

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
EM COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO**

Disciplina: Celeridade Processual e Segurança Jurídica em PADs Expulsivos

Marcos Salles Teixeira

Incidentes que Impactam na Duração do Processo e Possíveis Soluções - RFB

Nunca fiz procedimento correccional investigativo (PCI), não faço processo administrativo disciplinar (PAD) desde 2005 e, quando o fiz, foi em um contexto completamente diferente (unidades de correição com reduzido pessoal próprio, tendo de se utilizar de colaboradores; quantidade menor de processos; menor atenção com a duração; processos físicos, com suporte documental em papel; fase de admissibilidade ainda muito incipiente; inexistência de processos de natureza patrimonial; atos processuais sempre realizados física e presencialmente, com precário aparato tecnológico).

Portanto, a depender de meus próprios conhecimentos e experiência para abordar a complexa questão do demorado tempo de processamento disciplinar, eu não iria além de poucos parágrafos meramente teóricos e conceituais.

Este trabalho somente tomou corpo porque tive a indispensável colaboração de diversos colegas, destacadamente da RFB/Coger e também de outros órgão,, com variadas experiências profissionais e que me indicaram os problemas que efetivamente impactam na duração do processo e, sobretudo, me apontaram as soluções que podem ser empregadas para ao menos mitigar este problema, em 5. Listo abaixo seus nomes, em agradecimento.

Aline Ribeiro Areas (RFB/Coger/Escor07)
Álvaro René Ferreira Maciel (RFB/Coger/Escor04)
Ane Evelyn Duarte e Santos (RFB/Coger/Escor06)
Christiano José Paes Leme Botelho (RFB/Coger/Escor07)
Carla Rodrigues Cotta (CGU/CRG/CGUNE)
Cassiano Dohms Merlin (RFB/Coger/Escor09)
Celia de Moraes Garcia (RFB/Coger/Escor08)
Celio Alves da Silva (RFB/Coger/Escor08)
Cesar Luiz Canata Júnior (RFB/Escor04)
Cid Carlos Costa de Freitas (Coger-ME/Copes)
Cleber Oliveira Paes (RFB/Coger/Escor04)
Cosme Damião de Paiva Neto (RFB/Coger/Escor04)
Fabian Gilbert Saraiva Silva Maia (CGU/CRG/Dirap)
Fábio Gustavo Fernandes Lourenço (RFB/Coger/Escor07)
Fabrício Botelho Menna de Oliveira (RFB/Coger/Escor07)
Frederico Figueiredo Costa de Oliveira (RFB/Coger/Escor07)
Gregório Antônio Soares (RFB/Coger/Escor03)
Ítalo Rebouças Castro (RFB/Coger/Escor10)
José Pereira de Barros Neto (RFB/Coger/Gab)
Júlio do Nascimento Rodrigues (RFB/Coger/Escor01)
Kamila de Freitas Silva (RFB/Coger/Escor07)

Leonardo Abras (RFB/Coger/Escor07)
Leonardo Cavalcanti Silva Gonçalves (RFB/Coger/Escor09)
Luciano Almeida Carinhanha (RFB/Coger/Escor07)
Luciano Rosa Vicente (RFB/Coger/Escor01)
Natália Fajardo Incerti (RFB/Coger/Escor06)
Naylor Sardinha de Melo (RFB/Coger/Escor10)
Newton Cabral de Albuquerque (RFB/Coger/Escor01)
Pablo Nascimento Dupret (RFB/Coger/Escor07)
Rafael dos Santos Marques (RFB/Coger/Escor07)
Raphael Albuquerque de Souza (RFB/Coger/Escor05)
Régis Xavier Holanda (Coger-ME)
Reili de Oliveira Sampaio (RFB/Coger/Escor07)
Tiago Gavião Avelino de Mello (RFB/Coger/Escor08)
Valdonel Lopes de Almeida Júnior (RFB/Coger/Codis)

Especificamente quanto à Marcela José Butruce (RFB/Coger/Escor07), mais que agradecimento, aqui é uma declaração de coautoria, pois, além de muitas sugestões, assumiu o exaustivo trabalho de analisar os 140 PADs que redundaram em pena expulsiva na RFB no período de 2018 a 2020.

Novembro de 2021

1 - Introdução

O presente texto visa a abordar, sob aspectos teórico e prático, a questão da necessária harmonização entre a celeridade processual e a segurança jurídica dos trabalhos desenvolvidos em procedimentos correccionais disciplinares voltados à responsabilização (sobretudo expulsiva) de servidores estatutários à luz da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com foco nas variadas repercussões negativas que a longa demora daquelas ações causa.

Antecipe-se que a percepção de ineficiência associada ao tempo excessivo na conclusão dos PADs, além da exposição à crítica por desatenção do comando do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal (CF), desmotiva os integrantes da comissão, expõe o colegiado a maiores riscos de desgastes internos e com o servidor e propicia à defesa tempo hábil para engendrar estratégias protelatórias; aumenta o risco de prescrição da punibilidade; dá azo a alegações de supostos abuso de autoridade e nulidade; prejudica a credibilidade do sistema correccional na unidade de ocorrência e em todo seu próprio órgão; causa a perda dos efeitos punitivo sobre o servidor e didático-preventivo sobre o corpo funcional; fomenta indevida percepção de impunidade administrativa; 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; e dificulta as diligências gerenciais em favor de dotar o sistema correccional com mais recursos e estrutura.

Diante de tantas repercussões negativas, ainda que refletidas de forma diferente em cada sistema correccional, o tema gera interesse não só na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), na sua Corregedoria (Coger), mas também em todo o Sistema de Correição do Poder Executivo federal (SisCor), destacadamente em seu órgão central, a Controladoria-Geral da União (CGU), em sua Corregedoria-Geral da União (CRG), e também em outras unidades seccionais de correição seriamente imbuídas do combate à corrupção no sentido lato do termo.

Conforme estabelecem 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 Instrução Normativa (IN) CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018, no foco acima delimitado inserem-se, em face de servidor, como PCIs, empregados na subfase investigativa da fase de admissibilidade, a sindicância investigativa e a sindicância patrimonial; e como procedimentos acusatórios, aqui referidos genericamente como processos disciplinares, a sindicância disciplinar e o PAD, que comporta ritos ordinário e sumário. Cabe acrescentar ainda, no rol dos PCIs, a investigação preliminar sumária, introduzida pela IN CGU/CRG nº 8, de 19 de março de 2020, que, especificamente no âmbito do sistema correccional da RFB já havia sido denominada análise preliminar, nos termos do § 1º do art. 3º da Portaria Coger nº 168, de 10 de junho de 2019.

Relembre-se que os PCIs são empregados na subfase investigativa e são sucedidos pelo parecer jurídico-principlológico da subfase analítica, como amparos em regra necessários para o juízo de admissibilidade, por meio do qual a autoridade instauradora emana sua decisão de arquivamento do feito ou de instauração do rito contraditório ou ainda de celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC). E ressalve-se que, acerca da fase contraditória e punitiva propriamente dita, a ênfase do presente texto se concentrou nos PADs instrumentalizados em rito ordinário e resultantes em penas expulsivas decorrentes de condutas dolosas, de elevada gravidade e demarcadoras de mácula de caráter e de integridade do servidor, em geral enquadradas nos ilícitos de valimento do cargo, de improbidade administrativa ou de recebimento de vantagem de qualquer espécie, fugindo do escopo as sindicâncias disciplinares e os PADs em rito sumário.

Com isto, em síntese, o maior interesse do presente trabalho se concentra em avaliar as questões referentes à celeridade processual e à segurança jurídica dos trabalhos instrumentalizados em análises preliminares (no âmbito da RFB, ou em investigações preliminares sumárias, no restante do SisCor), em sindicâncias investigativas, em sindicâncias patrimoniais, na análise jurídica que antecede o juízo de admissibilidade e nos PADs em rito ordinário que redundam em penas expulsivas de servidor (destacadamente demissão e cassação de aposentadoria e ainda destituição de cargo em comissão, nos órgãos em que esta pena se aplica, que não é o caso da RFB). Assim, ao longo deste texto, salvo menções expressas em sentido mais restrito, a preocupação com o tempo de duração dos processos engloba desde o nascedouro da ocorrência, com a ciência, por parte da Administração, do suposto ato infracional, e se estende até o julgamento, não se restringindo apenas à duração do PAD em si em 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 se referindo apenas à fase contraditória, mas sim à íntegra de todo o processo.

Feita esta introdução de enfoque, cuida-se agora de esclarecer a base de dados levantada para a análise.

2 - Base de Dados Analisada

Primeiramente, cabe informar que a presente discussão nasceu da percepção da própria RFB/Coger de que, a despeito da alta qualificação de seu corpo funcional e da excelência com que cumpre sua competência regimental de exercer a atividade correcional na RFB, o tempo para conclusão de seus PADs expulsivos, contado desde a ciência do fato até a publicação da pena, é demasiadamente longo. Tão somente a necessária autoavaliação já seria suficiente para detectar a falha deste critério gerencial. E a crítica restou ainda mais reforçada ao se comparar o desempenho da RFB/Coger, em termos de duração de todo o processo, com o desempenho agregado do SisCor e de algumas unidades de correção relevantes.

