Gráfico 1 – Ponderação entre tempos totais médios e percentuais de reintegrações

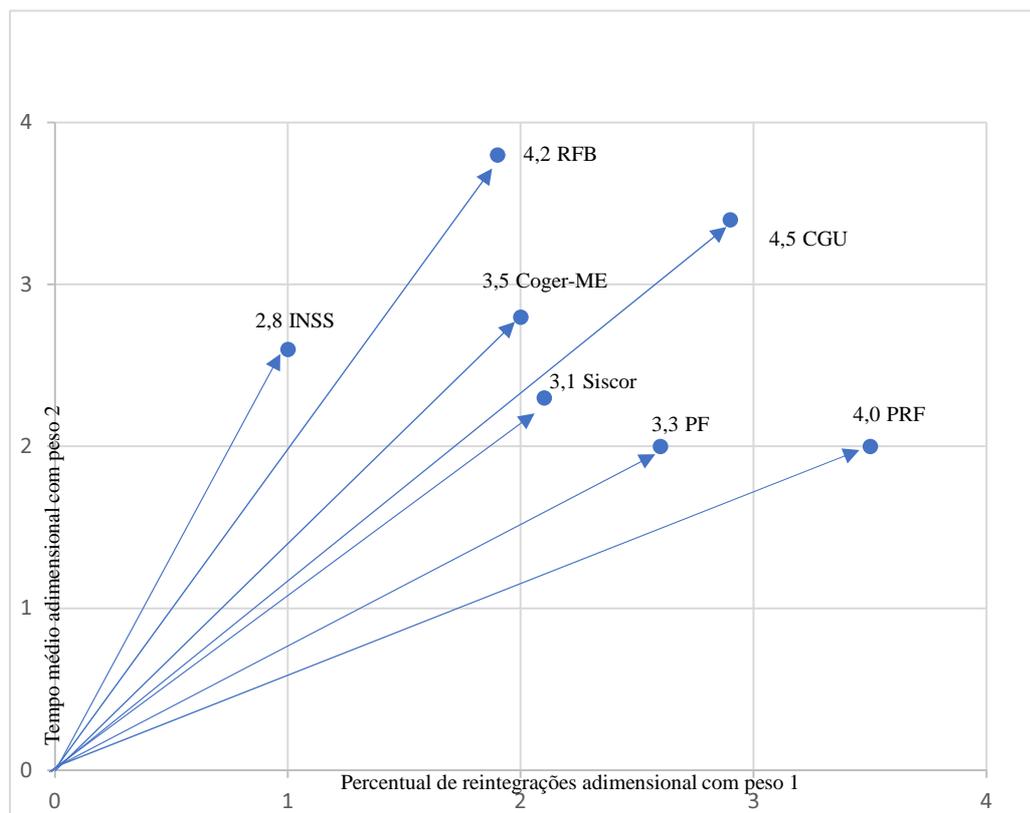


Fonte: Tabela 11 imediatamente acima

Usando essa metodologia de plotagem dos dados de tempo médio adimensional com peso 2 e de percentual de reintegrações com peso 1, obteve-se uma demonstração gráfica dessas duas variáveis conjugadas. Como a melhor situação seriam valores menores tanto de tempo quanto de percentual de reintegrações, a plotagem desse conjunto de dados coordenados de cada Corregedoria representa uma segunda forma de se comparar as performances, conjugando a celeridade processual e a segurança jurídica estudados neste capítulo.

Outra forma de demonstrar esse resultado é com um gráfico de dispersão, pois se o ideal são valores mínimos para as duas variáveis, quanto mais perto da origem do gráfico (coordenada 0 , 0) se encontrar a plotagem de cada Corregedoria, mais próxima da otimização está a sua atuação. Se dos pontos coordenados de cada Corregedoria se traçassem círculos concêntricos na origem (0 , 0), os menores valores dos raios (calculados com o Teorema de Pitágoras) representam melhores performances, conforme apresentado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Dispersão dos tempos totais médios e dos percentuais de reintegração



Fonte: Tabela 11 acima

Essa percepção mais elaborada da necessidade de otimização do binômio celeridade e segurança jurídica permite ver a importância desta na atividade correcional. Mesmo com os poucos dados aqui trabalhados constata-se o efeito dispersivo maior nas Corregedorias com maior percentual de reintegrações, demonstrando o quanto a invalidação de uma pena expulsiva é onerosa para o Estado. Segundo Antônio Carlos Vasconcelos Nóbrega, financeiramente cada reintegração custa R\$ 25.513, 20 ao erário¹¹³.

As duas construções feitas acima (da ponderação somando tempos totais médios adimensionais com percentuais de reintegrações e da dispersão destas duas variáveis) foram formas figuradas de se manusear dados numéricos que sinalizaram ser importante que a unidade

¹¹³ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 75 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf>. Acesso em 05/9/2021.

correcional diligencie em busca da otimização entre celeridade processual e segurança jurídica, porque elas estão sintonizadas.

No discreto universo de dados aqui analisados, os dois gráficos acima demonstram que a Coger-INSS possui a melhor performance, harmonizando um razoável desempenho temporal com o melhor patamar de segurança jurídica de suas penas expulsivas (4,7%).

Os dados produzidos demonstram que, na visão dinâmica entre celeridade processual e segurança jurídica, os primeiros bons resultados da Coger-PRF, em termos de tempo de duração dos seus PAD's, ficam prejudicados pelos altos índices de reintegrações observados.

Os tratamentos numéricos dos dados de celeridade processual e de percentual de reintegrações sinalizam para a importância de que as Corregedorias com longa duração de seus PAD's e com baixo grau de reversão de suas penas expulsivas possam atuar, criteriosamente, na liberação de parte do rigor formal com que conduzem seus PAD's para reduzir seu tempo, ainda que ao custo de aumentar um pouco seu índice de reintegrações.

Trata-se de um raciocínio similar ao dos estudiosos da Análise Econômica do Direito, que consideram o sistema recursal um instrumento eficiente de correção de erros judiciários em comparação com o investimento de tempo e recursos na fase de conhecimento de cada processo judicial. Alega-se que o legislador poderia adotar apenas um grau de jurisdição, composto por exaustivos atos instrucionais, e obter certo nível de redução de erros judiciários.

Entretanto, o mesmo nível pode ser alcançado com um processo menos exaustivo em 1º grau, cuja decisão somente chegará à 2ª instância quando as partes impugnarem, do contrário, os custos com o processo de 1º grau mais exauriente ocorreriam em todos os processos¹¹⁴. Essa linha encaixa-se na proposta aqui defendida, de que naquelas Corregedorias com PAD's demorados e TxRev baixas, seria eficiente renunciar a parcela da reversibilidade, conduzindo os PAD's com menos preciosismo, para ganhar celeridade processual.

Conclusões do capítulo

A motivação deste capítulo 3 foi a diferença de celeridade processual encontrada no capítulo 1 entre as unidades correcionais estudadas, o que isoladamente apenas demonstrava o panorama dessa variável no SisCor-PEF. Sendo muitas as variáveis que interferem na celeridade processual, este capítulo dedicou-se a investigar o quanto a segurança jurídica na condução do PAD influencia na sua agilidade.

114 FUX; BODART, Op. cit., p. 153.

Para alcançar esse objetivo, utilizou-se o percentual de reintegrações judiciais como régua da segurança jurídica na condução dos PAD's, mas como o tempo de duração é uma grandeza diferente do percentual de reintegração, criou-se uma metodologia para equacioná-los e analisá-los adequadamente.

A referida metodologia permitiu concluir que a segurança jurídica na condução dos PAD's influencia na celeridade processual, pois na tabela do tempo de duração dos processos a Coger-RFB apareceu em último lugar, com tempo de 68,2 meses, enquanto a Coger-PRF figurou em primeiro lugar, com tempo de 36,3 meses.

Todavia, quando se incluiu o percentual de reintegrações na avaliação, com os devidos ajustes numéricos de pesos para cada grandeza, a Coger-RFB ganhou uma posição, com índice de 5,7. Já a Coger-PRF caiu para a quinta posição, com índice de 5,5, devido ao seu alto percentual de reintegrações (16,3%), muito maior que o da Coger-INSS (4,7%).

A Coger-INSS, que em termos de celeridade processual ocupa a 4ª posição, com 47,8 meses de duração dos seus PAD's, saltou para a dianteira e assumiu o 1º lugar quando se conjugou com o percentual de reintegrações, ficando com o índice geral de 3,6. Assim, alcançou-se o objetivo deste capítulo, que era responder em que medida um caderno probatório com maior grau de segurança jurídica afeta a celeridade processual.

A resposta é que afeta significativamente, porque a Corregedoria que ocupa a 4ª posição em termos de celeridade, mas com TxRev mais baixa (Coger-INSS), saltou para a dianteira quando se consideraram as duas variáveis conjuntamente. Noutra banda, a Corregedoria mais ágil na condução processual, mas com a maior TxRev (Coger-PRF), caiu para a 5ª posição.

As mudanças no “ranking” demonstram que a segurança jurídica na condução dos PAD's tem grande repercussão na celeridade processual. Assim, ao responder à pergunta inicial deste capítulo ficou também o aprendizado de que as Corregedorias não devem se preocupar exclusivamente com a celeridade processual, mas também com conduzir os PAD's com um grau de segurança jurídica que reduza ao máximo o percentual de reintegrações.

Noutras palavras, é necessário buscar um equilíbrio, porque se de um lado não adianta ter TxRev próxima de zero à custa de PAD's exageradamente lentos, de outro é desinteressante concluir os PAD's em alta velocidade, mas descuidando-se das formalidades processuais e dos direitos dos acusados, sob pena de o PAD tombar no Judiciário e o servidor ser reintegrado.

Entende-se dessa forma porque o respeito às formalidades processuais é direito fundamental que não pode ser atropelado e nem colocado em segundo plano, como menos

importante que o Direito Disciplinar material, por isso no PAD o formalismo moderado deve ser substituído pelo formalismo adequado¹¹⁵.

Como ramo de Direito sancionador, o Direito Disciplinar equilibra os direitos dos servidores acusados com a busca do bem comum, este representado pelo dever de elucidar as infrações cometidas, para garantir a prestação de serviços públicos eficientes por servidores probos e diligentes.

O aludido equilíbrio deve ser buscado para não desvalorizar a dignidade do acusado ao argumento de supremacia do interesse público. Esses dois vetores devem ser equilibrados para a persecução disciplinar perfeita¹¹⁶.

Tudo posto e sopesado, conclui-se que este capítulo respondeu satisfatoriamente ao problema que o motivou, alcançando seu objetivo. Agora é chegada a hora de buscar resposta para o terceiro problema acessório da pesquisa: qual foi o reflexo do aprofundamento do JAD na celeridade processual da Coger-RFB? É a trilha que a partir daqui se passa a percorrer.

115 DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 2-3.

116 *Ibidem*, p. 8.

4. O impacto do aprofundamento do JAD na celeridade processual da Coger-RFB

Filtros processuais são mecanismos normativos criados para diminuir a litigância, desafogar o sistema processual e dar-lhe mais celeridade, como por exemplo a súmula vinculante e a repercussão geral. Esta possibilita ao STF a seleção dos recursos extraordinários a partir de critérios específicos, e aquela impede que juízes de instâncias inferiores decidam de maneira diferente dos tribunais nos temas com entendimento definitivo¹¹⁷.

Agindo racionalmente, o autor da litigância, antes de ajuizar uma ação deve avaliar os custos da demanda e o retorno esperado de sua reivindicação, aquilo que espera receber caso seu pedido seja julgado procedente, num exercício de análise técnica do custo-benefício da causa. Por isso, custas processuais e honorários advocatícios também funcionam como filtros empregados no controle do ajuizamento de demandas¹¹⁸.

Os filtros processuais são estudados na Análise Econômica do Direito (AED) e um dos principais modelos de técnica para abordagem do Direito é o pragmatismo, que se aproxima da AED porque a economia concebe os indivíduos como seres pragmáticos, ou seja, a teoria econômica exige a fixação de metas a serem perseguidas e alcançadas. Por isso que a AED nega autonomia ao Direito, exigindo a vinculação entre as ciências econômicas e jurídicas¹¹⁹.

Trazendo esse raciocínio para a esfera administrativa disciplinar, o JAD é o principal filtro processual da Coger-RFB, e o objetivo deste capítulo é descobrir o quanto a sua verticalização colaborou para a aceleração dos seus PAD's. Para melhor compreender o JAD é útil iniciar comparando-o aos filtros processuais judiciais, cuja ancianidade levou à consolidação desses instrumentos, indispensáveis no enfrentamento da enorme demanda.

4.1 Os filtros processuais do Judiciário

Em todos os países o processo judicial possui diversas fases, oportunizando que se decida entre encerrá-lo imediatamente ou avançar para a etapa seguinte, que em regra envolve novos custos empregados para se obterem mais informações, sendo assim que ocorre também noutras áreas do conhecimento que adotam processos decisórios multifásicos.

¹¹⁷ TABAK, Benjamin Miranda; PEREIRA, José de Lima Ramos. *Análise Econômica do Processo*. Revista Nomos, da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Volume 39.2 - jul./dez. 2019, p. 39-58. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/859/302>>. Acessado em 02/9/2021.

¹¹⁸ CORREIA, Cecília Barbosa Macedo; MENDES, Dany Rafael Fonseca. *Teoria econômica aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Informação Legislativa, ano 50, número 197, jan./mar. 2013, p. 285-299. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p285.pdf>. Acessado em 02/9/2021.

¹¹⁹ POSNER, Richard. *Para além do direito*. Traduzido por Evandro Ferreira da Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 16 e 19.

O procedimento médico é um bom exemplo que segue essa metodologia, presente na decisão do médico entre prescrever um tratamento amparado num determinado exame, ou solicitar novos exames mais sofisticados, invasivos e dispendiosos. Nesse sentido, Paul Ricouer¹²⁰ fez interessante comparação entre as atividades do juiz e do médico, abordando os três níveis do juízo médico e a tomada de decisão no ato médico e no ato judiciário.

Assim como na medicina, ao dividir o processo em estágios, o Direito Processual enfrenta um dilema: aumentar o nível de elementos probatórios para que o processo passe à fase seguinte diminui os custos, pois apenas as causas mais robustas prosseguirão. Por outro lado, serão excluídas algumas demandas cujo bom Direito poderia ser demonstrado com instrução probatória nas etapas posteriores¹²¹.

O procedimento judicial comum brasileiro possui duas grandes fases de triagem das demandas: a primeira é a possibilidade de indeferimento da petição inicial ou de improcedência liminar do pedido. Nessa raia, o art. 330 do CPC prevê que a petição inicial será indeferida quando houver defeito processual relevante, como a inépcia da inicial, a ilegitimidade da parte, a falta de interesse processual do autor, ou nas hipóteses de prescrição ou decadência do direito.

Já a improcedência liminar do pedido, estacionada no art. 332 do CPC, ocorre nas “causas que dispensem a fase instrutória”, quando a pretensão do autor contrariar jurisprudência consolidada do STF, do STJ, ou do tribunal local, em súmula sobre Direito local, em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência. A segunda etapa de triagem do processo judicial brasileiro é o julgamento antecipado do mérito.

Caso a ação sobreviva àquela triagem inicial, o processo avança para as fases de citação do réu, de tentativa de autocomposição e postulatória. Na continuação, o art. 354 do CPC prevê nova triagem: o “julgamento conforme o estado do processo”, no qual o juiz deve extinguir o processo se encontrar defeitos processuais, se a ação prescreveu ou decaiu e se houver desistência, transação, renúncia pelo autor ou reconhecimento do pedido pelo réu.

Além disso, o art. 355 do CPC autoriza o juiz a sentenciar a demanda nesse momento processual se “não houver necessidade de produção de outras provas” ou, em determinados casos, se o réu for revel. Fora dessas hipóteses, o processo segue para a fase de dilação probatória, com todos os custos que ela representa.

120 RICOUER, Paul. *O justo 2*. São Paulo: Martins Fontes, p. 221-249.

121 FUX; BODART, Op. cit., p. 109.

4.2 O JAD como principal filtro processual da Coger-RFB: conceitos

Na esfera administrativa, a limitação de recursos causa uma queda de braço entre a obrigatoriedade e a eficiência da persecução administrativa disciplinar. Por um lado, o art. 143 do Estatuto prevê que a autoridade que tiver ciência de irregularidade é obrigada a apurá-la imediatamente, mediante sindicância ou PAD, assegurando ao acusado ampla defesa¹²², sinalizando que todo indício de irregularidade deve ser apurado no solo do rito contraditório.

Noutra banda, do art. 144 irradia que as denúncias sobre irregularidades serão apuradas e quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto. Esse dispositivo indica que as denúncias devem ser avaliadas antes de se enveredar por apuração em rito contraditório, que demanda elevados recursos materiais e imateriais para a administração pública e para o servidor acusado.

A interpretação sistemática desses dois comandos legais leva à conclusão de que, apesar de o art. 143 prescrever a instauração imediata de rito disciplinar quando recebida alguma notícia de irregularidade funcional, o art. 144 seguinte ameniza aquela ordem para autorizar a autoridade instauradora a avaliar a compleição da denúncia antes de decidir se a arquiva ou segue apurando¹²³. Essa avaliação da autoridade competente é o JAD.

Uma vez que o JAD pode ser antecedido de diferentes tipos de procedimentos investigativos e de natureza analítica, é interessante abordar alguns entendimentos e dúvidas que a expressão pode suscitar, por exemplo: ele deve ser compreendido apenas como a decisão da autoridade competente para instaurar o PAD, ou abarcaria as investigações prévias e pareceres que subsidiam essa decisão?

Há três hipóteses para essa pergunta: a primeira toma a expressão amplamente, mais à solta, entendendo o JAD como toda a fase investigativa e seus variados procedimentos, na busca por indícios da suposta irregularidade funcional denunciada, que precede a análise jurídico

122 Comentando esse art. 143 do Estatuto, Sandro Lúcio Dezan leciona que ele não fala em simples "apuração", ou "posterior apuração" ou "apuração assim que possível", mas, em "apuração imediata", denotando o dever de iniciar o procedimento disciplinar tão logo tenha conhecimento dos fatos. Isso significa, continua o professor, comando não só do imediato início da apuração, mas também da célere duração do processo, com sua rápida conclusão, conforme o art. 5º, LXXVIII, da Constituição de 1988, que trata do princípio da razoável duração do processo ou da celeridade processual. É essa celeridade do PAD que o SisCor-PEF persegue e que se investiga nesta dissertação.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 166.

123 TEIXEIRA, Op. cit., p. 214-215.

propositiva submetida à apreciação da autoridade instauradora, e que se conclui com o ato derradeiro da decisão.

A segunda hipótese é mais restritiva, interpretando que integram o JAD apenas o parecer subsidiário e propositivo, como instrumento de amparo jurídico da decisão a ser tomada, e o ato conclusivo da decisão de arquivar o processo ou instaurar a instância disciplinar, de competência exclusiva da autoridade instauradora.

A terceira hipótese mira o JAD no sentido mais estrito possível, como exclusivamente a atividade cognitiva por meio da qual a autoridade competente decide se arquivará a denúncia ou instaurará o PAD, limitando-se a esta sua decisão, sem abarcar as investigações e pareceres prévios que a subsidiam.

Entende-se que essa terceira hipótese é a mais adequada, porque a leitura conjunta dos arts. 143 e 144, parágrafo único, do Estatuto, indicam que à mesma autoridade a quem incumbe a imediata instauração do PAD diante de notícia de irregularidade também compete arquivar o feito em caso de liminar constatação de que o fato narrado não é irregular.

O texto legal permite inferir a previsão para a realização de uma análise prévia acerca da existência ou não de indícios de materialidade e de autoria, e não há impedimento legal para que tal análise seja realizada pelo mesmo agente regimentalmente competente para proceder à instauração da sede disciplinar ou ao arquivamento do processo.

Reforça esse entendimento o fato de que mesmo no processo penal, que tutela o bem jurídico mais precioso depois da vida, que é a liberdade, o magistrado a quem compete decidir pela instauração ou não da ação penal é quem também recebe a denúncia e a aprecia. Apenas ressalva-se que, para evitar a configuração de impedimento, não cabe à autoridade instauradora pessoalmente fazer investigações que agreguem ou aprofundem informações à denúncia.

Quando a denúncia não estiver suficientemente instruída, para a formação do JAD a autoridade instauradora pode determinar diligências, averiguações e investigações preliminares para respaldar a sua futura decisão¹²⁴, como ocorre no Judiciário, que conta com a Polícia Judiciária para fazer as investigações necessárias.

Esse entendimento de que o JAD se restringe à decisão da autoridade competente para instauração do PAD é compartilhado pela CGU, que no art. 9º da Instrução Normativa (IN) nº

¹²⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 577.

14/2018¹²⁵ definiu-o como: “ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, fundamentadamente, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional” [...]. Segundo o art. 10, para subsidiar o JAD a autoridade poderá usar os meios de prova tratados no capítulo II do título II daquela IN.

Leo da Silva Alves inventariou os requisitos a serem examinados antes da instauração do PAD, ou seja, no JAD¹²⁶:

- I. A existência de fundamento legal;
- II. A competência da autoridade instauradora;
- III. A presença do cometimento de efetiva falta disciplinar;
- IV. A indicação da pessoa do acusado e do teor da acusação;
- V. A delimitação do raio acusatório;
- VI. A não prescrição do direito de punir.

A Corregedoria do então Ministério da Fazenda também cuidou desse instrumento, quando no art. 3º da sua Portaria Coger/MF nº 24/2013¹²⁷ anotou que a autoridade correccional, a fim de subsidiar o seu JAD, poderá solicitar manifestação técnica, de caráter não vinculante, contendo, pelo menos: I) breve descrição do fato noticiado; e II) análise quanto à existência ou não de indícios de autoria e materialidade da suposta irregularidade disciplinar.

Mesmo entendendo que a mais correta definição de JAD é a que não abrange as fases anteriores de investigações e pareceres que o subsidiam, para facilitar a redação deste texto o JAD será empregado em sentido amplo, referindo-se a toda a “fase de admissibilidade”, abarcando o instrumental prévio à decisão definitiva da autoridade instauradora.

125 _____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367>. Acesso em 05/12/2020.

126 ALVES, Léo da Silva. *Processo disciplinar em 50 questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 21-22.

127 _____. Ministério da Fazenda. Corregedoria do Ministério da Fazenda. Portaria Coger-MF nº 24, de 29/10/2013. Disciplina o juízo de admissibilidade para a instauração de Sindicância Disciplinar ou Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do Ministério da Fazenda. Brasília. Publicada no DOU de 30/10/2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25013238_PORTARIA_N_24_DE_29_DE_OUTUBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em 05/12/2020.

4.3 Histórico, objetivos e resultados do JAD na Cogrer-RFB

Na Cogrer-RFB o JAD foi positivado 12 anos antes que na CGU e 7 anos antes que na Cogrer-MF, hoje Cogrer-ME. Foi na Portaria Cogrer nº 219/2006, cujo art. 2º previa que o JAD, com proposta de arquivamento ou de instauração de sindicância disciplinar ou PAD, deverá conter, pelo menos: [...] III) proposta à autoridade instauradora pelo arquivamento ou instauração de procedimento disciplinar.

O texto deixa claro que na época a Cogrer-RFB não via o JAD como a decisão da autoridade instauradora, mas como o procedimento anterior que subsidiava essa decisão, e foi daí que emergiu a necessidade dos esclarecimentos anteriores, sobre o melhor conceito do JAD. Portarias posteriores a revogaram, e hoje o tema é tratado na Portaria RFB nº 4.505/2020 e na Portaria Cogrer nº 128/2020, abordado como “fase de admissibilidade”.

Aquela Portaria Cogrer nº 219/2006, que formalizou o JAD na Cogrer-RFB, foi um marco na forma de processamento das denúncias, porque até a sua chegada o histórico de instaurações de PAD’s e de penalidades aplicadas demonstravam que os esforços correccionais não estavam sendo aplicados da melhor forma, conforme o seu “Relatório de Desempenho 2007”¹²⁸.

O referido relatório informa que 87% das denúncias recebidas no ano de 2003 resultaram em instauração de PAD, o que demonstra a metodologia correccional adotada na época em que se fazia um JAD superficial, inaugurando a etapa contraditória do processo com indícios pouco robustos de materialidade e autoria de infração disciplinar.

Tal postura demonstra que havia uma visão equivocada sobre a justa causa para instaurar PAD, que se identifica com o justo, revelado através de uma coerente acusação, na qual existam indícios ou provas diretas da prática de infrações disciplinares¹²⁹.

A inobservância da justa causa pode se caracterizar abuso de poder, que não é conferido às autoridades públicas para ser exercido como elas queiram, mas conforme as regras estabelecidas ou os princípios gerais¹³⁰. Dito de outra forma, o uso do poder disciplinar não pode ser arbitrário, não o faz a autoridade quando lhe aprouver, nem como preferir¹³¹.

Sem o *fumus boni iuris* não se deveriam instaurar PAD’s: a garantia do devido processo legal assegura ao servidor o procedimento disciplinar previsto na lei e a existência de elementos

¹²⁸ São relatórios gerenciais que a Cogrer-RFB elabora anualmente para mensurar e apresentar seu desempenho. Por serem de uso interno, estão publicados apenas na intranet da RFB, disponível a todos os servidores do órgão. Por isso, solicitou-se autorização ao corregedor-geral da RFB para utilizá-los nesta pesquisa, que gentilmente deferiu por escrito.

¹²⁹ MATTOS, op. cit., p. 179.

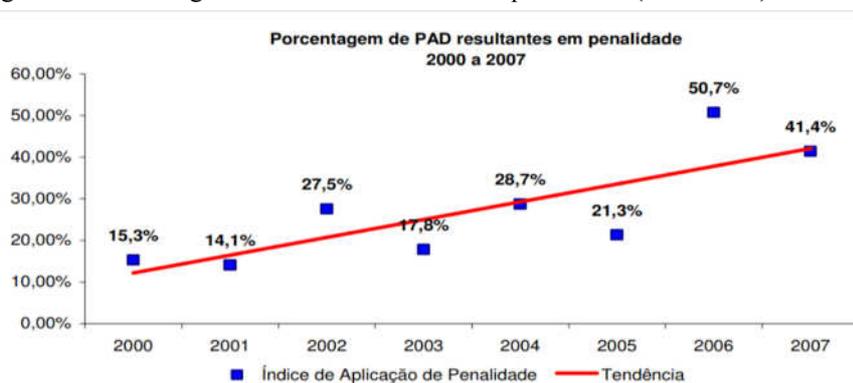
¹³⁰ ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Traduzido por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2000, p. 199.

¹³¹ MENEGALE, op. cit., p. 637.

prévios que legitimem tal iniciativa, para que sua vida funcional não se torne um constante transtorno, recheado de insegurança jurídica¹³². As cautelas na instauração de PAD se justificam, também, devido aos seus efeitos, como por exemplo o adiamento de férias e o impedimento de o servidor se aposentar a pedido enquanto não julgado o feito¹³³.

O equívoco daquela visão de instaurar PAD's a partir de uma análise pouco aprofundada dos fatos fica evidente na figura abaixo, pois a grande maioria das instaurações resultavam em arquivamento:

Figura 5 – Porcentagem de PAD's resultantes em penalidade (2000-2007)



Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2007, p. 8)

O gráfico demonstra que na média dos anos 2000 a 2003 somente 18,7% dos PAD's instaurados resultaram em penalidade, portanto 81,3% foram arquivados sem punição, com dispêndio de recursos escassos que poderiam ser empregados de outra forma, e desgaste desnecessário do servidor acusado. Esse cenário levou à mudança de paradigma formalizada com a Portaria Coger nº 219/2006, que disciplinou o JAD.

A partir dali se passou a fazer no JAD grande parte das investigações que anteriormente se fazia no corpo dos PAD's, evitando, assim, instaurações desnecessárias, que na primeira floração probatória já se esclarecia a inexistência de infração disciplinar.

Além de evitar a instauração desnecessária de PAD's, essa mudança de paradigma possivelmente também reduziria o tempo de tramitação dos processos instaurados, porque todos os atos probatórios que não requeriam contraditório passaram a ser praticados no JAD.

O câmbio de metodologia deu bons resultados, apresentados no “Relatório de Desempenho 2012 (p. 22)”. Nele consta que naqueles últimos anos a Coger-RFB fortaleceu o JAD com procedimentos investigatórios, reduzindo significativamente o número de PAD's

¹³² COSTA, José Armando da. *Controle judicial do ato disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 202-203.

¹³³ HENRIQUES, M. Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos regime de férias, faltas e licenças*. 5ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007, p. 135.

instaurados, valorizando a ideia de que não se pode instaurar um PAD genérico para que no seu curso se apure se alguém cometeu infração disciplinar¹³⁴. A figura abaixo demonstra a evolução.

Figura 6 – Relação entre denúncias recebidas e PAD's instaurados (2005-2012)

Ano	Denúncias recebidas	PADs instaurados	% instauração
2005	216	125	58%
2006	327	150	46%
2007	920	150	16%
2008	930	154	17%
2009	560	99	18%
2010	504	120	24%
2011	463	157	34%
2012	362	79	22%
Totais	4.282	1034	24%
Médias	535	129	24%

Fonte: Relatório de Desempenho da Cogér-RFB (2012, p. 22)

A figura demonstra que enquanto em 2005, de 216 denúncias recebidas, instauraram-se 125 PAD's (58%), em 2012 apenas 79 das 362 denúncias recebidas redundaram em instauração (22%), quatro vezes menos que os mencionados 87% de denúncias que desaguaram em PAD no ano de 2003.

Em que pese o êxito na redução das instaurações desnecessárias, o percentual de punições nos PAD's instaurados não progrediu significativamente, porque muitos servidores responderam a PAD que acabaram arquivados, ou seja, muitos PAD's ainda eram dispensáveis e um JAD mais robusto teria conduzido a essa conclusão, conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 7 – Relação entre PAD's instaurados e punições aplicadas (2005-2012)

Ano	Processos julgados	Agentes públicos notificados	Agentes públicos absolvidos	Agentes públicos objeto de julgamento responsabilizador	Servidores com pena aplicada	% de servidores punidos em relação aos agentes públicos notificados	% de agentes públicos absolvidos em relação aos notificados
2005	101	129	72	57	31	24%	56%
2006	161	176	75	101	84	48%	43%
2007	101	98	54	44	34	35%	55%
2008	108	135	77	58	41	30%	57%
2009	133	165	67	98	63	38%	41%
2010	116	159	63	96	69	43%	40%
2011	126	139	71	68	52	37%	51%
2012	93	122	57	65	50	41%	47%
Totais	939	1.123	536	587	424	38%	48%
Médias	117	140	67	73	53	37%	49%

Fonte: Relatório de Desempenho da Cogér-RFB (2012, p. 24)

A figura permite constatar que no ano de 2005 apenas 24% dos servidores que responderam PAD foram punidos, ou seja, 76% dos acusados enfrentaram a angústia de um

¹³⁴ DALLARI, Adílson Abreu. *Limitações à atuação do Ministério Público*. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo (coordenadores). *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p.38.

processo que poderia ser evitado com o JAD mais eficiente. Houve significativa melhora no ano seguinte, quando publicada a Portaria nº 219/2006, com 48% dos acusados sendo punidos, mas nos anos seguintes o percentual voltou a cair e nos anos posteriores oscilar, fechando o período 2005-2012 com média de 37% dos acusados sendo punidos.

A preocupação com as punições não significa que o objetivo dos PAD's é penalizar, mas que o PAD tem grandes custos materiais e imateriais, por isso ele só deve ser instaurado quando os indícios de autoria e materialidade são robustos para impulsionar empreitada apuratória contraditável. Necessita-se de um mínimo legal que, traduzindo possibilidade de condenação, se estribe em elementos concretos indicadores de tal viabilidade¹³⁵.

Ao tratar da relevante decisão de instaurar o PAD, Sebastião José Lessa¹³⁶ menciona que ao estabelecer o juízo de admissibilidade o legislador procurou evitar a proliferação de denúncias inconsistentes e até por motivos pessoais, o que acarretaria evidentes prejuízos ao serviço público e ao próprio servidor, cuja honra, como a de todos os cidadãos, recebeu proteção da Constituição de 1988.

No mencionado “Relatório de Desempenho 2012”, a Coger-RFB também registrou grande proporção de PAD's concluídos com penalidades expulsivas, indicando atuação mais focada na apuração das infrações graves, que mais prejuízo e repúdio causam na sociedade, conforme consta na tabela abaixo, da qual se extrai que das penalidades aplicadas entre 2005 e 2012, em média 72% foram expulsivas.

Figura 8 - Relação entre as penas aplicadas e as expulsões (2005-2012)

Ano	Penas aplicadas	Penas expulsórias aplicadas	% de penas expulsórias
2005	31	19	61%
2006	84	67	80%
2007	34	22	65%
2008	41	17	41%
2009	63	49	78%
2010	69	55	80%
2011	52	36	69%
2012	50	36	72%
Totais	424	301	71%
Médias	53	38	72%

Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2012, p. 26)

Segundo o Relatório (2012, p. 26), esses resultados mais eficientes, com redução do número de instaurações de PAD's, evitando-se instaurações desnecessárias, e índices altos de penas expulsivas, foram reflexo do aperfeiçoamento do JAD, que atingiu seus objetivos de:

¹³⁵ COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 5ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 204-205.

¹³⁶ LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância – doutrina, jurisprudência e prática*. 5ª edição revista e atualizada, 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 87.

I. Assegurar que se instaure PAD apenas quando haja suficientes indícios de materialidade e de autoria, evitando-se o dispêndio de recursos e o injustificado constrangimento dos servidores. Isso porque, a instauração de PAD só poderá efetivar-se havendo um mínimo de indicação da possibilidade de punição, ao final do feito, do servidor supostamente autor da infração¹³⁷. Nesse aspecto, o início do processo depende de deliberação do órgão competente, sendo uma resolução de inquirir, mas sem implicar juízo de mérito sobre a atuação do agente¹³⁸.

II. Dar tratamento diferenciado entre o desvio de conduta e o mero erro escusável, propiciando aos bons servidores segurança funcional para que desempenhem suas atividades sem receio de que lhes recaia ação correcional em decorrência da falibilidade humana.

Tal postura se justifica porque a instauração de PAD é medida da mais grave repercussão na esfera administrativa, de forte impacto sobre a vida do acusado, pois lhe impõe o constrangimento pela publicação de seu nome e pela divulgação dos fatos censurados, sobretudo quando é inocente das acusações. Assim é, porque quando a administração pública instaura o PAD ela exterioriza um juízo prévio de que em tese há uma infração funcional, cuja autoria e materialidade reclamam possível punição¹³⁹.

III. Direcionar os esforços para o combate aos ilícitos mais graves, de maior reprovação social.

Concorda-se apenas parcialmente com a conclusão do Relatório, de que os resultados mais eficientes com redução do número de instaurações de PAD's, evitando-se instaurações desnecessárias, e índices altos de penas expulsivas, foram reflexo do aperfeiçoamento do JAD.

Os números demonstram que realmente houve queda significativa no número de instaurações e aumento no percentual de penas expulsivas, mas a punição de apenas 37%, em média, de acusados entre 2005-2012, demonstra que o JAD ainda poderia ser melhorado.

Todos esses gráficos, tabelas e análises demonstraram os efeitos do JAD mais aprofundado a partir de 2006 na significativa redução das instaurações de PAD, de 87% em 2003 para 22% em 2012. Isso permitiu liberar mão de obra para os PAD's que apuram infrações graves, puníveis com penas expulsivas, que em 2012 foram 72% das punições.

Resta descobrir se o JAD colaborou, também, para a celeridade processual dos PAD's, e caso tenha colaborado, em que proporção. Embora esse não tenha sido um daqueles três objetivos originais que a Coger-RFB citou para justificar o aprofundamento do JAD, infere-se

¹³⁷ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 2ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 1996, p. 133, 190-191.

¹³⁸ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª edição. Coimbra: Almedina, 2008, p. 836-837.

¹³⁹ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 502-503.

que a redução significativa na quantidade de PAD's instaurados liberou mão de obra para concluir com mais celeridade a quantidade menor de processos tramitando.

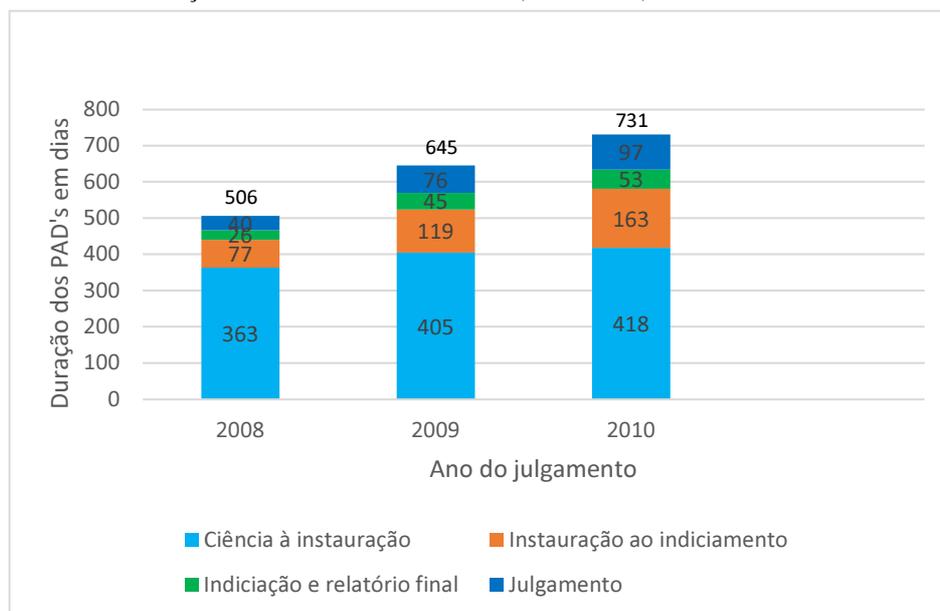
4.4 Metodologia e resultados do JAD na celeridade processual da Coger-RFB

Para alcançar o objetivo mencionado no parágrafo anterior, a base de dados analisada foi o Painel da CGU, que registra o tempo de tramitação de todas as fases processuais nas diversas unidades correcionais do SisCor-PEF desde 2008. O caminho para chegar aos dados disponíveis foi:

- I. Acesso em <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>>; em seguida “Painel Correição em Dados”, “iniciar”; “agentes públicos”; “processos”; “tempo médio de processo”; “tempo médio disciplinar”. Nesse ponto, o Painel apresenta um gráfico de barras, com cada barra representando um ano, de 2008 a 2021;
- II. As barras contêm quatro cores, representando cada uma das quatro fases do processo: ciência e instauração (azul claro); instauração e indiciamento (laranja); indiciamento e conclusão do relatório final (verde); conclusão do relatório final e julgamento (azul escuro);
- III. Posicionando o cursor em cima de cada cor representativa da fase processual o sistema apresenta o seu respectivo tempo de duração;
- IV. Ao lado da aba “tempo médio disciplinar” há a aba “tempo médio do processo”, que oferece o tempo de duração do PAD propriamente dito, ou seja, da instauração ao julgamento.
- V. Do lado esquerdo da tela, o sistema permite selecionar filtros de pesquisa relacionados ao período, ministério, unidade correcional, local do fato, unidade da federação, tipo de processo e assunto.

O gráfico abaixo apresenta um histórico do tempo de duração dos PAD's (em dias) em todo o SisCor-PEF, que será útil para efeito de comparação com os resultados da Coger-RFB, apresentados nos gráficos posteriores.

Gráfico 3 - Duração dos PAD's no SisCor-PEF (2008-2010)



Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

Ao analisar o gráfico constata-se que no SisCor-PEF o tempo de duração dos PAD's aumentou entre 2008 e 2010, passando de 506 dias em 2008 para 731 dias em 2010, o que significa um crescimento de 44,4%.

Esse quadro da duração processual não é auspicioso, porque a sujeição da atividade administrativa a prazos é uma condição de processualidade, já que o princípio da oficialidade estabelece o dever de impulso da administração pública, que deve tomar as providências para o trâmite processual contínuo, para se chegar, sem delongas, na decisão final¹⁴⁰. Se a administração o retarda, ou dele se desinteressa, infringe o princípio da oficialidade e seus agentes podem ser responsabilizados pela omissão¹⁴¹.

Não se sabe o porquê desse fenômeno, mas uma hipótese seria que ocorreu no SisCor-PEF o mesmo que na Coger-RFB: o foco cada vez maior nas infrações graves demandaria mais investigação e mais tempo para esclarecê-las. Mas como esta dissertação e este capítulo miram nos resultados correcionais da Coger-RFB, voltemos a ela.

A intenção original era comparar o tempo de duração dos PAD's antes e depois de 2006, porque, conforme mencionado, naquele ano a Coger-RFB positivou o JAD e passou a aprofundar essa fase processual. Por isso, pretendia-se medir quanto tempo a tramitação dos PAD's consumia antes de 2006 e quanto passou a consumir depois daquele ano, para identificar em que proporção o JAD mais verticalizado colaborou na aceleração processual.

¹⁴⁰ MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 120-121.

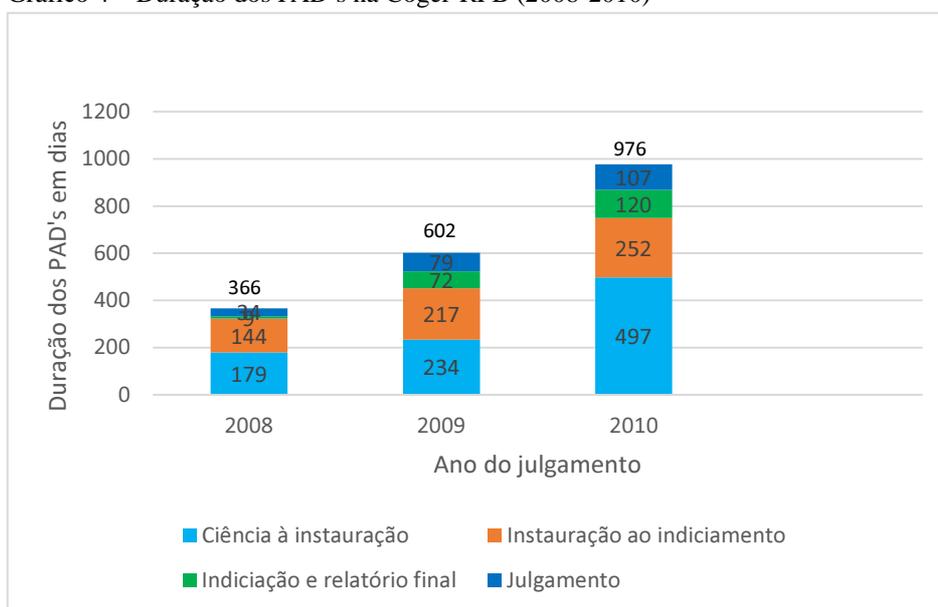
¹⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1989, p. 580.

Entretanto, uma barreira se apresentou para executar o planejado, porque o Painel da CGU só apresenta o tempo de duração dos PAD's a partir de 2008 e a Coger-RFB só passou a mencioná-lo no seu "Relatório de Desempenho 2020", com dados do triênio 2018-2020.

A mencionada barreira não inviabiliza a aferição, porque embora se tenha formalizado o JAD em 2006 e a partir dali intensificado essa fase processual, o aprimoramento ocorreu gradualmente, com a experiência adquirida naquele novo formato.

Como foi a Portaria Coger-RFB nº 219, de 06/9/2006, que marcou o início do JAD mais verticalizado, o início dos registros em 2008 permitirá descobrir o que aconteceu com o tempo de duração dos PAD's que tramitaram na Coger-RFB nos três anos seguintes. O gráfico abaixo traz esse histórico entre 2008 e 2010:

Gráfico 4 – Duração dos PAD's na Coger-RFB (2008-2010)



Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

O gráfico demonstra que o tempo de duração dos PAD's na Coger-RFB em 2008 era de 366 dias (12,2 meses), crescendo para 602 dias (20,1 meses) em 2009, e para 976 dias (32,5 meses) em 2010, significando um aumento de 267% de 2008 para 2010. Portanto, pode-se concluir que o aprofundamento do JAD não serviu para acelerar os PAD's, porque depois da sua formalização (2006), os prazos cresceram gradativa e significativamente.

Creeceram em proporção bastante superior àquela verificada no SisCor-PEF, o que é preocupante, pois existe a necessidade de se estabelecer a busca da verdade e a legalidade da ação administrativa através de meios probatórios idôneos e em prazos breves¹⁴², entendendo-se

¹⁴² BIELSA, Rafael. *Sobre lo contencioso administrativo*. 3ª edição. Buenos Aires: Librería y Editorial Costellví S.A., 1964, p. 151.

como prazo “o espaço de tempo para o ato processual ser praticado”¹⁴³, ou a distância temporal entre dois fatos ou atos previamente estipulados em lei, que obrigam as partes a se manifestarem tempestivamente, sob pena de perder determinada faculdade¹⁴⁴.

O fato de haver investigação prévia aprofundada não interferiria tanto na contabilização do tempo geral de duração do processo. A diferença apareceria ao se analisar o tempo de duração do PAD especificamente considerado, que inicia com a instauração, posterior ao JAD, e termina com o julgamento (blocos laranja, verde e azul escuro no gráfico).

Entende-se dessa forma porque se houve um aprofundamento das investigações antes da instauração do PAD, seria natural que depois de instaurado ele consumisse menos tempo, pois já conta com um caderno probatório robusto, faltando apenas usar as provas que exigem contraditório, impraticáveis na fase investigativa¹⁴⁵.

Para obter o tempo de duração do PAD, basta diminuir o tempo de tramitação do JAD (bloco azul claro na base das colunas) do tempo total do PAD. Nesse traçado, o gráfico demonstra que também a fase contraditória do processo teve elevado aumento na duração entre 2008 (187 dias) e 2010 (479 dias), um crescimento de 256%.

Por essa mirada, depois do aprofundamento do JAD em 2006, tanto a fase de admissibilidade (JAD) quanto o PAD propriamente dito aumentaram muito o tempo de tramitação. Para facilitar a visualização, os dados serão expostos para cada fase do processo em meses na tabela abaixo:

Tabela 12 – Tempo de tramitação processual

Tempo em meses	2008	2009	2010
JAD	5,9	7,8	16
PAD	6,3	12,3	16,5
Total	12,2	20,1	32,5

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados

A tabela acima sintetiza o tempo de duração de todo o processo, dividido em JAD e PAD, permitindo ver quanto tempo cada fase consumiu em meses. Constata-se que tanto o JAD quanto o PAD tiveram aumento significativo no tempo de tramitação entre 2008 e 2010. O JAD passou, gradativamente, de 5,9 meses para 16 meses, um incremento de 271%, enquanto o PAD passou de 6,3 meses para 16,5 meses, aumentando 262%.

¹⁴³ MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1997, v. 1, p. 468.

¹⁴⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, t. 2, p. 550.

¹⁴⁵ Stoco, Rui. *Processo Administrativo Disciplinar - processo disciplinar na administração pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais*. São Paulo: RT, 2015, p. 51.

No tempo total de tramitação dos processos, passou-se de 12,2 meses em 2008 para 32,5 em 2010, um aumento de 266%, muito superior ao crescimento de 44,4% no SisCor-PEF. Esse aumento generalizado e significativo nas duas grandes fases processuais surpreende, porque se o JAD foi aprofundado a partir de setembro de 2006, pelo menos o PAD deveria apresentar redução no tempo de tramitação, uma vez que a maior parte da instrução probatória passou a ser feita antes da sua instauração.

Conclusões do capítulo

O objetivo deste capítulo 4 era descobrir qual foi o impacto da verticalização do JAD na celeridade processual da Coger-RFB, a partir de setembro/2006, quando ele foi formalizado com a Portaria nº 219/2006. Iniciou-se trazendo os conceitos sedimentados da esfera judicial sobre seus filtros processuais, uma vez que o JAD é o principal filtro processual da Coger-RFB.

Em seguida, buscou-se a melhor conceituação do JAD entre as três hipóteses possíveis e abordou-se o problema da grande quantidade de instaurações de PAD's que resultavam em arquivamento, situação modificada a partir do aprofundamento do JAD.

Demonstrou-se graficamente que se passou de 87% das denúncias se convertendo em PAD em 2003, com apenas 17,8% resultando em punição, para um percentual de 22% de instaurações em 2012, marcando um avanço significativo nesse quesito.

Porém, o avanço foi incompleto, porque a redução relevante na quantidade de instaurações não foi acompanhada na mesma proporção pelo aumento de punições, que foram de apenas 37%, em média, entre 2005-2012. Isso significa que 63% dos acusados submeteram-se a PAD's que acabaram arquivados, ou seja, desnecessários.

Por outro lado, constatou-se avanço no tipo de penalidade aplicada, porque 61% das punições publicadas em 2005 foram expulsivas; em 2010 esse percentual chegou a 80%, ficando em 72% entre 2005-2012, em média. O aumento do percentual de penas expulsivas é considerado um avanço porque significa que o foco correccional está nas infrações graves, mais lesivas à administração e à sociedade.

Após todos esses levantamentos e análises, focou-se no objetivo deste capítulo, que era medir o impacto do JAD mais aprofundado na celeridade processual da Coger-RFB. Havia duas hipóteses: a primeira era que houve relevante aceleração dos PAD's, porque muitos atos investigativos passaram a ser feitos antes da sua instauração, durante o JAD, acelerando a tramitação da fase contraditória.

A segunda hipótese era que não acelerou os PAD's, porque o JAD mais profundo não refletiu na agilidade posterior do PAD. Nenhuma das duas hipóteses se confirmou, porque depois do aprofundamento do JAD em 2006 a celeridade processual na Coger-RFB piorou, passando de 12,2 meses em 2008 para 32,5 meses em 2010, um aumento de 267%.

Também houve considerável aumento no tempo de duração dos PAD's propriamente ditos, que teoricamente deveria diminuir, porque a maior parte das provas que antes de 2006 eram produzidas no PAD passaram a ser usinadas no JAD. Os PAD's julgados em 2008 duraram 6,3 meses, enquanto os julgados em 2010 duraram 16,5 meses, um aumento de 262%.

Os prazos dos JAD's seguiram a mesma tendência de crescimento, porque os julgados em 2008 consumiram 5,9 meses, e 16 meses em 2010, significando um crescimento de 271%. Portanto, os tempos de duração do JAD e do PAD cresceram significativamente depois que o primeiro passou a ser mais aprofundado em 2006, contrariando as hipóteses levantadas.

Note-se que os levantamentos apresentados no capítulo 1 demonstram que a situação piorou desde 2010, pois no triênio 2018-2020 os processos da Coger-RFB tramitaram por 68,2 meses, consumindo 31,7 meses no JAD e 36,5 meses no PAD, significando que todos os indicadores de celeridade processual na Coger-RFB pioraram nesses períodos.

Não se sabe o motivo desse fenômeno de desaceleração da tramitação processual na Coger-RFB, mas por enquanto há duas hipóteses: a primeira é o aumento do foco nas infrações graves, que consomem mais tempo para serem esclarecidas. Levanta-se essa hipótese porque o "Relatório de Desempenho 2020 (p. 8)" informa que das 62 penalidades aplicadas naquele ano 52 foram expulsivas, representando 84%.

A segunda hipótese foi mencionada no capítulo 2: o crescente investimento na investigação de ilícitos patrimoniais, que foi outra mudança no paradigma da atuação da Coger-RFB, passando do foco sobre a conduta funcional para o patrimônio indevidamente adquirido com aquela conduta, desde a Portaria RFB nº 11.311/2007, que positivou a investigação patrimonial, podendo gerar aumento no tempo de duração dos processos.

Após todos os levantamentos e análises desenvolvidos ao longo deste capítulo 4, conclui-se que o JAD mais aprofundado não acelerou a tramitação dos PAD's na Coger-RFB. Ao contrário, após a sua verticalização, a partir de 2006, os prazos de duração dos PAD's aumentaram significativamente no geral e nas suas duas grandes fases, de JAD e de PAD propriamente dito.

As razões são desconhecidas, mas apresentaram-se duas hipóteses que podem ser investigadas noutro estudo. Por ora, entende-se que a pesquisa impulsionada neste capítulo atendeu o seu objetivo de esclarecer qual foi o impacto do JAD mais aprofundado na celeridade processual da Coger-RFB: todos os prazos aumentaram consideravelmente.

Concluída a pesquisa sobre o JAD e suas repercussões, passa-se ao estudo de outros dois instrumentos desburocratizantes usados no SisCor-PEF, que são o TCA e o TAC, ferramentas conciliatórias alternativas aos PAD's, que a CGU introduziu em 2009 e 2017, respectivamente, com ampliação em 2019.

5. O impacto do TCA e do TAC na prescrição das advertências e na celeridade processual da Coger-RFB

Três anos depois que a Coger-RFB mudou seu paradigma de instauração de PAD's com o aprofundamento do JAD, a CGU criou o TCA (2009), e 8 anos depois o TAC (2017), como alternativas ao PAD. O objetivo deste capítulo é aferir o quanto esses dois instrumentos colaboraram para evitar a prescrição das advertências e para acelerar os PAD's na Coger-RFB. Trata-se de um capítulo mais longo, porque se estudaram dois instrumentos e houve necessidade de investigar, também, se eles poderiam ser criados por ato administrativo.

A metodologia utilizada para alcançar esse objetivo será a mesma do capítulo anterior, pesquisando no Painel da CGU e nos Relatórios da Coger-RFB, com a vantagem que agora se tem um panorama completo anterior e posterior à criação das ferramentas, pois o Painel armazena o tempo de tramitação desde 2008. Inicia-se a jornada com a conceituação trazida da consolidada esfera judicial sobre as formas alternativas de solução de controvérsias.

5.1 Os métodos alternativos de solução de conflitos no Judiciário

A doutrina tradicional entende que o princípio do acesso à justiça é um estímulo ao uso de métodos alternativos de resolução de controvérsias, como a conciliação, a mediação e a arbitragem. Atribui-se a criação do conceito de métodos alternativos de resolução de controvérsias a Frank Sander, professor da Harvard Law School, em 1976¹⁴⁶.

Frank Sander propôs que os tribunais deixassem de ser uma via unicamente para solução de litígios e passassem a oferecer às partes outros mecanismos para a solução das controvérsias, ideia que posteriormente ficou conhecida como “justiça multiportas”.

No Brasil, o art. 3º do CPC prescreve que a solução alternativa de controvérsias deve ser incentivada e ampliada, porque os recursos do Judiciário são escassos, necessitando alocação no julgamento de causas cuja composição privada é inviável.

Os artigos 165-175 do CPC regularam a conciliação e a mediação, prevendo a criação de “centros judiciários de solução consensual de conflitos” e a formação de cadastros nacional e regional para conciliadores, mediadores e câmaras privadas de conciliação e mediação.

Além das referidas medidas, o procedimento comum passou a ter uma audiência de autocomposição antes da resposta do réu, que somente não será realizada se os litigantes manifestarem, expressamente, não terem interesse na solução consensual ou quando o Direito não admitir a autocomposição, conforme verte do art. 334 do CPC.

146 FUX; BODART, op. cit., p. 51.

Nesse itinerário de raciocínio, um dos métodos alternativos de solução de litígios que cresceu no Brasil foi a arbitragem, tratada na Lei nº 9.307/96. No SE-AgR5206 o STF já julgou que essa Lei não agride o princípio do acesso à justiça, pois a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF.

Ao analisar as estatísticas, constata-se que a autocomposição no Brasil ainda tem pouca ossatura, pois segundo o “Relatório Justiça em Números 2020” do CNJ¹⁴⁷, em 2019 apenas 12,5% dos processos foram solucionados pela conciliação. Em relação a 2018, houve aumento de apenas 6,3% no número de sentenças homologatórias de acordos, em que pese o CPC obrigar a realização de audiência prévia de conciliação e mediação.

Já nos EUA, os acordos chegam a 95% dos casos cíveis, inobstante esse índice possa variar conforme a matéria em litígio. Na Justiça Federal daquele país, por exemplo, em 2002 apenas 1,8% das causas cíveis foram efetivamente julgadas, percentual que era de 11,5% em 1962. Embora não se possa afirmar que os restantes 98,2% das causas resultaram em acordo, é inegável que os meios alternativos de solução de controvérsias são relevantes nos EUA¹⁴⁸.

Segundo o CNJ, no seu “Relatório Justiça em Números 2016”¹⁴⁹, uma hipótese para justificar os poucos acordos no Brasil seria uma “cultura” de litigância, por razões não relacionadas à racionalidade. Assim, nas palavras do CNJ, as dificuldades parecem mais culturais do que efetivamente estruturais, sendo de se esperar uma inversão de tendência na série histórica que ora se inicia em razão das exaustivas políticas desenvolvidas pelo CNJ e da lógica do novo CPC, incentivadoras das soluções consensuais dos processos judiciais.

5.2 O TCA: histórico, objetivos e resultados

Embora no Judiciário brasileiro o sistema alternativo de solução de conflitos ainda não seja utilizado pelas partes com a frequência desejada, a CGU acreditou que esse sistema poderia ser útil no SisCor-PEF. Por isso, em 2009 criou o TCA, por intermédio da IN CGU nº 4/2009¹⁵⁰,

147 Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2020*. Brasília. Publicado em agosto de 2020, p. 4. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf> Acessado em 15/12/2020.

148 FUX; BODART, Op. cit., p. 53.

149 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília, p. 57. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf> Acessado em 16/12/2020.

150 BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). Brasília. Publicada no DOU de

para racionalizar procedimentos, liberar mão de obra para trabalhar nas infrações graves e mitigar o problema da prescrição contumaz das advertências.

O TCA foi bem-vindo na Coger-RFB, porque ela sempre teve dificuldade para conseguir aplicar a penalidade de advertência, devido ao seu curto prazo prescricional de apenas 180 dias¹⁵¹. Por isso, era comum a prescrição consumir aquela penalidade, conforme demonstram as figuras abaixo.

Figura 9 - Penalidades aplicadas pela Coger-RFB (1995-2011)

Ano	Advertência	Suspensão	Demissão	Cassação de aposentadoria	Total
2011	10	15	31	5	61
2010	15	17	48	10	90
2009	15	21	44	4	84
2008	22	12	17	1	52
2007	12	9	21	1	43
2006	6	9	59	8	82
2005	9	6	26	0	41
2004	14	13	32	1	60
2003	21	12	11	0	44
2002	28	12	38	0	78
2001	24	7	17	0	48
2000	23	6	28	1	58
1999	14	13	14	0	41
1998	25	7	9	0	41
1997	15	12	31	1	59
1996	24	14	21	0	59
1995	14	5	3	0	22
Totais	291	190	450	32	963

Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2011, p. 23)

Figura 10 – Penalidades prescritas na Coger-RFB (2005-2012)

Ano	Penalidades prescritas				Total
	Advertência	Suspensão	Cassação	Demissão	
2005	16	6	0	1	23
2006	7	4	0	0	11
2007	8	0	0	0	8
2008	13	4	0	0	17
2009	21	14	0	0	35
2010	14	11	1	0	26
2011	9	6	1	0	16
2012	9	6	0	0	15
Totais	97	51	2	1	151
Médias	12	6	-	-	19

Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2012, p. 26)

A figura 9 demonstra quantas penalidades aplicaram-se entre 1995 e 2011, sendo que entre 2005 e 2011 foram 89 advertências. A figura 10 demonstra a quantidade de penalidades que prescreveram entre 2005 e 2012, sendo 88 advertências prescritas entre 2005 e 2011. Portanto, entre 2005 e 2011 o número de advertências aplicadas e prescritas na Coger-RFB foi praticamente o mesmo: 89 punições e 88 prescrições, ou seja, para cada advertência aplicada uma outra prescreveu, o que comprova a dificuldade para conseguir aplicar essa penalidade naquela unidade correcional.

18/02/2009. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/8/IN_CGU_04_2009.pdf Acessado em 05/12/2020.

¹⁵¹ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014, p. 645.

Utilizaram-se os dados dos Relatórios de Desempenho da Coger-RFB porque houve divergência com os extraídos do Painel da CGU, e no tocante à prescrição acredita-se que aqueles dados são mais fidedignos do que esses, pois se trata de uma única unidade correcional, com números menos expressivos e de mais fácil aferição do que todo o SisCor-PEF controlado pela CGU, cujos dados constam na tabela abaixo.

Tabela 13 – Penalidades prescritas nas unidades correcionais (2008-2020)

Prescrições de 2008 a 2020	Na fase de admissibilidade	Advertências prescritas	Suspensões prescritas	Expulsivas prescritas	Total
Todo SisCor	5 (sinpa)	2674	922	150	3751
CGU	0	25	58	11	94
Coger-ME	2 (sinpa)	81	27	9	119
Coger-RFB	1 (sinpa)	29	21	3	54
Coger-INSS	0	428	188	10	626
Coger-PRF	0	245	100	5	350
Coger-PF	0	33	25	10	68

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Enquanto o “Relatório de Desempenho 2012” da Coger-RFB informa que 88 advertências prescreveram em 7 anos (2005-2011), o Painel da CGU indica que foram apenas 29 em 13 anos (2008-2020). Essa foi outra razão para utilizar os valores do Relatório da Coger-RFB, pois sendo o índice de prescrição um indicador negativo de eficiência¹⁵², vindo o maior índice do próprio órgão, que o controla com muita cautela, merece mais credibilidade.

A IN/CGU nº 4/2009 previa a celebração de TCA nos casos de extravio ou dano a bem público que implicassem em prejuízo de pequeno valor, fundamentando nos princípios da eficiência e do interesse público, que autorizavam a racionalização de procedimentos administrativos. Também invocava a necessidade de desburocratizar a administração pública, eliminando controles cujos custos são desproporcionais aos benefícios.

Como exemplo de controles cujos custos eram desproporcionais aos benefícios, pode-se citar a apuração de dano ou desaparecimento de notebook custodiado ao servidor. O custo da apuração costumava ser maior que o do equipamento, porque comumente envolvia deslocamento dos comissários para diligências e prática de atos processuais. Outro exemplo seriam pequenas avarias em veículo oficial e equipamentos da repartição.

A aludida IN considerava de pequeno valor o bem cujo preço de mercado para aquisição ou reparação fosse inferior ao limite da dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso II,

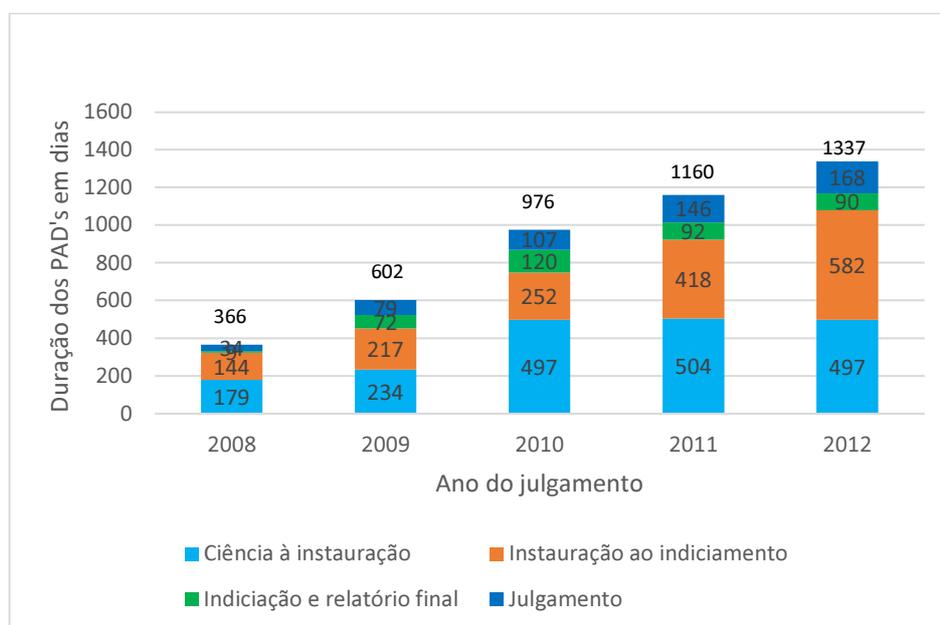
¹⁵² CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição Administrativa*. Revista de Direito Administrativo (RDA). Rio de Janeiro, Volume 207, jan./mar., 1997, p. 105-120. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46940/46295>>. Acessado em 05/9/2021.

da Lei nº 8.666/1993¹⁵³, que na época era de R\$ 8.000,00. Somente se aplicava às condutas culposas e quando o servidor concordava em ressarcir o prejuízo, sendo lavrado no setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa.

Deixar a competência para a lavratura do TCA na unidade administrativa onde ocorreu o dano tendia a desafogar o SisCor-PEF, liberando mão de obra para a apuração de outras infrações, que assim tenderiam a tramitar mais rapidamente¹⁵⁴. Pretende-se descobrir se esse objetivo foi alcançado e se atenuou o problema da prescrição de advertências.

O gráfico abaixo mostra o tempo de tramitação dos PAD's na Coger-RFB no ano anterior (2008) à criação do TCA (2009) e nos três anos seguintes (2010-2012), permitindo identificar a evolução do cenário.

Gráfico 5 – Duração dos PAD's na Coger-RFB (2008-2012)



Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

O gráfico demonstra que em 2008 o tempo de tramitação dos PAD's foi de 366 dias, contados da ciência da denúncia ao julgamento, subindo para 602 dias em 2009, quando o TCA foi criado, representando um aumento de 64,4% no tempo de duração processual. Depois passou

153 BRASIL. Congresso Nacional. 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. Brasília. Publicada no DOU de 22/6/1993, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 01/7/2021.

154 SANTOS, Denis Ribeiro dos. *A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União*. In: *Democracia, Estado de Direito e Cidadania: enfoques e reflexões*. FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (organizadores). Rio de Janeiro: Light, 2014, p. 59-74. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73>. Acessado em 05/9/2021.

dos 602 dias em 2009 para 976 dias em 2010 (aumento de 62,1%), 1160 dias em 2011 (aumento de 19%) e 1337 dias em 2012 (aumento de 15,2%). Portanto, quanto à celeridade processual o TCA não trouxe progresso à Coger-RFB.

Ao contrário, os tempos de duração dos PAD's cresceram depois da sua chegada em 2009, com aumento já no ano seguinte, num salto de 62,1% em 2010 se comparado a 2009, e de 267% comparando-se a 2008. Essa situação não é a ideal, porque os processos devem tramitar num prazo razoável, "elemento essencial para uma boa administração da justiça"¹⁵⁵.

Tampouco houve progresso na redução das prescrições das advertências, porque conforme as duas figuras apresentadas, no ano de 2008 aplicaram-se 22 advertências e 13 prescreveram (59%). Já em 2010 foram 15 advertências aplicadas e 14 prescritas (93%); e em 2011 foram 10 advertências aplicadas e 9 prescritas (90%), demonstrando que o TCA não reduziu a prescrição das advertências, que aumentaram muito depois da sua chegada.

Eram duas as hipóteses sobre o reflexo do TCA na aceleração processual e na prescrição das advertências: a primeira era que afetou positivamente, substituindo parte das advertências e liberando comissários para se ocuparem dos PAD's instaurados, que terminariam em menos tempo. A segunda era que a mão de obra realocada não foi produtiva como esperado e por isso não impulsionou a celeridade processual.

Nenhuma das duas hipóteses se confirmou, porque tanto o tempo de duração dos PAD's quanto as prescrições das advertências aumentaram, e não se sabe qual o motivo, havendo a hipótese levantada no capítulo anterior, que também pode se aplicar neste, de que o aumento das investigações de natureza patrimonial prejudicou a celeridade processual.

Nesse quadrante, tornou-se necessário saber quantos TCA's foram lavrados, mas como essa informação não consta no Painel da CGU, nem nos Relatórios de Desempenho da Coger-RFB, amparando-se na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 (LAI)¹⁵⁶ solicitou-se à CGU que informasse quantos TCA's lavraram-se no SisCor-PEF desde 2009.

A CGU respondeu que começou a registrar os TCA's no seu banco de dados somente em 2015, cujas quantidades são as seguintes: quatro em 2015; quatro em 2016; sete em 2017;

¹⁵⁵ BARRETO, Irineu Cabral. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Aequitas Editorial Notícias, 1995, p. 100.

¹⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 18/11/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 01/7/2021.

onze em 2018; trinta e dois em 2019; e trinta e oito em 2020. Esses números demonstram que em todo o SisCor-PEF lavraram-se apenas 96 TCA's naqueles seis anos, sendo 70 nos dois últimos (2019-2020) e somente 26 entre 2015 e 2018.

Nos Relatórios de Desempenho da Cogrer-RFB não há sequer menção aos TCA's, provavelmente porque ele era de competência das unidades locais onde ocorreram os prejuízos, e a Cogrer-RFB não considerou útil solicitar essa informação às unidades. Foi por isso que se solicitou à CGU que informasse a quantidade de TCA's lavrados em todo o SisCor-PEF, que se alimenta dos dados fornecidos pelas unidades correcionais.

Como a Cogrer-RFB não contabilizou essas quantidades, também não repassou à CGU, que por isso não disporia da informação. Essa pode ser uma justificativa para haver tão poucos TCA's registrados na CGU: as unidades correcionais não solicitavam essas quantidades a quem celebrava os TCA's e conseqüentemente não repassavam à CGU, que por isso tem poucos registros em seu banco de dados.

Embora não seja possível saber a quantidade real de TCA's celebrados desde a sua criação em 2009, é certo que não foi em quantidade suficiente para atingir plenamente seus objetivos, porque depois de sua chegada os prazos de duração dos PAD's cresceram gradativamente e as advertências continuaram prescrevendo na Cogrer-RFB. Essa realidade prejudica a razoável duração do processo, direito fundamental dos acusados¹⁵⁷.

5.3 O TAC: histórico, conceitos e objetivos

Perseguindo a eficiência, a CGU inovou novamente, adotando o TAC no SisCor-PEF, inicialmente por intermédio da IN CGU nº 2/2017¹⁵⁸, com alcance ampliado pela IN CGU/CRG nº 17/2019¹⁵⁹, que revogou a norma anterior, e em seguida sedimentada com a publicação da IN CGU/CRG nº 4/2020¹⁶⁰.

¹⁵⁷ MATTOS, op. cit., p. 173-174.

¹⁵⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Regulamenta a adoção de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 31/5/2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806>. Acessado em 05/02/2020.

¹⁵⁹ _____. Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Brasília. Publicada no DOU de 26/12/2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-20-de-dezembro-de-2019-235339948>>. Acessado em 05/12/2020.

¹⁶⁰ _____. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta na administração pública direta e indireta. Brasília. Publicada no DOU de 26/02/2020, edição 38, seção 1, p. 155. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>>. Acesso em 05/7/2021.

A positivação do TAC no SisCor-PEF supriu uma lacuna criticada pelos operadores do Direito Administrativo Disciplinar, pois enquanto na esfera penal há flexibilidade para celebração de acordos entre o Ministério Público e os autores de pequenos delitos, a administração pública permanecia inflexível e vinculada ao processamento do servidor que cometesse infração disciplinar, independentemente do grau de lesividade da conduta¹⁶¹.

Noutro giro, a administração pública dialógica, ou consensual, é o realinhamento do Direito Administrativo a um discurso moderno e apto ao seu papel de compatibilizar as prerrogativas públicas com os direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição de 1988 aos administrados¹⁶².

A consensualidade é uma técnica de gestão administrativa por meio da qual a administração pública e o administrado firmam acordo visando à conclusão consensual do processo administrativo pela negociação do exercício do poder estatal¹⁶³. Ela tem sido largamente utilizada no Direito Administrativo como mecanismo de recomposição da juridicidade, de maneira mais célere e eficaz, e com menor dispêndio de recursos¹⁶⁴.

Até a criação do TAC falecia competência para o SisCor-PEF dar tratamento diferenciado com instrumentalidade mais econômica, mesmo nos casos de infrações disciplinares de baixa ofensividade ao ordenamento, como descumprimento dos deveres e prática de proibições de timbre meramente comportamental.

Segundo o caput e os §§ 1º e 2º do art. 1º da IN CGU/CRG nº 4/2020, o TAC é um instrumento não punitivo, aplicável ao servidor que comete infração disciplinar que, diante dos fatos denunciados e analisados no JAD, pode ser considerada de menor potencial ofensivo, punível com advertência ou suspensão até 30 dias. Assim, a norma administrativa igualou o significado jurídico de infração de menor potencial ofensivo ao alcance punitivo da sindicância disciplinar, nos termos do inciso II do art. 145 do Estatuto¹⁶⁵.

¹⁶¹ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 75 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf>. Acesso em 05/9/2021.

¹⁶² MAIA, Taciana Mara Corrêa. *A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa*. Revista Jurídica Unigran. Dourados/MS. V. 16, nº 31, jan./jun. 2014, p. 69-85. Disponível em: <https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf>. Acessado em 06/9/2021.

¹⁶³ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.

¹⁶⁴ GARCIA, Emerson. *A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 66, out./dez. 2017, p. 29-82. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acessado em 07/9/2021.

¹⁶⁵ TEIXEIRA, op. cit., p. 388.

Noutra forma de expor, infere-se que a intenção da CGU foi de, atendidas certas condições, buscar um rito simplificado e menos dispendioso como alternativa à sindicância disciplinar, que tem operacionalização mais rigorosa e subordinada a todos os princípios e regras processuais.

Referindo-se à sindicância, Sebastião José Lessa menciona que a realidade do dia a dia da administração pública fez ver a necessidade de se adotar um procedimento célere para apuração de infrações de menor potencial ofensivo, evitando-se a instauração de um número considerável de PAD's¹⁶⁶.

Passados alguns anos a sindicância ficou ultrapassada e passou a ser considerada excessivamente burocrática, criando-se o TAC como alternativa mais dinâmica em 2017, diante da carência de mecanismos cada vez mais céleres e menos formais de solução de conflitos, embora a possibilidade de se chegar à justiça por outras caminhos não seja nada nova¹⁶⁷.

Não se pode perder de vista que ao mencionar infração punível com advertência ou suspensão até trinta dias como condição para celebrar o TAC, tal percepção vem apenas dos elementos autuados durante o JAD e submetidos à avaliação da autoridade instauradora. Nesse momento não se tem a convicção plena do cometimento de infração punível dentro daquele limite de pena, mas apenas indícios dessa possibilidade.

São apenas indícios porque a infração denunciada e em análise na investigação pode resultar em suspensão superior a trinta dias, quando considerados os parâmetros de dosimetria previstos no caput do art. 128 do Estatuto. Isso significa reconhecer que o entendimento de que a infração analisada é de menor ofensividade ainda é provisória.

Dessa forma, o TAC é um instrumento de ajustamento de conduta e de adesão voluntária, já que visa à resolução consensual do que tenderia a ser um oneroso processo para a administração e para o servidor, de tal modo que mesmo manuseado por autoridade com competência correccional, ele não se confunde com ferramenta de natureza punitiva.

O TAC pode ser benéfico para ambos os polos, porque a administração economiza os recursos da condução de um PAD e o servidor se preserva do angustiante acompanhamento do

¹⁶⁶ LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância – doutrina, jurisprudência e prática*. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 81.

¹⁶⁷ SILVA, Paulo Eduardo Alves da et al. *Métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coordenadores). *In: Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2013, p. 3.

processo na condição de acusado. Trata-se de uma possibilidade de recompor a ordem administrativa, que se sustenta no princípio da discricionariedade da ação disciplinar¹⁶⁸.