Esta base de dados se encontra pública no extenso material organizado e disponibilizado pela CGU, no Portal de Corregedorias, mais especificamente em seu Painel Correição em Dados, que concentra informações sobre aplicações de penalidades, reintegrações, prescrição, tempo médio de procedimentos correccionais disciplinares, de forma interativa, por meio de filtros que representem o objetivo específico de pesquisa do usuário, acessível em <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. O Painel extrai dados informados pelas próprias unidades de correção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

Obviamente, sendo um trabalho de foco não só acadêmico mas também destinado ao emprego concreto na RFB/Coger, a pesquisa no Painel iniciou-se sobre os dados da atividade correcional deste órgão. E, para fins comparativos, pesquisou-se também o conjunto de dados da Corregedoria do Ministério da Economia (Coger-ME), que, em sintéticas palavras, a partir de sua criação em 2013 (ainda ao tempo do extinto Ministério da Fazenda, como Coger-MF), possui competência correcional em todos os órgãos singulares e colegiados da administração direta da Pasta, com exceção apenas da RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); do Instituto Nacional do Serviço Social (INSS), que, por ser entidade da administração indireta, possui sua própria unidade de correção apartada da Coger-ME e apresenta números bastante expressivos de PADs e de penas expulsivas; de todo o Ministério da Economia (ME), aí englobando a atuação da RFB/Coger, da Coger-ME, do INSS e de todas as demais entidades da Pasta; da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), ambos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que também apresentam atividade correcional destacada; da CGU, por meio da atividade capitaneada por sua CRG, no exercício de sua competência correcional tanto avocatória quanto *interna corporis*; e de todo o SisCor, contemplando a atividade correcional das unidades seccionais em todos os Ministérios, inclusive a CGU, o ME e o MJSP. Este conjunto se revelou suficiente para se ter uma visão não só quantitativa mas também qualitativa das unidades pesquisadas e do SisCor como um todo.

Os dados mais importantes extraídos do Painel para o presente trabalho gravitaram em torno de dois parâmetros relevantes, que é o tempo gasto com a atividade correcional e a efetividade desta atividade. Assim, para cada estrutura correcional (todo SisCor, CGU, todo ME, Coger-ME, RFB, INSS, PRF e PF), no que se refere aos efeitos da duração do processo, foram pesquisados o tempo médio disciplinar e as prescrições, na aba “Processos”; e, no que se refere à efetividade da atuação, foram pesquisados os quantitativos de penalidades expulsivas e de reintegrações, na aba “Expulsões e reintegrações”.

Como a aba “Processos”, em que residem os aspectos temporais, permite filtrar por tipo de procedimento, no levantamento do tempo médio disciplinar, buscando uma maior homogeneidade comparativa com os dados de tempo de duração obtidos diretamente dos Relatórios de Desempenho anuais da RFB/Coger, foi aplicado filtro de forma a serem trazidos

apenas os processos, desde a fase de admissibilidade (abarcando todas as espécies de PCIs), que redundaram em PADs em rito ordinário, a fim de refletir, de forma mais concentrada, nos casos de aplicação de penas expulsivas, aquelas decorrentes de corrupção *lato sensu*, excluindo então as sindicâncias disciplinares e os PADs em rito sumário. No quantitativo de prescrições, não foi empregada nenhuma filtragem, extraíndo-se dados de todos os ritos correccionais. Na aba “Expulsões e reintegrações” não há este filtro por tipo de procedimento, mas sim filtragem por vínculo, tendo se restringido a pesquisa somente acerca de punições de servidores estatutários, o que, de forma indireta, à luz da Lei nº 8.112, de 1990, significa também o emprego apenas de PADs, excluindo as sindicâncias disciplinares.

Apenas se ressalte que, tendo-se acesso direto aos dados da atividade correccional da RFB/Coger (com exceção de informações sobre prescrições), em geral, neste trabalho, foi utilizada esta base específica, obtida de seus Relatórios de Desempenho anuais, que é uma fonte interna bastante fidedigna, sobretudo a partir de 2005, podendo-se dispensar as informações do Painel, vez que sempre havia divergências pontuais nos quantitativos. Também é de se ressaltar a atribuição de dados no Painel à Coger-ME anteriores a 2013, já que, em sentido estrito, ainda não existia como uma unidade de correção formalmente estabelecida.

E desde já se deixa claro que jamais foi objetivo deste trabalho fazer uma comparação detalhada e aprofundada dos desempenhos das unidades de correção acima listadas. O único objetivo de iniciar o trabalho com este levantamento de dados disponíveis no Painel foi certificar que o tempo de demora dos PADs na RFB/Coger é de fato excessivo. Não há neste trabalho - e nem foi intenção que houvesse - nenhuma aferição de qualidade comparativa entre sistemas correccionais.

2.1 - Tempo Médio Disciplinar em PADs em Rito Ordinário

O Painel Correção em Dados traz estatísticas anuais do tempo médio disciplinar desde 2008, assim compreendido como o tempo entre a ciência do fato supostamente ilícito até a instauração do rito contraditório (ou seja, todo o tempo da fase de admissibilidade, contemplando a subfase investigativa, a subfase analítica e a emanção do juízo de admissibilidade), somado ao tempo de transcurso do PAD em si, subdividido em três etapas (da instauração até a indicição, da indicição até a entrega do relatório e da entrega do relatório até o julgamento final), totalizando então todo o tempo desde a ciência do fato até o julgamento.

Mas é importante ressaltar que os dados tidos como paradigma a comparar e a analisar são referentes à atividade correccional na RFB, referentes aos 140 PADs, desde a fase de admissibilidade, que redundaram em penas expulsivas concentradamente por atos *lato sensu* de corrupção, nos anos de 2018, 2019 e 2020. Na linha do que já se afirmou acima, foram verificadas pequenas discrepâncias nos totais de tempo médio de duração a cada ano e diferença na forma de dividir o tempo total (na RFB/Coger, empregam-se três períodos, da ciência do fato até a instauração, da instauração até a remessa para julgamento na PGFN e do julgamento ministerial, em lugar dos quatro períodos adotados pelo Painel). No entanto, as médias globais para o triênio em ambas as bases são praticamente coincidentes (68,1 meses na base diretamente extraída da RFB/Coger e 68,2 meses na base extraída do Painel), de forma a ser indiferente, exclusivamente para estes dados, escolher uma ou outra fonte.

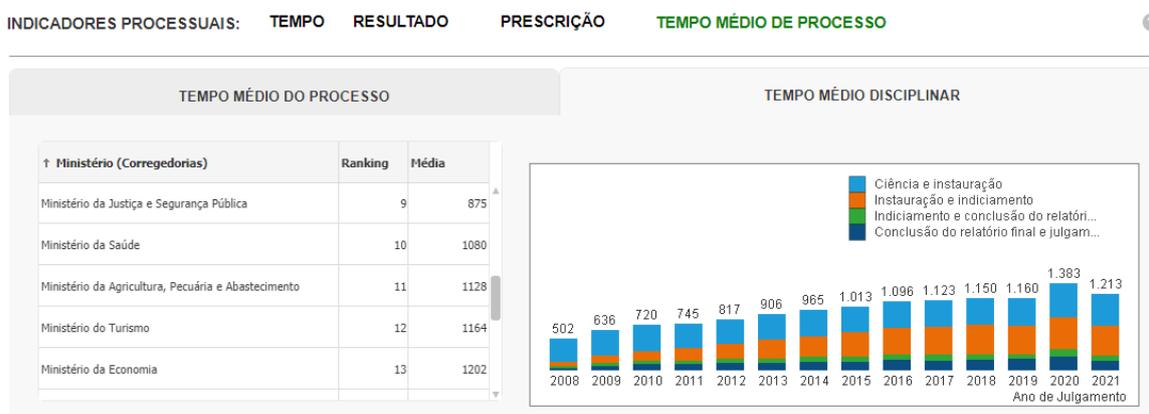
Assim, além do já mencionado filtro para buscar apenas os PADs em rito ordinário, também, embora a base do Painel resgate dados desde 2008 (esta base integral original segue

no Anexo I), expressos em dias, a análise pormenorizada se concentrou no triênio de 2018 a 2020 e, para facilitar o manuseio numérico, os dados temporais foram convertidos para meses.

A seguir, apresentam-se, nas gravuras extraídas diretamente do Painel, as séries completas e, nas tabelas, os dados destacados referentes apenas ao triênio estudado, para cada estrutura correcional.

Antes, antecipe-se que se percebe nas gravuras, como um fenômeno praticamente sistêmico, não só nas séries temporais de todo o SisCor como também nas séries temporais de estruturas correcionais individualizadas, uma tendência sempre crescente para o tempo total de duração dos processos entre 2008 e 2020, talvez fruto do amadurecimento do SisCor em concentrar esforços nas ocorrências de maior relevância (de ilícitos de maior gravidade) e, conseqüentemente, mais complexas.