No tocante à prescrição, eventual transcurso dos prazos de 180 dias ou de 2 anos contados a partir do conhecimento dos fatos não inibe a posterior celebração de TAC. Na contrapartida do benefício concedido de não responder a PAD, o servidor se compromete a ajustar sua conduta, cumprindo determinada obrigação que lhe for imposta por prazo certo, delimitado, no máximo, a dois anos, podendo-se impor prazos diferentes se houver mais de uma obrigação, nos termos do art. 3º da IN CGU/CRG nº 4/2020¹⁶⁹.

A celebração de TAC compete privativamente à autoridade que seria competente para instaurar o PAD que apura a infração de menor poder ofensivo cometida pelo servidor e que seria punível, teoricamente, com advertência ou com suspensão até trinta dias, conforme o art. 4º da IN CGU/CRG nº 4/2020.

Conforme os incisos I a III do art. 5º da referida IN, a celebração do TAC não depende exclusivamente de iniciativa da autoridade instauradora, podendo partir do servidor e, também, da comissão de inquérito (CI). Essas duas últimas possibilidades não invalidam a competência decisória da autoridade instauradora, pois ela pode indeferir a solicitação do servidor e a proposta da CI, de acordo com o § 2º daquele dispositivo.

No caso de iniciativa do acusado, segundo o § 1º daquele art. 5º da IN CGU/CRG nº 4/2020, o pedido pode ser feito tanto durante o JAD quanto já com o PAD instaurado, desde que até dez dias contados da notificação inicial como acusado. A IN não deixa claro se a comissão referida no inciso II do art. 5º é a CI na fase contraditória do PAD, ou se abarca também as comissões investigativas, além de não mencionar o prazo para a sua sugestão.

Nesse eito, é razoável entender que cabe limitar esse prazo àquele concedido ao servidor, que é de dez dias a partir da sua notificação como acusado. Alongar esse prazo colidiria com o objetivo do TAC, que é evitar o PAD, inviabilizando a economia processual se a celebração do acordo ocorresse com a instrução processual já adiantada.

Essa compreensão de usar por analogia o prazo de dez dias ganha força com o § 3º do dispositivo, pois ele prevê que quando a autoridade instauradora oferece o TAC ao servidor durante o JAD, ou quando a CI sugere no início do PAD, deve conceder-lhe o prazo de dez dias para a resposta, significando que o TAC nunca poderá ser imposto.

¹⁶⁸ ALVES, Léo da Silva. *Infração disciplinar: o dever de apurar*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, nº 242, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273>. Acessado em: 5/9/2021.

¹⁶⁹ TEIXEIRA, op. cit., p. 388.

As três hipóteses de celebração do TAC dependem do aceite do servidor, tanto com a sua aceitação, proposta pela autoridade instauradora, quanto por sua própria solicitação. Essas hipóteses de solicitação do servidor, ou de proposta da CI em até dez dias a partir da notificação como acusado, são as exceções para celebrar-se o TAC com o PAD já em curso.

Não se alinha ao objetivo do TAC a hipótese de a CI propor à autoridade instauradora e nem esta aplicar o TAC quando o inquérito do PAD já está em fase avançada, e menos ainda na fase de julgamento. Sendo uma ferramenta de emprego residual, que busca evitar instauração de PAD ou o seu prosseguimento além de dez dias desde a notificação inicial do acusado, sua aplicabilidade se esgota no ciclo inicial da relação processual contraditória.

Depois de o acusado ser indiciado no PAD por fato punível com advertência ou suspensão de até trinta dias, prevalece a regra da vinculação da apuração e eventual punição, vedando-se a conversão do PAD em TAC¹⁷⁰. Além disso, os incisos I a III do art. 2º da IN CGU/CRG nº 4/2020 preveem que o TAC só poderá ser celebrado quando o servidor:

- I. Não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais;
- II. Não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados da publicação do instrumento;
- III. Tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, dano causado à administração pública.

Sem o cumprimento desses três requisitos o TAC é nulo e pode sujeitar a autoridade que o celebrou à responsabilização disciplinar, segundo o art. 10 da IN CGU/CRG nº 4/2020. O art. 1º da multicitada IN faculta à administração celebrar o TAC, portanto é possível que diante de um caso específico mesmo que todas as condições sejam atendidas a autoridade instauradora prefira instaurar o PAD¹⁷¹.

Expostos o conceito, histórico e objetivos do TAC, passa-se à análise do seu impacto na celeridade processual dos PAD's na Coger-RFB, porque ao substituir pelo acordo os PAD's que resultariam em penalidades mais leves, a mão de obra foi deslocada para o restante dos PAD's, que tenderiam a tramitar mais rápido.

5.4 Os reflexos do TAC na celeridade processual da Coger-RFB

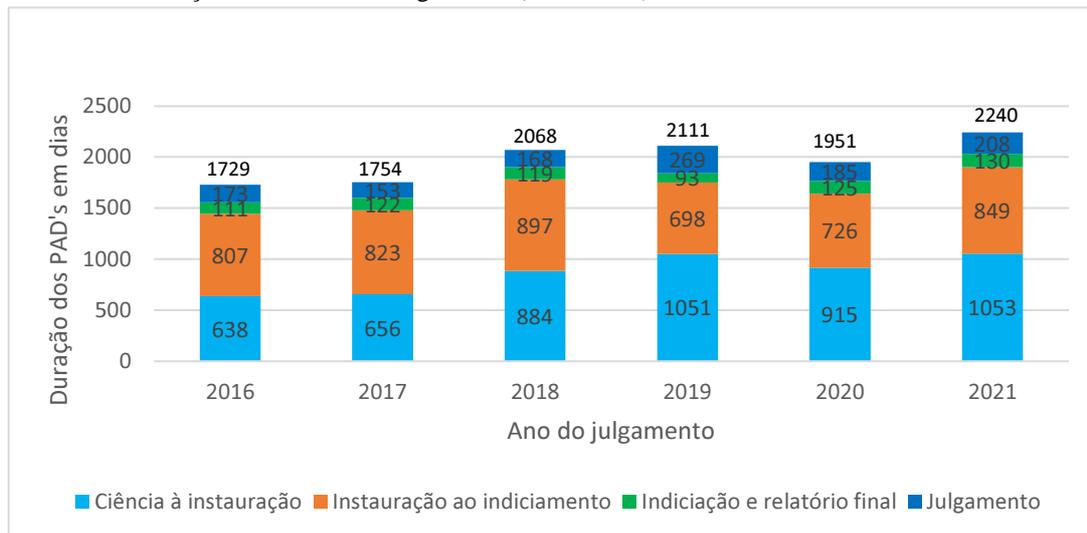
Como o TAC foi introduzido em 2017 para “substituir” as advertências e ampliado em 2019 para abraçar também as suspensões até 30 dias, mediu-se seu impacto na celeridade dos

¹⁷⁰ SOUZA, Adailton Alves de. *O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo*. Revista eletrônica Âmbito Jurídico, nº 179, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftnref29>. Acessado em: 07/9/2021.

¹⁷¹ TEIXEIRA, op. cit., p. 392-393.

PAD's analisando no Paineis da CGU o tempo de duração processual total antes e depois da introdução do instrumento no SisCor-PEF¹⁷², conforme os gráficos que adiante se apresentam.

Gráfico 6 - Duração dos PAD's na Coger-RFB (2016-2021)



Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

O gráfico demonstra que em 2016, ano anterior à instauração do TAC (2017), a duração total dos PAD's na Coger-RFB era de 1.729 dias (57,6 meses), e no ano seguinte (2018) subiu para 2.068 dias (68,9 meses). Em 2019 subiu novamente, para 2.111 dias (70,4 meses), recuando em 2020 para 1.951 dias (65 meses), ano seguinte à ampliação do alcance do TAC, para em 2021 voltar a crescer, chegando a 2.240 dias (74,7 meses).

Constatou-se que nos dois anos seguintes (2018 e 2019) à instauração do TAC, os prazos processuais cresceram 20% e 22,1%, respectivamente, em relação ao ano de 2016, imediatamente anterior a sua criação (2017), caindo apenas em 2020 (65 meses), mas ainda superior aos 57,6 meses de 2016. Em 2021 o tempo de duração dos PAD's chegou no auge de 74,7 meses (6,2 anos).

Uma vez que a avaliação do cabimento de TAC é feita durante o JAD, importa verificar qual o impacto da sua criação separadamente nas duas grandes fases do processo (JAD e PAD). Para isso basta subtrair do tempo de duração total do PAD o tempo de tramitação do JAD, cujo resultado em meses se apresenta na tabela abaixo.

172 O caminho eletrônico para chegar aos dados foram: acesso ao *site* <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>>; “iniciar”; “agentes públicos”; “processos”; “tempo médio de processo”; “tempo médio disciplinar”, para acessar os tempos processuais totais (JAD + PAD); e “tempo médio do processo”, para acessar os tempos de tramitação dos PAD's propriamente ditos, com contraditório e ampla defesa. Os filtros utilizados foram: tipo de processo (PAD); anos de conclusão (2016-2021); Ministério (da Economia); Corregedoria (da RFB).

Tabela 14 – Tempo de duração dos PAD's (2016-2021)

Tempo (meses)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
JAD	21,3	21,9	29,5	35,0	30,5	35,1
PAD	36,3	36,6	39,5	35,4	34,5	39,6
Total	57,6	58,5	68,9	70,4	65,0	74,7

Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

A tabela demonstra que o PAD propriamente dito aumentou o tempo de tramitação no ano seguinte à criação do TAC, passando de 36,6 meses em 2017 para 39,5 meses em 2018, seguido de um recuo para 35,4 meses em 2019 e outro recuo para 34,5 meses em 2020, ano posterior à ampliação do TAC, ocorrida em dezembro de 2019. Entretanto, em 2021 o tempo de tramitação voltou a crescer, chegando a 39,6 meses.

Quanto à evolução do tempo de duração do JAD, a tabela demonstra que no ano anterior à criação do TAC, o JAD consumiu 21,3 meses (2016), enquanto no ano seguinte (2018) foram 29,5 meses (aumento de 38,5%), subindo para 35 meses em 2019 (aumento de 64,3% em relação a 2016).

Em 2020, o tempo de tramitação caiu para 30,5 meses, mas subiu novamente para 35,1 meses em 2021 (aumento de 64,8% em relação a 2016). Portanto, em todos os anos considerados após a criação do TAC (2017) houve aumento significativo no tempo de tramitação do JAD em relação ao ano de 2016, o mesmo que ocorreu nos PAD's. Assim, a hipótese de aceleração dos processos com a chegada do TAC não se confirmou, embora ele venha sendo utilizado com sucesso há algum tempo em alguns estados da federação¹⁷³.

Como não houve melhora na celeridade processual da Coger-RFB após a instauração do TAC, consultaram-se seus “Relatórios de Desempenho” de 2017 a 2020 para descobrir quantos TAC's celebraram-se no período, constatando-se que foi uma quantidade irrelevante em relação à quantidade de denúncias recebidas e de PAD's instaurados: um em 2017; nenhum em 2018; não há registro em 2019; e dois em 2020.

A exemplo das hipóteses relativas ao TCA, também no tocante ao TAC a que mais se aproximou da conclusão foi a segunda, de que a força de trabalho disponibilizada não foi produtiva como esperado e por isso não houve impacto na celeridade processual. A

¹⁷³ BRAGA, Robson Luiz de Souza. *Termo de ajuste de conduta no âmbito disciplinar dos servidores do Ministério Público da União*. Boletim Científico da Escola do Ministério Público da União. Brasília, ano 20, n° 57, jul./dez. 2021, p. 285-304. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-57-julho-dezembro-2021/termo-de-ajuste-de-conduta-no-ambito-disciplinar-dos-servidores-do-ministerio-publico-da-uniao>>. Acessado em 07/9/2021.

disponibilização dessa mão de obra foi insignificante, porque celebraram-se apenas três TAC's na Coger-RFB entre 2017 e 2020.

Nesse caso de poucas celebrações de TAC, presumia-se que o tempo de duração dos PAD's ficaria estável, mas não foi o que ocorreu, porque o quadro geral foi de desaceleração desde a chegada do TAC. Para descobrir se essa baixa adesão ao acordo também ocorreu no SisCor-PEF, perguntou-se à CGU, via LAI, quantos TAC's celebraram-se entre 2017 e 2020, pois seu Painel não disponibiliza essa informação. A resposta segue na tabela abaixo (anexo 6).

Tabela 15 – Quantidade de TAC's no SisCor-PEF (2017-2020)

2017	2018	2019	2020
149	999	2.172	2.377

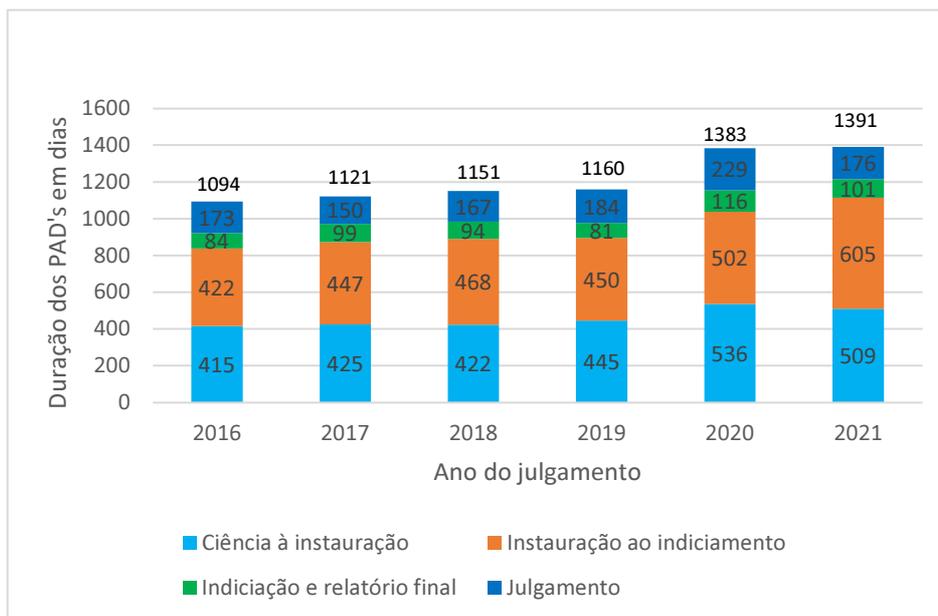
Fonte: CGU - Consulta via LAI (2021)

A tabela demonstra que há um aumento significativo na utilização do instrumento e que entre 2018 e 2020 lavraram-se 5.548 TAC's, ou seja, uma quantidade expressiva de PAD's deixaram de ser instaurados, economizando recursos e energia para investir nos casos mais graves, notadamente os marcados por corrupção, exercendo-se o poder disciplinar “de forma rápida e eficiente nos casos de ilícitos com possíveis penalidades consideradas brandas”¹⁷⁴.

Porém, a economia processual que o TAC gerou não se converteu em celeridade processual dos PAD's instaurados no SisCor-PEF, pois o tempo de tramitação cresceu continuamente desde o ano anterior à admissão do TAC, passando de 1.094 dias (36,5 meses) em 2016 para 1.391 dias em 2021 (46,4 meses), um aumento de 27,1%, conforme demonstra o gráfico abaixo.

¹⁷⁴ SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, 2016. 63 p. Fundação Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <<https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiénita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf>>. Acessado em 07/9/2021.

Gráfico 7 – Duração dos PAD's no SisCor-PEF (2016-2021)



Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

Essas constatações permitem concluir que, diferentemente do que ocorreu na Coger-RFB, onde quase não houve celebração de TAC, no SisCor-PEF a ferramenta vingou com 5.548 acordos no triênio 2018-2020, o que significa que igual número de PAD's deixaram de ser instaurados, mas igualmente sem resultado positivo nos que foram adiante.

Conclui-se, também, que o tempo de duração dos PAD's aumentou quase na mesma proporção no SisCor-PEF e na Coger-RFB entre 2016 e 2021, crescendo 29,6% nesta e 27,1% naquele. Assim, o tempo de tramitação processual na Coger-RFB, que já era superior ao do SisCor-PEF em 2016 (57,6 meses contra 36,5), manteve-se maior em 2021 (74,7 meses contra 46,4). Após essas conclusões sobre TCA e TAC, é necessário estudar se as suas criações por ato administrativo são juridicamente possíveis, o que se fará no corpo do subcapítulo a seguir.

5.5 A (im) possibilidade jurídica de substituir punições por soluções alternativas sem previsão legal

Conforme demonstrado, o TCA e o TAC foram criados por meio de atos administrativos, as IN CGU n°s 4/2009 e 2/2017. Originalmente, o TAC poderia substituir as penalidades de advertência, e a IN CGU n° 17/2019 ampliou seu alcance para abraçar as suspensões até 30 dias. Essas medidas administrativas parecem corretas e justas, pois permitem “negociar” com os servidores que cometeram infrações leves, agilizando o sistema correcional¹⁷⁵.

¹⁷⁵ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares*. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília, 2015, p. Disponível em:

Nesse contexto de conciliação e resolução processual alternativa, o justo identifica-se com o direito, porque ele está unido ao honesto, ao correto, de modo que o direito justo é um peculiar modo de ser do Direito Positivo¹⁷⁶. Mas pergunta-se: a introdução dessa “negociação” administrativa, via TCA e TAC, é juridicamente possível?

O legislador previu no art. 127 da Lei nº 8.112/90 que as penalidades disciplinares são a advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada. Do art. 129 verte que a advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante no art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

São doze os deveres funcionais, estacionados nos incisos I a XII do art. 116 da Lei nº 8.112/90, puníveis com advertência. Somados às dez proibições do art. 117 apenas da mesma forma, chega-se a vinte e duas infrações legalmente previstas que a CGU possibilitou substituir pelo TAC na primeira assentada em 2017. Posteriormente ampliou o raio para alcançar as suspensões até 30 dias, abraçando outras infrações.

O que se pergunta é se a substituição de penalidades administrativas por soluções alternativas pode ser implementada por ato administrativo. Na esfera penal, muito usada para preencher lacunas da esfera administrativa disciplinar, não é possível, à luz do princípio da legalidade penal, encapsulado no inciso XXXIX do art. 5º da Constituição de 1988, e reprisado no art. 1º do Código Penal¹⁷⁷: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

Exigindo-se lei para definir os crimes e penas, igualmente se carece dela para retirá-los do caderno penal, pois a possibilidade de abolição de crime prevista no art. 2º do Código Penal exige comando legal: “ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória.

O princípio da legalidade tem gênese na Magna Carta (1215), visando a coibir os abusos do soberano e prescrevendo que somente é delito a conduta prevista na Lei da terra (*by the law*

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf>. Acesso em 05/9/2021.

¹⁷⁶ LARENZ, Karl. *Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica*. Tradução de Luiz Díez-Picazo. Madrid: Civitas, p. 21.

¹⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília. Publicado no DOU de 31.12.1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 03/7/2021.

of the land), ou seja, os costumes, relevantíssimos para o direito consuetudinário. Passando o tempo, a expressão evoluiu para o devido processo legal (*due process of law*), porém seu significado não se alterou¹⁷⁸.

O princípio da legalidade tem três fundamentos: o político, como exigência de vinculação dos Poderes Executivo e Judiciário às leis elaboradas abstratamente, impedindo o poder punitivo arbitrário; o democrático, em respeito ao princípio da divisão de poderes, conferindo aos representantes do povo o poder de elaborar as leis; e o jurídico, pois a lei prévia e clara produz relevante efeito intimidativo¹⁷⁹.

Por todos os flancos analisados, na esfera penal não se admite que um órgão administrativo crie ou elimine punições, cuja competência foi outorgada aos legisladores. Por isso que muito se discute o problema da judicialização da política, ou politização da justiça, com críticas ao avanço do Poder Judiciário sobre as competências legislativas, ao argumento de uma “nova hermenêutica”, “neo-constitucionalismo” ou “pós-positivismo”.

Ao estudar esse tema, Carlos Bastide Horbach menciona que a despeito da separação dos poderes e definição das atribuições legislativas e judiciais, uma análise mais acurada do funcionamento das instituições brasileiras leva à conclusão de que se vive, hoje, num quadro de plena confusão entre esses níveis de produção jurídica, sem que se tenha uma fronteira nítida entre jurisdição, legislação e guarda da Constituição¹⁸⁰.

Após suas reflexões sobre esse problema, o professor conclui que no Brasil, em especial no que toca aos responsáveis pela interpretação das leis e da Constituição, existe uma crise de mentalidade cristalizada na "nova hermenêutica" constitucional, fundada num fluido pós-positivista, que, por sua vez, caracterizaria o advento de um "neo-constitucionalismo". Esses termos escondem, em realidade, uma atitude ideológica e militante do intérprete para se substituir aos demais níveis de produção jurídica¹⁸¹.

178 NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito Penal - Parte Geral*. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 23.

179 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal - Parte Geral*. 3ª edição. São Paulo: Jus Podivm, 2015, p. 81-82.

¹⁸⁰ HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, volume 859, 2007, p. 3.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 23.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁸², criticando artigo de Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos¹⁸³, lecionou que a expressão “pós-positivismo” é inadequada, pois induz à ideia de que antes da pós-modernidade, a prevalência do positivismo era absoluta, o que não é verdade, porque havia correntes que com ele competiam e grandes filósofos do Direito não lhe aderiam, como Gustav Radbruch, John Rawls, Giorgio del Vecchio, Miguel Reale etc.

Tal expressão, segundo o professor, faz caricatura simplória da realidade jurídica, o que evidentemente serve de expediente para o combate contra o Direito moderno. Além disso, é distorcido esse Direito moderno como um Direito formalista, cego para os princípios, maquinal na interpretação e sem dar força jurídica às normas constitucionais: tudo isso é inexato, pois ele não era cego para os valores, nem para a ética¹⁸⁴.

Portanto, os autores citados criticam a atuação do Judiciário em seara reservada ao Legislativo, desafiando o princípio da legalidade, que segundo Carmem Lúcia Antunes Rocha¹⁸⁵ foi o primeiro a ser positivado pelo constitucionalismo do Estado de Direito.

Numa análise superficial parece que foi isso que a CGU fez ao possibilitar a substituição de penalidades previstas legalmente por soluções alternativas como o TCA e notadamente o TAC, que permite suprimir as advertências e suspensões até 30 dias. Isso porque, a observância da legalidade se justifica por si mesma, independentemente do valor que reveste como proteção dos particulares que se relacionam com a administração.

O interesse coletivo exige o respeito das leis em vigor pela administração, mesmo que a atuação desta não contenda com as situações subjetivas dos particulares; não basta que existam garantias dos administrados, importa também organizar garantias da legalidade¹⁸⁶.

Todavia, essa submissão acerba da administração pública à estrita legalidade foi fruto da evolução histórica e social, marcada pela passagem do Estado absoluto para o Estado de Direito, buscando-se delimitar o poder até certo ponto incontrolável do soberano e tendo-se como marco temporal dessa passagem a Revolução Francesa.

182 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira*. Revista de Direito Administrativo, janeiro-abril de 2009, p. 158-159.

183 BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 19, maio-junho de 2003 (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público).

¹⁸⁴ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 159.

¹⁸⁵ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 76-77.

¹⁸⁶ CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 476.

Naquela ocasião, o Legislativo era visto como um poder supremo, teoricamente considerado o representante da vontade popular, por isso o Executivo deveria subordinar-se as suas leis¹⁸⁷. Assim, não se cogitava de uma paridade entre ambas as funções, pois a ideia era de que à administração cabia apenas cumprir as normas elaboradas no Parlamento.

Atualmente, porém, ultrapassou-se o conceito positivista de sistema, chegando-se a uma concepção que permite sua abertura para enfrentar os problemas que a realidade impõe. Essa nova visão entende o Direito como um sistema axiológico ou teleológico, em que imperam as ideias de adequação valorativa e unidade, e no qual os princípios somente fazem sentido quando submetidos a uma combinação complementar ou restrição recíproca¹⁸⁸.

No Direito contemporâneo, a legalidade administrativa é mais propriamente vista como juridicidade, na medida em que a relação entre lei e atividade administrativa é informada por toda a principiologia e valores consagrados pelo sistema jurídico aberto, e não apenas pelo texto da lei formal. Nesse contexto, a administração passa a retratar o Direito em sua dinâmica¹⁸⁹.

Assim, a lei, que antes era a única orientadora do agir administrativo, agora sofre as modulações do Direito para a concretização dos fins públicos da administração, com margens mais amplas, como ocorre no Judiciário¹⁹⁰.

Não se pode dizer que essa abertura do Direito Administrativo ocorre por mera vontade dos intérpretes, porque o art. 2º, § único, II, da Lei 9.784/99, já previa que nos processos administrativos serão observados os critérios de atuação conforme a lei e o Direito.

O processo administrativo e seus institutos legais, assim como as suas mais recentes teorias, são frutos de uma tendência de constitucionalização do Direito Administrativo. Isso impacta a forma como o legislador e os aplicadores do Direito Processual Administrativo passam a encarar o processo em sede de administração pública.

Princípios e valores como a boa-fé, a decisão constitucional *contra legem* e a juridicidade estão na ordem do dia e nos meandros públicos-administrativos e jurisdicionais sobre o tema¹⁹¹. Nesse novo cenário a administração pública precisa de mais liberdade para

187 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 30.

188 FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995, 39.

189 CHICOSKI, Davi. *A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico*. Revista Digital de Direito Administrativo. Vol. 3, n. 1, 2016, p. 282.

190 DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 31.

191 DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 67.

interpretar a norma jurídica com maior amplitude, para além da legalidade estrita, conectando as decisões ao mundo real¹⁹².

Trata-se de uma cognição aberta à utilização de valores, regras e princípios jurídicos na tomada de decisões da administração pública, superando a fase de submissão da decisão administrativa exclusivamente à lei, afastando-se do positivismo jurídico estrito e estendendo a teoria da decisão jurisdicional baseada em todo arcabouço do Direito¹⁹³.

São ideias similares as que Luiz Edson Fachin defendeu em obra sobre as mudanças e adaptações do Direito Civil no contexto da teoria constitucional vigente¹⁹⁴, conectando-se, também, com o racional de Luís Roberto Barroso em artigo sobre os desafios do Direito nessa era de revolução tecnológica¹⁹⁵, demonstrando que todos os ramos jurídicos buscam adaptar-se aos novos contornos e realidades sociais.

Foi por essa trilha de amplitude que a CGU seguiu ao implementar um rito alternativo ao PAD, buscando a resolução consensual e negocial de processos que seriam onerosos para a administração e para o servidor, convertendo o TAC no principal instrumento de solução consensual de processos disciplinares do SisCor-PEF. Porém, como em Direito as grandes controvérsias nunca são de simples resolução, e aqui se está diante de uma delas, há ressalvas.

É certo que não mais se admite uma administração pública que ofenda os direitos fundamentais, não havendo mais que se falar em interesse público acima desses direitos. Para além do Direito positivo, a administração estatal deve valer-se dos princípios e valores jurídicos, com o fim proativo de concretização de direitos fundamentais¹⁹⁶.

Sendo assim, entende-se que para a realização dessa classe de direitos admite-se que a administração pública seja proativa, eventualmente agindo sem previsão legal e até contrariando comando de lei. Todavia, não é este o caso da substituição de penalidades disciplinares por soluções alternativas como política correcional.

Embora haja necessidade de otimizar a persecução disciplinar, não se trata de realização de direitos fundamentais que justifiquem a inobservância legal ou a sua substituição por ato

192 DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 45.

193 DEZAN, Sandro Lúcio. O que é o neojusnaturalismo? *Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Volume 25, nº 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em 20/11/2021.

194 FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil - Sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

195 BARROSO, Luís Roberto. *Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação*. Revista Estudos Institucionais. v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

196 DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 46.

administrativo. Além disso, os dispositivos de um projeto de lei têm sua exposição de motivos, sua fundamentação, a razão de sua existência, por isso quando a administração pública necessita desviar-se da lei para realizar direitos fundamentais, amparada em princípios e valores, deve esmerar-se na fundamentação do seu ato, para que não reste dúvida de que ele era necessário.

Mesmo não se tratando da realização de direitos fundamentais, levantou-se a hipótese de que a CGU tenha feito um estudo técnico que fundamentasse sua decisão de substituir a advertência e suspensão até 30 dias pelo TAC. Como não se localizou algo nesse sentido no sítio eletrônico do órgão, consultou-se por escrito a CGU¹⁹⁷ sobre eventual existência desse estudo e se poderia ser disponibilizado para juntada nesta dissertação.

A CGU respondeu que a ampliação da abrangência do TAC baseou-se tão somente no artigo 145 do Estatuto, que estabelece a possibilidade de instauração de sindicância punitiva para apuração de faltas menos gravosas, a qual poderá resultar na aplicação de suspensão até 30 dias. “A ampliação da abrangência do TAC não decorreu de estudo que considerasse não ser produtora a apuração de tais infrações por meio de PAD”, respondeu a CGU¹⁹⁸.

Constatou-se, então, que não houve estudo técnico que fundamentasse a substituição de penalidades legalmente previstas pelo TAC, fixando-se seu limite de abrangência na suspensão de 30 dias por analogia com o alcance da sindicância punitiva. Noutra raia, encontrou-se no sítio eletrônico da CGU a dissertação de mestrado de Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega¹⁹⁹ sobre a eventual eficiência econômica do TAC nos procedimentos disciplinares²⁰⁰.

O estudo acima citado analisou se a introdução do TAC no SisCor-PEF tem ou não aptidão para gerar, do ponto de vista estritamente econômico, um ganho de eficiência. A princípio, a medida reduziria gastos, mas como são diversos os fatores a considerar na equação final, constatou-se que alguns desses fatores podem gerar até um acréscimo de despesa.

Um exemplo seria o aumento do tempo de duração dos processos, em razão da necessidade de se verificar se o caso se amolda ou não às hipóteses que permitem o

197 E-mail encaminhado em 30/6/2021 à Eliane Prado de Andrade Ishida, auditora federal de finanças e controle (AFC), chefe de gabinete do corregedor-geral da União.

198 E-mail encaminhado em 02/7/2021 por Carla Rodrigues Cotta, auditora federal de controle interno (AFC), coordenadora-geral de uniformização de entendimentos.

199 Auditor federal de finanças e controle; foi corregedor-geral da União entre 2016 e 2019, portanto foi na sua gestão que se implementou o TAC no SisCor-PEF, em 2017. Currículo Lattes disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/7123090881392522>>. Acesso em 04/7/2021.

200 NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 75 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf>. Acesso em 04/7/2021.

oferecimento do acordo. O autor apresenta as variáveis envolvidas e pondera que compete ao gestor verificar se haverá ou não redução de custos implementando o TAC no caso concreto.

Como se vê, o estudo não se debruçou sobre a possibilidade jurídica de implementar o TAC por ato administrativo, sem previsão legal, investigando estritamente a face econômica da medida e concluindo que há casos em que nem economicamente ela se justifica, cabendo ao gestor a análise do cenário fático que se apresente.

Sendo assim, conclui-se que embora a administração pública possa alçar voos para além da lei visando a atender direitos fundamentais, esse não é o caso do TAC, por isso não é juridicamente possível introduzi-lo no SisCor-PEF e ampliá-lo sem amparo legal, de modo que urge a introdução desse dispositivo no Estatuto para validar essa relevante ferramenta.

Conclusões do capítulo

O objetivo deste capítulo 5 era descobrir se, e quanto, a introdução do TCA e do TAC refletiu na prescrição das advertências e na celeridade processual dos PAD's da Cogér-RFB. A primeira hipótese era que eles impactaram positivamente, porque os acordos substituíram as advertências e liberaram mão de obra para conduzir os processos instaurados, que assim tramitaram mais rapidamente. A segunda hipótese era que a dupla não impactou, porque a nova força de trabalho não produziu o esperado e a celeridade manteve-se estável.

Ao considerar que aqueles dois instrumentos são métodos alternativos de solução processual, iniciou-se abordando esses métodos na sedimentada esfera judicial. Em seguida, tratou-se do histórico, objetivos e resultados do TCA, concluindo-se que ele não trouxe nenhum progresso na celeridade processual da Cogér-RFB. Ao contrário, os tempos de duração dos PAD's cresceram depois de sua chegada em 2009, com grande aumento já no ano seguinte da sua estreia, um salto de 62,1% em 2010.

Também não houve progresso na redução das prescrições das advertências, pois em 2008 aplicaram-se 22, enquanto 13 prescreveram (59%). Já em 2010 aplicaram-se 15 e 14 prescreveram (93%); e em 2011 aplicaram-se 10 e 9 prescreveram (90%), demonstrando que o TCA não reduziu a prescrição das advertências, que aumentaram depois da sua chegada.

Depois de estudar o TCA investigou-se o TAC, concluindo-se que em todos os anos analisados após a sua criação (2017) houve aumento significativo no tempo de tramitação processual na Cogér-RFB em relação ao ano de 2016. Constatou-se que o mesmo fenômeno de aumento do tempo de duração dos PAD's ocorreu no SisCor-PEF, em proporções similares

(27,1% neste e 29,7% naquela), embora a adesão ao TAC tenha sido insignificante na Cogger-RFB e relevante no SisCor-PEF.

Por fim, investigou-se a possibilidade jurídica de criação do TCA e do TAC por ato administrativo, como ocorreu por intermédio das IN's da CGU. Concluiu-se que embora a doutrina mais avisada do Direito Administrativo compreenda possível ao gestor público desprender-se da lei para garantir direitos fundamentais dos administrados, apegando-se a princípios e valores, esse não é o caso da política correccional do PEF, carecendo-se de lei para manejar instrumentos que substituam penalidades legalmente previstas.

Durante a investigação constatou-se que a celebração de TAC's na Cogger-RFB foi insignificante, limitando-se a três entre 2017 e 2020, enquanto no SisCor-PEF a adesão foi relevante, com 5.548 celebrações entre 2018 e 2020. Por isso, foi necessário investigar por que a Cogger-RFB abriu mão dessa interessante ferramenta, amplamente utilizada no SisCor-PEF e na consolidada esfera judicial, o que se fará no capítulo seguinte.

6. Motivos da “timidez” do TAC na Cogrer-RFB

No capítulo anterior constatou-se que o SisCor-PEF evitou a instauração de 5.548 PAD's entre 2018 e 2020, substituindo-os por TAC's, economizando recursos, vitaminando a eficiência correcional e “sem agredir, nem desprezar, o princípio da indisponibilidade do interesse público, restabelecendo a ordem em curto prazo”²⁰¹. Haja vista esse sucesso do acordo no SisCor-PEF, por que ele não vingou na Cogrer-RFB, que celebrou apenas três entre 2017 e 2020?

Esta é pergunta que o presente capítulo pretende responder, com o objetivo de esclarecer por que o TAC foi tão tímido naquela unidade correcional. A primeira hipótese era que a quantidade de denúncias sobre infrações leves que teoricamente mereceriam o TAC é tão pequena quanto o número de acordos celebrados.

A segunda hipótese era que sendo facultativa a sua celebração, a Cogrer-RFB optou por seguir aplicando advertências e suspensões até 30 dias. A Terceira hipótese era que a Cogrer-RFB tenha uma visão alargada das figuras do “erro escusável” e da “ausência de ilicitude material”, que serão explicados ao longo do capítulo, utilizando esses dois conceitos e arquivando os processos em vez de celebrar TAC.

O método para alcançar o objetivo foi pesquisar nos relatórios de desempenho da Cogrer-RFB (2018-2020) quantas foram as denúncias recebidas, os PAD's instaurados e as punições aplicadas. Para descobrir quantos processos arquivaram-se ao argumento de “erro escusável” ou “ausência de ilicitude material”, consultaram-se os pareceres do banco de dados do GNP de janeiro a junho/2021, pois trata-se de um dado não disponível nos Relatórios.

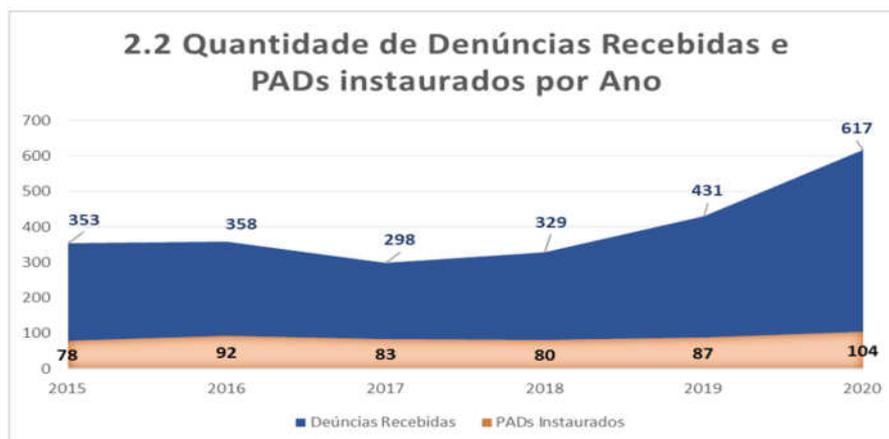
Elegeram-se o primeiro semestre de 2021 porque a partir desse ano passou-se a incluir a ementa do parecer nas “propriedades” dos arquivos, facilitando a consulta com o posicionamento do *mouse* sobre o arquivo. Pesquisando-se no ano de 2020, por exemplo, seria necessário abrir cada parecer individualmente, e como a pasta está conectada em rede o processamento é lento e demandaria muito tempo, pois foram 570 pareceres naquele ano.

Entende-se não haver prejuízo metodológico em pesquisar as denúncias recebidas, os PAD's instaurados e as punições aplicadas entre 2018 e 2020, enquanto a aplicação de “erro escusável” e “ausência de ilicitude material” no 1º semestre de 2021, porque o padrão de aplicação desses dois conceitos é o mesmo em todos os anos. Nesse passo, como se quer saber a frequência das suas utilizações, o recorte em 2021 é suficiente e seguro.

²⁰¹ ALVES, Leo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar - Controle da disciplina sem sindicância e sem processo*. Brasília: Cebrad, 2008, p. 72.

A figura abaixo demonstra quantas denúncias foram recebidas entre 2018 e 2020, quantos PAD's instauraram-se e, por extensão, quantas denúncias arquivaram-se.

Figura 11 – Denúncias recebidas e PAD's instaurados na Coger-RFB (2015-2020)



Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2020, p. 7)

Analisando a figura, constata-se que a quantidade de denúncias cresceu consideravelmente entre 2018 e 2020, coincidindo com a chegada do TAC em 2017 e sua ampliação em 2019, o que leva a indagar se os servidores se sentiram mais à vontade para praticar infrações leves, uma vez que haveria possibilidade de acordo em vez de punição, mas não se enveredará por essa trilha para não perder o foco do capítulo.

Em 2020 receberam-se 617 denúncias e 104 converteram-se em PAD (17%), arquivando-se 513 (83%). O percentual de instaurações em 2019 foi de 20%, e em 2018 de 24%. Assim, Léo da Silva Alves acerta ao estimar que “80% dos casos sejam resolvidos pela improcedência ou pelo encontro de outra solução, ao abrigo do princípio da discricionariedade da ação”²⁰². Apresentaram-se esses índices no capítulo 3, repetindo-se só para contextualizar o raciocínio e lembrar que é um percentual pequeno das denúncias que evoluem a PAD.

O último ano em que os relatórios trouxeram separadamente em tabela as quantidades de advertências, suspensões e demissões aplicadas foi em 2011, conforme demonstrado no capítulo 4. A partir de 2012 os relatórios mencionam por extenso, sem tabelar, quantas penalidades expulsivas e não expulsivas aplicaram-se, em alguns especificando suspensões e advertências, mas noutros sem especificar.

Os relatórios de 2018-2020 especificam as penalidades, conforme a tabela abaixo.

²⁰² ALVES, Léo da Silva. *Infração disciplinar: o dever de apurar*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, nº 2042, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273>. Acessado em: 5/9/2021.

Tabela 16 – Penalidades aplicadas na Coger-RFB (2018-2020)

Ano	Penalidades	Advertência	Suspensão	Expulsórias
2018	57	00	5	52
2019	63	1	8	54
2020	62	1	9	52
Total	182	2	22	158
%	100%	1%	12%	87%

Fonte: Relatório de Desempenho da Coger-RFB (2020, p 17)

A tabela demonstra que 87% das penalidades aplicadas no triênio 2018-2020 foram expulsórias, 12% foram suspensões e 1% advertência. Esses percentuais permitem perceber que a Coger-RFB concentra seus esforços nas infrações graves, conforme costuma registrar nos seus relatórios de desempenho, mas a pergunta que motivou este capítulo persiste: por que não se celebraram TAC's para aquelas 22 suspensões e 2 advertências?

Conforme já mencionado, o TAC foi introduzido em maio/2017 para substituir possíveis penalidades a infrações de menor potencial ofensivo²⁰³, portanto aqueles dois PAD's que resultaram nessa punição poderiam ter sido evitados com o acordo. Como se tratou de uma quantidade irrelevante de 1% das penas no triênio, infere-se que naqueles 2 casos específicos a Coger-RFB entendeu necessária a apuração e punição, por isso não ofereceu o TAC.

Já no caso das 22 suspensões não se pode questionar sobre a possibilidade de acordo em 2018-2019, pois a ampliação do TAC para suspensões até 30 dias ocorreu em 26/12/2019, passando a ser utilizada em 2020. Por isso, perguntou-se à Coger-RFB quantos dias de suspensão aplicaram-se naqueles 9 casos e quando se instauraram os PAD's.

A referida pergunta motivou-se na hipótese de que todas as suspensões foram superiores a 30 dias, inalcançáveis pelo TAC, e que se instauraram os PAD's antes de 26/12/2019, quando se ampliou a abrangência do acordo. Sintetizou-se a resposta da Coger-RFB na tabela abaixo:

²⁰³ FILÓ, Maurício da Cunha Savino; MORO, Gabriel Colombo. *Processo administrativo disciplinar na administração pública: suspensão do processo e consensualidade*. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, ano XXV, v. 29, n. 1, p. 154-174, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1510>>. Acesso em 08/9/2021.

Tabela 17: suspensões aplicadas pela Coger-RFB em 2020

Número do PAD	Data da instauração	Data da punição	Dias de suspensão
1) 17276.720004/2019-99	18/10/2019	15/10/2020	90
2) 14044.720085/2019-62	10/02/2020	29/12/2020	60
3) 10166.731550/2017-91	27/11/2017	08/4/2020	30
4) 10166.731547/2017-78	27/11/2017	08/4/2020	30
5) 16302.720026/2016-89	24/11/2016	08/7/2020	5
6) 16331.720005/2018-88	14/02/2019	23/3/2020	30
7) 14044.720081/2019-84	Arquivado	27/6/2020	40
8) 10010.017319/0817-60	Arquivado	24/4/2020	20 e 15

Fonte: Coger-RFB, mediante consulta por escrito

A tabela demonstra que se aplicaram as 9 suspensões em 8 PAD's, porque o último da relação tinha dois acusados. Os dois últimos PAD's da lista estavam arquivados, e para saber as datas de instauração seria necessário desarquivá-los, envolvendo novas solicitações a outras autoridades da Coger-RFB, o que se tentou evitar para não abusar da boa vontade do órgão.

Porém, como se publicaram as suspensões naqueles dois PAD's em 24/4 e 27/6/2020, e que o tempo de duração dos processos na Coger-RFB em regra é elástico²⁰⁴, infere-se que tenham sido instaurados antes de 26/12/2019, quando publicada a IN CGU nº 17 no DOU, ampliando o alcance do TAC para suspensões até 30 dias.

Constatou-se, então, que não se celebraram TAC's para evitar aqueles 9 PAD's que resultaram em suspensões no ano de 2020 porque todos eles foram instaurados quando o acordo só abraçava a penalidade de advertência. Isso torna irrelevante a quantidade de dias de suspensão aplicada, porque independentemente de ser mais ou menos de trinta, na época da instauração dos PAD's não era possível celebrar o TAC para substituir suspensões.

Noutro giro, para descobrir se a irrelevante quantidade de TAC's celebrados na Coger-RFB deriva do alargamento do uso do “erro escusável” e da “ausência de ilicitude material” para arquivar PAD's sem necessidade sequer de TAC, pesquisou-se no banco de dados do GNP no 1º semestre de 2021, mas antes de apresentar os dados encontrados é necessário esclarecer do que se tratam esses dois conceitos, sobre os quais se passa a discorrer.

204 Note-se que o PAD mais célere da relação tramitou de 10/02 a 29/12/2020, consumindo quase 11 meses, enquanto o mais duradouro tramitou de 24/11/2016 a 08/7/2020, consumindo 3 anos e 8 meses. Portanto, é muito improvável que os dois últimos PAD's da relação tenham sido instaurados depois de 26/12/2019, quando a IN CGU nº 17 foi publicada no DOU e ampliou o alcance do TAC para as suspensões até 30 dias. Até porque o instrumento foi mais bem regulamentado com a IN CGU nº 4, de 21/02/2020, o que inviabilizaria a conclusão daqueles dois PAD's com velocidade tal que as punições ocorressem em abril e junho de 2020, como ocorreram.

6.1 O erro escusável como instrumento para arquivamento de processos

Como a atividade pública é vinculada, o servidor só pode fazer aquilo que a normatização lhe permite, pois o princípio da reserva legal “pede, positivamente, um fundamento legal para a atividade administrativa²⁰⁵. Por isso, infere-se que qualquer ato aparentemente irregular tem na sua base uma inobservância de norma. Dessa forma, sem prejuízo do equilíbrio harmônico principiológico, o princípio da legalidade, de mãos com o da moralidade, é informador dos demais princípios constitucionais que regem a administração.

Todavia, ao analisar mais verticalmente o princípio da legalidade compreende-se que a atuação da administração deve subordinar-se à lei, mas sem se afastar do bom Direito, tanto que o art. 2º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784/99, prevê que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de “atuação conforme a lei e o Direito”.

Ao citar esse dispositivo, em estudo sobre a hermenêutica administrativa, Sandro Dezan²⁰⁶ defende que a administração pública não deve limitar sua atuação à estrita prescrição legal, mas pautar-se pelo Direito como um todo, que é muito mais que sua versão apenas positivista. O Direito também é fenômeno e com essa característica deve ser tratado.

Não há mais espaço para a concepção artificial de aplicadores de normas jurídicas que não as interpretem e não as compreendam no mundo vivido, sob a óptica da ruptura da dicotomia sujeito-objeto, e isso leva à necessidade de ruptura das amarras que atam a administração pública ao princípio da legalidade estrita, conclui o professor. Portanto, o ofício administrativo não se reduz, e jamais se reduziu, à mera aplicação mecanicista da lei²⁰⁷.

Ao valorizar o senso de justiça, o equilíbrio e a razoabilidade, os agentes correccionais não podem fechar os olhos para a falibilidade humana, seja por erro de fato, quando o servidor analisa a matéria substancial, seja por erro de direito, quando interpreta as normas. Nessa tarefa, deve-se iniciar diferenciando os conceitos de erro e de ignorância: enquanto esta é a ausência de percepção dos fatos ou normas, aquele é a percepção equivocada.

Uma terceira figura é a dúvida, que difere daqueles dois, pois o agente tem mais de uma percepção dos fatos ou normas. O princípio da razoabilidade, talhado no art. 2º da Lei nº

²⁰⁵ MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. 14ª edição. Tradução de Luiz Afonso Heck. São Paulo: Manole, 2006. p. 122.

²⁰⁶ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 19.

²⁰⁷ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008, p. 34.

9.784/99, reclama que o intérprete analise verticalmente o caso concreto, em todas as suas nuances e condições, antes de enquadrá-lo nas hipóteses abstratas da lei.

Por essa compreensão das coisas, seria desarrazoado pressupor infalível o servidor e desconsiderar a possibilidade de erro. Mesmo que se trate de profissionais especialistas e capacitados, os erros podem ocorrer, dentro de parâmetros técnicos que logo se abordarão. As falhas humanas podem ter várias origens, por exemplo: queda ou redução de atenção; visão preconcebida ou pouco refletida sobre o tema; cansaço; e perda de concentração.

Além de reconhecerem a falibilidade humana, os agentes correccionais devem ter presente que os servidores desempenham continuamente suas atribuições legais, algumas complexas, lidando com a difícil tarefa de aplicar o Direito. A função pública exige do servidor a correta análise do caso concreto, o conhecimento das normas de regência, a adequada subsunção do fato à norma, e a tomada da melhor decisão para o caso.

Nesse trajeto, o exercício das atribuições legais naturalmente expõe o servidor atuante e proativo a equívocos, tanto pela compreensão errada do caso concreto, quanto pela inabilidade na interpretação da norma, e às vezes até por defeitos na redação da própria norma. E quanto mais produtivo for o servidor mais sujeito está ao erro, enquanto aquele que pouco faz, em regra, pouco erra.

Por isso que Fábio Medina Osório²⁰⁸ leciona que não é por ser a administração um ambiente profissional, onde há deveres de informação mais acentuados, que se desprezará o espaço aos erros razoáveis, dentro de parâmetros técnicos aplicáveis ao setor especializado, afinal, mesmo os maiores especialistas também erram, e de modo escusável.

É certo que a seara administrativa disciplinar e a eventual punição visam a corrigir conduta irregular e desestimular novas infrações. Assim, nas situações de erro decorrente da falha humana, a pena não cumprirá o papel para o qual foi programada, não fazendo sentido a sua aplicação, porque aquela falha escusável, caso punida uma vez, possivelmente se repetirá, por ser intrínseca à condição humana.

Levando-se em conta esses aspectos de ordem prática, pode-se elencar as condições para que, à vista das peculiaridades do caso concreto, se possa inocentar o servidor com lastro no chamado erro escusável. A Coger-RFB abordou-o na sua Nota Técnica (NT) Coger nº 2006/1²⁰⁹,

208 OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 460.

209 BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil (RFB). Corregedoria da RFB. Nota Técnica Coger 2006/1, de 21 de setembro de 2006. Dispõe sobre o erro escusável na esfera disciplinar. Brasília, p. 120-124. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade->

definindo-o como “a conduta equivocada por parte do servidor (isto é, em desconformidade com as normas legais e regulamentares) cuja apenação se evidencie ser irrazoável diante das circunstâncias defrontadas no caso concreto.

Segundo a referida NT, não cabe a aplicação de penalidade disciplinar a servidor que cometeu equívoco caracterizado como “erro escusável”, nem a instauração de PAD para apurar o fato. Considera-se escusável, conforme a NT, o equívoco cometido: a) sem dolo; b) eventualmente; c) com ofensa ínfima aos bens jurídicos tutelados. Assim, o erro escusável pode ser invocado quando o servidor comete erros no exercício das suas funções, cumulativamente, em atitudes culposas, eventuais e de ínfimo poder ofensivo.

Embora não se trate de um requisito necessário para a configuração do erro escusável, pode-se ter ainda, para determinado caso específico, a ausência de prejuízo ou a configuração de prejuízo irrelevante ou contornável²¹⁰.

Como são necessárias apenas aquelas três condições para aplicação do conceito de erro escusável, é possível invocá-lo em casos de prejuízo relevante. Porém, se o servidor perceber o erro e não se mover para repará-lo, descaracteriza-se a ausência de dolo. Enquanto a esfera penal se satisfaz apenas com o princípio da insignificância para afastar a tipicidade da conduta e excluir a ilicitude, a instância disciplinar reclama, para considerar um erro como escusável, além da ofensa ínfima, que o ato seja culposo e eventual.

Na esfera penal, em que se pressupõe a conduta dolosa, pode-se excluir a tipicidade material por insignificância até mesmo pela prática de ato intencional²¹¹, mas na esfera administrativa isso não é possível, porque aquelas três condições são cumulativas, sendo a pequena afronta apenas uma delas, de mãos com a culpa e a eventualidade.

Nessa raia, um ato doloso, mesmo que pouco ofensivo e cometido uma única vez pode configurar infração disciplinar inescusável, pois talvez seja o caso de também ter de se valorizar o princípio da moralidade administrativa.

Há casos em que a tutela é de ordem moral, não patrimonial, por isso, na seara administrativa, apenas pelo pequeno valor material do dano não se pode recrutar o princípio da insignificância.

disciplinar/arquivos/apostila-1-consolidacao-de-normas-e-manifestacoes-vinculantes-e-notas-tecnicas-2019.pdf>. Acesso em 25/7/2021.

210 TEIXEIRA, Op. Cit., p. 1222.

211 SOBRINHO, Fernando Martins Maria; GUARAGNI, Fábio André. *O Princípio da Insignificância e sua aplicação jurisprudencial*. Revista Jurídica Unicuitiba, v. 3, nº 36, 2014, p. 373-421. Disponível em: <http://revista.unicuitiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1006/697>. Acesso em 09/9/2021.

É possível que uma única conduta dolosa e causadora de pequeno prejuízo seja considerada infração grave, se houver grande ofensividade²¹², como por exemplo se um servidor da RFB ao fazer conferência física numa carga de importação de sapatos subtrai alguns pares para si. O prejuízo material causado é insignificante diante do valor da carga vistoriada, mas a tutela moral foi agredida.

Essa construção doutrinária do erro escusável visa a tratar com razoabilidade e justiça o servidor que se sujeita a cometer erros quando produz, por isso o conceito não adere às condutas dolosas, mesmo que pouco ofensivas. Para essas, estando o agente correcional seguro da inaplicabilidade da instância disciplinar, a solução deve ser outra, escorada na aferição da materialidade da infração e em bases principiológicas, conforme se abordará a seguir.

6.2 A ausência de ilicitude material como instrumento para arquivamento de processos

Ao fixar a relação estatutária do servidor público federal com a administração, o Estatuto inventariou nos arts. 116, 117 e 132, respectivamente, os deveres, as proibições e as condutas graves puníveis com expulsão. Nesse aspecto, embora a matéria correcional tenha similaridade com a penal, há alguns aspectos peculiares e diferenciadores na sua aplicação.

Por uma parte, a seara penal impõe fortes sanções para atos que agridem os bens merecedores de firme proteção à sociedade. Inobstante voltar-se à íntegra do convívio social, a esfera penal tem aplicação restrita, de interferência mínima, caracterizada pela anterioridade, aplicando-se a um rol limitado de condutas com forte caráter infracional.

Por outra parte, embora na esfera disciplinar tutele-se um grupo menor de bens e interesses públicos, a lei administrativa, ao dispor sobre todas as condutas cometidas na administração pública, obriga-se a penalizar desde os atos de pouca ofensividade até os de gravidade com repercussão criminal.

O Estatuto lista nos seus arts. 116 e 117 condutas ligadas à urbanidade, apreço/desapreço, lealdade, zelo, presteza, assiduidade, pontualidade e urbanidade, que são exemplos de tutelas cujo desrespeito considera-se de menor poder ofensivo, merecendo penalidades de advertência ou, no máximo, suspensão, substituíveis por TAC.

Não poderia ser diferente, pois uma lei que disciplina toda a relação estatutária entre o servidor e a administração não poderia focar-se somente nos atos gravemente ofensivos, como corrupção, lesão aos cofres públicos, aplicação irregular de recursos públicos, improbidade

²¹² LESSA, Sebastião José. *Direito administrativo disciplinar interpretado pelos tribunais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 56.

administrativa e valimento de cargo, por exemplo, para as quais o art. 132 reservou as penalidades expulsórias²¹³.

Para incluir, num único texto legal, todo o conjunto de atos que, em diferentes graus, agridem o regular funcionamento da administração, o legislador precisou além de tratar do enquadramento, em que diversas condutas cabem em cada hipótese legal (diferentemente da tipicidade penal), também incluir condutas de pequena gravidade, sendo que em algumas delas é tênue a fronteira com atos releváveis²¹⁴.

Para facilitar a compreensão, cita-se o exemplo de um servidor que saiu para fiscalizar uma empresa na viatura oficial. Ao retornar notou que estava na hora de buscar seu filho na escola e se devolvesse o veículo antes se atrasaria, por isso desviou o trajeto, buscou o filho e depois foi devolver a viatura.

A conduta mencionada amolda-se ao enquadramento previsto no art. 117, XVI, do Estatuto, de utilizar bens ou recursos da administração para fins particulares, e a penalidade prevista é a demissão. Embora seja certo que o servidor utilizou o veículo público intencionalmente para fins particulares, é igualmente certo que a afronta e o prejuízo foram mínimos. É disso que se trata a ausência de ilicitude material.

Busca-se esclarecer a importância de diferenciar as condutas menos graves, mas que ainda assim merecem punição, dos atos de ínfima agressão que merecem o afastamento da repercussão disciplinar, por não ter se configurado o aspecto material da ilicitude. Para isso, antes, deve-se ter em mente a proximidade deste tema com a esfera penal.

A seara correccional requer atuação cautelosa, excepcional, de intervenção mínima, a ser agitada apenas quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos são ineficazes para restabelecer a normalidade, pois não se pode vulgarizar o uso do instrumento mais austero disponibilizado à administração para a preservação da ordem interna.

Nessa esteira, conforme já mencionado ao estudar o erro escusável, o hermeneuta administrativo deve pautar-se pela lei e pelo Direito, equacionando os princípios em disputa na análise dos casos concretos, ora valorizando uns, ora outros, conforme o contexto fático. Com isto, pode ocorrer de o aplicador da norma estar diante de fatos que os princípios da legalidade e moralidade administrativa reclamam a intervenção disciplinar, mas lhe pareça desarrazoada, pouco eficiente e excessivamente pesada essa medida.

²¹³ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. 7ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 322.

²¹⁴ MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Belo Horizonte: Fortium, 2008, p. 68.

Em tais casos, deve-se ponderar a necessidade, viabilidade e utilidade de se enveredar pela dispendiosa via disciplinar, levando-se em conta o caráter restrito da sua utilização. Nessa decisão, deve-se levar em consideração também os elementos objetivos, como o efeito prático da penalidade e os bens tutelados.

Ao tratar do tema, Fábio Medina Osório argumenta haver determinadas infrações que embora formalmente proibidas pelo Estatuto não se mostram materialmente lesivas a valores e princípios regentes da administração pública, não se justificando, nessas hipóteses, o desencadear de investigação e processo, permitindo-se acordos e enfatizando-se a importância, se for o caso, do ressarcimento ao erário²¹⁵.

Por essa visão das coisas, mesmo quando estampada a irregularidade formal da conduta, enquadrável na hipótese prevista no Estatuto, precisa-se dar um segundo passo antes de aplicar a instância disciplinar, avaliando a existência ou não da ilicitude material. Isso porque, embora se possa estar diante de fatos formalmente enquadráveis na lei, não se mostram substancial e materialmente lesivos a valores e princípios da esfera administrativa.

Uma vez afirmada a ilicitude formal da conduta vedada, com seu enquadramento no tipo repressivo, cabe averiguar a ilicitude material, ou seja, se o comportamento efetivamente agride o bem jurídico protegido pela norma ou mesmo o *status* de vigência formal e material dessa norma²¹⁶.

Na esfera penal, que protege os bens mais relevantes para a sociedade, entende-se que a tipicidade não requer apenas a adequação formal da conduta à hipótese legal tipificada, requerendo também que o ato agrida o bem jurídico tutelado materialmente. Assim, a conduta, para ser crime, precisa ser típica, ajustando-se formalmente a um tipo legal. Porém, não se pode falar ainda em tipicidade, sem que a conduta seja, a um só tempo, materialmente lesiva aos bens jurídicos, ou ética ou socialmente reprovável²¹⁷.

Dessa forma, se o Direito Penal, que protege bens teoricamente mais relevantes, aceita a inibição da sua atuação, reclamando mais do que a subsunção do fato à norma, sopesando a lesividade da conduta, é de se aceitar que a instância administrativa disciplinar também siga por essa mesma trilha.

215 OSÓRIO, Op. cit., p. 240-241.

216 Ibidem, p. 326.

217 TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 125, 130-131.

Nessa passada, é necessário verificar a adequação material da conduta à norma proibitiva, o que pressupõe valorações mais profundas, exame de particularidades comportamentais, circunstâncias concretas, causas e motivações específicas da ação, enfim, um conjunto complexo de circunstâncias. Logo, a tipicidade formal, também na esfera disciplinar, é um estágio preliminar no raciocínio jurídico da decisão, não o definitivo²¹⁸.

A teoria em análise, que sustenta o reconhecimento da ausência de ilicitude material, pode prescrever a não aplicação em condutas que embora formalmente ilícitas são toleradas na prática administrativa e, sobretudo, pode-se aplicar em condutas que, embora intencionais, não se elevem a grau tal que agrida o bem jurídico protegido, diferentemente do que ocorre no “erro escusável”, que tem como uma das três condições a ausência de intenção.

Cita-se um outro exemplo para total compreensão da teoria: dois servidores discutem na repartição, ofendem-se e ameaçam-se mutuamente com palavras de baixo calão, causando constrangimento nos colegas do setor que presenciaram o fato e atuaram para que os insultos não evoluíssem à agressão física.

Desde que o fato não tenha ocorrido na presença de contribuintes, não tenham ocorrido outros danos no ambiente laboral e os contendores se retratem e se comprometam que fatos lamentáveis desse gênero não voltarão a ocorrer, é possível invocar a ausência de ilicitude material quando formalmente houve descumprimento dos deveres de manter conduta compatível com a moralidade administrativa e de tratar com urbanidade as pessoas, catalogados, respectivamente, no art. 116, IX e XI, do Estatuto.

Em casos como esse, ou daqueloutro sobre o uso de viatura para fim particular, pode-se defender a não instauração da instância disciplinar por não se identificar o componente material da ilicitude. Mesmo configurada a ilicitude formal por ato intencional, pode ser desarrazoado instaurar uma instância processual onerosa em razão de uma atitude infeliz do servidor, quando não atingido o grau de agressão à regularidade interna da administração.

Sandro Dezan cita como exemplo de possível mitigação da responsabilização, o uso do telefone da repartição para fazer uma ligação de interesse particular, ou a utilização de uma caneta para assinar documentos particulares, no tocante à proibição catalogada no art. 117, XVI, do Estatuto, de utilizar recursos da repartição em serviços ou atividades particulares²¹⁹.

218 OSÓRIO, Op. cit., p. 246-247.

219 DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Material*. V. III. Curitiba: Juruá, 2013, p. 378-379.

Mesmo que voluntária e dolosa a conduta, não enquadrável como erro escusável, por não atender as suas três condições, pode não se justificar a instauração da via disciplinar se for o caso de pouca agressão aos deveres ou proibições do Estatuto. Pode-se, nesses casos, aplicar o conceito de ausência de ilicitude material, aqui estudado.

6.3 Resultados encontrados sobre erro escusável e ausência de ilicitude material

Após esse referencial teórico sobre o erro escusável e a ausência de ilicitude material, é hora de apresentar os dados encontrados no banco de dados do GNP entre janeiro e junho de 2021. O objetivo da pesquisa naquele repositório foi descobrir se há uma visão alargada desses dois conceitos para viabilizar o arquivamento de PAD's em substituição ao TAC.

Averiguou-se a quantidade de denúncias recebidas; de PAD's instaurados; de arquivamentos por falta de indícios para justificar a instauração, por já haver PAD sobre os mesmos fatos, e porque o servidor já foi expulso; as denúncias reencaminhadas ao GNI para aprofundar a investigação; os TAC's celebrados; e os arquivamentos com fundamento em erro escusável e em ausência de ilicitude material. Os resultados estão na tabela abaixo.

Tabela 18: destino das denúncias recebidas na Coger-RFB (Jan. - Jun. 2021)

Denúncias recebidas sobre desvios funcionais	245
PAD's instaurados	51 (21%)
Arquivamento por falta de indícios para justificar a instauração	168 (69%)
Arquivamento por já haver PAD sobre os mesmos fatos	5 (2%)
Arquivamento porque o servidor já foi expulso	6 (2,4%)
Encaminhamento ao GNI para aprofundar a investigação	7 (2,8%)
TAC's celebrados	3 (1,2%)
Arquivamento com fundamento em erro escusável	3 (1,2%)
Arquivamento com fundamento em ausência de ilicitude material	2 (0,8%)

Fonte: Coger-RFB - Sistema de Controle Interno do GNP (2021)

Ao analisar a tabela constata-se que a grande maioria das denúncias recebidas sobre desvios funcionais é arquivada por falta de indícios mínimos que sustentem a instauração de PAD, ou seja, são denúncias infundadas (69%). A quantidade de TAC's aumentou ao comparar-se com os anos anteriores, porque foram 3 no primeiro semestre de 2021, mesmo número de acordos dos 4 anos anteriores (2017-2020), conforme já mencionado.

Foram 3 os arquivamentos escorados no conceito de erro escusável e 2 amparados na ausência de ilicitude material, números similares aos de TAC's acordados, infirmo a hipótese de que na Coger-RFB haja uma visão e uso alargados desses conceitos para arquivar PAD's em substituição ao TAC. Tanto este quanto aqueles são manuseados com pouca frequência simplesmente porque não se apresentam as oportunidades adequadas.

Conclusões do capítulo

A pergunta que se buscou responder neste capítulo 6 foi por que o TAC não floresceu na Cogér-RFB, que celebrou apenas três entre 2017 e 2020, e havia três hipóteses:

- I. A quantidade de denúncias sobre infrações leves que mereceriam TAC é tão pequena quanto o número de acordos celebrados;
- II. Sendo facultativa a celebração do TAC, optou-se por seguir aplicando advertências e suspensões até 30 dias;
- III. A Cogér-RFB tem uma visão alargada dos conceitos de “erro escusável” e de “ausência de ilicitude material”, utilizando-os para arquivar denúncias em substituição ao TAC.

Para chegar à resposta perseguida, iniciou-se pesquisando nos relatórios de desempenho da Cogér-RFB (2018-2020) e constatou-se que em 2020 apenas 17% das denúncias recebidas converteram-se em PAD; 19% em 2019; e 24% em 2020, confirmando seu histórico de baixo índice de instaurações.

Constatou-se, também, que 87% das penalidades aplicadas no triênio 2018-2020 foram expulsórias (182), 12% foram suspensões (22) e 1% advertências (2), sinalizando que a Cogér-RFB concentra seus esforços nas infrações graves. Foram apenas duas as advertências naqueles três anos, que se aplicaram porque os casos requeriam reprimenda em vez de acordo, que é uma faculdade da administração.

Para descobrir por que aquelas suspensões não foram substituídas por TAC, consultou-se a Cogér-RFB sobre as nove que foram aplicadas em 2020, porque em 2018 e 2019 o TAC só alcançava as advertências, constatando-se que aqueles PAD's que veicularam as 9 suspensões foram instaurados antes do TAC abraçar as suspensões até 30 dias.

Para descobrir se a Cogér-RFB celebra poucos TAC's porque tem uma compreensão alargada dos conceitos de “erro escusável” e “ausência de ilicitude material”, usando-os para substituir os TAC's, pesquisou-se no banco de dados do GNP as ocorrências no primeiro semestre de 2021, constatando-se que 69% das denúncias recebidas foram arquivadas por falta de indícios suficientes para instaurar PAD.

Também se constatou que a quantidade de TAC's aumentou em relação aos anos anteriores, porque foram três no primeiro semestre de 2021, mesma quantidade dos 4 anos anteriores juntos (2017-2020). Os arquivamentos por “erro escusável” também foram três, e dois por “ausência de ilicitude material”, números similares aos de TAC's celebrados.

Essa pouca incidência de arquivamentos amparados naqueles dois conceitos nega a hipótese de que na Coger-RFB haja uma visão e uso ampliados desses conceitos para arquivar PAD's em substituição ao TAC. Ambos são tão pouco utilizados quanto o TAC, aplicando-se sempre que se apresenta a oportunidade.

O estudo desenvolvido neste capítulo permitiu apresentar detalhadamente o “erro escusável” e a “ausência de ilicitude material”. Em síntese, o primeiro pode ser manuseado para arquivar denúncias que veiculem condutas culposas, eventuais e de baixa ofensividade, e a segunda para atos que embora formalmente infracionais, não se elevam a grau tal que atinjam materialmente o bem tutelado.

A hipótese de que por ser facultativa a celebração do TAC, optou-se por seguir aplicando advertências e suspensões até 30 dias também não se confirmou, porque entre 2018 e 2020 aplicaram-se apenas 2 advertências e 22 suspensões. As 13 suspensões aplicadas entre 2018 e 2019 não eram substituíveis por TAC, porque até 26/12/2019 ele só agasalhava as advertências, e as 9 aplicadas em 2020 também não aceitavam substituição, pois os 8 PAD's (um deles tinha dois acusados) que as veicularam foram instaurados antes de 26/12/2019.

A hipótese que mais se aproximou da realidade foi a primeira, de que a quantidade de denúncias sobre infrações que merecem TAC é tão pequena quanto o número de acordos celebrados. A investigação nos relatórios de desempenho da Coger-RFB, no repositório do GNP e o questionamento à Coger-RFB permitiram concluir que essa unidade correcional celebra poucos TAC's porque são poucos os casos que nele se enquadram.

A grande maioria das denúncias recebidas são infundadas, e por isso depois de investigadas são arquivadas por ausência de indícios mínimos para sustentar a instauração de PAD, sendo que no primeiro semestre de 2021 esse percentual foi de 69%. Dos 31% restantes das denúncias, 25% converteram-se em PAD, sobrando apenas 6%, que se dividiram entre TAC's (1,2%), erro escusável (1,2%), ausência de ilicitude material (0,8%) e outros (2,8%).

À derradeira, o estudo também permitiu identificar uma dificuldade na celebração de TAC's, gerando PAD's que poderiam ser evitados com o acordo: em parte dos casos com fortes indícios de materialidade e autoria de infração disciplinar não é possível identificar na fase investigativa inquisitorial se a conduta foi culposa ou dolosa.

Sem o mencionado conhecimento é forçoso instaurar o PAD, pois se a conduta for dolosa há grande possibilidade de a penalidade ser de suspensão superior a 30 dias ou demissão. Porém, depois de inaugurado e instruído o PAD, conclui-se que a conduta foi culposa e por isso

merece advertência ou suspensão até 30 dias, que originalmente poderia ser substituída pelo acordo, mas depois da instrução processual concluída não é mais possível.

Embora não tenha sido o caso dos processos investigados neste capítulo, não se pode afirmar com base apenas em estatísticas que houve instauração desnecessária de PAD's quando eles resultam em suspensão até 30 dias, haja vista que no momento da instauração era impossível saber a que patamar a punição se elevaria.

Para poder criticar a instauração de PAD em detrimento da celebração de TAC é necessário analisar os processos envolvidos, como se fez neste capítulo descobrindo as datas de instauração e quantidades de dias das suspensões aplicadas, do contrário pode-se chegar a conclusões equivocadas.

Assim, este capítulo respondeu à pergunta que o motivou e alcançou o objetivo a que se propôs, esclarecendo por que se firmam poucos TAC's na Coger-RFB, que na realidade são poucos apenas numa análise superficial nos números absolutos, mas quando mirados verticalmente conclui-se que é a quantidade adequada às denúncias que recebe em condições de lavrar-se o acordo.

7. O reflexo das videoconferências e da limitação de deslocamentos na celeridade processual da Coger-RFB.

Foram três as grandes revoluções que moldaram a humanidade: a cognitiva, a agrícola e a científica. A cognitiva, há 70 mil anos, deu-se com o desenvolvimento da linguagem e consequente possibilidade de transmitir conhecimento; a agrícola, há 10 mil anos, conduziu à produção de alimentos e fixação ao solo; e a científica, no final do século XV, começa com o renascimento, passa pelo iluminismo e avança pelas três revoluções industriais.

A primeira revolução industrial iniciou na segunda metade do século XVIII e prolongou-se pelo século XIX, tendo como marcos principais o desenvolvimento de novos equipamentos na indústria têxtil, o avanço nas técnicas de produção do ferro, a construção de estradas de ferro e o emprego do vapor como fonte de energia.

A segunda, situou-se entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, com a expansão de indústrias como as do petróleo e do aço, tendo como símbolos o telefone, a lâmpada elétrica, o motor de combustão interna, o carro, o avião e o uso da energia elétrica para massificação da produção.

A Terceira, aconteceu da metade para o final do século XX, estendendo-se até os dias de hoje. Caracterizou-se pelo avanço da indústria eletrônica, dos grandes computadores e pela substituição da tecnologia analógica pela digital. Foi a revolução digital, com tecnologias que permitiram a massificação do computador pessoal, do telefone celular e da internet conectando bilhões de pessoas. Assim, os três protagonistas de cada uma das três revoluções são o vapor, a eletricidade e a internet²²⁰.

Introduziu-se este capítulo com um breve passeio pela história da evolução humana até nossos dias tecnológicos, porque ele trata de um marco na evolução da processualística disciplinar no SisCor-PEF: o uso da videoconferência para atos instrucionais, introduzida pela IN CGU nº 12/2011²²¹. O objetivo é descobrir qual foi o impacto dessa tecnologia na celeridade processual da Coger/RFB.

220 BARROSO, Op. cit., p. 1276-1277.

221 BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 12, de 01 de novembro de 2011. Regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 03/11/2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33690/12/IN_CGU_CRG_12_2011.pdf>. Acessado em 20/7/2021.

A primeira hipótese era que seu uso colaborou para a aceleração, porque o tempo gasto nos deslocamentos passou a ser empregado na prática de atos processuais, facilitando as oitivas de testemunhas e acusados localizados longe da sede das CI's. A segunda hipótese era que a ferramenta pouco impactou na aceleração dos PAD's, pois o tempo economizado nos deslocamentos foi desviado para outras tarefas ou desperdiçado.

Também se estudará o impacto do Decreto nº 7.689/2012²²², que trouxe limitações aos gastos com viagens e pagamentos de diárias no serviço público federal, com o mesmo objetivo de descobrir seu reflexo na celeridade processual da Coger/RFB e, também, a economia financeira com a adoção da medida.

A primeira hipótese era que a economia financeira foi significativa, porque havia uma cultura de apurar os fatos no local onde ocorreram, deslocando os membros das comissões durante o inquérito, recebendo diárias do serviço público, e os servidores tendiam a ser mais lentos para recebê-las por mais tempo, prejudicando a celeridade processual. Por isso, a hipótese é que as restrições das viagens colaboraram para acelerar a tramitação dos PAD's.

A segunda hipótese era que não houve aceleração nos PAD's, porque os deslocamentos com os respectivos recebimentos de diárias não interferiam na dedicação dos servidores. Como introduziram-se a vídeo e o Decreto em 2011 e 2012, respectivamente, o método para mensurar seus impactos será comparando, a partir do Painel da CGU, o tempo de duração dos PAD's antes e depois das suas chegadas, começando pela tecnologia da vídeo, a seguir.

7.1 A videoconferência como instrumento de aceleração e economia processual

Éramos 500 milhões em 1500, no final da Idade Média, e hoje somos 7 bilhões de pessoas²²³. Nesse galope, a terceira revolução industrial mencionada acima (digital) transformou e facilitou a rotina humana, como para fazer uma pesquisa, que só era possível nas bibliotecas; as compras, somente nas lojas; os saques bancários, apenas na “boca do caixa”, e as passagens aéreas e terrestres só nos guichês das companhias, por exemplo.

A sociedade atual tem um novo vocabulário e uma nova gramática, com alguns termos e instrumentos sem os quais teríamos dificuldade de viver, como Whatsapp, Google, Uber e

²²² BRASIL. Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. Brasília. Publicado no DOU de 05/3/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7689.htm>. Acessado em 20/7/2021.

²²³ HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: a brief history of humankind*. New York: HarperCollins Publishers, 2015, p. 247.

YouTube, por exemplo. Todos os setores econômicos e sociais foram alcançados, enquanto buscamos nos adaptar à velocidade vertiginosa das novidades tecnológicas.

Obviamente que essa evolução é bem-vinda, tanto que bem antes da chegada das ferramentas mencionadas o legislador constituinte brasileiro previu, no art. 218 da Constituição de 1988, que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”.