2.1.1 - Todo SisCor



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | Todo SisCor | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 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 |

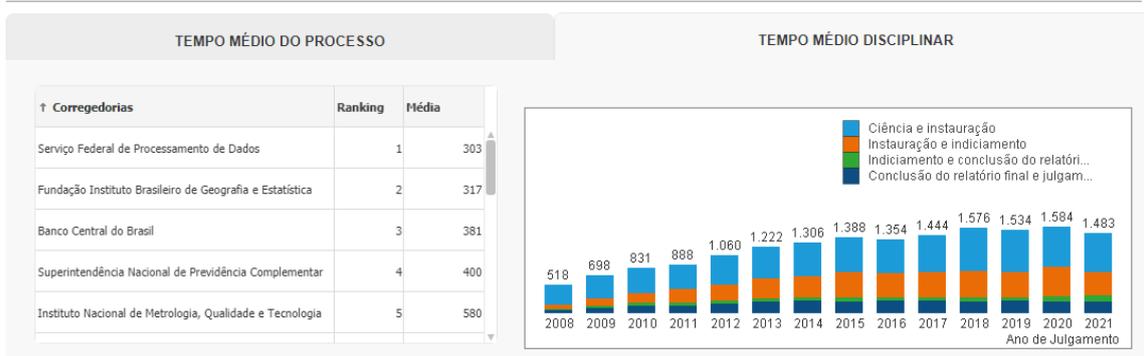
2.1.2 - CGU



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | CGU | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 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 |

2.1.3 - Todo ME

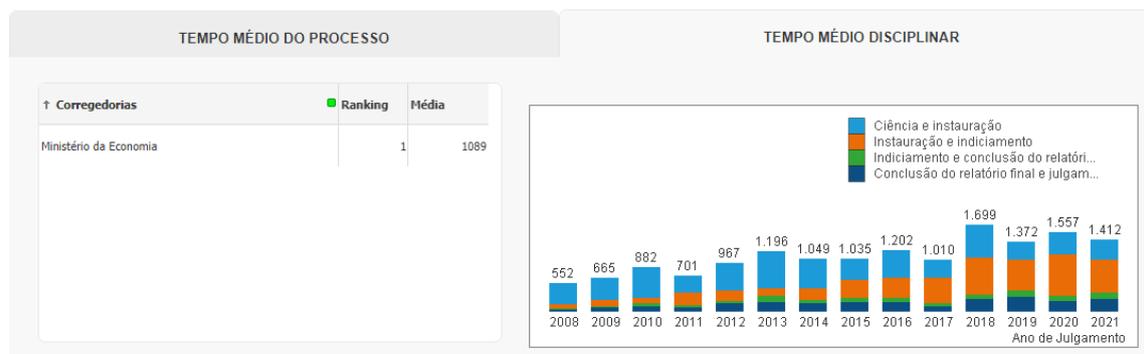
INDICADORES PROCESSUAIS: TEMPO RESULTADO PRESCRIÇÃO **TEMPO MÉDIO DE PROCESSO**



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | Todo ME | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | Média |
| Ciência e instauração | 26,7 | 25,8 | 24,5 | 25,7 |
| Instrução | 16,3 | 15,4 | 17,9 | 16,6 |
| Relatório | 2,8 | 2,4 | 3,1 | 2,8 |
| Julgamento | 6,8 | 7,5 | 7,3 | 7,2 |
| Total | 52,5 | 51,1 | 52,8 | 52,2 |

2.1.4 - Cogor-ME

INDICADORES PROCESSUAIS: TEMPO RESULTADO PRESCRIÇÃO **TEMPO MÉDIO DE PROCESSO**

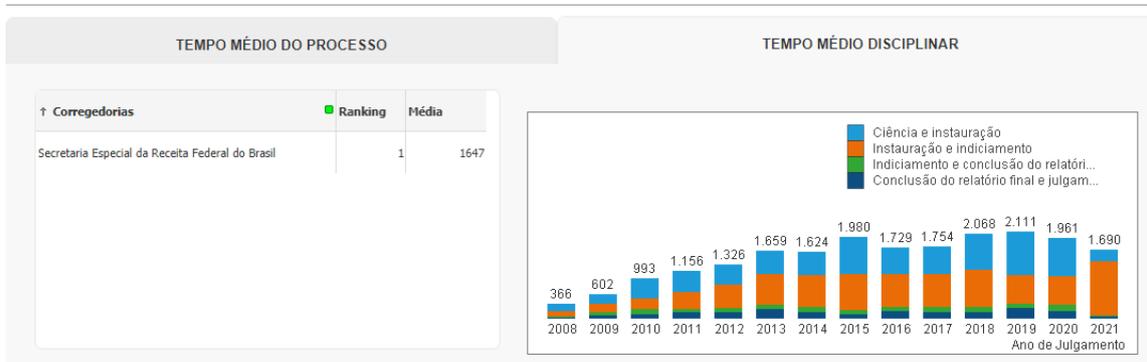


| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | Cogor-ME | | | |
|---|----------|------|------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | Média |
| Ciência e instauração | 21,2 | 11,6 | 14,4 | 15,7 |
| Instrução | 24,2 | 20,6 | 26,9 | 23,9 |

| | | | | |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 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 |

2.1.5 - RFB

INDICADORES PROCESSUAIS: TEMPO RESULTADO PRESCRIÇÃO **TEMPO MÉDIO DE PROCESSO**



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | RFB no Portal * | | | |
|---|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| | 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 |

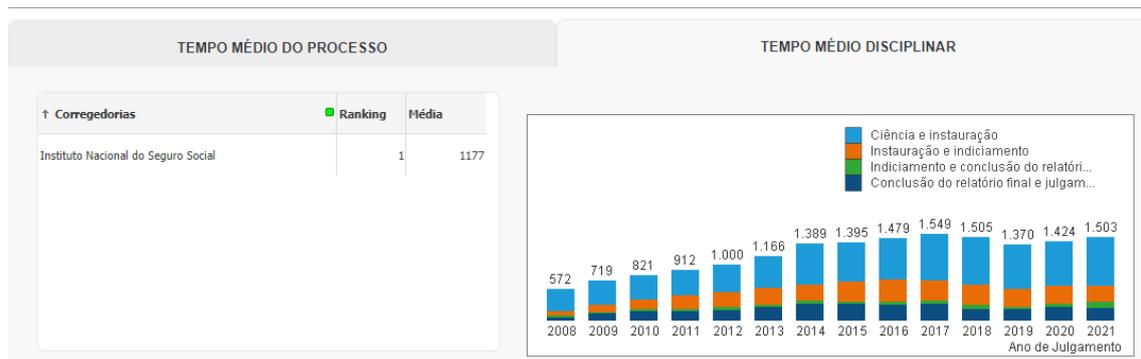
* Dados extraídos do Painel

| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | RFB dados próprios ** | | | |
|---|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | Média |
| Ciência e instauração | 25,6 | 34,9 | 29,1 | 29,9 |
| Instrução até envio para PGFN | 37,1 | 29,2 | 31,0 | 32,4 |
| Julgamento na PGFN | 4,6 | 6,6 | 5,9 | 5,7 |
| Total | 67,5 | 70,8 | 66,1 | 68,1 |

** Dados extraídos dos Relatórios de Desempenho da própria RFB/Coger

2.1.6 - INSS

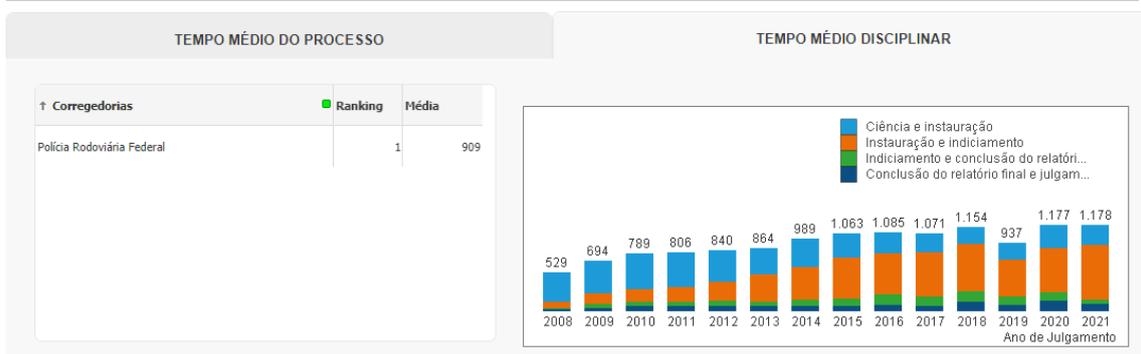
INDICADORES PROCESSUAIS: TEMPO RESULTADO PRESCRIÇÃO **TEMPO MÉDIO DE PROCESSO**



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | INSS | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 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 |

2.1.7 - PRF

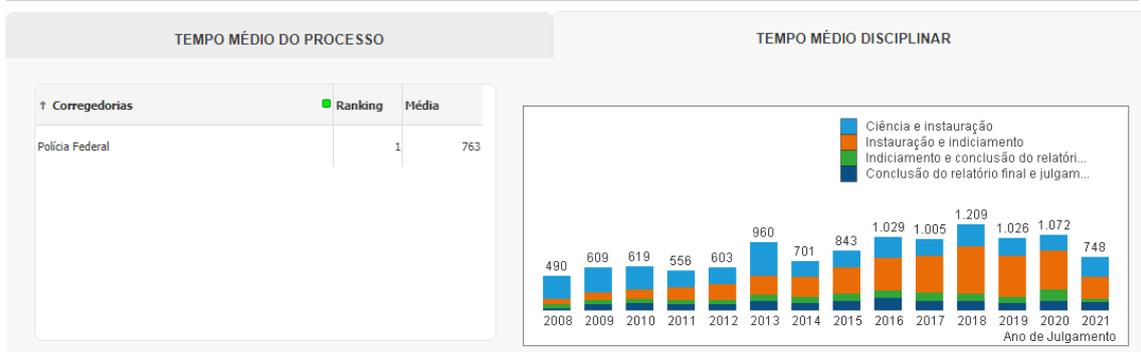
INDICADORES PROCESSUAIS: TEMPO RESULTADO PRESCRIÇÃO **TEMPO MÉDIO DE PROCESSO** ?



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | PRF | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 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 |

2.1.8 - PF

INDICADORES PROCESSUAIS: TEMPO RESULTADO PRESCRIÇÃO **TEMPO MÉDIO DE PROCESSO** ?



| Tempo de PADs em meses entre (ou durante) | PF | | | |
|---|------|------|------|-------------|
| | 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 |

2.2 - Dados Comparativos de Tempo Total Médio de Duração de PADs em Rito Ordinário nas Estruturas Correcionais Analisadas

À vista tão somente dos dados constantes do Painel Correição em Dados entre os anos de 2018 e 2020 para os sistemas correcionais analisados, o tempo total médio de duração de um PAD em rito ordinário, desde a ciência do fato supostamente ilícito até o julgamento, variou desde cerca de três anos, para a PRF e para a PF, até cinco anos e oito meses, para a RFB/Coger, sendo a média global de todo o SisCor de três anos e cinco meses. A média do INSS foi de quatro anos, enquanto na Coger-ME e em todo ME gravitaram em torno de quatro anos e três meses e quatro anos e quatro meses. Abaixo da RFB/Coger, a média mais alta foi da CGU, com cerca de cinco anos e dois meses.

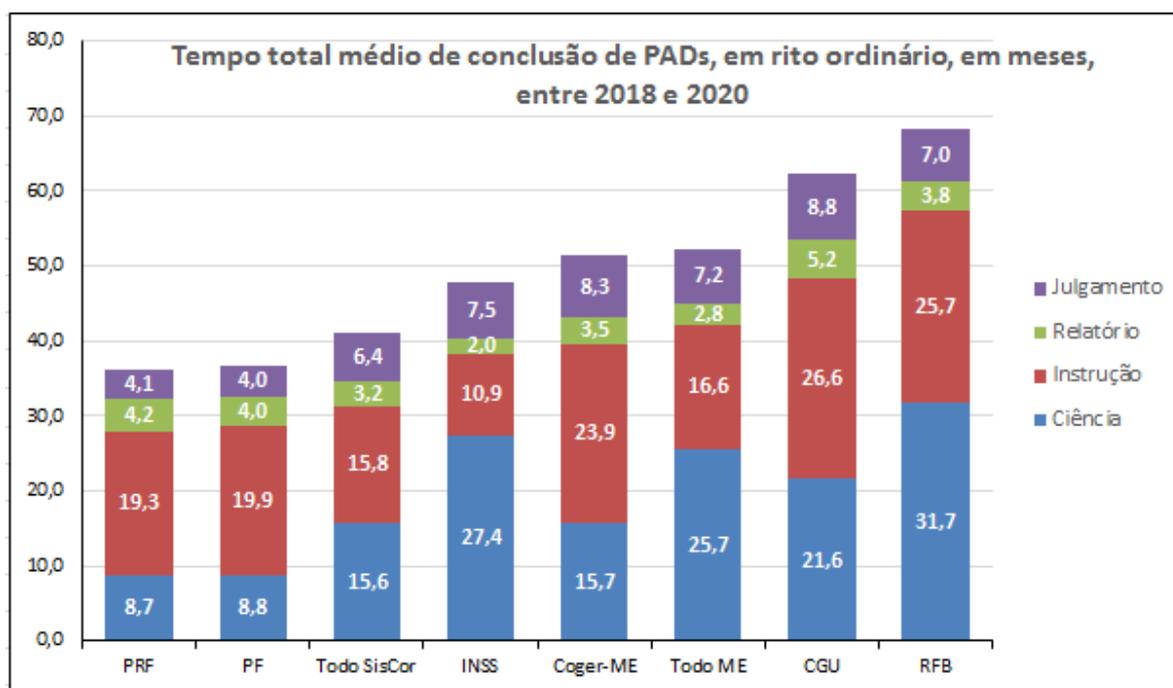
Estes dados seguem abaixo tabelados, em ordem crescente de tempo total médio de duração (em tempos absolutos e em percentual para cada fase), e expostos em forma gráfica.

| PADs em rito ordinário concluídos entre 2018 e 2020 | | | | | |
|---|-----------------------|-----------|-----------|------------|-------------|
| Tempos médios em meses | Ciência e instauração | Instrução | Relatório | Julgamento | Total |
| PRF | 8,7 | 19,3 | 4,2 | 4,1 | 36,3 |
| PF | 8,8 | 19,9 | 4,0 | 4,0 | 36,7 |
| Todo SisCor | 15,6 | 15,8 | 3,2 | 6,4 | 41,0 |
| INSS | 27,4 | 10,9 | 2,0 | 7,5 | 47,8 |
| Coger-ME | 15,7 | 23,9 | 3,5 | 8,3 | 51,4 |
| Todo ME | 25,7 | 16,6 | 2,8 | 7,2 | 52,2 |
| CGU | 21,6 | 26,6 | 5,2 | 8,8 | 62,3 |
| RFB * | 31,7 | 25,7 | 3,8 | 7,0 | 68,2 |

* Foram empregados dados extraídos do Painel

| PADs em rito ordinário concluídos entre 2018 e 2020 | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|------------|-------------|
| Tempos médios em percentuais | Ciência e instauração | Instrução e relatório | Julgamento | Total |
| PRF | 24% | 65% | 11% | 100% |
| PF | 24% | 65% | 11% | 100% |
| Todo SisCor | 38% | 46% | 16% | 100% |
| INSS | 57% | 27% | 16% | 100% |
| Coger-ME | 31% | 53% | 16% | 100% |
| Todo ME | 49% | 37% | 14% | 100% |
| CGU | 35% | 51% | 14% | 100% |
| RFB * | 46% | 43% | 10% | 100% |

* Foram empregados dados extraídos do Painel



Por mais importantes que sejam como referências, estes dados não devem ser tidos como suficientes e bastantes para a análise de uma questão tão complexa como é a duração dos PADs. Muitas outras variáveis impactam nestes valores temporais.

Primeiramente, o SisCor como um todo é integrado por unidades de correição das mais diversas e até díspares realidades, indo desde corregedorias pouco estruturadas e concentradas em discretas e pontuais investigações e apurações de ilícitos de menor gravidade, como deslizes comportamentais, até sistemas correccionais fortemente estruturados e habilitados para o enfrentamento de infrações disciplinares de elevado grau de gravidade e de repulsa social, como os atos de corrupção *lato sensu*, obviamente demandadores de 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, foram selecionadas unidades de correição que se destacam no SisCor não só por possuírem estruturas bem montadas mas também por se vocacionarem a dirigir esforços para o efetivo combate à corrupção - esclareça-se, não porque os respectivos corpos funcionais daqueles órgãos e daquela entidade sejam endemicamente mais contaminados pela mácula de integridade mas sim porque, em geral exercendo múnus públicos de controle e com algum grau de poder de polícia, de acesso a informações privilegiadas e de contato com interesses privados (missões institucionais ligadas a fiscalização, regulação, concessão de benefícios, manutenção da ordem), as atividades que lhes são inerentes propiciam sim uma maior possibilidade de acerto entre agente público e particular.

Ainda assim, mesmo neste seleto grupo de unidades de correição aqui destacadas, há claras diferenças de culturas, praxes, normatizações internas e até de estruturas, que repercutem na duração de seus procedimentos. É de se perceber grandes diferenças, sobretudo quando se analisam os valores relativos em percentuais, na distribuição de tempos médios na fase de admissibilidade e no inquérito administrativo: o INSS parece investir na fase de admissibilidade e consegue concluir a fase contraditória em menos tempo; no outro oposto, a PRF e a PF não investem tanto na fase de admissibilidade e têm a fase contraditória mais demorada; e a RFB/Coger se situa bem ao meio, como o sistema correccional que apresenta tempos médios mais próximos para as duas fases, ambos longos. A fase de

juízo, embora tenha menor impacto no tempo total, também apresenta diferenças: enquanto os julgamentos no âmbito do MJSP parecem gravitar em torno de quatro meses, no âmbito da CGU e do ME (aqui com assessoramento a cargo da PGFN) atingem o dobro, oscilando em torno de oito meses.

E é de se reconhecer uma ressalva em parte atenuadora do aspecto crítico, que, em algum grau, pode justificar os prazos atualmente dilatados dos PADs, notadamente, na RFB/Coger. O crescente investimento na investigação e na apuração de ilícitos patrimoniais significou uma verdadeira mudança no paradigma da atuação correcional, com o qual migrou-se do histórico foco sobre a conduta funcional para a maior atenção no resultado patrimonial irregularmente amealhado com aquela conduta. É comum chegar ao sistema correcional notícia de determinada conduta funcional em tese irregular e daí demarca-se a data de conhecimento do fato supostamente ilícito. Com o avanço da subfase investigativa, não se verificam elementos informativos robustos e relevantes de irregularidade funcional, mas sim de possível enriquecimento ilícito e a subfase investigativa praticamente se reinicia, em novo demarcador temporal do conhecimento deste segundo fato. Mas, 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 tem contra si os elementos informativos de enriquecimento ilícito. Quanto mais o sistema correcional atuar no ilícito de natureza patrimonial - o que ocorre de sobremaneira na RFB/Coger e possivelmente também em certo grau nas demais unidades de correição ora analisadas -, maior a possibilidade desta imperfeição na base de dados.

Acrescente-se também que a CGU, por intermédio da sua CRG, figurando como órgão central do SisCor, possui atribuição legal e regimental para exercer a atividade correcional, não só cumprindo a função de corregedoria interna como também instaurando PCIs e PADs fora de seus limites orgânicos. Mas, uma vez que a atividade correcional da CGU/CRG também engloba a competência avocatória de processos originalmente iniciados no âmbito de qualquer unidade de correição (em que se presume alguma complexidade ou até mesmo má condução inicial), é de se cogitar de que esta especificidade contamine o desempenho temporal do órgão central, uma vez que, nestes casos, o Painel lhe credita todo o tempo decorrido desde a ciência do fato.

2.3 - Dados Comparativos de Prescrições nas Estruturas Correcionais Analisadas

Um outro dado que enriquece a visão apriorística daquelas médias temporais de duração dos processos é a ocorrência de prescrição da punibilidade disciplinar. Este instituto se opera após o decurso de determinado período sem que a Administração concretize a punição do servidor infrator, fazendo então falecer o poder disciplinar estatal. Portanto, a prescrição é um fenômeno fortemente associado à demora procedimental, sobretudo, e de forma mais grave, nas penalidades expulsivas, cujo prazo prescricional é de cinco anos.

Como se sabe, este prazo se impõe em dois momentos: do conhecimento do fato até a instauração do processo disciplinar (ou seja, delimita a fase de admissibilidade); e, somado ao prazo legal de cada rito, da instauração até a publicação da portaria de pessoal punitiva (ou seja, delimita o inquérito administrativo e o julgamento).