Na área jurídica pública, o primeiro passo foi no Judiciário, que precisou adaptar-se aos novos tempos e aderir às novas tecnologias para frentear o volume de demandas que conduz. Um passo significativo foi a criação do Processo Judicial Eletrônico (PJe), por intermédio da Lei nº 11.419/2006, virtualizando as demandas judiciais, simplificando rotinas e reduzindo os recursos humanos²²⁴.

Em seguida chegou a videoconferência nos depoimentos, admitida gradativamente no processo penal, inicialmente pela Lei nº 11.690/2008, que alterou o art. 217 do CPP, possibilitando que quando o juiz entendesse que a presença do réu constrangeria a testemunha ou a vítima, prejudicando a verdade das declarações, poderia inquirir virtualmente²²⁵.

Posteriormente, a Lei nº 11.900/2009 deu nova redação ao art. 222 do CPP, possibilitando a oitiva à distância não só em casos específicos, mas sempre que a testemunha morasse fora da jurisdição do juiz. A respeito do interrogatório dos réus nos processos penais, a referida Lei também modificou o art. 185 do CPP para autorizar o procedimento, mas limitado a algumas situações nele previstas²²⁶.

Ao citar aquela Lei nº 11.690/2008 no HC nº 92.819/RJ²²⁷, o STF considerou que o Direito Processual Penal “não pode mais se basear em fórmulas arcaicas, despidas de efetividade e distantes da realidade subjacente”. Completando o ciclo, o CNJ publicou

²²⁴ DANTAS, Adriano Mesquita. *Evolução do processo brasileiro: história e perspectiva do processo judicial eletrônico*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. Ano XII, 2012, p. 177-192. Disponível em: <<https://www.trt18.jus.br/portal/arquivos/2012/03/revista2012-atual-digital1.pdf>>. Acesso em 09/9/2021.

²²⁵ PRADO, Wagner Junqueira. *Videoconferências no processo penal: aspectos jurídicos, políticos e econômicos*. Brasília: Escola de Administração Judiciária do TJDF, 2015, p. 80. Disponível em: <<https://bdjur.tjdf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdf/31331/Videoconfer%C3%A0ncia%20no%20Processo%20Penal.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10/9/2021.

²²⁶ *Ibidem*, p. 80-81.

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 92.819/RJ. Segunda Turma. Relatora a ministra Ellen Gracie. Brasília. Julgado em 24/6/2008. Publicado no DJe de 15/8/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=HC%2092819&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em 31/7/2021.

a Resolução nº 105/2010²²⁸, reforçando o uso da videoconferência e comprometendo-se a desenvolver e disponibilizar a todos os tribunais sistemas eletrônicos de gravação das oitivas.

Àquelas iniciativas iniciais seguiram-se várias outras, com as mais recentes aplicando a inteligência artificial em vários projetos, alguns já funcionando e outros em fase de implantação. Entre os pioneiros na inteligência artificial no Judiciário está o sistema “Victor”²²⁹, homenageando o ministro Victor Nunes Leal, grande defensor da sistematização da jurisprudência e da aplicação de precedentes aos recursos, implantado em 2018 para resolver os problemas relacionados à repercussão geral.

Para ficar apenas nos tribunais superiores, no STJ a plataforma de inteligência artificial que traz informações relevantes aos ministros relatores chama-se Sócrates²³⁰, implantado em 2019, que faz a análise semântica das peças processuais com o objetivo de facilitar a triagem de processos, identificando casos com matérias semelhantes e pesquisando julgamentos do tribunal que possam servir como precedente para o processo em exame.

A trilha tecnológica que ganhou impulso com o PJe transformou a forma de trabalho no Judiciário, agilizando os atos processuais, “turbinados” com os sistemas de inteligência artificial, em clara evolução e adesão à quarta Revolução Industrial, fluindo para uma prestação jurisdicional mais célere²³¹.

O solo administrativo disciplinar adubou-se com a experiência do Judiciário, como sói acontecer à miúdo. A primeira audiência por videoconferência ocorreu em 06/12/2010, conduzida pelo conselheiro do CNJ Walter Nunes da Silva Júnior, no PAD nº 20091000032369, ocasião em que ouviu três testemunhas.

Sobre a experiência, o conselheiro informou que o uso da tecnologia dá maior agilidade à tramitação dos processos sempre que as partes ou testemunhas estão em local diverso e

²²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 105, de 6 de abril de 2010. Dispõe sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência. Brasília. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/166>>. Acesso em 31/7/2021.

²²⁹ INAZAWA, Pedro; et. al. *Projeto Victor - como o uso do aprendizado de máquina pode auxiliar a mais alta corte brasileira a aumentar a eficiência e a velocidade de avaliação judicial dos processos julgados*. Universidade de Brasília. Brasília. Data de publicação não divulgada. Disponível em: <https://cic.unb.br/~teodecampos/ViP/inazawa_et_al_compBrasil2019.pdf>. Acesso em 31/7/2021.

²³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Revolução tecnológica e desafios da pandemia marcaram gestão do ministro Noronha na presidência do STJ*. Notícias do STJ. Brasília. Publicado em 23/8/2020. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/23082020-Revolucao-tecnologica-e-desafios-da-pandemia-marcaram-gestao-do-ministro-Noronha-na-presidencia-do-STJ.aspx>>. Acesso em 31/7/2021.

²³¹ BORDONI, Jovina d’Avila; TONET, Luciano. *Inovação e tecnologia no Judiciário*. Revista Themis, da Escola da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec). Fortaleza, v. 18, n. 2, p.149-168, jul./dez. 2020. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/792>>. Acesso em 31/7/2021.

concluiu que “a videoconferência é um mecanismo indispensável para a duração razoável do processo quando há atos processuais à distância para serem praticados”²³².

Além das vantagens que o conselheiro mencionou, o uso de videoconferência nos PAD's concretiza princípios caros à sede correcional, como por exemplo:

I. Os princípios da eficiência e do interesse público, pois é dever da administração pública aprimorar seus serviços, aumentar sua produtividade, oferecendo uma prestação administrativa célere, efetiva, com o menor custo e a maior qualidade possíveis. É preciso fazer bem, com diligência, exatidão e empenho²³³;

II. O princípio da instrumentalização das formas, ou do formalismo moderado, segundo o qual a administração pública não deve prender-se a rigorismos formais que dificultem a defesa e o bom trâmite processual, adotando formas simples, suficientes para garantir adequado grau de certeza e segurança aos direitos dos administrados. Deve-se evitar que as formas “sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo”²³⁴;

III. O princípio da ampla defesa, pois gasta-se menos tempo e recursos com deslocamentos do acusado e seu procurador para acompanhar os depoimentos de testemunhas de outras localidades. A ampla defesa envolve o direito de o acusado “dar, a viva voz, sua versão aos fatos e de justificar sua atitude, seu comportamento”²³⁵;

IV. O princípio da razoável duração do processo, com a utilização de instrumentos que tendem a colaborar para a celeridade processual. A morosidade em se decidir o processo é tão odiosa quanto a aplicação da sanção pela “verdade sabida”, sem o processo²³⁶, que era possível na vigência da Lei nº 1.711/52.

Nessa linha de cognição, os depoimentos por videoconferência contribuem para equilibrar os princípios aplicáveis à processualística disciplinar, pois de um lado garantem o devido processo legal, com o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, e de outro tendem a promover maior celeridade, economicidade e eficiência dos atos processuais. A utilização dos recursos tecnológicos como a videoconferência constitui um avanço no

232 BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Orientações para adoção de videoconferência em sede disciplinar*. Brasília, 2012, p. 12. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44521/1/orientacoes_videoconferencia.pdf>. Acesso em 01/8/2021.

²³³ CAETANO, op. cit., p. 743.

²³⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 203.

²³⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª edição revista, atualizada e aumentada. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 783.

²³⁶ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de administrativo disciplinar*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2011, p. 135.

ordenamento jurídico pátrio, visto que contribui para a desoneração do Estado e do contribuinte²³⁷.

Por todas essas razões a CGU publicou a IN nº 12/2011²³⁸, autorizando a utilização de videoconferência em todos os procedimentos disciplinares, das investigações preliminares aos PAD's. Essa medida foi um marco desburocratizante na processualística disciplinar, porque se enfrentavam muitas dificuldades para colher determinados depoimentos presencialmente, retardando o fluxo processual e aumentando o custo financeiro dos PAD's.

A aludida situação ocorria porque o art. 173 do Estatuto prevê o pagamento de transporte e diárias somente ao servidor convocado a testemunhar, ao acusado para seu interrogatório e aos membros das comissões, estes quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para a realização de ato essencial ao esclarecimento dos fatos.

O referido dispositivo trazia alguns problemas, como por exemplo a impossibilidade de pagar o deslocamento de testemunhas que não fossem servidores, cujas oitivas são comuns nos PAD's. Como naqueles idos de 2011, quando publicada a IN CGU nº 12/2011, ainda havia concursos regulares para a RFB, havia também grande rotatividade de servidores removidos para outra unidade a pedido sempre que nova turma de concursados chegava.

Ao serem convocados para testemunharem noutra unidade com necessidade de deslocamento, precisavam parar os seus trabalhos na atividade fim da RFB, reservando um dia para o deslocamento de ida, outro para o de volta e mais o dia da sua oitiva. Assim, precisava abandonar sua rotina profissional e pessoal para atender ao chamado da comissão.

Quando esse servidor/testemunha tinha algum impedimento para sair da sua sede, por motivo de doença, por não poder se afastar da família, ou de algum trabalho relevante que estivesse conduzindo, deslocavam-se os membros da comissão. Nesse caso, como não havia previsão legal para pagar o deslocamento do acusado para oitiva de testemunha, apenas para o seu interrogatório, fragilizavam-se o contraditório e a ampla defesa.

Num país de dimensões continentais como o Brasil, havia dificuldade para ouvir testemunhas não servidores que residissem noutra localidade, e a oitiva de servidores gerava alto custo financeiro. Como a RFB tem uma malha “musculosa” de unidades estrategicamente

²³⁷ GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da convenção de Palermo*. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 39.

²³⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 12, de 01 de novembro de 2011. Regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 03/11/2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33690/12/IN_CGU_CRG_12_2011.pdf>. Acessado em 01/8/2021.

instaladas em todo o país, a chegada da videoconferência foi um verdadeiro penso balsâmico para sua área correcional, “com todos os benefícios que a tecnologia da informação pode, quando bem empregada, trazer para esses processos”²³⁹.

Para citar apenas um exemplo prático das dificuldades que se enfrentava com algumas oitivas presenciais, cita-se um PAD em que este aluno trabalhou na cidade de Manaus no ano de 2008. O acusado praticou as supostas infrações na Alfândega da RFB daquela cidade, mas já tinha sido removido para o RJ quando se instaurou o PAD.

Durante o inquérito ele passou a apresentar atestados médicos que vedavam viagens aéreas, para não comparecer às oitivas de testemunhas realizadas em Manaus, além de alegar não ter recursos para custear as despesas com o deslocamento próprio e de seu advogado, fazendo o PAD divorciar-se de sua marcha célere.

Chegado o momento do seu interrogatório e havendo impedimento médico para viajar de avião, agendou-se o deslocamento do trio processante ao RJ para ouvi-lo, mas um dia antes da partida ele encaminhou novo atestado, com outra patologia, que o impedia também de ser submetido ao *stress* do interrogatório.

Submeteu-se o acusado à perícia médica oficial (regional), que consumiu meses até o exame e a emissão do laudo que autorizava tanto o interrogatório quanto o deslocamento aéreo. Programou-se novo interrogatório, compraram-se as passagens do acusado e um dia antes do ato ele, novamente, apresentou atestado médico particular, inovando a patologia e informando que não poderia comparecer.

Submeteu-se o acusado a uma junta médica nacional, com base em analogia à designação de junta médica prevista no art. 160 do Estatuto, quando há dúvida sobre a sanidade mental do acusado²⁴⁰. A equipe médica atestou a aptidão para viajar e ser interrogado, por isso se agendou, pela terceira vez, seu interrogatório.

Todavia, uma vez mais o acusado trouxe novo atestado particular às vésperas do ato, com outra patologia, e comunicou que não poderia comparecer. Nesse fluxo procrastinatório o PAD prescreveu nas mãos da comissão, que precisou dar muitas explicações à Coger-RFB e à CGU para justificar a prescrição.

Caso na época houvesse a previsão de videoconferência para oitivas, a suposta vedação médica para viagem aérea não afetaria o tramite processual, pois se praticaria o ato célere e

²³⁹ MORAES FILHO, Rodolfo Araújo de; PEREZ, Carlos Alexandre Dias. *Teoria e prática da videoconferência: caso das audiências judiciais*. Recife: CEPE, 2003. p. 55.

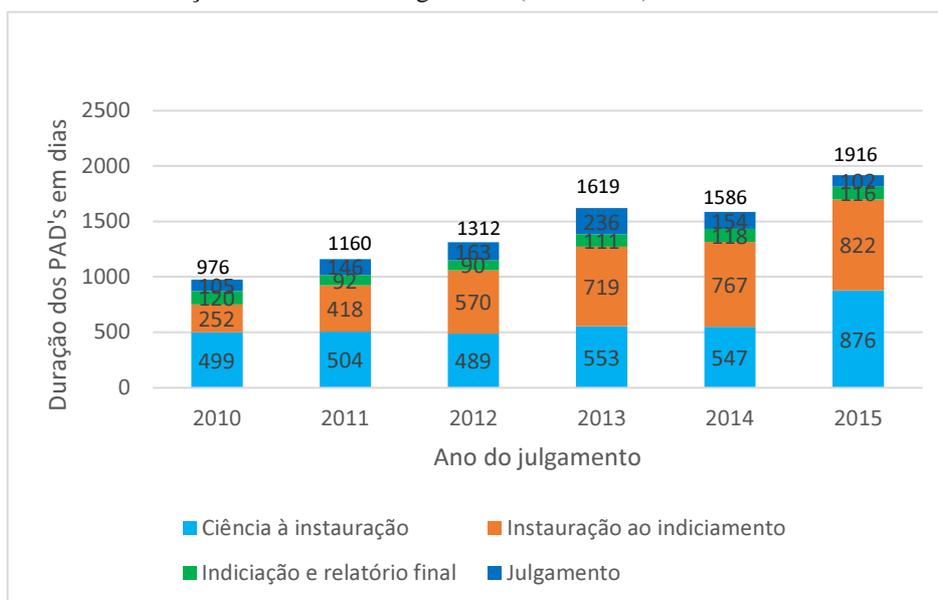
²⁴⁰ DINIZ, op. cit., p. 672-673.

virtualmente desde a unidade da RFB mais próxima do acusado no RJ. Quando a CGU publicou sua IN nº 12/2011, grande parte das unidades da RFB já contava com equipamento de videoconferência, muito utilizado para reuniões gerenciais.

Faltava apenas equipar as unidades menores e mais distantes dos grandes centros, o que não tardou a ocorrer, em torno de dois ou três anos. Como o objetivo deste subcapítulo é descobrir qual foi o impacto desse importante instrumento na celeridade processual da Coger-RFB, consultou-se no Painel da CGU o tempo de tramitação processual no ano anterior à IN nº 212/2011 e nos quatro anos seguintes.

Optou-se pelos quatro anos seguintes, porque nos dois primeiros anos (2012-2013) nem todas as unidades tinham o equipamento, que em 2015 já marcava presença em todos os rincões do país. Os parâmetros de pesquisa no Painel da CGU foram: anos 2010-2015; Ministério da Economia; Corregedoria da Secretaria Especial da RFB; e PAD's, gerando o gráfico a seguir.

Gráfico 8 – Duração dos PAD's na Coger-RFB (2010-2015)



Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021)

O gráfico demonstra que à exceção do ano de 2014, todos os demais tiveram crescimento no tempo de duração dos PAD's. Mesmo assim, tratou-se de uma redução modesta, porque os processos concluídos naquele ano duraram 52,9 meses, enquanto os concluídos no ano anterior (2013) duraram 54 meses, aceleração de apenas 1,1 mês.

O comparativo entre o primeiro ano da sequência (2010) e o último (2015) demonstra uma desaceleração significativa no tempo de tramitação dos PAD's, passando de 32,5 meses

para 63,9 meses, uma variação de 97%. Essa “morosidade do processo, não só em sede disciplinar, mas também nos demais ramos do Direito, é tida como sanção por si só”²⁴¹.

O tempo de duração processual apresentado foi desde o recebimento da denúncia até o julgamento do processo, enquanto a tabela abaixo traz o tempo de duração de cada grande fase processual separadamente, JAD e PAD propriamente dito.

Tabela 19 - Tempo de duração de cada fase processual na Coger-RFB (2010-2015)

Tempo em meses	2010	2011	2012	2013	2014	2015
JAD	16,6	16,8	16,3	18,4	18,2	29,2
PAD	15,9	21,9	27,4	35,6	34,7	34,7
Total	32,5	38,7	43,7	54	52,9	63,9

Fonte: CGU – Painel de Corregedorias (2021)

A tabela demonstra que o tempo de duração dos PAD’s propriamente ditos, contado da data da instauração que antecede o inquérito até o julgamento, seguiu o mesmo itinerário do processo completo, com pequena redução apenas no ano de 2014, quando os PAD’s duraram 34,7 meses, contra 35,6 meses no ano anterior (2013), uma aceleração de quase 1 mês.

No comparativo entre o primeiro e o último ano do recorte estudado, o aumento foi de 118%, pois passou-se de 15,9 meses em 2010 para 34,7 meses em 2015, um quadro geral pior que o do processo completo, que conforme mencionado no parágrafo anterior piorou 97%. Portanto, conclui-se que a introdução da videoconferência no SisCor-PEF não impactou positivamente na celeridade processual da Coger-RFB, porque o tempo de tramitação aumentou 97% e 118% no intervalo estudado, com pequena redução apenas no ano de 2014.

7.2 O reflexo da limitação dos gastos com deslocamentos na celeridade processual

No subcapítulo anterior estudou-se o reflexo das videoconferências na celeridade processual da Coger-RFB a partir da autorização do uso de videoconferência para depoimentos nos procedimentos disciplinares, que ocorreu em 2011. No ano seguinte, a Presidência da República publicou o Decreto nº 7.689/2012²⁴², que fixou uma série de limitações para as despesas com viagens e diárias no serviço público federal.

Com as referidas limitações, as comissões de inquérito (CI’s) passaram a se deslocar somente para praticar atos com contraditório, quebrando um paradigma que vigorou muitos

²⁴¹ DEZAN, op. cit., p. 35.

²⁴² BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. Brasília. Publicado no DOU de 05/3/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7689.htm>. Acesso em 02/8/2021.

anos, porque até então havia uma cultura correcional de apurar os fatos integralmente no local onde ocorreram²⁴³. Este subcapítulo teve o objetivo de descobrir quanto a redução das viagens influenciou na celeridade processual da Coger-RFB.

Como os membros das CI's eram lotados nos Escritórios de Corregedoria (Escor), distribuídos em dez capitais do país, os deslocamentos para condução dos inquéritos eram corriqueiros para todas as demais localidades fora da capital. Devido às grandes dimensões geográficas de algumas regiões, notadamente o Norte e o Centro-Oeste, a maior parte dos deslocamentos eram aéreos.

Para citar dois exemplos, o Escor02 localiza-se em Belém/PA e jurisdiciona toda a 2ª Região Fiscal do país, que compreende os estados do Norte, à exceção do Tocantins, jurisdicionado pelo Escor01, situado em Brasília, jurisdicionando os estados da região Centro-Oeste, além do Tocantins.

Portanto, o fluxo de PAD's fora da sede nessas duas regiões (Belém e Brasília) sempre foi muito alto, até porque elas contam com larga faixa de fronteira com outros países, onde há unidades da RFB com muitas denúncias de infrações disciplinares. Além das fronteiras, havia cidades nessas duas regiões com intenso fluxo de PAD's, e a principal delas era Manaus, que contava com um pequeno grupo de comissários deslocados permanentemente para conduzir os PAD's naquela cidade.

Nos idos de 2007, além de Manaus havia outras três localidades fora das sedes com grande fluxo de PAD's: Foz do Iguaçu/PR, Santos/SP e Vitória/ES, que também recebiam comissários permanentemente para conduzir os inquéritos. À exceção de Santos/SP, aqueles servidores recebiam diárias inclusive nos finais de semana e feriados, pois trazê-los de volta à sede seria mais dispendioso, haja vista o preço elevado das passagens aéreas.

Em Santos/SP os comissários permaneciam de segunda a sexta-feira, regressando à sede em São Paulo para passarem o final de semana, haja vista a proximidade. Porém, o regulamento previa que os dias dos deslocamentos se destinavam a esse fim, portanto os PAD's conduzidos em Santos eram impulsionados apenas de terça a quinta-feira, pois no primeiro e último dia da semana os servidores se deslocavam.

Esses são exemplos da sistemática de deslocamentos da época na Coger-RFB, e cada região além das mencionadas tinha suas peculiaridades, mas sempre orbitando o recebimento

²⁴³ TEIXEIRA, op. cit., p. 701.

de diárias para deslocamentos quando se estava fora da sede, em caráter indenizatório, conforme autoriza o art. 58 do Estatuto.

Ocorre que muitos comissários incorporavam psicologicamente aqueles valores aos seus orçamentos pessoais e lhes fazia falta perdê-los. Ao tratar do princípio da razoável duração do processo, Mattos aborda o recebimento das diárias mencionando que o referido princípio é moralizador, pois coloca limites à eternização dos PAD's, nos quais os membros das CI's recebem "diárias generosas e onerosas do Erário", que deveriam devolver quando o PAD excede o prazo legal e responder quando dão causa à prescrição da penalidade²⁴⁴.

Pelas razões acima expostas levantou-se a hipótese de que os membros das CI's tenderiam a não dar a melhor impulsão aos PAD's para não perderem a indenização mentalmente plasmada na contabilidade pessoal, notadamente quando o processo tramitava em cidade conveniente, por laços de afinidade ou qualquer outro.

Por conta dos gastos excessivos com passagens e diárias, naquela época programou-se a criação de quatro núcleos de corregedoria na Coger-RFB, exatamente naquelas quatro localidades, que teriam comissários lotados no local, sem recebimento de diárias e sem deslocamentos. Vingou apenas um, o de Manaus, inaugurado em 2009.

No projeto desta dissertação planejou-se, para fortalecer este subcapítulo, analisar o tempo de tramitação dos PAD's antes e depois da criação daquele Núcleo de Corregedoria, para testar a primeira hipótese levantada para o problema aqui estudado, de que o recebimento de diárias tendia a prolongar a duração dos PAD's.

Porém, como trata-se de PAD's antigos já arquivados, seria muito trabalhoso solicitar o desarquivamento e analisá-los, pois são processos físicos, que demandariam o deslocamento deste aluno até a região Norte para manuseá-los presencial e fisicamente, o que não se descarta fazer em estudo posterior.

A cultura de apurar os fatos no local da ocorrência fazia sentido na época, pois era onde se encontravam a maioria das provas e onde em regra estavam os servidores envolvidos e potenciais testemunhas²⁴⁵. Portanto, não se está aqui a criticar a cultura de deslocamentos daquele momento, porque com os recursos tecnológicos de então parecia ser a melhor forma de tentar esclarecer os fatos.

²⁴⁴ MATTOS, op. cit., p. 178.

²⁴⁵ TEIXEIRA, op. cit., p. 648.

Havia algumas práticas que poderiam ser evitadas, mas na época não havia a preocupação que hoje existe, pelo menos não na mesma dimensão, com o custo processual. Um exemplo é que os membros das comissões já se deslocavam desde a instauração dos PAD's, instalando-se no local da ocorrência dos fatos.

Depois de instalados começavam a leitura dos autos, em seguida as notificações de praxe, o chamamento do acusado ao processo e a juntada de documentos. Passava um tempo considerável até que o primeiro ato com contraditório fosse praticado, de forma que todos os atos anteriores poderiam ter sido produzidos antes do deslocamento, pois não necessitavam da presença do acusado.

A cultura de deslocamentos para condução dos inquéritos, mitigada a partir do Decreto nº 7.689/2012, buscava, também, dar mais segurança aos comissários e isenção ao procedimento, pois não sendo da mesma localidade dos acusados estariam menos sujeitos a pressões e constrangimentos que se residissem na mesma localidade.

Porém, a isenção e a segurança necessárias à condução dos inquéritos já estava preservada com os membros das comissões sendo de setor especializado e diferente da unidade onde ocorreram os fatos, de forma que mesmo que residissem na mesma cidade não se encontrariam na repartição, pois trabalhavam em unidades distintas.

Nessa ordem de ideias, o Decreto nº 7.689/2012 mitigou e as videoconferências “sepultaram” os deslocamentos nos PAD's, por isso que se estudou num mesmo capítulo essas duas medidas, e porque elas ocorreram na mesma época.

O fato de o Decreto entrar em vigor imediatamente (2012) e as videoconferências serem autorizadas em 2011, mas implementadas paulatinamente, os coloca no mesmo contexto temporal. Por isso, os gráficos apresentados no subcapítulo anterior, sobre as videoconferências, aplicam-se também à análise dos efeitos do aludido Decreto.

Sendo assim, a limitação e redução dos deslocamentos a partir de 2012 não aceleraram a tramitação dos PAD's, com exceção do ano de 2014, no qual houve uma modesta redução na duração dos processos. Uma vez mais, aqueles instrumentos não fortaleceram o direito de todos à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade dos seus trâmites, previstos no art. 5º, LVIII, da Constituição de 1988²⁴⁶.

A primeira hipótese levantada era que deslocados da sede e recebendo diárias os comissários tendiam a ser mais lentos, para recebê-las por mais tempo, prejudicando a

²⁴⁶ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 1162-1163.

celeridade processual, por isso a hipótese era que as restrições das viagens colaborariam para acelerar a tramitação dos PAD's.

A hipótese não se confirmou, pois salvo aquela pequena aceleração no ano de 2014, nos demais anos o tempo de duração dos PAD's continuou aumentando, o que confirmou, pelo menos parcialmente, a segunda hipótese, de que o fato de estarem deslocados com indenização não interferia na impulsão processual.

Diz-se parcialmente porque se analisou o resultado conjunto das videoconferências e do Decreto limitador das viagens, pois ocorreram na mesma época, portanto não é possível saber se individualmente algum deles colaborou para a aceleração processual, pois são indissociáveis, por questões temporais.

É possível que as videoconferências tenham colaborado e o Decreto prejudicado a celeridade dos PAD's, ou vice versa, mas parece impraticável descobrir. O certo é que juntos não fizeram frente ao desafio de agilizar os PAD's, pois os números comprovam o contrário. O capítulo também tinha o objetivo de esclarecer quanto se economizou financeiramente com as videoconferências e o Decreto, haja vista a permanente necessidade de qualificar o gasto público num país com tantas carências como o Brasil²⁴⁷. Foi possível aferir esses gastos com precisão cirúrgica.

Como apenas o “Relatório de Desempenho de 2013” da Coger-RFB trouxe esses dados, solicitou-se ao seu corregedor-geral que informasse o valor das despesas com deslocamentos dos servidores entre 2010 e 2020. Aquela autoridade, gentilmente, designou um servidor para pesquisar e fornecer a informação e ele disponibilizou os relatórios financeiros dos onze anos solicitados, cujos resultados estão sintetizados na tabela abaixo.

Tabela 20 - Despesas com deslocamentos da Coger-RFB entre 2010 e 2020

ANO	VALOR R\$						
2010	3.215.392,20	2013	1.133.715,12	2016	258.287,84	2019	467.996,35
2011	1.336.593,25	2014	819.060,61	2017	380.048,80	2020	109.695,80
2012	1.292.790,42	2015	329.193,47	2018	439.509,73	xxxxxx	xxxxxx

Fonte: Coger-RFB, mediante consulta por e-mail

²⁴⁷ TEIXEIRA, Hélio Janny; PRADO FILHO, Luiz Patrício; NASCIMENTO, Fernando. *Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil*. Artigo apresentado no VIII Congresso de Gestão Pública do CONSAD. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-e-melhoria.pdf>>. Acesso em 10/9/2021.

A tabela demonstra uma relevante redução nos gastos com diárias e passagens nos deslocamentos dos servidores da Coger-RFB. Quando se compara o ano de 2010, anterior aos instrumentos aqui estudados (R\$ 3.215.392,20), com o ano de 2015, quando eles já estavam sedimentados (R\$ 329.193,47), constata-se uma redução de quase 90%.

Comparando o ano de 2010 com o de 2020 (R\$ 109.695,80), a redução seria ainda maior, próxima a 97%, mas como 2020 foi um ano atípico, por conta da pandemia de coronavírus, seus valores não servem como parâmetro. Portanto, se por um lado os dois instrumentos estudados neste capítulo não aceleraram os PAD's, por outro resultaram em significativa economia de recursos públicos.

Conclusões do capítulo

Neste capítulo investigou-se o efeito das videoconferências e do Decreto nº 7.689/2012 na celeridade processual da Coger-RFB, com o objetivo de descobrir se e em que medida colaboraram para esse fim, estudando cada medida em subcapítulos individuais. Iniciou-se com um breve histórico da evolução humana até nossa atualidade tecnológica.

Em seguida, apresentou-se o uso da tecnologia no Judiciário, que inspirou a introdução da videoconferência no SisCor-PEF em 2011. Depois de demonstrar o quanto esse equipamento facilitou os depoimentos nos PAD's, analisou-se o tempo de duração processual antes e depois da sua chegada, pesquisando no Painel da CGU.

No tocante ao Decreto nº 7.689/2012, contextualizou-se o cenário anterior a sua publicação quanto à cultura correcional de deslocamentos dos membros de comissões para a prática de atos processuais, que foi mitigada com o Decreto e “sepultada” com a efetiva utilização das videoconferências.

Como os dois instrumentos estudados neste capítulo são contemporâneos, utilizaram-se o mesmo recorte temporal e os mesmos gráficos extraídos do Painel da CGU para responder à pergunta e alcançar os objetivos que agitaram este capítulo. Constatou-se que entre 2010 e 2015, apenas em 2014 houve uma quase imperceptível aceleração dos PAD's, enquanto nos outros anos houve desaceleração nas duas grandes fases do processo, investigativa e PAD.

No comparativo entre 2010 e 2015, houve um aumento de 97% na duração dos processos, passando de 32,5 meses para 63,9 meses, e quando analisada apenas a fase do PAD em si, com ampla defesa e contraditório, o desempenho foi ainda pior: uma desaceleração de 118%, passando de 15,9 meses em 2010 para 34,7 meses em 2015.

Concluiu-se que analisados em conjunto, pois não seria possível dissociá-los, as videoconferências e o Decreto nº 7.689/2012 não refletiram positivamente na aceleração

processual da Coger-RFB, a exemplo do que ocorreu com os outros instrumentos analisados nos capítulos anteriores.

Noutro fluxo, os dois instrumentos trouxeram grande economia financeira com deslocamentos dos servidores, passando de R\$ 3.215.392,20 em 2010 para R\$ 329.193,47 em 2015 (redução de quase 90%) e R\$ 258.287,84 em 2016, aumentando um pouco nos três anos seguintes, para chegar em 2019 com R\$ 467.996,35.

Depois de estudar os instrumentos desburocratizantes implementados nos últimos 12 anos no SisCor-PEF, conclui-se que eles não refletiram na celeridade processual da Coger-RFB. Por isso, a seguir se estudará o que faz os PAD's divorciarem-se de sua marcha célere na prática, analisando os 34 PAD's mais lentos daquela unidade entre 2018-2020.

8. Análise dos PAD's da Coger-RFB com maior tempo de duração

Ao constatar que os instrumentos desburocratizantes criados pela CGU não aceleraram a tramitação processual na Coger-RFB, e que o tempo de duração dos seus PAD's é o mais longo do grupo analisado, crescendo continuamente entre 2008 e 2021, emergiu a pergunta: por que seus PAD's são tão demorados? Esse é o problema acessório que se estudará neste capítulo 8, objetivando identificar na prática quais os motivos da morosidade.

O método para alcançar esse objetivo foi selecionar os 34 PAD's da Coger-RFB com maior tempo de duração no triênio 2018-2020 e analisá-los individualmente para identificar os fatores que prejudicaram a celeridade. Mais detalhes da metodologia serão apresentados no subcapítulo 8.2, com os resultados da análise.

A primeira hipótese para as razões da morosidade processual eram as intercorrências envolvendo órgãos externos, que escapam ao controle das comissões, como perícias, apurações especiais e afastamentos de sigilos protegidos por cláusula de inviolabilidade. A segunda hipótese era a forma de atuar das comissões, principalmente, e da autoridade instauradora, secundariamente; e a terceira hipótese era um misto das duas anteriores com os problemas estruturais, e nesse caso se pretendia averiguar qual a participação de cada grupo no problema.

8.1 A Teoria Geral do Processo, o modelo de escrituração e outras causas estruturais da morosidade processual na Coger-RFB

Antes de analisar o que levou à demora daqueles 34 PAD's na prática, se abordarão alguns motivos estruturais que fragilizam a celeridade processual, prejudicando a agilidade em todo o sistema judicial pátrio e no SisCor-PEF, iniciando pela base teórica que sustenta a processualística.

O primeiro problema é que sendo ramo jurídico sancionador, o Direito Administrativo Disciplinar sintoniza-se diretamente com o Direito Penal e seu Processo, buscando neles amparo quando lhe falta regramento específico²⁴⁸, tanto que Themístocles Brandão Cavalcante²⁴⁹ cita quatro linhas doutrinárias sobre esse vínculo e os grandes autores que aderem a cada uma delas, como Jellinek, Otto Mayer, Von Liszt, Pacinotti, Raneletti.

²⁴⁸ MADEIRA, Op. cit., p. 132.

²⁴⁹ CAVALCANTE, Op. cit., p. 106-107.

Entretanto, a Teoria Geral do Processo foi construída a partir do Direito Civil²⁵⁰, gerando incompatibilidades de aplicação na esfera penal e, mais ainda, na administrativa disciplinar, quando esta precisa se socorrer subsidiariamente.

Marco Aurélio Nunes da Silveira e Leonardo Costa de Paula estudaram esse problema da Teoria Unitária do Processo, ou Teoria Geral do Processo, defendendo que ela está ultrapassada e que o processo penal deve estruturar-se em bases distintas, que atendam às suas peculiaridades, nos moldes da Teoria Dualista²⁵¹.

O segundo problema é que a morosidade processual não é exclusividade do Direito Administrativo Disciplinar, nem do Direito brasileiro; ao contrário, tem motivado discussões e reformas em vários outros países, que também se deparam com processos que duram anos sem definições para as partes, em virtude do excesso de formalidades que nem sempre asseguram a efetividade das garantias constitucionais²⁵².

Um dos motivos da morosidade está na prevalência do modelo de escrituração dos procedimentos, dominante nos países de cultura jurídica do *Civil Law*, oriundo do Direito Romano-Canônico, de formação na Itália e difundido pela Europa Continental desde o século XII, que tem como característica o predomínio do elemento escrito, em detrimento da oralidade, sendo nula a sentença não baseada em provas escritas²⁵³.

Leonardo Costa de Paula e Rosberg de Souza Crozara estudaram o princípio da oralidade no Processo Penal Brasileiro, focando nas alterações introduzidas pelas Leis nº

²⁵⁰ ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de, et. al. Teoria Geral do Processo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015, p. 18-26. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17640/material/teoria_geral_do_processo_2015-2.pdf>. Acesso em 20/11/2021.

²⁵¹ SILVEIRA, Marco Aurélio Nunes da; DE PAULA, Leonardo Costa. *Teoria Unitária do Processo e sua crise paradigmática: a Teoria Dualista e a cera de abelha*. Revista de Estudos Criminais, ano XV, nº 62, jul./set. 2016, p. 79-100.

²⁵² DE PAULA, Leonardo Costa; CROZARA, Rosberg de Souza. *O princípio da oralidade no processo penal brasileiro - Leis 11.689, 11.690 e 11.719 de 2008*. In *Temas para uma perspectiva crítica do Direito: homenagem ao professor Geraldo Prado*. LIMA, Joel Corrêa de; CASARA, Rubens R. R. (coordenadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 533-542.

²⁵³ CAPPELLETTI, Mauro. *La oralidade y las pruebas em el proceso civil*. Tradução de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1972, p. 36-39, apud DE PAULA e CROZARA, Op. cit., p. 534.

11.689²⁵⁴, 11.690²⁵⁵ e 11.719²⁵⁶ de 2008, que valorizaram o aludido princípio buscando dar mais celeridade ao procedimento criminal.

Os autores pontuam que a valorização da oralidade é importante para enfrentar a morosidade do processo penal, mas insuficiente, exortando os aplicadores do Direito a evitarem que essa mudança seja mera modificação formal normativa, mas que se procedam mudanças substantivas em práticas obsoletas que impregnam o processo embasado na escrita²⁵⁷.

O PAD enfrenta essas mesmas dificuldades quanto ao excesso de escrituração e um exemplo é a oitiva de testemunhas, que mesmo sendo uma típica prova oral só deixou de ser transcrita a partir da pandemia de coronavírus, quando se passaram a gravar os testemunhos e dispensar a transcrição.

Outro fato é que as lacunas estatutárias do Direito Administrativo Disciplinar conduziram à frequente integração com outras leis²⁵⁸, dando ao PAD um rigor instrumental e probatório maior do que se poderia extrair do Estatuto e dos princípios reitores do PAD, com maior apego a formalidades que mitigam o princípio do formalismo moderado que o rege.

Esse maior formalismo tem seu lado bom, pois tende a beneficiar o respeito aos direitos fundamentais dos acusados, evitando abusos da administração, como por exemplo o uso exagerado do *pas de nullité sans grief* como forma de saneamento de toda e qualquer mácula processual, prática que Sandro Dezan critica veementemente²⁵⁹.

Outro obstáculo é que o PAD não tem na lei o mesmo amparo dos processos judiciais civil e penal. O Estatuto completará 31 anos e os títulos que tratam do processo disciplinar seguem praticamente inalterados, por isso defasado em relação ao CPP e ao CPC.