O Painel Correição em Dados também fornece indicações sobre ocorrências de prescrição, a partir de 2008, na forma de planilhas detalhadas para cada sistema correcional (inclusive RFB/Coger, que não possui esta informação em seus Relatórios de Desempenho anuais). Aqui, apresentam-se os dados de prescrição primeiramente de forma agregada em

sua ocorrência ainda na fase de admissibilidade, ou seja, antes da instauração do processo disciplinar (todas as ocorrências detectadas se concentraram em sindicâncias patrimoniais), e, após a instauração, por cada pena estatutária prescrita (advertência, suspensão e penas expulsivas), para todos os ritos.

| 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 |
| Todo ME | 3 (sinpa) | 689 | 260 | 22 | 974 |
| Coger-ME | 2 (sinpa) | 81 | 27 | 9 | 119 |
| RFB | 1 (sinpa) | 29 | 21 | 3 | 54 |
| INSS | 0 | 428 | 188 | 10 | 626 |
| PRF | 0 | 245 | 100 | 5 | 350 |
| PF | 0 | 33 | 25 | 10 | 68 |

| Penas expulsivas de 2008 a 2020 | Expulsivas prescritas | Expulsivas aplicadas | % de prescrições |
|---------------------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| RFB | 3 | 623 * | 0,5% |
| INSS | 10 | 1620 | 0,6% |
| Todo ME | 22 | 2564 | 0,9% |
| PRF | 5 | 506 | 1,0% |
| Coger-ME | 9 | 444 | 2,0% |
| Todo SisCor | 150 | 6729 | 2,2% |
| PF | 10 | 384 | 2,6% |
| CGU | 11 | 200 | 5,5% |

* Dado extraído dos Relatórios de Desempenho da própria RFB/Coger (todos os demais dados extraídos do Painel)

2.4 - Penas Expulsivas Aplicadas em PADs a Servidores Estatutários e Reintegrações

O último dado analisado do Painel Correição em Dados é a ocorrência de reintegração administrativa ou judicial das penas expulsivas.

Naturalmente, a imensa maioria dos servidores penalizados de forma expulsiva ingressa com esferas recursais *lato sensu* administrativas (pedidos de reconsideração, recursos hierárquicos e revisões processuais) e judiciais. O percentual de reintegrações definitivas das penas expulsivas é um indicador da qualidade jurídica do trabalho nas unidades de correição. Quanto mais baixo este percentual, maior a aderência que a atividade correcional atinge na própria instância administrativa e sobretudo no Poder Judiciário. Seguem os dados disponíveis no Painel, de 2003 a 2020, considerando apenas as reintegrações definitivas, descartando-se decisões judiciais precárias e liminares.

| Reintegrações de 2003 a 2020 | Reintegrações definitivas | Penas aplicadas | % de reintegrações |
|------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------|
| RFB | 21 * | 775 * | 2,7% |
| INSS | 95 | 2007 | 4,7% |
| Todo ME | 203 | 3254 | 6,2% |
| Coger-ME | 57 | 610 | 9,3% |
| Todo SisCor | 849 | 8414 | 10,1% |

| | | | |
|-----|-----|-----|-------|
| PF | 54 | 432 | 12,5% |
| CGU | 29 | 213 | 13,6% |
| PRF | 106 | 649 | 16,3% |

* Dados extraídos dos Relatórios de Desempenho da própria RFB/Coger (todos os demais dados extraídos do Painel)

A exemplo do que já se fez quando da apresentação do tempo total médio de duração dos PADs, cabe aqui um comentário acerca da peculiaridade da atuação da CGU/CRG que pode impactar em seu percentual elevado de reintegrações. Sendo o órgão central, para onde desaguam casos mais complexos, possivelmente envolvendo agentes públicos de mais forte viés político, não é de se descartar a possibilidade de haver ingerências que transcendam a ação administrativa técnica e jurídica e que favoreçam decisões reintegratórias.

O baixo percentual de reintegrações de penas expulsivas pode ser relacionado, dentre outros fatores, à busca exaustiva dos elementos formadores de convicção e ao forte respeito ao devido processo legal e a todos os demais princípios informadores da processualística disciplinar, refletindo uma alta segurança jurídica dos trabalhos, em forma e em mérito. Em certo grau, pode-se inferir que baixos índices de reintegrações indica o exercício da atividade correcional com destacada cautela e conservadorismo, o que, se de um lado premia com a robustez dos julgamentos expulsivos, de outro lado, pode ter o custo de mitigar a celeridade processual.

É interessante buscar uma ponderação dinâmica entre estes dois critérios (tempo total de duração dos PADs e percentual de reintegrações das penas expulsivas), que, *a priori*, tendem a ser inversamente proporcionais, visando a atuar em um ponto em que as duas variáveis se equilibrem na otimização do desempenho, que é o que aqui se deseja, a sintonia fina entre celeridade processual e segurança jurídica. De pouco adianta uma unidade de correção agir com máximos conservadorismo e cautela a ponto de zerar seu índice de perdas com reintegrações se para isto tiver de estender os processos por longos anos, como também não é interessante atuar de forma precipitada e açodada na condução dos processos e vir a ter um elevado percentual de seus julgamentos anulados administrativa ou judicialmente.

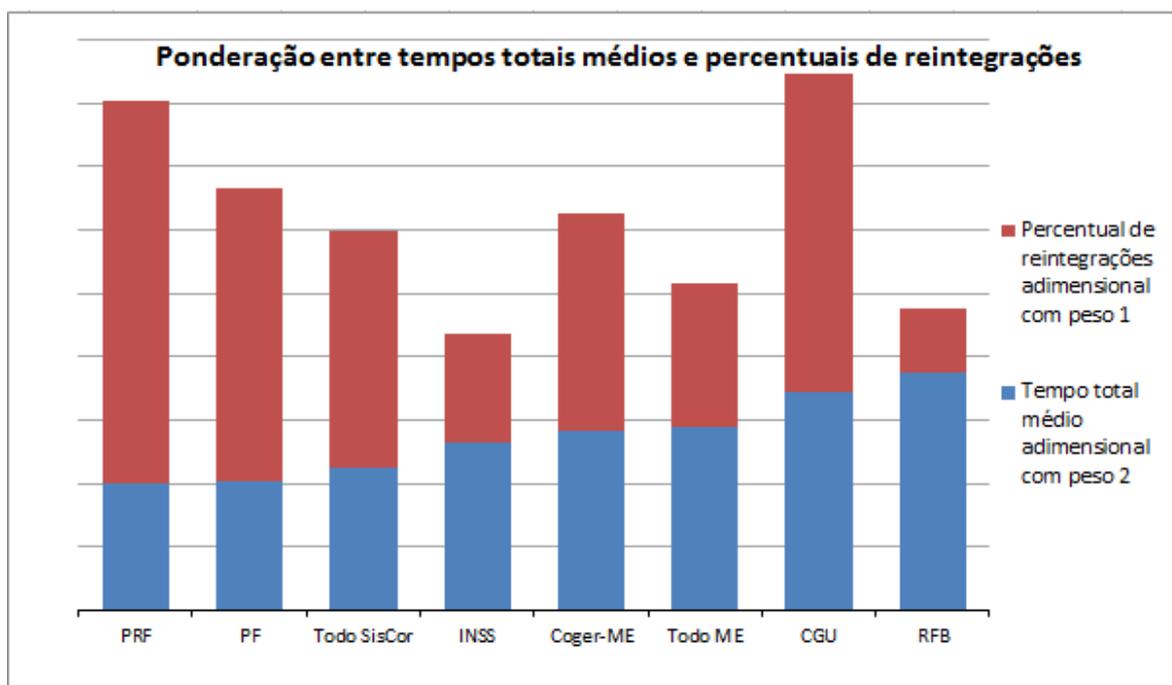
Uma unidade de correção, como a RFB/Coger, por exemplo, que ostenta dados ruins de tempo de duração dos processos e ótimo grau de adesão judicial de suas penas expulsivas, permite a inferência de que possui um pessoal muito bem preparado e capacitado para a condução dos PCIs e dos PADs mas que ainda não despertou para a igualmente premente necessidade de não só fazer bem, mas também de fazer rapidamente.

De forma apenas qualitativa, primeiramente, os dados obtidos de tempo total médio de duração dos PADs e de percentuais de reintegrações foram organizados em gráfico de colunas sobrepostas para cada estrutura correcional aqui considerada, como se estas duas variáveis se somassem, estando a otimização na menor soma destes dois efeitos. Antes, para se ter uma soma minimamente homogênea, fez-se necessário padronizar ambos 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. Em outras palavras, dividindo todos os valores da escala de tempos totais médios obtidos em **2.2** em meses por 36,3 (o menor valor, obtido pela PRF) e dividindo todos os valores da escala acima de percentuais de reintegração por 2,7 (o menor valor, obtido pela RFB), obtiveram-se novas escalas adimensionais e, portanto, passíveis de serem tomadas em conjunto (ou seja, passíveis de serem somadas). Mas, antes da formação gráfica, como a questão temporal aqui é o cerne de todo o trabalho, atribuiu-se um maior peso ao tempo total médio de duração em comparação às reintegrações, multiplicando por dois sua nova escala

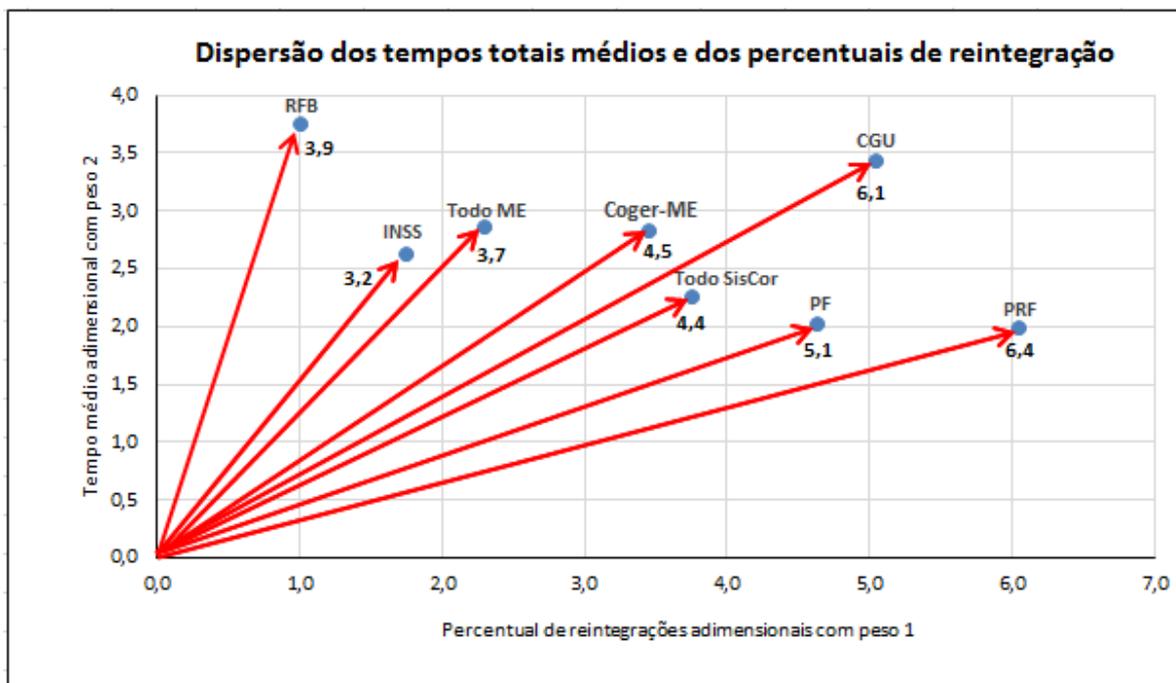
adimensional, tendo se deixado o percentual de reintegrações com peso um. O resultado, meramente qualitativo, pode ser visto na tabela e na gravura abaixo.

| 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) | Percentual de reintegrações | Percentual de reintegrações adimensional com peso 1 (anterior/2,7) |
|--|----------------------------|---|--|-----------------------------|--|
| PRF | 36,3 | 1,0 | 2,0 | 16,3 | 6,0 |
| PF | 36,7 | 1,0 | 2,0 | 12,5 | 4,6 |
| Todo SisCor | 41,0 | 1,1 | 2,3 | 10,1 | 3,7 |
| INSS | 47,8 | 1,3 | 2,6 | 4,7 | 1,7 |
| Coger-ME | 51,4 | 1,4 | 2,8 | 9,3 | 3,4 |
| Todo ME | 52,2 | 1,4 | 2,9 | 6,2 | 2,3 |
| CGU | 62,3 | 1,7 | 3,4 | 13,6 | 5,0 |
| RFB | 68,2 | 1,9 | 3,8 | 2,7 * | 1,0 |

* Dado extraído dos Relatórios de Desempenho da própria RFB/Coger (todos os demais dados extraídos do Painel)

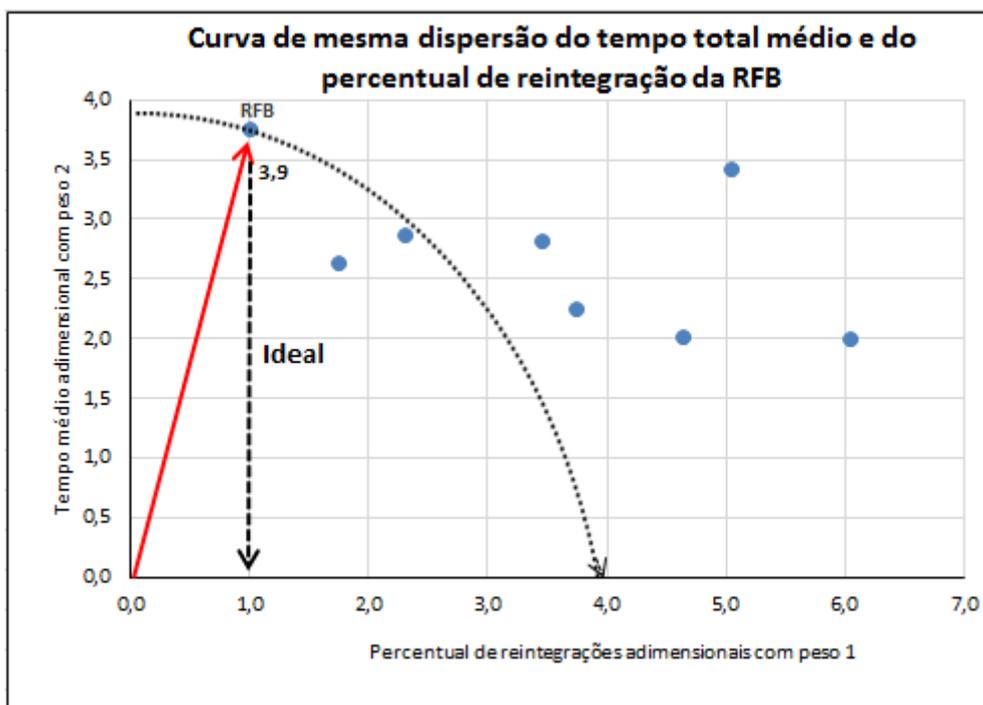


Elaborando-se a construção acima, ao se plotarem os dados de tempo total médio adimensional com peso 2 e de percentual de reintegrações com peso 1, obtém-se uma demonstração gráfica da dispersão destas duas variáveis. Em outras palavras, sendo certo que o objetivo é apresentar menores valores tanto de tempo total médio quanto de percentual de reintegrações, a plotagem deste conjunto de dados coordenados de cada unidade de correção apresenta uma segunda forma de se comparar as performances com que é trabalhado o binômio da celeridade processual e da segurança jurídica. Se o ideal é a obtenção dos valores mínimos para as duas variáveis, quanto mais perto da origem do gráfico (ou seja, da coordenada 0, 0) se encontrar a plotagem de cada unidade de correção, mais próxima da otimização se encontra a sua atuação. Se dos pontos coordenados de cada sistema correcional se traçassem círculos concêntricos na origem (0, 0), os menores valores calculados (e indicados no gráfico abaixo) para os raios destacam melhores performances, enquanto os maiores denunciam piores desempenhos.



Esta percepção mais elaborada da necessidade de otimização do binômio celeridade processual e segurança jurídica, por meio do gráfico, permite inferir, em patamar meramente qualitativo, o quão cara é na atividade correcional a segurança jurídica do trabalho. Mesmo com os poucos dados aqui superficialmente trabalhados, verifica-se o efeito dispersivo mais forte nas unidades de correção com maiores percentuais de reintegração, ratificando o quanto é onerosa para o Estado a invalidação de uma pena expulsiva. Reforça-se, em outras palavras, que o objetivo crucial deste texto, que é de estimular a adoção de rotinas e critérios para melhorar a performance da celeridade processual, não é autossuficiente, pois não pode ser obtido à custa de perda da segurança jurídica.

A visão gráfica abaixo mostra o caminho que, teoricamente, a RFB/Cogem poderia trilhar, diminuindo o tempo total médio, ainda que com alguma perda na segurança jurídica, de forma a manter uma mesma qualidade dinâmica da atuação (mantendo o mesmo raio de 3,9 de dispersão). Mas sabe-se que, na prática, há margem de tempo total médio que se pode buscar diminuir sem necessidade de se mitigar a segurança jurídica, abandonando-se a trilha de quadrante circular, a fim de tentar obter um caminho verticalizado descendente (apenas aumentando a celeridade processual sem prejuízo da segurança jurídica), demarcado como ideal.



As duas construções feitas acima (da ponderação somando tempos totais médios adimensionais com percentuais de reintegrações e da dispersão destas duas variáveis) foram tão somente meras formas figuradas de se manipular dados numéricos, exclusivamente com o fim de sustentar uma argumentação de ordem prática e apenas qualitativa, estando longe de terem sido modelações matemáticas apoiadas em estudos teóricos aprofundados e sérios.