Salvo pequenas alterações pontuais, o Legislativo não se dedicou a instrumentalizar a administração com um texto legal mais moderno, completo e eficiente. Juridicamente, a

²⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.689, de 9 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 10/6/2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111689.htm>. Acesso em 20/11/2021.

²⁵⁵ _____. Lei nº 11.690, de 9 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 10/6/2008. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111690.htm>. Acesso em 20/11/2021.

²⁵⁶ _____. Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, emendatio libelli, mutatio libelli e aos procedimentos. Brasília. Publicada no DOU de 23/6/2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111719.htm>. Acesso em 20/11/2008.

²⁵⁷ DE PAULA e CROZARA, Op. cit., p. 533.

²⁵⁸ TEIXEIRA, op. cit., p. 30.

²⁵⁹ DEZAN, Sandro Lúcio. *Nulidades no processo administrativo disciplinar - à luz das teorias gerais do processo e do ato administrativo*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 24.

autoridade administrativa não tem a mesma coercitividade que a autoridade judicial e o Ministério Público²⁶⁰, por isso não consegue impor às defesas e a terceiros a participação no curso do processo, o que às vezes dificulta o trâmite processual.

Impulsionado pelo art. 37 da Constituição de 1988, que trata dos princípios reitores da administração pública, o legislador preocupou-se com o combate à corrupção e a improbidade administrativa, criando leis importantes para o enfrentamento desses dois problemas²⁶¹:

1. Lei nº 8.429/92²⁶² (improbidade administrativa);
2. Lei nº 8.666/93 (licitações e contratos);
3. Lei nº 9.613/98²⁶³ (lavagem de dinheiro);
4. Lei Complementar nº 101/2000²⁶⁴ (responsabilidade fiscal);
5. Lei nº 10.683/2003 (criação da Controladoria-Geral da União);
6. Lei Complementar nº 131/2009²⁶⁵ (Lei da transparência);
7. Lei complementar nº 135/2010²⁶⁶ (Lei da ficha limpa);
8. Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação – LAI);
9. Lei nº 12.683/2012²⁶⁷ (aprimoramento da legislação sobre lavagem de dinheiro);

²⁶⁰ TEIXEIRA, op. cit., p. 300.

²⁶¹ ANDRADE, Renata Fonseca et. al. *Sistema Anticorrupção, Lei de Improbidade Administrativa e Compliance*. IN: *Do combate à improbidade administrativa - considerações sobre a Lei nº 8. 429/92 e afins*. AUFIERO, Aniello; LINS, James (coordenadores). 2ª edição. São Paulo: Almedina, 2020.

²⁶² BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Publicada no DOU de 03/6/1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 10/7/2021.

²⁶³ _____. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Publicada no DOU de 04/3/1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em 10/7/2021.

²⁶⁴ _____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU de 05/5/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 10/7/2021.

²⁶⁵ _____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicada no DOU de 28/5/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 10/7/2021.

²⁶⁶ _____. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Publicada no DOU de 07/6/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em 10/7/2021.

²⁶⁷ _____. Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Publicada no DOU de 10/7/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em 10/7/2021.

10. Lei nº 12.813/2013²⁶⁸ (prevenção de conflitos de interesses);
11. Lei nº 12.846/2013²⁶⁹ (Lei anticorrupção, ou Lei da empresa limpa);
12. Lei nº 12.850/2013²⁷⁰ (Lei das organizações criminosas);
13. Lei nº 13.303/2016²⁷¹ (Lei das estatais);
14. Lei nº 13.506/2017²⁷² (regula o processo administrativo sancionador no Bacen e CVM).

Esse esforço legislativo para moralizar a administração pública não veio acompanhado de modernização da parte processual que o Estatuto precisa para melhor enfrentar a improbidade administrativa, a corrupção e a lesão aos cofres públicos, previstas, respectivamente, nos seus incisos IV, X e XI do art. 132.

Por outro lado, é tempo de o processualista se preocupar mais com o objetivo fundamental de proporcionar expeditamente soluções justas para os conflitos. Para tanto é necessário conceber os ritos processuais não somente em função do problema material a resolver, mas principalmente em função de como alcançar esse objetivo com maior celeridade e eficiência, com o maior grau de presteza e certeza possíveis²⁷³.

Outra causa estrutural da morosidade processual é a carência de pessoal no serviço público. Trata-se de uma realidade histórica e inevitável que traz a necessidade de cada vez se fazer mais com menos, pois não há perspectiva de mudança, haja vista a tendência de redução do tamanho do Estado e as vacâncias nos cargos por aposentadoria, por exemplo, sem reposição.

268 _____. 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. Publicada no DOU de 17/5/2013, retificado em 20/5/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm>. Acesso em 10/7/2021.

269 _____. Lei nº 12.846, de 1º 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, e dá outras providências. Publicada no DOU de 02/8/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em 10/7/2021.

270 _____. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Publicada no DOU de 05/8/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 10/7/2021.

271 _____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicada no DOU de 01/7/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em 10/7/2021.

272 _____. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários [...]. Publicada no DOU de 14/11/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm>. Acesso em 10/7/2021.

273 ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Procedimento: formalismo e burocracia*. Revista do TST, p. 114-125, vol. 67, n. 1, jan./mar., 2001.

Some-se a isso, o fato de que a atividade correcional não é a atividade-fim dos órgãos do SisCor-PEF, salvo a CGU, o que torna improvável que suas corregedorias tenham seus quadros recompostos ou reforçados. Assim, esses fatores estruturais em alguma medida influenciam negativamente na celeridade processual e são apenas o pano de fundo sobre o qual se debaterá as causas práticas e possíveis soluções para o problema.

Há vários outros possíveis motivos para o longo período entre a ciência da denúncia de infração disciplinar e a punição do servidor que a praticou. Enquanto alguns desses fatores atuam apenas num tipo de rito processual (somente nos procedimentos correccionais investigativos - PCI ou em PAD), outros podem ocorrer em ambas as fases.

Também, algumas dessas causas são de responsabilidade das autoridades que instauram PCI e PAD, enquanto outras decorrem da atuação das comissões que conduzem esses ritos. Primeiramente, deve-se levar em conta a complexidade dos temas processados na Coger-RFB. A RFB desempenha uma diversidade de atividades de elaborada natureza técnica, com uma grande malha de sistemas informatizados internos específicos e uma das maiores bases de dados de pessoas físicas e jurídicas da administração pública.

Para fazer esse trabalho ela conta com servidores qualificados, o que se reflete proporcionalmente nas estratégias de quem se corrompe, tanto para praticar quanto para ocultar a corrupção. Além disso, a atividade da RFB rege-se por extensa e às vezes complexa legislação, com nuances práticas e até mesmo com lacunas normativas que o servidor mal-intencionado conhece melhor que os membros das comissões. Assim, o cenário onde transcorrem os processos é desfavorável à obtenção das provas e à celeridade processual.

Ademais, conforme mencionado no capítulo 2, com o câmbio de paradigma da atuação da Coger-RFB, a partir de 2007, investindo-se mais na repressão às infrações de timbre patrimonial²⁷⁴, agregou-se mais uma dificuldade, pois esse tipo de processo é mais complexo, impactando negativamente na celeridade.

As autoridades instauradoras e os gestores das corregedorias também dão causa à morosidade processual quando não se organizam para distribuir rápido e razoavelmente os casos às comissões, deixando os PCI's e PAD's em fila de espera para serem distribuídos, desequilibrando o emprego da força de trabalho.

Também interferem negativamente na celeridade processual quando negligenciam o adequado perfil técnico dos membros das comissões, quando os substituem várias vezes no

²⁷⁴ TEIXEIRA, op. cit., p. 1506.

curso processual e quando não controlam de perto a dedicação, planejamento e produtividade das comissões processantes.

Outro fator que impacta na duração dos processos é a existência de inquérito policial ou ação penal de interesse do sistema correccional simultaneamente e, quando não há autorização judicial para compartilhar os autos, a necessidade de solicitá-la ao Judiciário e aguardar o deferimento.

Da mesma forma, nos casos de infração de caráter patrimonial, também é comum a necessidade de solicitar o afastamento do sigilo bancário, cuja autorização se torna demorada porque requer a participação de dois órgãos muito atarefados: a AGU, que representa a União nas suas demandas judiciais, e o próprio Judiciário que autoriza o afastamento do sigilo.

Por outro lado, nos processos originados de operações conjuntas há um ganho na força investigativa que os órgãos externos (Judiciário, MPF e PF) possuem e que a Coger-RFB não detém, como o afastamento de sigilos bancário, telefônico, telemático e mandados de busca e apreensão. Contudo, perde-se o protagonismo da condução dos trabalhos, ficando em algumas ocasiões dependente das agendas e prioridades daqueles órgãos parceiros.

Esses processos em regra já iniciam desde a fase investigativa com grande volume de documentos apreendidos, como arquivos de áudio, transcrições de monitoramento telefônico, informático ou telemático.

Por terem relação com o inquérito policial ou ação penal simultânea, é comum as defesas tentarem postergar o andamento da instância administrativa e até mesmo pedirem sua suspensão, atribuindo-lhe menor relevância, com alegações de dependência de alguma intercorrência específica da esfera penal.

A alegação citada não merece prosperar, porque o art. 125 do Estatuto prevê que “as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”. Portanto, “não há necessidade de se aguardar o desfecho de um processo criminal na Justiça para somente depois apenar um agente público pelo cometimento de falta funcional²⁷⁵. Noutras palavras: “a administração pode dar curso a processo disciplinar sem aguardar manifestação do Poder Judiciário. Descabe, como regra, o sobrestamento do processo²⁷⁶.”

A responsabilidade administrativa do servidor será afastada apenas no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria, conforme o art. 126 do

275 CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Op. cit., p. 1194.

276 ALVES, Léo da Silva. *Processo disciplinar em 50 questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p.156.

Estatuto. “Se o fato, juridicamente, não existiu, conforme decisão judicial, é evidente que não pode ser punível. A repercussão dessa sentença, no processo administrativo, é integral”²⁷⁷.

Romeu Felipe Bacellar Filho²⁷⁸ entende que a independência das instâncias deveria ser mitigada também nos casos de falta de provas e de prescrição, vinculando a administração à decisão judicial também nesses casos.

Discorda-se do autor, porque a considerar o maior rigor do rito penal, um conjunto probatório insuficiente para caracterizar o crime de corrupção, por exemplo, pode ser suficiente para configurar o valimento de cargo na esfera administrativa e a correspondente demissão do servidor.

Independentemente de qual seja o melhor raciocínio nesse ponto, o que se há de ter como significativo é a necessidade de produzir provas de materialidade e autoria administrativamente, para que o PAD não fique totalmente dependente das provas emprestadas da esfera penal. Noutra giro, voltando à questão da celeridade processual, ela também é prejudicada pela atuação das comissões processantes.

São a ausência de um planejamento do trabalho, fixando desde o início o que investigar; a dispersão do foco da apuração, tentando abranger um conjunto fático ou recorte temporal desnecessariamente extenso; a ausência de eficiente divisão de tarefas entre os comissários, que em regra trabalham noutros processos, gerando desequilíbrio nas suas cargas laborais e longos períodos improdutivos em parte dos processos que conduzem.

Na busca da materialidade de infração disciplinar, um recorte temporal amplo demais costuma prolongar a apuração e, na mesma linha, em especial nos casos de processos de natureza patrimonial, o recorte temporal muito elástico tem o mesmo efeito negativo, notadamente quando se retroage excessivamente nos anos investigados.

Ainda sobre a comissão, critica-se a prática de enviar ofício de solicitação nos casos em que se deve intimar com prazo definido. Critica-se, também, a postura exageradamente tolerante no fornecimento de prazos e prorrogações a acusados e a terceiros intimados, e ao deferimento de pedidos impertinentes ou protelatórios, por temer alegações de nulidade.

Essas críticas aplicam-se principalmente aos casos que reclamam oficial órgãos ou entidades públicas, ou intimar concessionárias de serviços públicos, cartórios e pessoas

277 ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 257.

278 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público*. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 11-27, out./dez. 2007.

jurídicas do ramo imobiliário. Outro fator que também influencia negativamente na celeridade processual é o incidente de sanidade mental.

Em regra, não apenas essa prova médico-pericial, mas toda prova de caráter pericial e, em sentido amplo, toda prova cuja confecção sai do controle da comissão e tem sua realização dependente de agente externo, como por exemplo perícias imobiliárias e pedidos de apurações especiais ao Serpro e Dataprev, tende a causar demora indesejada.

Notadamente no PAD, as CI's também têm dificuldade para lidar com estratégias de defesas que abandonam a discussão de mérito para buscar apenas impedir o andamento processual, com contínuas petições à CI e à autoridade instauradora, além de criar empecilhos para receber as notificações e não comparecer nos atos de presença obrigatória, casos em que a CI pode, fundamentadamente, indeferir petições que entender meramente protelatórias²⁷⁹.

A discussão sobre a demora excessiva dos PAD's é antiga na Coger-RFB. Na última década algumas vezes o debate veio à tona nos diversos foros internos. Em agosto de 2007, por ocasião do II Seminário Nacional da Coger-RFB, comemorativo dos seus dez anos de criação, o problema já causava algum desconforto e foi tratado numa das palestras do evento, com uma abordagem ainda incipiente, em tom apenas teórico e propositivo.

Nessa passada, a administração da RFB vem se esforçando para suprir as autoridades instauradoras e as comissões com maior ferramental de apoio para a aceleração dos trabalhos e, em contrapartida, vem cobrando gerencialmente a redução do tempo de duração dos PAD's. No entanto, em sentido inverso e inesperado, o que se constatou neste estudo foi uma tendência crescente no tempo de tramitação processual.

8.2 Análise prática das causas da morosidade processual na Coger-RFB

Para tentar descobrir com verticalidade quais fatores influenciam na morosidade processual da Coger-RFB, analisaram-se seus 34 processos com maior tempo de duração entre 2018 e 2020²⁸⁰. Organizaram-se os PAD's em ordem decrescente de tempo de duração numa planilha estruturada com colunas referentes aos incidentes geradores de demora na fase de admissibilidade e na fase contraditória.

²⁷⁹ RIGOLIN, op. cit., p. 369.

²⁸⁰ A análise foi feita juntamente com os auditores-fiscais da RFB Marcela Cristina José Butruce e Marcos Salles Teixeira.

Entre os eventos analisados, alguns tem uma parcela de subjetividade ao se avaliar se ocorreram ou não em determinado PCI ou PAD. Entre essas apreciações mais subjetivas, elencaram-se:

- I. Se a fase investigativa foi detalhada ou não, ou seja, se trouxe ao processo um conjunto considerável de elementos relevantes à apuração ou se tais tarefas foram deixadas a cargo da CI durante o inquérito;
- II. Se houve longos períodos sem atos, ou com poucos atos processuais, entendidos como tais aqueles próximos ou que extrapolam o prazo da Portaria de designação ou prorrogação, que é de 60 dias;
- III. Se a comissão concedeu prazos originais e prorrogações em quantidade de dias superior à previsão legal de cinco dias, mesmo reconhecendo-se que diante da complexidade dos processos e dos objetos das intimações, esse prazo em geral é insuficiente;
- IV. Se a comissão teve postura exageradamente cautelosa, deferindo petições impertinentes ou protelatórias da defesa;
- V. Se a defesa usou estratégias para impedir o regular andamento do processo, como omitir-se, ocultar-se, criar dificuldades para o recebimento de notificações, utilizar repetidamente alegações e petições impertinentes ou protelatórias.

Elencaram-se outros incidentes mais objetivos e fáceis de identificar se ocorreram ou não no processo, como os seguintes:

- VI. Recebida uma notícia de infração disciplinar, a autoridade instauradora demorou mais de um mês para instaurar o PCI;
- VII. Encerrada a fase de admissibilidade e já havendo parecer propondo a instauração de PAD, a autoridade instauradora demorou mais de um mês para instaurá-lo;
- VIII. Afastamento judicial de sigilo bancário, que pode ser analisado sobre três vieses: subjetivo, objetivo e temporal²⁸¹, mas não se entrará em detalhes para não escapar do foco.
- IX. Demanda ao Serpro. Além de o atendimento ser naturalmente lento, pois exige pesquisas detalhadas nos sistemas, é comum que o resultado não atenda integralmente a necessidade, precisando ser refeito e mais bem explicado o pedido para se chegar ao resultado pretendido.

²⁸¹ CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *Sigilo Bancário no Brasil: Limites, Competência e Condições para sua Quebra*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2014, p. 23.

X. Prova pericial, que é um exame elaborado por profissional com formação e conhecimento técnicos específicos, acerca de fatos necessários ao deslinde da causa²⁸², portanto seu objeto é o fato alegado que necessita de perícia para sua integral demonstração²⁸³. Como normalmente são solicitadas aos peritos públicos das Polícias Judiciárias, que já têm suas próprias e muitas demandas, o atendimento costuma ser demorado.

Nos procedimentos disciplinares pode ser proposta uma grande quantidade de exames periciais: grafotécnicos, grafológicos, contábeis, documentais de autenticidade formal e material, de insanidade mental, de higidez mental ou física, de informática, de áudio, de imagens, de fotografia, de filmagens etc.²⁸⁴

XI. Incidente de sanidade mental. A dificuldade na realização desse tipo de exame é a carência de médicos psiquiatras nas juntas médicas e o excesso de demandas do setor médico em geral, o que faz com que o prazo para realização da perícia seja prolongado.

XII. Recorte temporal superior a três anos em infração de caráter patrimonial ou superior a um ano para outras infrações. O recorte temporal muito elástico dificulta a apuração porque aumenta demasiadamente a quantidade de eventos a investigar.

XIII. Presença de defesa técnica por advogado desde o início do inquérito. A defesa técnica aprimora o debate processual, sendo nesse debate que se cristaliza o Direito²⁸⁵. Obviamente que ao agregar novas ideias e visões ao processo ele se torna mais lento, o que não ocorreria se o acusado estivesse sozinho, por não ter o conhecimento e a prática necessários para analisar os autos por todos os flancos.

XIV. Declaração de revelia e necessidade de designação de defensor dativo. Essa designação prolonga o processo porque o servidor escalado precisa estudar os autos desde o início para elaborar a defesa. Em processos volumosos, com milhares de páginas e temas técnicos que normalmente o defensor não domina, essa compreensão processual demanda tempo, não raro havendo necessidade de prorrogar várias vezes o prazo concedido.

XV. Indiciação e relatório final excessivamente longos, superiores a 50 e 100 páginas, respectivamente. Indicações e relatórios longos serão respondidos com defesas escritas e

²⁸² CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p.13.

²⁸³ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 11ª edição ampliada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 675.

²⁸⁴ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo disciplinar*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 401-402.

²⁸⁵ VIEIRA, Judivan Juvenal. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: IOB Thomson, 1ª edição, 2005, p. 122.

memoriais de defesa igualmente longos, que obviamente demoram mais tempo para serem confeccionados, alargando o tempo de duração do processo.

Na sequência, analisou-se detalhadamente cada processo, com o objetivo de identificar a ocorrência dos referidos incidentes. Uma vez identificado determinado incidente num PAD, registrou-se a ocorrência na respectiva coluna, a fim de obter uma visão dinâmica da frequência de ocorrência de cada fator prejudicial à celeridade naqueles processos analisados.

Embora essa análise individualizada e concreta dos PAD's da Coger-RFB no triênio 2018-2020 seja numa amostragem discreta, de apenas 34 processos, por serem os mais demorados entende-se que foram mais complexos e problemáticos em termos de incidentes. Os fatores impactantes na longa duração, segundo a análise, foram os seguintes:

Tabela 21 - Levantamento das causas práticas de demora dos PAD's

Incidentes possíveis de causar demora nos PAD's	Quantidade de PAD's	% de PAD's
Fase investigativa detalhada	31	91%
Prazos superiores a 5 dias para intimações no PCI	25	74%
Longos períodos sem atos no PCI	25	74%
Afastamento judicial de sigilo bancário no PCI	6	18%
Demanda ao Serpro no PCI	0	0%
Perícia no PCI	2	6%
Longos períodos sem ato da autoridade instauradora	25	74%
Foco temporal de apuração patrimonial superior a 3 anos	22 em 25	88%
Foco temporal de apuração funcional superior a 1 ano	8 em 9	89%
Instrução probatória acompanhada por procurador	28	82%
Prazos superiores a 5 dias para atos de instrução	34	100%
Longos períodos sem atos no PAD	32	93%
Deferimento de petições impertinentes	9	26%
Afastamento judicial de sigilo bancário no PAD	6	18%
Incidente de sanidade mental	2	6%
Demanda ao Serpro no PAD	3	9%
Perícia no PAD	2	6%
Conduta evasiva e omissiva por parte da defesa	22	65%
Indiciação com mais de 50 folhas	2	7%
Revelia e defesa dativa	5	15%
Relatório com mais de 100 folhas	6	18%

Fonte: 34 PAD's mais demorados da Coger-RFB entre 2018-2020

O que mais chamou a atenção nessa mirada prática nos 34 PAD's, sintetizada na tabela acima, foi que a maioria das intercorrências que freiam os processos originam-se nos procedimentos das comissões e autoridades instauradoras, e não nos agentes externos. Nessa passada, os longos períodos sem prática de atos processuais surpreenderam.

Em 74% dos PAD's a autoridade instauradora passou longos períodos sem praticar o principal ato que lhe compete, que é a instauração do processo. Não se investigou o porquê dessa postura absenteísta, para não perder o foco da investigação, mas uma das hipóteses é não haver servidores suficientes para formar os trios processantes, problema que tende a reduzir-se com a criação dos grupos nacionais.

Já a ausência de atos processuais por longos períodos nos PCI's (74%) e nos PAD's (93%) tem como primeira hipótese o fato de os membros das comissões trabalharem em vários processos simultaneamente. Entretanto, é uma postura que com mais organização e controle pode ser evitada, calibrando-se mais adequadamente a condução dos vários processos com equilíbrio, para que uns não recebam mais atenção do que outros.

Conclusões do capítulo

O objetivo deste capítulo era identificar na prática quais os motivos da morosidade dos PAD's da Coger-RFB. Para alcançá-lo, analisaram-se as causas estruturantes que fragilizam a celeridade e os 34 processos mais demorados entre 2018 e 2020, inventariando todos os eventos que os impediram de seguir sua marcha célere e permitindo identificar a incidência de cada evento no conjunto.

Havia três hipóteses, e confirmou-se a terceira: a morosidade processual resulta de problemas estruturais, de intercorrências envolvendo órgãos externos e de práticas internas das comissões e autoridades instauradoras que prejudicam a celeridade, com prevalência destas causas internas sobre aquelas externas.

Concluiu-se que as causas da morosidade vão além das questões estruturais apontadas no subcapítulo 8.1, relacionadas, por exemplo, às lacunas normativas, à Teoria Geral do Processo e ao padrão de escrituração procedimental, por isso se exige um esforço maior dos administradores e dos membros de comissões da Coger-RFB para enfrentar os problemas.

Na análise prática dos PAD's foi pouca a incidência de causas que *a priori* se presumia que prevaleciam em PAD's demorados, como afastamento judicial de sigilo bancário, incidente de sanidade mental, demanda ao Serpro etc. O único elemento externo à comissão com presença relevante na análise foi a conduta evasiva ou omissiva por parte da defesa.

As causas de demora mais encontradas na análise dos PAD's estão mais relacionadas às atuações dos responsáveis pela condução dos processos do que a intercorrências envolvendo órgãos externos, como por exemplo:

I. Rotina de exaurir a fase investigativa;

II. Longo período para instauração do PCI ou do PAD, após recebimento da notícia ou após encerrada a fase de admissibilidade.

III. O extenso foco temporal de apuração;

IV. Os longos prazos sem produção de atos no processo;

V. A praxe de concessão e de prorrogação de prazos dilatados para atendimento de intimações.

Sendo assim, entende-se que o objetivo deste capítulo foi alcançado, porque se identificaram os principais motivos para a morosidade processual e qual a incidência de cada um no cotidiano dos PAD's.

Essas conclusões permitem oferecer sugestões para modificar as práticas que colaboraram para colocar a Coger-RFB na última posição entre as corregedorias estudadas no capítulo 2, no qual se analisou exclusivamente a celeridade processual. É dessas sugestões que se ocupará o próximo e último capítulo.

9. Dez sugestões práticas para enfrentar a morosidade dos PAD's na Coger-RFB

No capítulo anterior identificaram-se as principais causas da longa duração dos PAD's na Coger-RFB, numa pesquisa prática nos seus processos mais demorados. O objetivo deste capítulo 9 é apresentar sugestões igualmente práticas para combater essa morosidade, com providências, diligências e cautelas a serem tomadas pelas autoridades instauradoras e principalmente pelas comissões, em todas as fases do processo, conforme seguem.

I. Importância da manualização e dos modelos procedimentais

As corregedorias que investem na capacitação do seu corpo funcional também oferecem manuais práticos de PAD, modelos de termos e de atos processuais. Com essa postura proativa auferem ganhos temporais e tal característica se aplica à CGU²⁸⁶, na condição de órgão central do SisCor-PEF, e à Coger-RFB.

A CGU disponibiliza farto material no seu sítio eletrônico, onde repousa seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar²⁸⁷, que é referência técnica oficial no SisCor-PEF, além da página do Repositório de Conhecimento²⁸⁸, e do Portal de Corregedorias²⁸⁹, onde se encontram diversos outros materiais de referência para consulta.

Já a Coger-RFB, instituiu o seu Manual de Corregedoria (ManCor) em abril de 2015, voltado especificamente para o PAD. O ManCor está disponível apenas internamente, para acesso aos servidores da Coger-RFB, sendo composto por células de informações na forma de pequenos textos concisos, sem reproduções normativas, jurisprudenciais e doutrinárias, organizadas em módulos e submódulos.

O ManCor não é um texto para leitura integral “corrida”, pois seu objetivo é oferecer solução imediata para a dúvida pontual e imediata do leitor. Ele tem, também, um musculoso acervo de modelos padronizados e harmonizados com manuais oficiais de redação, que se caracterizam pela simplicidade e objetividade instrumental. Além disso, oferece um conjunto de roteiros procedimentais para a comprovação de determinadas materialidades infracionais.

²⁸⁶ TEIXEIRA, op. cit., p. 626.

²⁸⁷ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. Publicado em janeiro de 2021, 368 páginas. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf>. Acesso em 13/7/2021.

²⁸⁸ _____. Base de Conhecimento da CGU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/>>. Acesso em 13/7/2021.

²⁸⁹ _____. Portal de Corregedorias da CGU. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/>>. Acesso em 13/7/2021,

A conscientização dos servidores em seguir as recomendações manualizadas e adotar os modelos padronizados, se não influencia drasticamente na celeridade processual, certamente gera segurança jurídica, com o trabalho respaldado pelas orientações institucionais, aliada ao ganho de tempo na redação de atos e termos processuais.

Seguir manuais institucionais e adotar redação padronizada são medidas que se impõem às autoridades instauradoras e às comissões. Além do vigoroso material de referência mencionado, também estão disponíveis versões gravadas de treinamentos, propiciando imediata formação a servidores recém-chegados ao sistema e ainda não capacitados em eventos presenciais, bem como a possibilidade de reciclagem dos servidores antigos.

As já mencionadas lacunas do Estatuto obrigam a frequentes integrações do Direito Administrativo Disciplinar com o CPP e o CPC, gerando discussões e controvérsias. Neste cenário, a existência de manuais, modelos e notas técnicas das unidades de correição propicia segurança jurídica para o trabalho das comissões.

Nesse racional, também são importantes os eventos de capacitação para os servidores novos e de reciclagem para os antigos, além de seminários com representantes de órgãos intervenientes externos, para discussão de casos e elaboração de orientações internas. Visando à uniformização de entendimentos, tendo em vista a reiteração de teses de defesa, também é útil a criação de um repositório de contra-argumentos.

II. Otimização das instaurações de processos e o controle da produtividade

Primeiramente, visando à economia processual e à solução consensual de conflitos, relembra-se que a CGU criou o TAC, estudado no capítulo 4, cuja celebração deve ser estimulada, a fim de evitar a instauração de PAD's por infrações comportamentais de menor poder ofensivo.

O TAC permite a reabilitação da ordem interna administrativa com o uso de procedimento menos gravoso, mais eficaz e célere, primando por levar ao máximo realizável o princípio constitucional da razoável duração do processo em sede administrativa, ao passo que impede a instauração de lide disciplinar para casos solucionáveis de plano, na própria instrução pré-processual, como uma verdadeira técnica de gestão e não de Direito Disciplinar²⁹⁰.

²⁹⁰ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2011, p. 381.

Ainda a cargo da administração, no mesmo contexto em que se decidiu criar o ManCor na Coger-RFB, implementaram-se medidas administrativas visando à agilidade, à flexibilização dos trabalhos e à redução do tempo de duração dos processos.

Um exemplo foi a implantação do processo digital, formalizado no Sistema Processo Eletrônico da RFB (e-Processo)²⁹¹, e da modalidade teletrabalho. Também se flexibilizou a rigidez da competência correccional associada à região fiscal, criou-se o Grupo Nacional de Investigação (GNI), o Grupo Nacional de Pareceristas (GNP) e do Grupo Nacional de Comissões (GNC)²⁹².

Essas medidas administrativas atuam em conjunto, favorecendo a tramitação processual sem documentos físicos em papel; propiciam maiores motivação e produtividade ao servidor que trabalha em sua casa, estimulando não só o ingresso de novos servidores removidos no sistema, mas principalmente a permanência dos mais experientes.

São medidas gerenciais que fornecem à Coger-RFB ferramentas efetivas, ao alcance das Coordenações daqueles três Grupos, para a facilitação e equilíbrio da distribuição da carga de trabalho entre servidores tecnicamente habilitados para cada demanda específica de forma independente.

Essas medidas facilitam o acompanhamento e orientação técnica dos procedimentos, o controle de qualidade dos trabalhos, o gerenciamento e cobrança de produtividade, de previsão de término de cada tarefa, de avaliação funcional e de uniformização de entendimentos e posicionamentos jurídicos.

Quanto à distribuição da carga de trabalho, com a nacionalização promovida com o GNI, GNP e GNC, contando com membros lotados nos dez Escritórios de Corregedoria (Escor), sem restrição de região fiscal, que melhor se adequam aos respectivos perfis técnicos de investigadores, pareceristas e processualistas, há o imediato ganho de diluir-se o histórico problema do excesso de demandas e de insuficiência de pessoal no Escor do RJ e de SP.

Já no segundo momento, as Coordenações dos três Grupos Nacionais devem atuar conjuntamente em cada caso, atentando para a matéria tratada em cada processo (patrimonial, aduaneira, fiscalização etc.), a fim de a distribuição das ocorrências sempre buscar atender ao máximo o perfil de especialização dos membros designados e a equilibrada divisão de tarefas entre todos, evitando que uns fiquem sobrecarregados e outros ociosos.

²⁹¹ TEIXEIRA, op. cit., p. 200.

²⁹² Ibidem, p. 151.

A análise concreta de processos apresentada no capítulo 8 identificou grande incidência de longo período sem produção de atos processuais entre o recebimento da denúncia e a deflagração de PCI, e entre o fim da fase de admissibilidade e a instauração do PAD, a cargo da autoridade instauradora.

Cabe à Coordenação do GNI organizar seus trabalhos para não permitir essa inércia na deflagração da fase investigativa, e à Coordenação do GNC c/c a autoridade instauradora diligenciarem para que não haja esse longo hiato entre a aprovação do parecer positivo e a instauração do PAD, porque o princípio da oficialidade “obriga a administração pública a impulsionar o feito, praticando atos céleres e pertinentes ao desenvolvimento da apuração”²⁹³.

No caso de haver “fila” de denúncias a distribuir aos membros dos Grupos Nacionais, em razão de já estarem atarefados, sugere-se utilizar a Portaria CGU/CRG nº 202/2021²⁹⁴, que instituiu critérios lógicos, por meio de diversos parâmetros ponderados, para identificar o grau de prioridade de análise das denúncias e de instauração de PCI’s e de PAD’s, disponibilizando uma planilha que pode ser adaptada às peculiaridades da Coger-RFB²⁹⁵.

No tratamento das denúncias até a instauração do PAD, o fundamental para agregar agilidade e praticidade é as Coordenações atuarem articuladamente entre si e com a autoridade instauradora (Chefe de Escor). Quando a Coordenação do GNI receber uma nova denúncia, deve dirigir-se ao chefe do Escor da respectiva região fiscal para obter informações que só o conhecimento regional detém acerca de dados extraprocessuais que envolvem o caso.

Deve, também, diante de casos de pouca relevância ou de impossível comprovação, em entendimento prévio com a Coordenação do GNP, remeter as ocorrências diretamente a este Grupo, para que a fase de admissibilidade se encerre rapidamente apenas com parecer propondo arquivamento, sem investigação prévia.

A Coordenação do GNP deve trabalhar na análise jurídica em proximidade com a autoridade instauradora, com a proposta de instauração de PAD sempre vinculada a um

²⁹³ MATTOS, op. cit., p. 289.

²⁹⁴ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portaria CGU/CRG nº 202, de 20 de janeiro de 2021. *Institui os critérios de priorização de análise de demandas correccionais no âmbito da Corregedoria-Geral da União*. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço Eletrônico em 21/01/2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64742/3/Portaria_202_2021.pdf>. Acesso em 13/7/2021.

²⁹⁵ _____. Portal de Corregedorias. Planilha com critérios, parâmetros e pesos para priorização da análise das denúncias recebidas. Brasília. Data de publicação não divulgada. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/noticias/corregedoria-geral-da-uniao-institui-criterios-de-priorizacao-de-demandas-correccionais>>. Acesso em 13/7/2021.

conjunto fático relevante e viável de comprovar, indicando claramente no parecer qual o foco em que a CI deve concentrar seus esforços.

Depois de instaurado PCI ou PAD, as Coordenações do GNI e do GNC devem acompanhar os trabalhos de perto, para evitar a perda de foco, busca de provas desnecessárias e adoção de entendimentos divergentes do institucional, à luz de um plano de trabalho previamente elaborado.

Esse controle gerencial deve incluir uma reunião mensal individualizada com as comissões, para avaliar o trabalho feito no mês e o que falta fazer. A Coordenação das comissões também deve atribuir pontuação de produtividade condizente com a complexidade do caso e ser rigorosa no controle da dedicação e produtividade.

Isso porque, constatou-se na análise dos casos concretos grande incidência de longos períodos sem produção de atos processuais, com sequências de Portarias de designação e prorrogação de comissões sem nenhum ato praticado entre elas. Não se investigou se os membros dessas comissões estavam assoberbados com trabalhos noutros processos, mas mesmo que assim fosse é preferível que a condução seja equilibrada, com produção de atos em todos os processos, evitando que alguns passem longos períodos “hibernando”.

Por fim, no tocante ao aspecto gerencial, não como causa, mas como consequência da morosidade processual, há ocasiões em que se mostra necessário diligenciar junto à PGFN para acelerar determinados julgamentos de PAD's que chegam naquele órgão prestes a prescrever, sendo importante manter um canal direto e produtivo de contato institucional.

Essas atribuições gerenciais de controle do andamento dos trabalhos e de cumprimento de deveres funcionais elementares dos comissários não devem ser confundidas com indevida quebra da autonomia e da independência das comissões, pois não há interferência na leitura de mérito dos casos processados.

III. Comissões permanentes e distribuição de tarefas entre os comissários

Preferencialmente, os membros das CI's devem ser estáveis no cargo que ocupam, como defendem Sebastião José Lessa²⁹⁶ e Napoleão Nunes Maia Filho²⁹⁷, e não apenas no serviço

²⁹⁶ LESSA, Sebastião José. *Direito Administrativo Disciplinar Interpretado pelos Tribunais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 91-92.

²⁹⁷ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Breves Estudos Tópicos das Garantias do Servidor Público no Processo Administrativo Disciplinar*. Fortaleza: O Curumim Sem Nome, 2012, p. 95-96.

público, como sustentam Sandro Dezan²⁹⁸ e José Armando da Costa²⁹⁹. Isso porque, há julgados do STJ requerendo a estabilidade no cargo, sendo mais seguro evitar o risco de ver o PAD anulado judicialmente por esse motivo.

Deve-se tentar ao máximo designar comissões permanentes, com os mesmos membros, dividindo as presidências dos casos distribuídos e evitando alterações do colegiado com substituições de membros. Devem, ainda, dentro do possível, designar integrantes da mesma unidade de lotação, que possuam afinidades profissionais na forma de atuar e tenham perfil técnico para a área investigada ou apurada.

A referida estratégia traz a vantagem de os comissários já se conhecerem e terem estabelecida entre si a forma de distribuição de tarefas. Ao contrário, as sucessivas trocas de membros impactam negativamente na celeridade processual, pois a entrada de novo integrante além de prejudicar a formação de comissões fixas, altera a rotina do colegiado e consome tempo para que o novo membro analise o processo. Assim, as substituições de membros das comissões devem limitar-se a situações residuais e insuperáveis.

Em termos de distribuição interna de tarefas entre os membros da comissão, sugere-se que o presidente faça todo o trabalho operacional, como pesquisas, elaboração de atas de deliberação, de perguntas das oitivas, da indicição, das notificações, intimações e relatório final, cabendo aos demais membros revisarem os documentos e debaterem.

Essa medida não impede que se designe alguma dessas tarefas especificamente a um outro membro da comissão que tenha mais habilidade para o ato, como por exemplo pesquisas em sistemas e levantamento de dados, por ter mais intimidade com ferramentas de tecnologia da informação.

Outro exemplo seriam as intimações e notificações ficarem a cargo de outro membro que tenha mais habilidade nos contatos pessoais, para que os intimados e notificados se sintam mais confortáveis para atender aos chamados, sejam mais colaborativos e assim suas participações agreguem mais ao apuratório.

O método de concentração da produção dos atos no presidente, quando conjugado com comissões permanentes com os mesmos membros, equilibra a carga de trabalho entre os comissários, porque se a mesma comissão receber seis processos para conduzir, distribuem-se

²⁹⁸ DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual*. Volume III. Curitiba: Juruá, 2013, p. 90-91.