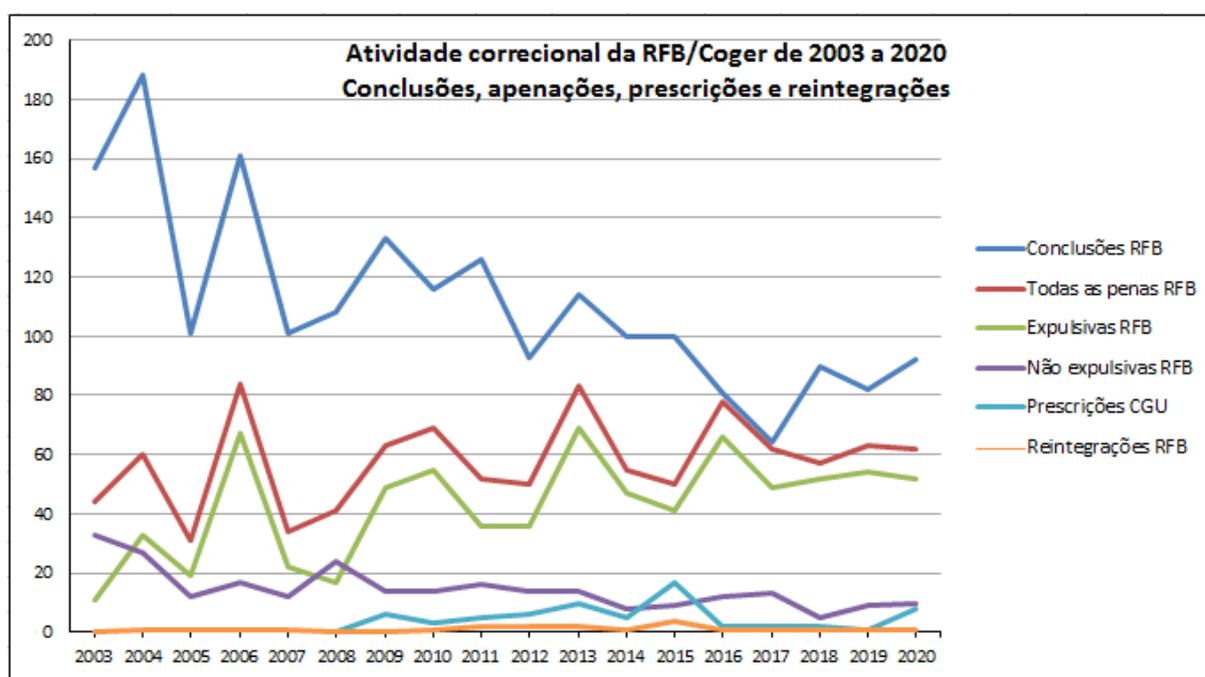
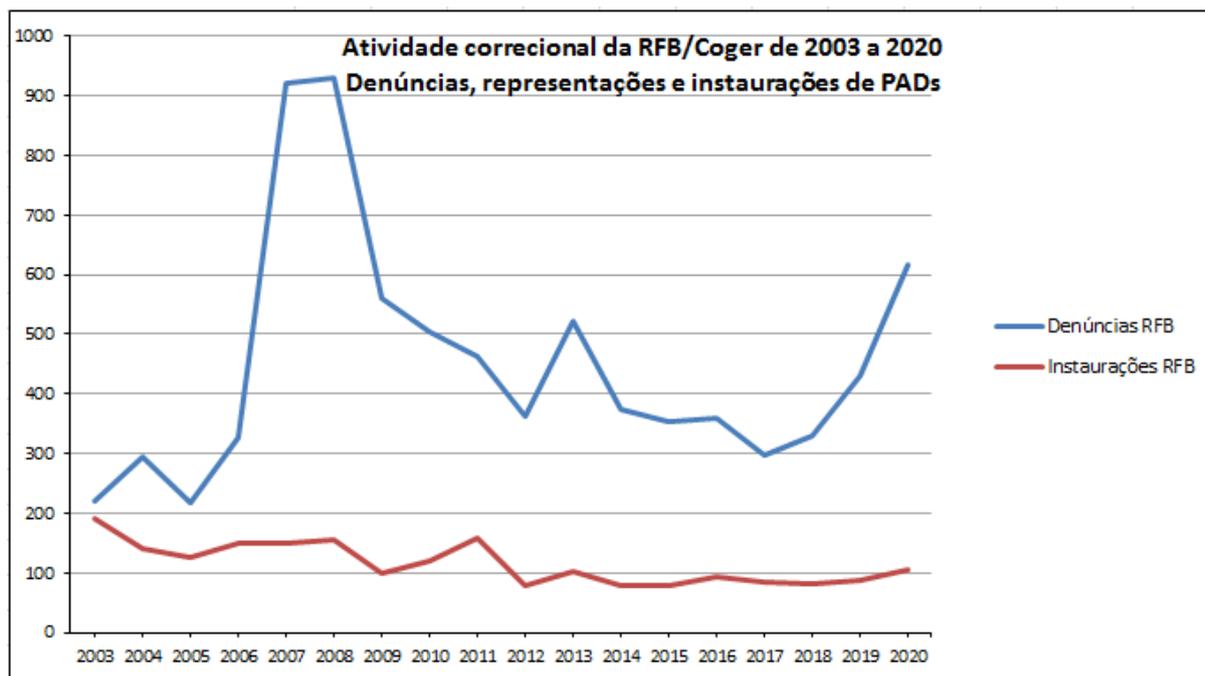
Não obstante, é interessante e bastante elucidativo que ambas as construções sinalizaram resultados praticamente iguais, de diferenças desprezíveis em termos de análise meramente qualitativa, de forma a indicar ser de fato promissor que a unidade de correção diligencie em busca da otimização entre celeridade processual e segurança jurídica.

No discreto universo de dados aqui analisados, os dois gráficos acima exemplificam - com todas as ressalvas das imprecisões e da ausência de objetivo de estabelecer qualquer forma de *ranking* entre unidades de correção - que o INSS possui a melhor performance, harmonizando um razoável desempenho temporal com um bom patamar de segurança jurídica de suas penas expulsivas. Com esta visão dinâmica, o mau desempenho temporal da RFB/Coger, quando harmonizado com o efeito positivo do seu baixo índice de reintegrações, melhora a performance global. Dentro da limitação e da superficialidade da base de dados coletada, demonstra-se que, na visão dinâmica entre celeridade processual e segurança jurídica, os primeiros resultados muito bons da PRF e da PF em termos de tempo médio total de duração não justificam os altos índices de reintegrações observados. E, conforme já exposto acima, novamente aqui se verifica a repercussão sobre o desempenho da CGU em razão do fato de parte da atuação da CGU/CRG incluir a avocação de processos já em curso nos órgãos ou nas entidades de origem.

Estes rápidos, superficiais e despreziosos tratamentos numéricos dos dados de tempo total médio de duração e de percentual de reintegrações deixam desde já a percepção de que sistemas correcionais com extensa duração de seus PADs e com baixíssimo grau de reversão de suas penas expulsivas talvez possam atuar, de forma criteriosa, racional e equilibrada, na liberação de uma parcela de rigor formal com que conduzem seus processos, à vista de reduzir seu tempo, ainda que ao custo de aumentar liminarmente seu índice de perda.

2.5 - Síntese da Estatística dos Dados da Atividade Correcional da RFB/Coger

Com base nos dados acima apresentados e acrescentando-se informações sobre quantitativos de denúncias e representações recebidas e de processos disciplinares instaurados (até aqui não mencionados), aproveita-se para deixar uma síntese da atividade correcional na RFB/Coger em face de servidores estatutários, entre 2003 e 2020. Dos dados sintetizados abaixo, apenas as informações acerca de prescrição advieram do Portal Correição em Dados, tendo vindo todos os demais dos Relatórios de Desempenho anuais da RFB/Coger. A série completa segue no Anexo II.



Há uma nítida melhora no desempenho como um todo do sistema correcional da RFB tomado uma década depois, a partir de 2013, reflexo dos crescentes esforços no

aprimoramento da fase de admissibilidade e do foco da instauração de processos disciplinares voltados para ilícitos graves.

Os dados seguem sintetizados na tabela abaixo:

| Estatísticas globais da atividade correcional na RFB | Total entre 2003 e 2020 | Total entre 2013 e 2020 |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Representações e denúncias | 8078 | 3282 |
| Processos instaurados | 2071 | 706 |
| Processos concluídos | 2007 | 723 |
| Todas as penas aplicadas | 1038 | 510 |
| Penas expulsivas aplicadas | 775 | 430 |
| Penas não expulsivas aplicadas | 263 | 80 |
| Prescrições * | 54 | 47 |
| Reintegrações | 21 | 12 |

* Dados extraídos do Painel (todos os demais dados extraídos dos Relatórios de Desempenho da própria RFB/Coger)

| Estatísticas globais da atividade correcional na RFB | % entre 2003 e 2020 | % entre 2013 e 2020 |
|---|----------------------------|----------------------------|
| % processos instaurados/representações e denúncias | 25,6 | 21,5 |
| % todas as penas aplicadas/processos concluídos | 51,7 | 70,5 |
| % penas não expulsivas/todas as penas aplicadas | 25,3 | 15,7 |
| % penas expulsivas/todas as penas aplicadas | 74,7 | 84,3 |
| % prescrições/todas as penas aplicadas | 6,8 | 6,3 |
| % reintegrações/penas expulsivas aplicadas | 2,7 | 2,8 |

Se o juízo de admissibilidade na RFB/Coger já passava por esforço de seletividade e de gravidade desde 2003, com a média de 75% das ocorrências tendo sido arquivadas, este percentual se aprimorou ainda mais quando se foca no período de 2013 a 2020, em que, a cada dez ocorrências recebidas, em média, somente duas se transformaram em processo disciplinar, tendo sido oito arquivadas.

Este ajuste no juízo de admissibilidade claramente se fez refletir na eficácia da atividade disciplinar em sentido mais estrito, com o processo disciplinar instaurado. Após as ocorrências de menor relevância ou de pouca plausibilidade probatória já terem sido arquivadas na fase de admissibilidade, nos últimos anos, sete de cada dez processos instaurados concretizaram responsabilização funcional do servidor e, destas penas aplicadas, mais de 80% foram expulsivas, demonstrando o foco no combate à corrupção, sem alteração relevante em termos de prescrições e de reintegrações.

3 - Inferências Empíricas e Teóricas de Possíveis Causas da Demora dos Processos

Introduzido o tema de estudo e apresentada a base de dados consultada, passa-se a identificar os fatores que podem causar o excessivo tempo de duração dos processos, desde o conhecimento do fato supostamente ilícito até a punição do infrator.

A questão da demora dos processos é tão latente que, mesmo sem aprofundar em pesquisas, à vista tão somente da percepção analítica e da experiência profissional de qualquer servidor que atue na área, é possível elencar, empiricamente, alguns possíveis motivos.