²⁹⁹ COSTA, José Armando da. *Processo Administrativo Disciplinar - Teoria e Prática*. 6ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 214.

as seis presidências entre os três membros, recaindo apenas duas sobre cada um. Isso lhe permitirá trabalhar com maior foco apenas nesses dois processos, com mais celeridade.

Nos PCI's, sugere-se selecionar aquele que se entende ser o mais simples e trabalhar na sua impulsão, definindo o foco investigativo e iniciando as pesquisas necessárias, buscando chegar o mais rápido possível na fase de oficiar, intimar, requisitar e solicitar informações, sem poder avançar antes de receber as respostas.

Nessa passada, enquanto aguarda as respostas inicia a impulsão de outro PCI, repetindo essa estratégia de esgotar os atos ao seu alcance e, enquanto aguarda as providências que dependam de terceiros, impulsiona outro PCI. No caso de PAD, a comissão deve priorizar os que já estão com instrução probatória mais avançada.

Estando o PAD na fase de interrogatório final, indicição ou relatório final, o foco deve ser total nesse processo, para concluí-lo o mais rápido possível, já que nesses momentos derradeiros o processo depende apenas da comissão. A exemplo do sugerido para o PCI, também no PAD deve-se avançar até o ponto de ser inevitável aguardar o resultado de provocações externas, e enquanto se aguarda por elas foca-se noutro PAD.

A conciliação na condução de diversos PCI's ou PAD's simultâneos se harmoniza com a divisão interna de tarefas de cada comissão, ou seja, a cada caso, com as tarefas que normalmente se atribuem aos presidentes (de condução) e aos vogais (de apoio e revisão) e deve estar refletida nos respectivos planos de trabalho.

IV. Busca de elementos suficientes de materialidade, da verdade processual e de provas indiciárias

Enquanto por um lado a postura de exaurir a fase investigativa anterior ao PAD permite descobrir fatos novos, além dos denunciados, por outro corre-se o risco de perder o foco do trabalho, estendendo desnecessariamente o recorte fático e prejudicando a celeridade processual. Assim, embora a fase investigativa não deva se restringir apenas ao teor da denúncia, tampouco deve ampliar-se demasiadamente³⁰⁰.

Deve-se buscar um conjunto mínimo suficiente para caracterizar com robustez os indícios de materialidade e autoria, sustentando a proposta de instauração de PAD e limitando o foco que a CI deverá seguir. Já o PAD deve ser o foro para ofertar ampla defesa e contraditório, além da realização de provas indispensáveis de natureza contraditável, inadequadas à fase

³⁰⁰ NOGUEIRA, Simone Baccharini. *Manual de Sindicância Investigatória, Sindicância Punitiva e Processo Administrativo Disciplinar do Servidor Público Federal*. Belo Horizonte: UFMG, 2004, p. 107.

investigativa³⁰¹, mas sem perseguir fatos novos, para não correr o risco de diluir o conjunto probatório suficiente já autuado.

Caso já exista nos autos provas suficientes para embasar a segura convicção da CI, dispensa-se a busca de novas provas que ratificam a materialidade e a autoria já satisfatoriamente comprovadas. A CI não deve tentar comprovar tudo que a defesa argumenta, pois o ônus da prova é de quem alega³⁰², conforme o art. 36 da Lei nº 9.784/99. Também deve empregar corretamente o conceito de provas indiretas, admitidas pelo art. 239 do CPP e o inciso IV do art. 374 do CPC, diante de materialidade cuja comprovação direta é impossível.

Essa estratégia é importante nos casos de conduta continuada, de forma que uma vez comprovada determinada quantidade de atos dolosos de uma certa atividade, num limite temporal razoável para desconfigurar eventualidade, já se dispõe dos elementos que afastam a tese de erro escusável e que podem sustentar a penalidade.

É irrelevante e dispensável, para se chegar nesse mesmo resultado, diligenciar para identificar o dobro ou o triplo de atos daquela espécie de infração, numa varredura exaustiva em todo o período disponível para pesquisa no sistema informatizado ou buscar exaurir todas as demais atividades que o acusado praticou.

Nesse tipo de conduta continuada, um ano é um recorte temporal suficiente para início de investigação, podendo-se estreitá-lo ainda mais à medida que as pesquisas avancem, dependendo do quão reiterada é a infração.

É mais eficiente ter um conjunto de provas robustas obtidas em prazo razoável, do que tentar agregar mais provas com certa fragilidade e que prolongam o tempo, pois será sobre esses elementos menos robustos que a defesa se concentrará para desqualificar o trabalho.

V. Desmembramento e prova emprestada

No curso do PCI e do PAD a ocorrência envolvendo diversos servidores e vários fatos pode ser desmembrada. Enquanto de um lado todos os servidores envolvidos e todos os fatos conexos mantidos num único processo propicia uma visão conglobante, de outro lado a presença de vários acusados pode acarretar perda de celeridade, pois a impossibilidade de comparecimento de um deles a determinado ato, por motivo de doença, por exemplo, inviabiliza a prática do ato. Nesses casos, sugere-se desmembrar o processo.

³⁰¹ GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 122.

³⁰² LOURENÇO, Haroldo. *Teoria dinâmica do ônus da prova no novo CPC*. São Paulo: Método, 2015, p. 36.

Seja num rol de materialidades e/ou de autorias já denunciadas em conjunto, seja em razão de materialidades e/ou de autorias conexas detectadas no curso do processo, quando os indícios são indissociáveis não há como se cogitar de desmembramento, mas não sendo esse o caso, pode-se desmembrar o conjunto inicial, ou pode-se representar para a autoridade instauradora a detecção dos novos fatos a merecerem uma fase de admissibilidade própria.

São exemplos frequentes de desmembramento, já desde o PCI, os processos advindos de operações conjuntas, em que o vasto material com afastamento de sigilos bancário, telefônico, informático e telemático, e de diversos mandados de busca e apreensão pode indicar diversidade de autores envolvidos.

O volumoso material compartilhado pela esfera penal pode ser originalmente autuado em um processo-mãe, apenas como repositório a não ser trabalhado, e posteriormente selecionam-se os documentos referentes a cada investigado e a cada materialidade, para formação de quantos processos-filhos forem necessários.

Mesmo para um único investigado, pode ser eficiente desmembrar em processos separados para cada fato aparentemente irregular, pois se pode identificar situações desde já robustamente comprovadas, a ensejarem mais céleres fases de admissibilidade e PAD expulsivo, podendo-se dar menor prioridade a outras situações com provas iniciais mais frágeis e que demandariam mais tempo e esforço investigativo e apuratório.

O tema do desmembramento traz à tona a validade, na processualística disciplinar, do instituto da prova emprestada. A prova já realizada noutro processo, seja administrativo ou judicial, pode ser trazida para o processo em curso, poupando-se o tempo que se gastaria com seu refazimento³⁰³.

VI. Afastamento de Sigilo Bancário

Embora seja certo que o afastamento de sigilo bancário oferece à comissão uma visão privilegiada da situação patrimonial do investigado, ou do acusado, não se deve banalizar este pedido. Adotando-se o método do rastreo patrimonial restrito sob a ótica das aplicações (ou seja, por aquisição de bens ou por realização de despesas não lastreadas em origens que a justifiquem), não necessariamente se requer a entrega de extratos bancários por parte do servidor, ou solicitação judicial da quebra do seu sigilo bancário.

Por ser um procedimento demorado, é necessária parcimônia no pedido de afastamento dessa garantia. Diante de indícios de inconsistências patrimoniais, a comissão deve

³⁰³ ALVES, Léo da Silva. *A Prova no Processo Disciplinar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 161.

primeiramente intimar o servidor a justificar sua movimentação financeira e bancária, podendo, somente com esse expediente, já se ter esclarecidos pontos inicialmente obscuros.

Nos casos em que efetivamente se necessitar de afastamento do sigilo bancário, a comissão deve, em sequência, solicitar ao servidor que disponibilize seus extratos bancários. Somente após esgotada sem sucesso essa primeira tentativa, deve a comissão partir para o pedido judicial de afastamento, por intermédio da AGU³⁰⁴.

Para que o resultado seja mais célere, o pedido judicial deve incluir que o Juízo autorize a Coger-RFB a se reportar diretamente à instituição financeira, inclusive indicando as contas a terem o sigilo bancário afastado, o que agiliza o processo em caso de necessidade de retificação ou de complementação dos dados fornecidos. Convém solicitar que a AGU forneça uma cópia de sua petição à autoridade instauradora, para que a unidade de correição possa avaliar se o pedido atende exatamente a demanda.

A rigor, não só o pedido de afastamento de sigilo bancário deve ser visto com cautela, mas sim todo tipo de judicialização deve ser evitado ao máximo. Mas, sendo inevitável, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o advogado da União responsável pelo pedido, reforçando verbalmente a necessidade daqueles dados para o prosseguimento do processo, e sempre registrando os contatos em termo de ocorrência, para demonstrar a iniciativa e a diligência do colegiado.

VII. Perícia imobiliária, apuração Especial e demais provas periciais

Uma vez que é comum em PCI's ou em PAD's de natureza patrimonial se discutir o valor de uma operação imobiliária, há a possibilidade de a comissão provocar a realização de perícia imobiliária, ou avaliação imobiliária, por empresa ou profissional especializado e licenciado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Essa perícia além de demorada, onerosa e de natureza contraditória, portanto passível de posterior questionamento se não for ofertada à defesa a possibilidade de quesitação no PCI, nem sempre é satisfatoriamente conclusiva, por apresentar resultados de baixa confiabilidade, devendo ser substituída por outros meios, ao alcance da própria comissão, para se chegar ao valor da operação.

Sugere-se a pesquisa de média dos valores de imóveis similares e de próxima localização, como por exemplo o índice Fipe-Zap; o emprego do Custo Unitário Básico de Construção (CUB/m²); a comparação entre os valores de compra e de posterior venda do mesmo

³⁰⁴ TEIXEIRA, op. cit., p. 1086.

imóvel pelo investigado e o valor pelo qual o imóvel havia sido comprado pelo proprietário anterior; e, sendo casa, pesquisas de melhorias visíveis no Google Earth.

Também em processos de natureza patrimonial, é comum as defesas pedirem a realização de perícia contábil, o que deve ser negado à vista das atribuições funcionais dos membros das comissões, que integram a Carreira Tributária e Aduaneira da RFB, com base no § 2º do art. 156 do Estatuto, por isso competentes para o desempenho dessa tarefa.

Pelos mesmos motivos mencionados acima (demora, custo e discutível confiabilidade do resultado), também deve-se evitar ao máximo o pedido de apuração especial ao Serpro, cabendo à comissão buscar suprir as necessidades de dados com pesquisas próprias nos sistemas informatizados. Também deve-se negar pedido da defesa para realização de perícia do tipo tradução juramentada em documentos de uso corriqueiro na área aduaneira.

Não obstante, nos casos em que houver necessidade de prova cuja realização dependa de agente externo, como é o caso das provas periciais, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o agente responsável pela realização da perícia, sempre registrando em termo de ocorrência para comprovar a iniciativa e a diligência da comissão, e informando sobre a relevância daquela prova para o prosseguimento do processo.

VIII Formas de entrega dos atos de comunicação

Quanto aos meios válidos de fazer chegar ao destinatário os ofícios e as intimações em PCI's, bem como os ofícios, as intimações e os demais atos de comunicação exclusivos dos PAD's, como as notificações iniciais, as notificações de atos de instrução e as citações, enumeram-se as seguintes³⁰⁵:

- I. Entrega física em mãos em duas vias, indo para os autos a via com a ciência;
- II. Entrega por via postal com aviso de recebimento (AR), permitida pelo § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784/99;
- III. Conforme autoriza a IN CGU/CRG nº 9/2020³⁰⁶, a entrega também pode ser virtual, por meio de recursos tecnológicos, aos endereços de correios eletrônicos ou números de telefones móveis com acesso a aplicativos de mensagens escrita instantânea, também com os respectivos

³⁰⁵ TEIXEIRA, op. cit., p. 839-840.

³⁰⁶ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 9, de 24 de março de 2020. Regulamenta o uso de recursos tecnológicos para realização de atos de comunicação em processos correccionais no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicado no DOU de 26/3/2020, Edição 59, Seção 1, p. 128. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-24-de-marco-de-2020-249806842>>. Acesso em 15/7/2021.

comprovações de recebimento; ou ainda para meios de contato informados ou confirmados pelo destinatário.

Dentre as necessárias cautelas para a segurança jurídica de que o meio virtual teve sucesso na entrega da mensagem escrita com o ato de comunicação anexado, caso o destinatário deixe desativado o recurso do sinal gráfico do aplicativo que demonstre a leitura, pode-se agregar a estratégia de enviar logo em seguida uma mensagem de voz, pois esta não inibe o sinal gráfico.

Atente-se que a confirmação do recebimento do ato de comunicação não se baseia na mensagem de voz em si, já que a IN CGU/CRG apenas prevê mensagem escrita, mas sim na lógica de que se o aplicativo indica que o destinatário acessou o arquivo de áudio, antes ele também teve acesso à mensagem de texto.

Uma vez que a entrega de atos de comunicação pode impactar a celeridade processual, pois o investigado, o acusado ou até mesmo terceiros podem criar dificuldades para o recebimento, é importante utilizar as facilidades autorizadas pela citada IN CGU, mas não havendo certeza do recebimento, a segunda opção é o uso da via postal com AR.

Além da possibilidade de se acessar números de telefones móveis e dos endereços de correios eletrônicos por meio de pesquisas nas bases de dados cadastrais da RFB, estes contatos também podem ser encontrados em notas fiscais eletrônicas recentes, resgatadas no Sistema ContÁgil.

Caso, por algum motivo, se tenha a necessidade de entrega física em mãos, ou pelo correio eletrônico institucional, de ato de comunicação a servidor investigado, acusado ou terceiro que se evade, deve a comissão solicitar apoio ao titular da unidade de lotação ou de exercício do destinatário.

Caso o problema ocorra com o procurador, tratando-se de advogado com escritório estabelecido, a CI deve se dirigir e permanecer no escritório pelo tempo necessário até obter o contato com o defensor.

Não é obrigatório a CI entregar atos de comunicação tanto ao acusado quanto ao procurador, mesmo se este for advogado³⁰⁷. *A priori*, pode-se concentrar as entregas apenas ao servidor. Caso haja procurador, a procuração conceda poderes e se assim preferir a defesa, as notificações podem dirigir-se apenas ao procurador.

³⁰⁷ REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2ª edição. Brasília: Consulex, 1999, p. 164.

Todavia, nada impede que a comissão convenione comunicar a ambos, sobretudo empregando endereços eletrônicos, em que a duplicidade de destinatários não gera perda de tempo, caso opte por maior segurança jurídica e desde que não utilizem esta prática como uma oportunidade a mais de causar dificuldades; havendo tentativas procrastinatórias, prevalece a regra de entregar a apenas um deles.

Não se deve confundir os três meios de entrega (fisicamente em mãos, por via postal, ou virtualmente) com a cautela adotada na Coger-RFB de notificar o acusado pessoalmente nos três atos de comunicação mais sensíveis, que são a notificação inicial como acusado, as intimações para os interrogatórios e a citação para apresentar defesa. Como se trata de atos de natureza personalíssima devem ser entregues diretamente ao próprio acusado³⁰⁸.

Eventuais dificuldades de entrega ao próprio acusado pelos canais virtuais e postal podem ser supridas com o emprego do instituto da hora certa. Todos os incidentes porventura ocorridos na entrega de atos de comunicação devem ser registrados em termos de ocorrência, a fim de demonstrar a diligência da comissão e eventual obstrução por parte da defesa.

As condições de o destinatário ser servidor afastado (por licença, por exemplo), inativo, ex-servidor, ou residente no exterior dificultam a entrega dos atos de comunicação, sobretudo se for o investigado ou acusado. Nestes casos, deve-se enfatizar o emprego da via virtual, mediante os recursos tecnológicos autorizados pela citada IN CGU/CRG n° 9/2020.

Especificamente para o servidor em licença médica que, alegando tal motivo, se recusa a prestar a participação a que foi intimado, deve a comissão solicitar que a junta médica informe se a doença o incapacita para responder intimações, notificações, acompanhar o processo e ser interrogado. Caso seja necessário contato pessoal com o licenciado e este se oculte, a comissão deve perguntar a data de reapresentação ao setor médico e lá aguardá-lo.

Nos casos de servidor inativo e ex-servidor, para obter os dados de contato atualizados, reitera-se a sugestão de pesquisa das notas fiscais no Sistema ContÁgil e, no caso específico de inativo, pode-se solicitar informações à Superintendência ou Gerência Regional de Administração do ME do estado de residência do agente.

No caso de destinatário em endereço conhecido no exterior, o senso comum se voltaria à busca de auxílio da autoridade consular brasileira no país estrangeiro. Mas a experiência demonstra melhor resultado com o emprego dos recursos tecnológicos e da via postal, usando a espécie de remessa postal mais segura para o serviço necessário, como o *express mail service*

³⁰⁸ TEIXEIRA, op. cit., p. 837.

- EMS, que é um serviço postal internacional para documentos e mercadorias com prioridade sobre outros serviços postais.

Não é produtivo pedir auxílio da Assessoria de Relações Internacionais da RFB (Asain), pois as competências regimentais dessa unidade limitam-se à esfera tributária e aduaneira. Não obstante, na hipótese de o destinatário se encontrar nos EUA, na Argentina ou no Paraguai, pode-se pedir apoio dos respectivos Adidos Tributários e Aduaneiros da RFB, embora sejam tecnicamente vinculados à Asain. As sugestões deste parágrafo servem para tudo que se relaciona à obtenção de documentos e informações situadas no exterior.

IX Fixação de prazo para o atendimento de intimações

São comuns nos processos os atos de comunicação com intimação ou ofício, cabendo então diferenciar quando se utiliza uma ou outra espécie. Sugere-se o uso de ofício para atos de comunicação não impositivos e sem exigência de prazo de atendimento, com fins de solicitar ou encaminhar informações para os destinatários. Também pode ser usado para qualquer ato de comunicação dirigido a autoridades públicas, para as quais não se cogita de intimar.

Já a intimação é recomendada para atos de comunicação com comando impositivo e com exigência de prazo de atendimento, com fim de requisitar resposta, esclarecimento ou informação que se possa exigir de pessoa física ou jurídica de direito privado.

Léo da Silva Alves leciona que a testemunha deveria ser notificada, e não intimada, para prestar depoimento, porque a expressão “intimar”, normalmente utilizada no processo disciplinar é tecnicamente imperfeita, em desacordo com a natureza do ato que representa³⁰⁹.

O poder de intimar servidor repousa no inciso II do art. 116 do Estatuto, e no inciso IV do art. 4º combinado com o art. 39, ambos da Lei nº 9.784/99, enquanto o poder para intimar terceiros baseia-se apenas nestes últimos comandos.

Os prazos legais para atendimento, *a priori*, dependendo de para que se intima, são de três dias úteis ou de cinco dias corridos prorrogáveis, conforme o § 2º do art. 26 e o art. 24, ambos da Lei nº 9.784/99.

Não obstante a regra geral e os comandos legais, não é obrigatório que as comissões sempre façam dessa forma. Elas têm liberdade para empregar ofício em situações nas quais o mais adequado seria intimação, à vista de sua percepção autônoma de que convém buscar uma aproximação mais cordial com o destinatário.

³⁰⁹ ALVES, Léo da Silva. *Prática de Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 166.

Essa postura pode incluir, quando possível, uma conversa inaugural informal por telefone ou por aplicativo de mensagem, escrita ou de voz, ou por correio eletrônico, e de preferência, se o caso assim permitir com pessoas jurídicas, dirigidos a interlocutor com poder de decisão. As comissões também têm liberdade para em cada caso avaliarem a dificuldade de atendimento das suas intimações e, com isto, concederem maior prazo.

Deve-se ter parcimônia nessas concessões, pois na pesquisa prática nos 34 PAD's mais demorados da Coger-RFB, em concreto, constatou-se grande incidência de exagerada tolerância por parte das comissões, concedendo ao intimado originalmente prazos longos e sucessivas prorrogações.

Pode-se ter como balizamentos iniciais para prazo de atendimento de intimações desde os cinco dias corridos e prorrogáveis, para casos ordinários, até no máximo vinte dias corridos, para casos mais complexos em que a própria comissão reconheça ter requerido uma quantidade grande de documentos e de informações, como costuma ocorrer em questões patrimoniais.

Quando o destinatário, sobretudo a defesa, pede prorrogação de prazo para atendimento da intimação, alegando que está buscando os documentos requisitados, é interessante a comissão adotar a estratégia de condicionar o deferimento à apresentação de protocolos que comprovem o alegado e de estimativa do tempo para obtenção.

Interessante destacar a possibilidade de empregar o Sistema Ofício Eletrônico (SOF), que emite certidões digitais para a administração pública, por meio do intercâmbio de informações eletrônicas com os cartórios de registros de imóveis. O (SOF) “agiliza o procedimento de requisição e expedição de informações registrais com o objetivo de atender, gratuitamente, demandas do Poder Judiciário e de outros órgãos da administração pública”³¹⁰.

Diante da estratégia do investigado em se omitir e não responder a intimação da comissão investigativa, sugere-se apenas uma reintimação, na qual se expressa que não haverá outra prorrogação, e se o servidor permanecer silente, o colegiado deve prosseguir o PCI, com o entendimento que se extrai dos elementos até então coletados e não alterado em razão da ausência de justificativa da defesa.

Isto porque, no PCI as provas contrárias ao investigado em geral advêm do emprego de pesquisas e ferramentas de investigação de natureza não contraditória, resultado de pesquisas

³¹⁰ Assessoria de Comunicação - IRIB. *Ofício Eletrônico: sistema é apresentado a representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). São Paulo. Publicado em 23/12/2010. Disponível em: <https://www.irim.org.br/noticias/detalhes/oficio-eletronico-sistema-e-apresentado-a-representantes-da-procuradoria-geral-da-fazenda-nacional>>. Acesso em 12/9/2021.

em sistemas informatizados e de respostas a ofícios e intimações. Em regra, já se tem o elemento probatório produzido e dá-se ao servidor a possibilidade, por exemplo, de justificar a licitude de seu ato funcional ou de explicar uma aplicação de vulto sem respaldo nas origens conhecidas ou um depósito de vulto sem origem comprovada.

A oportunização ao investigado, intimando-o a se manifestar, propicia-lhe a chance de justificar algo que inicialmente parecia indício de infração. Caso o servidor não responda à intimação e à reintimação, a comissão tem amparo para considerar que aquele indício atua contrariamente ao intimado na formação de convicção, sem que tenha cerceado seu direito de defesa, não cabendo ficar refém, reiterando por várias vezes, a mesma intimação sem resposta.

Atuam fortemente no PAD os princípios da oficialidade e da presunção de inocência. O primeiro denota que a administração pública tem o dever de dar prosseguimento ao processo, promovendo tudo quanto necessário para atingir uma decisão final conclusiva³¹¹. O segundo, que para Pedro Lenza seria melhor denominado “princípio da não culpabilidade”³¹², significa que “enquanto não definitivamente condenado, presume-se o réu inocente”³¹³.

Em que pese o dever de respeito aos aludidos princípios, se a comissão já dispuser dos elementos probatórios e intimar o acusado a manifestar-se sobre eles, basta uma reintimação, também deixado claro que não haverá outra prorrogação, para estar autorizado o prosseguimento com o rito e a manutenção da convicção extraída daqueles elementos.

Essa situação não se confunde com outra, bastante diferente e que acarretaria nulidade, na qual a comissão não possui elemento de prova acerca de determinado fato, intima a defesa a se manifestar sobre este fato, a defesa silencia e daí a comissão constrói um entendimento de forma unilateral e inquisitorial sobre o fato.

A sugestão de reintimar apenas uma vez também cabe no caso de o indiciado, em vez de apresentar defesa escrita, apresentar petições protelatórias. Caso a comissão indefira os pedidos, deve notificar a defesa e, no mesmo ato, intimá-la a apresentar sua peça escrita, sob pena de declaração de revelia. O mesmo se aplica para apenas uma reintimação a terceiros, com a diferença de que a comunicação pode acrescentar em sua base legal possível representação ao MPF por crime de desobediência, previsto no art. 330 do CP.

³¹¹ DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 86.

³¹² LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 13ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1020.

³¹³ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 26ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 64.

X. Técnica para lidar com incidente de sanidade mental

A questão da insanidade mental do acusado não se relaciona com sua investidura, mas com sua capacidade de entender o caráter ilícito do fato, plena ou parcialmente, no momento da infração disciplinar³¹⁴, ou durante o acompanhamento do PAD. A enfermidade mental que prive o servidor de agir e de querer, configurando sua incapacidade de entendimento, é excludente de qualquer das três espécies de responsabilidade³¹⁵.

A tentativa de obstruir ou postergar o andamento de PAD com instauração de incidente de sanidade mental é artifício razoavelmente comum de defesa, sobretudo quando não vislumbra possibilidade de convencer no mérito ou quando cogita de atingir a prescrição. A insanidade mental é um argumento raramente apresentado no PCI, porque muitas vezes ele tramita sem o conhecimento do investigado.

A alegação de insanidade mental pode se manifestar sobre dois momentos, de forma exclusiva ou de forma cumulativa e, em geral, vem acompanhada de atestado médico de psiquiatra particular. Em contrapartida, o art. 160 do Estatuto prevê a possibilidade de instauração do incidente apenas se “houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado”, o que autoriza o indeferimento do pedido caso não haja dúvida.

A primeira tentativa, menos comum e menos produtiva para as defesas, é de alegação de acometimento de doença mental incapacitante à época do cometimento do fato, que teria impedido o acusado de discernir sobre o caráter ilícito de sua conduta.

A menos que o servidor disponha de documentação pretérita que comprove a doença mental à época do fato, a alegação posterior não costuma prosperar, bastando buscar na sua ficha funcional provas de que exercia regularmente suas atividades laborais, sem registro de licenças médicas.

Na hipótese de haver licenças médicas na época, deve-se provocar a junta médica oficial para esclarecer se decorriam de doença mental incapacitante. Ademais, ainda que se instaure o incidente, sendo alegação sobre moléstia pretérita, não há que se suspender a normal tramitação do PAD em curso, não se justificando efeito na celeridade processual.

³¹⁴ DEZAN, op. cit., 434.

³¹⁵ CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de, op. cit., volume II, p. 132.

A segunda tentativa, mais comum e mais produtiva para as defesas, é de alegação de doença mental incapacitante à época do PAD, que impediria o acusado de exercer o contraditório e a ampla defesa.

O contraditório é a possibilidade de participar e fiscalizar a produção de provas da administração, de estar presente para verificar a correção e adequação técnicas³¹⁶, enquanto a ampla defesa é o conjunto de meios pelos quais a parte pode comprovar a improcedência do direito oposto ao dela, com produção ampla de provas³¹⁷.

Esse pedido de exame de sanidade mental, vindo acompanhado de atestado de psiquiatra particular, pode causar insegurança na comissão. Nesse caso, deve-se buscar a visão conglobante do fato, verificando se há indícios de perda da capacidade laboral, questionando a chefia e colegas próximos, intimando o servidor a apresentar toda a documentação médica que ampare sua alegação e verificando se há registros de licenças médicas.

Caso o pedido de incidente de sanidade mental seja apresentado já no curso do inquérito administrativo e ainda mais na defesa escrita, depois de o acusado já ter participado de atos de instrução, sobretudo interrogatório prévio, com atuação regular que denota capacidade mental, fica mais fácil a comissão indeferir.

A CGU emitiu o Enunciado CGU/CCC nº 12/2006³¹⁸, dispondo que: “o atestado médico particular não tem, necessariamente, o condão de sobrestar o processo disciplinar. Inexistindo dúvida razoável acerca da capacidade do acusado para o acompanhamento do processo, com base no conjunto probatório, poderá a prova pericial ser indeferida”.

Para isso, em situações nas quais se desconfia de ser mera estratégia protelatória, mas não há fortes elementos para indeferir o pedido, a comissão pode usar algumas estratégias de inteligência investigativa, a fim de coletar elementos informadores para instruir a junta médica oficial, propiciando ao corpo médico uma visão global do quadro do servidor.

Um exemplo de investigação seria provocar a autoridade instauradora para se montar operação de campo e monitorar, em locais públicos, sem invasão de intimidade e de privacidade, a normal atividade do acusado, com capacidades cognitiva e motora aparentando

³¹⁶ MOREIRA, Egon Bockman. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei Federal nº 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 225.

³¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 56.

³¹⁸ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Enunciado nº 12, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre os atestados médicos particulares. Brasília. Publicado no DOU de 14/01/2016, n. 9, Seção 1, p. 10. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44223>>. Acesso em 12/7/2021.

normalidade. Na mesma linha, pode-se pesquisar postagens do servidor em redes sociais, com notícias de passeios, viagens, atividades físicas e festividades em geral.

Também pode ser factível obter comprovação de contratação de seguros de vida e de financiamentos ou empréstimos recentes, a fim de buscar as autodeclarações de saúde firmadas pelo servidor. Ainda na estratégia de instruir com inteligência o incidente de sanidade mental, pode-se ouvir seus chefes, colegas de trabalho e familiares.

Nessas oitivas, deve-se fazer perguntas padronizadas e organizadas com conhecimento técnico das áreas de psiquiatria e de psicologia e que, mesmo manejadas por colegiado leigo, extraíam informações do perfil comportamental do acusado nas suas atividades diárias. Essa oitiva padrão conta com modelo no ManCor, elaborado por agente da Coger-RFB com formação e experiência em psicologia e com apoio de profissionais da área de psiquiatria.

Mesmo que se instaure o incidente, não necessariamente é de se suspender por completo o andamento do PAD, podendo ser realizados atos que dispensem a presença do acusado. No processo disciplinar o “princípio da relativa suficiência do processo administrativo” impede que a CI ou a autoridade instauradora decidam contrariamente ao laudo, podendo apenas determinar a realização de novo exame. Nesse caso, se os laudos forem contraditórios entre si, deve-se buscar um terceiro laudo para decidir³¹⁹.

Sempre é muito importante que os chefes de Escor mantenham próximo e produtivo contato com a junta médica oficial das respectivas Superintendências ou Gerências Regionais de Administração do ME, a fim de, quando for necessário remeter algum questionamento ou mesmo a instauração do incidente, ter espaço para explicar o caso, quem é o acusado e destacar a questão crucial da “dúvida razoável para acompanhar PAD”.

Na hipótese de se ter de instaurar o incidente, havendo este bom contato prévio e sabendo que a junta médica dispõe de psiquiatra, a autoridade instauradora pode provocar a perícia no próprio ME. Como o setor médico do ME costuma ser lento no processamento do incidente, convém que a autoridade instauradora mantenha contato frequente com o agente responsável pela instrumentalização do exame, sempre registrando em termo de ocorrência.

Para suprir essas lacunas da eventual ausência de psiquiatra e da lentidão, recomenda-se empregar a já testada e aprovada rotina disponibilizada pela CGU/CRG, na aba “Auxílio

³¹⁹ DEZAN, op. cit., p. 435.

Perícias Médicas - PAD”, do Portal de Corregedorias³²⁰. Nessa rotina, a CGU/CRG indica os nomes dos médicos públicos a atuarem como peritos, sendo um psiquiatra, e a data em que estarão disponíveis para realização da perícia, com a vantagem de serem peritos mais afetos à área disciplinar, incumbindo à Coger-RFB arcar com eventuais custos com deslocamentos.

Conclusões do capítulo

O objetivo deste capítulo 9 foi apresentar sugestões práticas para mitigar a morosidade processual na Coger-RFB, com técnicas a serem usadas pelos seus servidores na condução dos processos. A motivação foi a constatação de que: a) entre as corregedorias analisadas no capítulo 1, a Coger-RFB foi a que apresentou o maior tempo de duração dos PAD’s; b) as intercorrências identificadas no capítulo 7 são as principais causas dessa morosidade.

Como no capítulo 8 identificou-se a incidência das intercorrências que prejudicam a marcha célere dos processos, analisando os casos concretos dos 34 PAD’s mais demorados entre 2018 e 2020, considerou-se produtivo sugerir medidas também concretas para enfrentar o problema. Em síntese: identificaram-se as causas e sugeriram-se medidas para enfrentá-las.

As causas estão inventariadas na tabela do capítulo 8 (p. 112) e as sugestões de solução neste capítulo 9, dividido em dez subcapítulos, cada um abordando uma medida que se entende útil para acelerar a tramitação processual na Coger-RFB. Essas medidas também podem ser adotadas por outras corregedorias que enfrentem o mesmo problema, adaptando-se alguns instrumentos às peculiaridades de cada unidade correcional.

As sugestões referem-se à importância da manualização e dos modelos procedimentais; à otimização das instaurações de processos e ao controle da produtividade; à designação de comissões permanentes e distribuição equilibrada das tarefas entre os comissários; e à busca de elementos suficientes de materialidade, sem perder tempo buscando quantidade desnecessária de provas do que já está suficientemente comprovado.

Também sugeriu-se o desmembramento de processos e a melhor forma de manuseá-lo, quando há vários autores e fatos distintos a serem apurados; as medidas prévias ao pedido de afastamento de sigilo bancário, a forma mais adequada de pleiteá-lo e a parcimônia com que deve ser tratado. Da mesma forma, abordou-se a perícia imobiliária, a apuração especial do Serpro e demais provas periciais.

³²⁰ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portal de Corregedorias. Auxílio Perícia Médica - PAD’s. Brasília. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/assuntos/responsabilizacao-agentes-publicos/auxilio-pericia-medica>>. Acesso em 15/02/2021.

À derradeira, sugeriram-se as formas de operacionalizar a entrega dos atos de comunicação, a importância da fixação de prazo para o atendimento de intimações, e técnicas para lidar com o incidente de sanidade mental. Essas dez medidas refletem procedimentos e posturas que tomadas individualmente não modificam sensivelmente o tempo de duração do PAD, mas quando implementadas em conjunto e elevadas a padrão de condução processual tendem a fazer bastante diferença.

Não há dúvida de que essas sugestões são úteis para acelerar a tramitação processual, mas há um fator essencial que antecede essas medidas e talvez seja mais importante que todas elas: o comprometimento, a boa vontade, o interesse e a disposição do servidor que atua na área correcional para impulsionar os processos e vê-los concluídos com a brevidade que a Constituição de 1988 requer e que a sociedade que o remunera merece.

Os comissários devem agir como se tivessem alergia a ver o processo parado sem produção de atos, para assim mantê-lo em permanente movimento, como se estivessem alimentando um ser vivo que precisa de nutrientes para se desenvolver. Por isso, a última sugestão deste capítulo é que se fixe um limite imaginário de cinco dias úteis sem produzir atos processuais, assim os PAD's não passarão mais de uma semana sem alimentação.

No início deste estudo mencionou-se a inspiração de Einstein sobre a importância do movimento para a manutenção da vida, e agora uma vez mais se recorda o gênio para sedimentar a relevância do movimento, da impulsão processual, a carga das comissões, como medida indispensável para mitigar o problema da morosidade processual. Este nono capítulo é o derradeiro da pesquisa, faltando apenas concluí-la, o que se fará na sequência.

Conclusões da Dissertação

Este estudo motivou-se na percepção da grande evolução da processualística disciplinar do PEF desde a Constituição de 1988 e na preocupação com os resultados da política correcional do SisCor-PEF no tocante à celeridade processual. O objetivo era descobrir qual foi o resultado de cada um dos instrumentos que a CGU introduziu para desburocratizar o sistema e acelerar a tramitação dos processos, com mira nos PAD's da Coger-RFB.

O ponto de partida foi o atual panorama da celeridade processual nalgumas unidades correcionais do SisCor-PEF; a seguir discorreu-se sobre a segurança jurídica na condução dos PAD's e a necessidade de equilibrá-la com a celeridade processual; na continuação investigou-se o efeito de cada instrumento desburocratizante no tempo de duração dos processos;

A seguir, descobriu-se a necessidade de alteração legal para prever a celebração de TAC na esfera administrativa disciplinar, sendo insuficiente a previsão infralegal hoje existente; identificaram-se na prática quais as causas da morosidade processual na Coger-RFB e apresentou-se uma série de medidas para combatê-las; e demonstrou-se que o SisCor-PEF segue os passos do Judiciário no uso de ferramentas da Análise Econômica do Direito.

Como o que não é medido não pode ser gerenciado, e que a boa gerência depende de parâmetros e métricas bem delineados, o estudo foi importante porque mediu o problema da morosidade processual na Coger-RFB, ainda não investigado academicamente, e apresentou propostas para combatê-lo. Também foi relevante porque analisou verticalmente os instrumentos desburocratizantes e mediu seus resultados na celeridade processual.

Para alcançar esse resultado, iniciou-se mapeando em que patamar a Coger-RFB estava em matéria de celeridade processual quando comparada a outras corregedorias de porte similar, concluindo-se que a unidade mais célere na condução dos seus PAD's é a Coger-PRF, seguida de perto pela Coger-PF, enquanto a menos célere é a Coger-RFB, seguida pela CGU.

Entretanto, como apenas o tempo de duração processual não é suficiente para medir a eficiência correcional, alargou-se o olhar para outro aspecto, voltado à aderência da atividade correcional dos PAD's no Judiciário. Entendendo que o número de reintegrações judiciais é um indicador da segurança jurídica da atividade correcional, buscou-se descobrir em que medida uma maior segurança jurídica na condução processual influencia na celeridade.

Nesse trajeto, descobriu-se que a menor taxa de reversibilidade (TxRev) está na Coger-INSS (4,7%) e a maior na Coger-PRF (16,3%). O fato de a unidade mais célere apresentar o

pior índice sinalizou que os critérios “tempo de duração processual” e “taxa de reversibilidade” tendem a ser inversamente proporcionais.

Ao compreender que não adianta concluir rapidamente um PAD para adiante ele “tombar” no Judiciário, e ser pouco eficiente ter PAD’s que não tombam, mas que se arrastam por anos, o ideal é trabalhar num ponto em que aquelas duas variáveis se equilibrem na otimização do desempenho, com sintonia entre celeridade processual e segurança jurídica.

Como se trata de grandezas diferentes, adotou-se um método matemático para aferir como e quando se daria esse equilíbrio, concluindo-se que quando se analisam as duas variáveis conjunta e equilibradamente a Coger-INSS avança da quarta à primeira posição entre as unidades estudadas e a Coger-PRF faz o caminho inverso, retrocedendo da primeira à quinta.

O reposicionamento das unidades demonstrou que a segurança jurídica na condução dos PAD’s repercute na celeridade processual, e que as corregedorias não devem se preocupar exclusivamente com a velocidade, mas também com um grau de segurança jurídica que reduza ao máximo as reintegrações.

Deve-se buscar um equilíbrio, porque se de um lado não adianta ter TxRev próxima de zero à custa de PAD’s exageradamente lentos, de outro é ineficiente concluir os PAD’s rapidamente para em seguida serem anulados judicialmente.

Perseguindo o objetivo da pesquisa, analisaram-se os reflexos do JAD mais aprofundado na Coger-RFB, a partir de 2006. Constatou-se uma redução significativa na quantidade de PAD’s instaurados, passando de 87% das denúncias se convertendo em PAD em 2003, para 22% de instaurações em 2012, marcando um grande avanço nesse quesito.

O aprofundamento do JAD também trouxe avanço no tipo de penalidade aplicada, porque 61% das punições publicadas em 2005 foram expulsivas e em 2010 esse percentual chegou a 80%, ficando em 72% entre 2005-2012, em média. O aumento do percentual de penas expulsivas é considerado positivo porque mostra o foco correcional nas infrações graves, mais lesivas à administração pública e à sociedade.

Todavia, no tocante à celeridade processual o JAD verticalizado não trouxe resultados positivos, porque os PAD’s julgados em 2008 duraram 6,3 meses, enquanto os julgados em 2010 duraram 16,5 meses, um aumento de 262%. Esse resultado surpreendeu, porque a hipótese principal era que esse tempo se reduziria, porque a maior parte das provas que antes de 2006 se produzia no PAD passaram a ser usinadas no JAD, o que deveria acelerar os PAD’s.

Noutra banda, previa-se um aumento do prazo processual do JAD, pois passou a ser mais meticuloso, hipótese que se confirmou, pois os processos julgados em 2008 consumiram 5,9 meses no JAD, e 16 meses em 2010, um crescimento de 271%. Portanto, os tempos de duração das duas grandes fases processuais cresceram significativamente depois que o JAD passou a ser mais aprofundado em 2006, contrariando uma das hipóteses levantadas.

Em seguida, analisou-se a influência do TCA, a partir da sua chegada em 2009, na celeridade processual e na prescrição das advertências, que também era um problema na Coger-RFB. Constatou-se que em vez de diminuir, a prescrição das advertências aumentou depois da chegada do TCA.

Como o Painel da CGU e os Relatórios de Desempenho da Coger-RFB não informam a quantidade de TCA's celebrados, consultou-se a CGU, via LAI, e a resposta esclareceu por que a ferramenta não freou a prescrição das advertências: a quantidade de TCA's foi insignificante. A CGU começou a contabilizar essa informação em 2015, e nos últimos 6 anos firmaram-se 96 TCA's em todo o SisCor-PEF, sendo 70 em 2019 e 2020, e somente 26 entre 2015 e 2018.

No tempo de duração processual o TCA também não colaborou, porque em 2008 o tempo de tramitação dos PAD's foi de 12,2 meses, contados da ciência da denúncia ao julgamento, subindo para 20,1 meses em 2009, quando o TCA foi criado (aumento de 64,4%). Depois passou dos 20,1 meses em 2009 para 32,5 meses em 2010 (aumento de 62,1%), 38,7 meses em 2011 (aumento de 19%) e 44,6 meses em 2012 (aumento de 15,2%).

Já o TAC, criado em 2017, ampliado em 2019 e estudado com o TCA, porque ambos têm natureza de acordo e um evoluiu do outro, teve ampla aderência no SisCor-PEF, com 5.548 celebrações entre 2018 e 2020. Esse sucesso não se repetiu na Coger-RFB, pois foram apenas dois TAC's naquele período, ambos em 2020.

Com essa quantidade insignificante de TAC's, naturalmente negou-se a hipótese principal, de que eles colaboraram para a aceleração processual da Coger-RFB. Nos dois anos seguintes (2018 e 2019) a sua chegada, os prazos processuais cresceram 20% e 22,1%, respectivamente, em relação ao ano de 2016, imediatamente anterior a sua criação (2017), caindo apenas em 2020 (65 meses), mas ainda superior aos 57,6 meses de 2016.

Embora a celeridade processual do SisCor-PEF não fosse objeto direto deste estudo, analisada apenas para efeito de parâmetro, o sucesso do TAC, com suas 5.548 celebrações entre 2018 e 2020, gerou a curiosidade de descobrir qual foi o reflexo de tantos acordos na celeridade processual do sistema, pois foram 5.548 PAD's que deixaram de ser inaugurados, liberando mão de obra para impulsionar com mais rapidez os demais PAD's.

Diferentemente do resultado na Coger-RFB, que restou óbvio depois que se descobriu a irrelevante quantidade de TAC's celebrados, o prazo de tramitação no SisCor-PEF surpreendeu, pois em vez de reduzir, aumentou desde o ano anterior à admissão do TAC, passando de 36,5 meses em 2016 para 46,1 meses em 2020, aumento de 26,3%.

Enquanto se estudava o TCA e o TAC, introduzidos no SisCor-PEF por meio de Instruções Normativas, teve-se a curiosidade de descobrir se era adequado juridicamente substituir penalidades disciplinares legalmente previstas por acordos introduzidos por atos administrativos, por isso naquela mesma passada investigou-se também esse relevante tema.

Concluiu-se que embora a administração pública possa “alçar voos” para além da lei, visando a atender direitos fundamentais, esse não é o caso do TCA, já extinto, e do TAC, que o sucedeu. Portanto, não é juridicamente possível introduzi-lo no SisCor-PEF e ampliá-lo sem amparo legal, por isso urge a inscrição desse dispositivo no Estatuto para validar essa importante ferramenta desburocratizante.

Desnudada a “timidez” do TAC na Coger-RFB, emergiu a necessidade de esclarecer por que ali ele não “decolou” como no SisCor-PEF, com suas 5.548 celebrações em três anos. Para encontrar a resposta, estudou-se, conjuntamente, dois conceitos utilizados para arquivar PAD's, o “erro escusável” e a “ausência de ilicitude material”, porque a principal hipótese era que a Coger-RFB usava esses conceitos à larga em substituição ao TAC.

Investigando o primeiro semestre de 2021, essa hipótese não se confirmou, porque os arquivamentos por “erro escusável” foram apenas três, e dois por “ausência de ilicitude material”, números similares aos três TAC's celebrados no mesmo período. Assim, a quantidade de TAC's aumentou em relação aos anos anteriores, porque foram três no primeiro semestre de 2021, mesmo número dos 4 anos anteriores juntos (2017-2020).

Portanto, aqueles dois conceitos usados para sustentar o arquivamento de PAD's são tão pouco utilizados na Coger-RFB quanto o TAC, aplicando-se sempre que se apresenta a oportunidade. Concluiu-se, então, que a quantidade de denúncias sobre infrações que merecem TAC é tão pequena quanto o número de acordos celebrados, ou seja, aquela unidade correcional celebra poucos TAC's porque são poucos os casos que nele se enquadram.

A grande maioria das denúncias recebidas são infundadas, e por isso depois de investigadas são arquivadas por ausência de indícios mínimos para sustentar a instauração de PAD, sendo que no primeiro semestre de 2021 esse percentual foi de 69%. Dos 31% restantes das denúncias, 25% converteram-se em PAD, sobrando apenas 6%, que se dividiram entre TAC's (1,2%), erro escusável (1,2%), ausência de ilicitude material (0,8%) e outros (2,8%).

Os últimos instrumentos desburocratizantes estudados foram as videoconferências e a limitação de deslocamentos no PEF. Como eles ocorreram na mesma época (2011-2012), seria mais correto investigá-los cronologicamente depois do TCA (2009) e antes do TAC (2017), mas como esses dois acordos estão umbilicalmente conectados seria inadequado dissociá-los.

A primeira conclusão foi que a economia financeira com as videoconferências e as limitações de viagens foi significativa, pois enquanto em 2010 a Coger-RFB gastou R\$ 3.215.392,20 com deslocamentos dos servidores, notadamente para a prática de atos processuais, em 2015 esse valor foi de R\$ 329.193,47, e em 2019 de R\$ 467.996,35. Em 2020 gastou-se R\$ 109.695,80, mas como foi um ano atípico de pandemia não serve como parâmetro.

Já na celeridade processual aqueles dois instrumentos não tiveram a mesma efetividade. Analisando o período 2010-2015, concluiu-se que à exceção do ano de 2014, todos os demais tiveram crescimento no tempo de duração dos PAD's. Mesmo assim, tratou-se de uma redução modesta, porque os processos concluídos naquele ano duraram 52,9 meses, enquanto os concluídos no ano anterior (2013) duraram 54 meses.

O comparativo entre o primeiro ano da sequência (2010) e o último (2015) demonstrou um aumento significativo do tempo de tramitação dos PAD's, passando de 32,5 meses para 63,9 meses, uma variação de 97%, praticamente o dobro. Portanto, se de um lado aqueles dois relevantes instrumentos trouxeram significativa economia financeira, de outro não colaboraram para acelerar a tramitação processual na Coger-RFB.

Como todos os cinco instrumentos desburocratizantes analisados individual e verticalmente (JAD, TCA, TAC, videoconferências e limitação de deslocamentos) não refletiram positivamente no tempo de duração processual, partiu-se para uma análise prática nos 34 PAD's mais morosos da Coger-RFB no triênio 2018-2020, para identificar os fatores que os divorciaram de suas marchas céleres.

A principal hipótese foi negada, pois acreditava-se que as principais causas da morosidade se relacionavam a ocorrências envolvendo órgãos externos, como perícias e quebras de sigilos, por exemplo. No entanto, as causas de demora mais encontradas na análise estão mais relacionadas às atuações dos responsáveis pela condução dos processos.

É a prática de exaurir desnecessariamente a fase investigativa; o longo período para instauração dos processos após recebimento da notícia ou após encerrada a fase de admissibilidade; o recorte temporal das investigações e apurações exageradamente elástico; os longos prazos sem produção de atos no processo; e a praxe de conceder e prorrogar prazos excessivamente dilatados para atendimento de intimações.

A essas causas práticas, somam-se os problemas estruturais da processualística disciplinar, como as muitas lacunas normativas, preenchidas com outros ramos do Direito, notadamente do Processo Penal, que sofre com uma Teoria Geral do Processo criada a partir do Direito Civil, por isso não atende às suas necessidades. Soma-se a isso o padrão de escrituração dos procedimentos, que tende a retardá-los, em detrimento da oralidade, que os acelera.

Identificando-se na prática os motivos que desaceleraram aqueles 34 PAD's mais demorados da Coger-RFB entre 2018 e 2020, apresentaram-se dez sugestões para enfrentar o problema, relacionando-se à:

- I. Importância da manualização e do uso dos modelos procedimentais;
- II. Otimização das instaurações de processos e controle da produtividade;
- III. Fixação de comissões permanentes e distribuição de tarefas entre os comissários;
- IV. Busca de elementos suficientes de materialidade, da verdade processual e de provas indiciárias, em substituição ao exaurimento da busca de provas;
- V. Desmembramento de processos, utilização e manuseio de prova emprestada;
- VI. Técnicas para lidar com o afastamento de sigilo bancário;
- VII. Técnicas para lidar com perícia imobiliária, apuração especial e demais provas periciais;
- VIII. Formas de entrega dos atos de comunicação;
- XIX. Fixação de prazo mais curto para o atendimento de intimações;
- X. Técnicas para lidar com incidente de sanidade mental.

Além de descobrir que os instrumentos desburocratizantes introduzidos de 2006 a 2019 não impactaram positivamente na celeridade processual da Coger-RFB, respondendo ao problema principal da pesquisa, esclareceu-se, também, as principais causas da sua morosidade processual e apresentaram-se sugestões para enfrentar o problema.

Descobriu-se, também, a necessidade de alteração do Estatuto para contemplar a celebração de TAC, pois a sua introdução e ampliação por ato administrativo é juridicamente inadequada. Ademais, esclareceu-se por que o TAC não “decolou” na Coger-RFB como no SisCor-PEF, e os motivos não passam pelo uso exagerado dos conceitos de “erro escusável” e “ausência de ilicitude material”, que era a hipótese principal.

Por fim, e não menos importante, descobriu-se a importância do equilíbrio entre a celeridade processual e a segurança jurídica na condução dos processos, montando-se um

método para aferir numericamente a relevância dessa medida. O método demonstrou qual seria o ponto de equilíbrio perfeito para sintonizar aquelas duas variáveis.

Sendo assim, entende-se que esta dissertação alcançou seus objetivos e deixa portas abertas para a continuidade dos estudos voltados à celeridade dos PAD's, porque aqui o foco foi na Coger-RFB, e novas investigações podem ampliar a mirada para outras unidades correcionais, ou partir para estudos comparados com sistemas correcionais de outros países.

Referências

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de, et. al. *Teoria Geral do Processo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015, p. 18-26. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17640/material/teoria_geral_do_processo_2015-2.pdf>. Acesso em 20/11/2021.

ALVES, Léo da Silva. *Processo disciplinar em 50 questões*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p.156.

_____. *Infração disciplinar: o dever de apurar*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, nº 2042, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273>. Acessado em: 5/9/2021.

_____. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar - Controle da disciplina sem sindicância e sem processo*. Brasília: Cebrad, 2008, p. 72.

_____. *A Prova no Processo Disciplinar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 161.

_____. *Prática de Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 166.

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1993, pp. 71-72.

ANDRADE, Renata Fonseca et. al. *Sistema Anticorrupção, Lei de Improbidade Administrativa e Compliance*. IN: *Do combate à improbidade administrativa - considerações sobre a Lei nº 8. 429/92 e afins*. AUFIERO, Aniello; LINS, James (coordenadores). 2ª edição. São Paulo: Almedina, 2020.

ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Procedimento: formalismo e burocracia*. Revista do TST, p. 114-125, vol. 67, n. 1, jan./mar., 2001.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, THIAGO M. Q. *Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal*. Revista Opinião Pública, do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Unicamp. Campinas, Volume 25, nº 1, jan./abr. 2019, p. 97-135. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12/9/2021.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 257.

Assessoria de Comunicação - IRIB. *Ofício Eletrônico: sistema é apresentado a representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). São Paulo. Publicado em 23/12/2010. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/oficio-eletronico-sistema-e-apresentado-a-representantes-da-procuradoria-geral-da-fazenda-nacional>>. Acesso em 12/9/2021.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 141.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público*. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 11-27, out./dez. 2007.

BARRETO, Irineu Cabral. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Lisboa: Aequitas Editorial Notícias, 1995, p. 100.

BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 19, maio-junho de 2003 (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público).

BARROSO, Luís Roberto. *Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação*. Revista Estudos Institucionais. v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

BATISTA, Francisco de Paula. *Compêndio de teoria e prática do processo civil*. São Paulo: Russel, 2002, p. 24.

BIELSA, Rafael. *Sobre lo contencioso administrativo*. 3ª edição. Buenos Aires: Librería y Editorial Costellví S.A., 1964, p. 151.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2008, p. 12.

BOAVENTURA, Edivaldo M. *Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese*. São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 182.

BONFIM, Alberto. *O processo administrativo*. 7ª edição revisada, atualizada e melhorada. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1963, p. 83.

BORDONI, Jovina d'Avila; TONET, Luciano. *Inovação e tecnologia no Judiciário*. Revista Themis, da Escola da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec). Fortaleza, v. 18, n. 2, p.149-168, jul./dez. 2020. Disponível em: <<http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/792>>. Acesso em 31/7/2021.

BRAGA, Robson Luiz de Souza. *Termo de ajuste de conduta no âmbito disciplinar dos servidores do Ministério Público da União*. Boletim Científico da Escola do Ministério Público da União. Brasília, ano 20, nº 57, jul./dez. 2021, p. 285-304. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-57-julho-dezembro-2021/termo-de-ajuste-de-conduta-no-ambito-disciplinar-dos-servidores-do-ministerio-publico-da-uniao>>. Acessado em 07/9/2021.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 03/12/2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03/12/2020.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasília. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 03/12/2020.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília. Publicado no DOU de 31.12.1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 03/7/2021.

_____. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Brasília. Publicada no DOU de 11/11/1952. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm Acessado em 03/12/2020.

_____. 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. Publicada no DOU de 19/4/1991. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm Acessado em 03/12/2020.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública Federal. Brasília. Publicada no DOU de 01/02/1999. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm Acessado em 03/12/2020.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 29/5/2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm
Acessado em 03/12/2020.

_____. 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. Brasília. Publicada no DOU de 22/6/1993, Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 01/7/2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 18/11/2011. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 01/7/2021.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Publicada no DOU de 03/6/1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Publicada no DOU de 04/3/1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU de 05/5/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicada no DOU de 28/5/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Publicada no DOU de 07/6/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Publicada no DOU de 10/7/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm>. Publicada no DOU de 17/5/2013, retificado em 20/5/2013.

_____. Lei nº 12.846, de 1º 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, e dá outras providências. Publicada no DOU de 02/8/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Publicada no DOU de 05/8/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 10/7/2021.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Publicada no DOU de 01/7/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários [...]. Publicada no DOU de 14/11/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm>. Acesso em 10/7/2021.

_____. Lei nº 11.690, de 9 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 10/6/2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111690.htm>. Acesso em 31/7/2021.

_____. Lei nº 11.900, de 8 de janeiro de 2009. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para prever a possibilidade de realização de interrogatório e outros atos processuais por sistema de videoconferência, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 09/01/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111900.htm>. Acesso em 31/7/2009.

_____. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil; e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 20/12/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm>. Acesso em 31/7/2021.

_____. Lei nº 11.689, de 9 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Brasília. Publicada em 10/6/2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111689.htm>. Acesso em 20/11/2021.

_____. Lei nº 11.690, de 9 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 10/6/2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111690.htm>. Acesso em 20/11/2021.

_____. Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, emendatio libelli, mutatio libelli e aos procedimentos. Brasília. Publicada no DOU de 23/6/2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111719.htm>. Acesso em 20/11/2008.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2020*. Brasília. Publicado em agosto de 2020, p. 4. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf> Acessado em 15/12/2020.

_____. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília, p. 57. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf> Acessado em 16/12/2020.

_____. Resolução nº 105, de 6 de abril de 2010. Dispõe sobre a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência. Brasília. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/166>>. Acesso em 31/7/2021.

_____. Presidência da República. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 01/7/2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm Acessado em 03/12/2020.

_____. Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU de 03/4/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.143,2%20DE%20ABRIL%20DE%202001.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acessado em 03/12/2020.

_____. Decreto nº 2.331, de 1º de outubro de 1997. Dispõe sobre a Corregedoria-Geral da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Brasília. Publicado no DOU de 02/10/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2331.htm Acessado em 03/12/2020.

_____. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília. Publicado no DOU de 23/11/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm Acessado em 04/12/2020.

_____. Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. Brasília. Publicado no DOU de 05/3/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7689.htm Acessado em 05/12/2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 92.819/RJ. Segunda Turma. Relatora a ministra Ellen Gracie. Brasília. Julgado em 24/6/2008. Publicado no DJe de 15/8/2008.

Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=HC%2092819&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em 31/7/2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Revolução tecnológica e desafios da pandemia marcam gestão do ministro Noronha na presidência do STJ*. Notícias do STJ. Brasília. Publicado em 23/8/2020. Disponível em:

<<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/23082020-Revolucao-tecnologica-e-desafios-da-pandemia-marcaram-gestao-do-ministro-Noronha-na-presidencia-do-STJ.aspx>>. Acesso em 31/7/2021.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correicional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Brasília. Publicada no DOU de 16/11/2018. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367 Acessado em 05/12/2020.

_____. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA). Brasília. Publicada no DOU de 18/02/2009.

Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/8/IN_CGU_04_2009.pdf Acessado em 05/12/2020.

_____. Instrução Normativa nº 12, de 01 de novembro de 2011. Regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 03/11/2011. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33690/12/IN_CGU_CRG_12_2011.pdf Acessado em 05/12/2020.

_____. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. Regulamenta a adoção de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicada no DOU de 31/5/2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20247871/do1-2017-05-31-instrucao-normativa-n-2-de-30-de-maio-de-2017-20247806 Acessado em 05/02/2020.

_____. Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. Brasília. Publicada no DOU de 26/12/2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-20-de-dezembro-de-2019-235339948> Acessado em 05/12/2020.

_____. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta na administração pública direta e indireta. Brasília. Publicada no DOU de 26/02/2020, edição 38, seção 1, p. 155. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>>. Acesso em 05/7/2021.

_____. Instrução Normativa nº 4, de 21 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta na administração pública direta e indireta. Brasília. Publicada no DOU de 26/02/2020, edição 38, seção 1, p. 155. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>>. Acesso em 05/7/2021.

_____. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. Publicado em Janeiro de 2021, 368 páginas. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf>. Acesso em 13/7/2021.

_____. Base de Conhecimento da CGU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/>>. Acesso em 13/7/2021.

_____. Portal de Corregedorias da CGU. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/>>. Acesso em 13/7/2021.

_____. Portaria CGU/CRG nº 202, de 20 de janeiro de 2021. *Institui os critérios de priorização de análise de demandas correccionais no âmbito da Corregedoria-Geral da União*. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço Eletrônico em 21/01/2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64742/3/Portaria_202_2021.pdf>. Acesso em 13/7/2021.

_____. Portal de Corregedorias. Planilha com critérios, parâmetros e pesos para priorização da análise das denúncias recebidas. Brasília. Data de publicação não divulgada. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/noticias/corregedoria-geral-da-uniao-institui-criterios-de-priorizacao-de-demandas-correccionais>>. Acesso em 13/7/2021.

_____. Instrução Normativa nº 9, de 24 de março de 2020. Regulamenta o uso de recursos tecnológicos para realização de atos de comunicação em processos correccionais no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Brasília. Publicado no DOU de 26/3/2020, Edição 59, Seção 1, p. 128. Disponível em <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-24-de-marco-de-2020-249806842>>. Acesso em 15/7/2021.

_____. Portal de Corregedorias. Auxílio Perícia Médica - PAD's. Brasília. Disponível em: <<https://corregedorias.gov.br/assuntos/responsabilizacao-agentes-publicos/auxilio-pericia-medica>>. Acesso em 15/7/2021.

_____. BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Enunciado nº 12, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre os atestados médicos particulares. Brasília. Publicado no DOU de 14/01/2016, n. 9, Seção 1, p. 10. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44223>>. Acesso em 12/7/2021.

_____. *Orientações para adoção de videoconferência em sede disciplinar*. Brasília, 2012, p. 12. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44521/1/orientacoes_videoconferencia.pdf>. Acesso em 01/8/2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB nº 4.505, de 06 de outubro de 2020. Dispõe sobre a apuração de irregularidades funcionais no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília. Publicada no DOU de 09/10/2020. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=112997> Acessado em 04/12/2020.

_____. Portaria RFB nº 4.505, de 06 de outubro de 2020. Dispõe sobre a apuração de irregularidades funcionais no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília. Publicada no DOU de 09/10/2020, edição 195, Seção 1, p. 42. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-4.505-de-6-de-outubro-de-2020-282069075>>. Acesso em 25/6/2021.

_____. Portaria RFB nº 11.311, de 27 de novembro de 2007. Institui a Investigação Patrimonial e disciplina o tratamento a ser dado às auditorias patrimoniais em curso. Publicada no DOU de 29/11/07, Seção 1, pg. 41. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-3-legislacao-complementa_2019.pdf> p. 910-911. Acesso em 29/6/2021.

_____. Corregedoria da Receita Federal do Brasil. Portaria Coger nº 128, de 16 de outubro de 2020. Institui o Grupo Nacional de Comissões e regulamenta o inciso III do art. 2º e o § 1º do art. 23, ambos da Portaria RFB nº 4.505, de 6 de outubro de 2020, no âmbito da Corregedoria da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço nº 200, de 20/10/2020.

_____. Portaria Coger nº 219, de 06 de setembro de 2006. Disciplina o juízo de admissibilidade para instauração de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicada no Boletim de Pessoal MF nº 36, de 08/09/06 e no sítio eletrônico da CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-3-legislacao-complementa_2019.pdf>. Acesso em 26/6/2021.

_____. Portaria Coger nº 128, de 16 de outubro de 2020. Institui o Grupo Nacional de Comissões e regulamenta o inciso III do art. 2º e o § 1º do art. 23, ambos da Portaria RFB nº 4.505, de 6 de outubro de 2020, no âmbito da Corregedoria da Secretaria Especial da RFB. Brasília. Publicada no Boletim de Serviço RFB nº 200, de 20/10/20, Seção 2, p. 5.

_____. Nota Técnica Coger 2006/1, de 21 de setembro de 2006. Dispõe sobre o erro escusável na esfera disciplinar. Brasília, p. 120-124. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-1-consolidacao-de-normas-e-manifestacoes-vinculantes-e-notas-tecnicas-2019.pdf>>. Acesso em 25/7/2021.

_____. Relatório de Desempenho Coger 2007. Trata dos resultados do trabalho da Corregedoria da RFB no ano de 2007. Disponível apenas internamente na intranet da RFB. Disponibilizado por escrito pelo corregedor-geral da RFB em 18.12.2020 para uso nesta dissertação. Anexo 1.

_____. Relatório de Desempenho Coger 2011. Anexo 4.

_____. Relatório de Desempenho Coger 2012. Anexo 2.

_____. Relatório de Desempenho Coger 2020. Anexo 3.

_____. Ministério da Fazenda. Corregedoria do Ministério da Fazenda. Portaria Coger-MF nº 24, de 29/10/2013. Disciplina o juízo de admissibilidade para a instauração de Sindicância

Disciplinar ou Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do Ministério da Fazenda. Brasília. Publicada no DOU de 30/10/2013. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25013238_PORTARIA_N_24_DE_29_DE_OUTUBRO_DE_2013.aspx Acessado em 05/12/2020.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 49-50.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 476.

_____. *Princípios de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1996, p. 187.

_____. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª edição. Coimbra: Almedina, 2008, p. 836-837.

CAPPELLETTI, Mauro. *La oralidad y las pruebas en el proceso civil*. Tradução de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1972, p. 36-39, apud DE PAULA e CROZARA, Op. cit., p. 534.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p.13.

CARVALHO, Anísio Astério Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1957, p. 223-224.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública*. 3ª edição. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 197-198.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *Sigilo Bancário no Brasil: Limites, Competência e Condições para sua Quebra*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2014, p. 23.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª edição, revista, ampliada e atualizada até 31/12/2014. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 56

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Volume I. 5ª edição. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964, p. 106.

CHICOSKI, Davi. *A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico*. Revista Digital de Direito Administrativo. Volume 3, nº 1, 2016, p. 282.

CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição Administrativa*. RDA - Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 207, jan./mar., 1997, p. 105-120. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46940/46295>. Acessado em 05/9/2021.

CORREIA, Cecília Barbosa Macedo; MENDES, Dany Rafael Fonseca. *Teoria econômica aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Informação Legislativa, ano 50, número 197, jan./mar. 2013, p. 285-299. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p285.pdf>. Acessado em 02/9/2021.

COSTA, José Armando da. *Controle judicial do ato disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 202-203.

_____. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 2ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 1996, p. 133, 190-191.

COUTO, Reinaldo. *Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 167.

CRETILLA JÚNIOR, José. *A sindicância no Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo (RDA). Volume 17, 1963, p. 428.

DALLARI, Adílson Abreu. Limitações à atuação do Ministério Público. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo (coordenadores). *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p.38.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 86.

DANTAS, Adriano Mesquita. *Evolução do processo brasileiro: história e perspectiva do processo judicial eletrônico*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. Ano XII, 2012, p. 177-192. Disponível em: <<https://www.trt18.jus.br/portal/arquivos/2012/03/revista2012-atual-digital1.pdf>>. Acesso em 09/9/2021.

DE PAULA, Leonardo Costa; CROZARA, Rosberg de Souza. *O princípio da oralidade no processo penal brasileiro - Leis 11.689, 11.690 e 11.719 de 2008*. In *Temas para uma perspectiva crítica do Direito: homenagem ao professor Geraldo Prado*. LIMA, Joel Corrêa de; CASARA, Rubens R. R. (coordenadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 533-542.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 112.

DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 1.

DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 2.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 67.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 45.

_____. *Nulidades no processo administrativo disciplinar - à luz das teorias gerais do processo e do ato administrativo*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 24.

_____. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Material*. Volume III. Curitiba: Juruá, 2013, p. 378-379.

_____. *O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea*. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. Volume 25, nº 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em 20/11/2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 46.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, t. 2, p. 550.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014, p. 645.

ELODY, Nassar. *Prescrição na Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1.

FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil - Sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa - doutrina, legislação e jurisprudência*. 4ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2016, p. 121.

FERNANDES, Jorge Palma de Almeida. *Sindicância, Processo e Controle Jurisdicional - Doutrina e Prática*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2008, p. 127.

FERREIRA DINIZ, Paulo de Matos. *Lei 8.112/90 comentada - regime jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014, p. 142-143.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira*. Revista de Direito Administrativo (RDA), jan./abr. 2009, p. 158-159.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino; MORO, Gabriel Colombo. *Processo administrativo disciplinar na administração pública: suspensão do processo e consensualidade*. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, ano XXV, v. 29, n. 1, p. 154-174, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1510>>. Acesso em 08/9/2021.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995, 39.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 153.

GARCIA, Emerson. *A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: Potencial de Incidência no Âmbito da Lei nº 8.429/1992*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 66, out./dez. 2017, p. 29-82. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acessado em 07/9/2021.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª edição revista, atualizada e aumentada. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 783.

GICO JR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. *Taxa de Recorribilidade, Taxa de Reversibilidade e eficiência judicial*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Volume 14, nº 1/2019, p. 2. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31820>. Acesso em 14/6/2021.

GOMES, Rodrigo Carneiro. *O crime organizado na visão da convenção de Palermo*. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 39.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União*. 2ª edição. São Paulo: Forense, 2006, p. 122.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: a brief history of humankind*. New York: HarperCollins Publishers, 2015, p. 247.

HENRIQUES, M. Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos regime de férias, faltas e licenças*. 5ª edição. Lisboa: Rei dos Livros, 2007, p. 135.

HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Volume 859, p. 3.

INAZAWA, Pedro; et. al. *Projeto Victor - como o uso do aprendizado de máquina pode auxiliar a mais alta corte brasileira a aumentar a eficiência e a velocidade de avaliação judicial dos processos julgados*. Universidade de Brasília. Brasília. Data de publicação não divulgada. Disponível em: https://cic.unb.br/~teodecampos/ViP/inazawa_et_al_compBrasil2019.pdf. Acesso em 31/7/2021.

KÖCHE, José Carlos. *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa*. 14. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 122.

LARENZ, Karl. *Derecho Justo - Fundamentos de Ética Jurídica*. Tradução de Luiz Díez-Picazo. Madrid: Civitas, p. 21.

LEAL, Antônio Luiz Câmara. *Da prescrição e da decadência*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 12.

LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância - doutrina, jurisprudência e prática*. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 81.

_____. *Temas práticos de direito administrativo disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 164.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1020.

LOUREIRO, Maria Rita et al. *Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, da FGV. Volume 17, nº 60, jan./jun. 2012, p. 54-67. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/issue/view/476>. Acesso em 10/9/2021.

LOURENÇO, Haroldo. *Teoria dinâmica do ônus da prova no novo CPC*. São Paulo: Método, 2015, p. 36.

LUZ, Egberto Maia. *Sindicância e processo disciplinar: teoria e prática*. São Paulo: Edipro, 1999, p. 76.

MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. *Corrupção pública pelos olhos da criminologia: dano social e violação dos direitos humanos*. Revista de Estudos Criminais. Porto Alegre, Volume 17, nº 70, 2018, p. 133-174.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 68.

MAIA, Alexandre et al. *A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo*. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 32: Qualidade do gasto público II. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-P%C3%9ABLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PR%C3%81TICAS-PARA-ALCAN%C3%87AR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>. Acessado em 03/9/2021.

MAIA, Taciana Mara C. *A Administração Pública Consensual e a democratização da atividade administrativa*. Revista Jurídica Unigran. Dourados/MS. Volume 16, nº 31, jan./jun. 2014, p. 69-85. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf. Acessado em 06/9/2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 577.

_____. *Lei 8.112/90 Interpretada e Comentada: Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006, p. 886.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. *Um guia de governança para resultados na Administração Pública*. Brasília: Instituto Publix, 2010, p. 13. Disponível em:

<https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_governanca_resultados_administracao_publica.pdf>. Acessado em 03/9/2021.

MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 1997, v. 1, p. 468.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. 14ª edição. Tradução de Luiz Afonso Heck. São Paulo: Manole, 2006. p. 122.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11ª edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 203.

_____. *A Processualidade no Processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 120-121.

_____. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 33.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1989, p. 580.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 92.

MENEGALE, José Guimarães. *O estatuto dos funcionários públicos*. Volume II. São Paulo: Forense, 1962, p. 15.

MORAES FILHO, Rodolfo Araújo de; PEREZ, Carlos Alexandre Dias. *Teoria e prática da videoconferência: caso das audiências judiciais*. Recife: CEPE, 2003, p. 55.

MOREIRA, Egon Bockman. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei Federal nº 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 225.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 11ª edição ampliada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 675.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 75 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf>. Acesso em 04/7/2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito Penal - Parte Geral*. Vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 23.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais*. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 460.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.

POSNER, Richard. *Para além do direito*. Traduzido por Evandro Ferreira da Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 16 e 19.

PRADO, Wagner Junqueira. *Videoconferências no processo penal: aspectos jurídicos, políticos e econômicos*. Brasília: Escola de Administração Judiciária do TJDF, 2015, p. 80. Disponível em:

<https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdft/31331/Videoconfer%C3%A2ncia%20no%20Processo%20Penal.pdf?sequence=1>. Acesso em 10/9/2021.

RAMPELOTTO, Alexandre; LOBLER, Mauri Leodir; VISENTINI, Monize Sâmara. *Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão*. Revista de Administração Pública (RDA), da FGV. Rio de Janeiro, Volume 49, nº 4, jul./ago. 2015, p. 959-983. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/2903>>. Acesso em 12/9/2021.

REIS, Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2ª ed. revisada e atualizada. Brasília: Consulex, 1999, p. 32.

REZENDE, Adriana Menezes de. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 64.

RIBEIRO, Vinício A. P. *Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra ed., 2006, p. 128.

RICOUER, Paul. *O justo*. 2. São Paulo: Martins Fontes, p. 221-249.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. 7ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 322. Op. cit., p. 369.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 76-77.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Traduzido por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2000, p. 199.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes de. *Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização*. Revista Interdisciplinar de Gestão Social. V. 7, nº 1, jan./abr. 2018, p. 113-134. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496/16135>>. Acessado em 05/9/2021.

SANTOS, Denis Ribeiro dos. *A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União*. In: *Democracia, Estado de Direito e Cidadania: enfoques e reflexões*. FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz

(organizadores). Rio de Janeiro: Light, 2014, p. 59-74. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73>. Acessado em 05/9/2021.

SANTOS, Izequias Estevam. *Manual de Métodos e Técnicas de Pesquisa Científica*. 12ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, 363p.

SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. Dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, 2016. 63 p. Fundação Universidade Federal do Tocantins. Disponível em: <<https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiénita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf>>. Acessado em 07/9/2021.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da et al. *Métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coordenadores). In: *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2013, p. 3.

SILVEIRA, Marco Aurélio Nunes da; DE PAULA, Leonardo Costa. *Teoria Unitária do Processo e sua crise paradigmática: a Teoria Dualista e a cera de abelha*. Revista de Estudos Criminais, ano XV, nº 62, jul./set. 2016, p. 79-100.

SOBRINHO, Fernando Martins Maria; GUARAGNI, Fábio André. *O Princípio da Insignificância e sua aplicação jurisprudencial*. Revista Jurídica Unicuritiba, v. 3, nº 36, 2014, p. 373-421. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1006/697>>. Acesso em 09/9/2021.

SOUZA, Adailton Alves de. *O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo*. Revista Âmbito Jurídico, nº 179, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftnref29>. Acessado em: 07/9/2021.

STOCO, Rui. *Processo Administrativo Disciplinar - processo disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais*. São Paulo: RT, 2015, p. 51.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo e procedimento administrativo no Brasil*. MUÑOZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.), In. *As leis de processo administrativo – lei federal 9.784/99 e lei 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 17-36.

TABAK, Benjamin Miranda; PEREIRA, José de Lima Ramos. *Análise Econômica do Processo*. Revista Nomos, da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Volume 39.2 - jul./dez. 2019, p. 39-58. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/859/302>>. Acessado em 02/9/2021.

TAFNER, PAULO. *Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais*. In: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio (organizadores). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007, p. 29-63. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11/9/2021.

TEIXEIRA, Hélio Janny; PRADO FILHO, Luiz Patrício; NASCIMENTO, Fernando. *Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil*. Artigo apresentado no VIII Congresso de Gestão Pública do CONSAD. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-02/concentraCAo-de-compras-e-melhoria.pdf>. Acesso em 10/9/2021.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Publicado no sítio eletrônico da CGU. Versão de agosto de 2020, p. 565. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad.pdf> Acessado em 03/12/2020.

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 125, 130-131.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 26ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 64.

VAROTO, Renato Luiz Mello. Prescrição no processo administrativo disciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 180-182.

VIEIRA, Judivan Juvenal. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 122.