Primeiramente, embora não se vislumbrem soluções, apenas por apego à exaustão do tema, podem ser citadas causas estruturais que, se por um lado, não são as únicas e nem mesmo as principais a afetarem a celeridade processual, de outro lado, se encontram diuturnamente atuando no problema de forma indistinta em todo SisCor.

De imediato, é de se criticar que a atividade correcional não possui, em lei, o mesmo respaldo das instâncias processuais judiciais civil e penal. A Lei nº 8.112, de 1990, editada há mais de três décadas, prossegue, nos Títulos que definem o regime e o processo disciplinar, praticamente inalterada e, conseqüentemente, defasada e desatualizada frente aos Códigos processuais judiciais (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal - CPP, e Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil - CPC). Excluindo a inovação do rito sumário e pontuais alterações, o legislador ordinário jamais se dedicou a suprir a Administração com um melhor, mais robusto, eficaz e moderno diploma legal. Somada ao fato de que, cultural e juridicamente, as autoridades e os agentes administrativos não possuem a mesma coercitividade que o membro do Poder Judiciário possui, a inércia legislativa não contempla a atividade correcional com maior aparato instrumental e sancionador para impor às defesas comparecimento e participação no curso do processo e para inibir estratégias procrastinadoras por vezes até desleais com que, sobretudo nos casos mais graves, limitam sua dialética processual com a Administração, impedindo, de forma quase impune, o regular andamento processual - a despeito de o combate à improbidade administrativa, como exemplo bastante figurativo, ter relevância constitucional.

As lacunas da Lei nº 8.112, de 1990, no que concerne à processualística disciplinar, levaram à frequente integração com normas e princípios específicos da instância penal, carreando ao PAD um rigor instrumental e probatório e uma cautela defensivista maiores do que se poderia extrair da literalidade do Estatuto e dos princípios reitores do PAD, destacando-se o apego a formalidades e a garantismos que mitigam o princípio do formalismo moderado.

Infelizmente, em um contexto em que crescentemente se verifica o oposto (delimitações legais dos poderes e competências de órgãos de controle), não há como pautar nenhum trabalho sério na área correcional alimentando mínima expectativa de melhora ou de evolução deste quadro legislativo e até mesmo cultural.

Em segundo lugar, mencione-se a histórica carência de pessoal que se abate sobre o serviço público. A despeito da extrema qualificação e do elevado grau de comprometimento do quadro funcional - destacadamente de parte de quem atua nesta área sensível -, sem dúvida, a renovação de pessoal e o aporte novos servidores, além de oxigenar a Administração, propiciaria uma distribuição mais razoável de tarefas.

Não se questiona que o servidor da RFB/Coger - que atua, em média, em nove PCIs ou em seis PADs simultaneamente -, melhor processaria seus feitos, com maior celeridade, se

tivesse uma menor carga. A propósito, aqui se convence que, embora se saiba que, a rigor, alguns PCIs podem ser conduzidos por apenas um servidor (análise preliminar e sindicância investigativa), além de não ser esta a praxe na RFB/Coger (onde se designa comissão em geral de dois ou, excepcionalmente, até de três servidores), também por simplificação de redação, sempre se fez menção neste texto apenas à comissão investigativa, a se somar à inequívoca menção exclusiva à comissão de inquérito no PAD, de forma que a referência em geral para o ente condutor de PCI e de PAD se concentrou em comissão.

Da mesma forma como na inércia legislativa, também não soa produtora tentar trabalhar com qualquer cenário otimista neste segundo fator. Não há expectativa de reversão deste quadro; ao contrário, é mais factível prever seu agravamento, com as vacâncias a ocorrerem naturalmente com o tempo, sem reposição de pessoal. E, neste contexto, com exceção da CGU, a atividade correcional não é a atividade-fim dos demais órgãos e entidades, sendo ainda mais difícil, em uma escala de prioridades, que suas unidades de correição tenham suas forças de trabalho reforçadas ou sequer recompostas.

Assim, estes dois fatores estruturais da longa demora dos processos se tornam sistêmicos e foram aqui apresentados apenas como um pano de fundo, sobre o qual devem ser travados os debates mais efetivos acerca de causas e de possíveis soluções com viabilidade de implantação. Em outras palavras, antecipar os dois componentes e o reconhecimento de que suas soluções transcendem as competências das autoridades administrativas correcionais também significa que não mais serão alegados e ponderados no decorrer deste trabalho, pois não haveria nenhum estímulo ou senso prático em prosseguir nesta discussão.

Aproximando então da realidade cotidiana da atuação correcional, ainda com base apenas na percepção empírica e ao mesmo tempo teórico-conceitual do fenômeno da demora, podem ser apresentados, de forma sucinta, diversos possíveis motivos para o longo tempo que se passa desde o conhecimento do fato supostamente ilícito até a punição do infrator. Enquanto alguns destes fatores são inerentes a apenas uma natureza específica de rito (somente se manifestam em PCIs ou em PADs), alguns outros podem ocorrer em ambas as fases. Também, alguns destes motivos são da responsabilidade das autoridades competentes para instaurar PCIs e PADs e outros decorrem da atuação das comissões que conduzem estes ritos.

Antes, é de se reconhecer a complexidade dos temas com que se depara o sistema correcional da RFB. O órgão como um todo executa uma diversidade de macroprocessos de trabalho de elaborada natureza técnica, amparada uma extensa gama de sistemas informatizados internos específicos e ao emprego de uma das mais vastas bases de dados de pessoas físicas e jurídicas da Administração Pública. Para o desempenho deste múnus, a RFB conta com um corpo técnico extremamente qualificado e preparado, o que, infelizmente, se reflete de forma proporcional nas estratégias de quem opta pela conduta corrupta, tanto para a prática da ilicitude em si quanto para sua ocultação. Ademais, todo este contexto é regido por extensa e complexa legislação e por nuances práticas e até mesmo por lacunas normativas e institucionais que o servidor objeto da ação correcional conhece muito melhor que o integrante das comissões. Então, o cenário onde se desenvolvem e transcorrem a subfase investigativa e a dialética contraditória do PAD não é propício à fácil obtenção das provas e, conseqüentemente, à celeridade processual.

E cabe acrescentar ainda mais uma peculiaridade. Conforme mencionado em **2.2**, com a mudança de paradigma da atuação da RFB/Coger, ocorrida a partir de 2006, passando-se a investir mais fortemente na repressão aos ilícitos de natureza patrimonial, agregou-se mais

uma dificuldade, pois esta espécie de processo comporta uma complexidade ainda maior, com impacto na celeridade.

As autoridades instauradoras e os gestores em geral da unidade de correição podem dar causa à indevida demora processual, de forma direta, quando não se estruturam e não se organizam a fim de poderem distribuir de forma ágil, equilibrada e razoável os novos casos às comissões, o que acarreta PCIs e PADs em longa espera para serem distribuídos e desequilíbrio no emprego da força de trabalho. Também atuam negativamente na celeridade processual, de forma indireta, quando não atentam para o necessário perfil técnico dos membros das comissões, quando os substituem por diversas vezes no curso do processo e quando não exercem rígido controle de dedicação, planejamento, produtividade e uniformização técnica das comissões.

Um fator de forte impacto temporal, tanto em PCIs quanto sobretudo já nos PADs, é a existência de inquérito policial ou ação penal de interesse do sistema correcional e, não havendo desde o início o compartilhamento judicialmente autorizado, a consequente necessidade de solicitá-lo ao juízo e aguardar o deferimento. Em linha similar, especificamente em casos de ilícito de natureza patrimonial, também preocupa a necessidade de pedido de afastamento do sigilo bancário. Aliás, toda espécie de judicialização da instância administrativa deve ser evitada, se possível.

Nos processos advindos de operações conjuntas, de um lado, há um ganho nos poderes investigativos que os órgãos externos (Poder Judiciário, Ministério Público Federal - MPF e PF) possuem e que a Administração, o sistema correcional, as comissões e seus integrantes não detêm (como, por exemplo, afastamento de sigilos bancário, telefônico, informático e telemático e execução de mandados de busca e apreensão), mas há o problema de se perder a gerência e o protagonismo do andamento dos trabalhos, ficando por vezes dependente das agendas e prioridades daqueles parceiros institucionais. Além disto, nestes processos, caracterizados por já se iniciarem desde a subfase investigativa com grande quantidade de documentos apreendidos e de arquivos de áudio ou de transcrições de interceptações telefônica, informática ou telemática e por terem paralelismo com inquérito policial ou ação penal simultânea, é comum as defesas tentarem postergar o andamento da instância administrativa ou até mesmo pedirem sua suspensão, atribuindo-lhe uma relevância secundária e acessória, com alegações de dependência de alguma intercorrência específica da instância criminal. Revela-se importante haver provas da materialidade e da autoria produzidas administrativamente, de forma que o processo disciplinar não dependa da higidez das provas trazidas da instância criminal.

Inegavelmente, há também efeitos danosos na celeridade processual advindos exclusivamente da forma de atuar da comissão designada para condução de PCI e sobretudo de PAD. A ausência de um claro e prévio planejamento objetivo de trabalho, fixando desde o início o que é preciso investigar ou apurar para se chegar ao resultado conclusivo do processo; a dispersão do foco de trabalho, tentando abranger um conjunto fático ou um espectro temporal desnecessária e improdutivamente extenso; a ausência de racional e eficiente divisão de tarefas entre os integrantes, em geral membros simultaneamente de diversos colegiados (alguns fixos e outros não), acarretando sobrecarga de uns e conseqüentemente longos períodos improdutivos em determinados PCIs ou PADs.

Cabe enfatizar que, na busca de qualquer materialidade, costuma acarretar longa demora o espectro fático amplo demais para análise da conduta funcional do servidor e, na mesma linha, em especial nos casos patrimoniais, tem o mesmo efeito negativo o período

temporal muito extenso, sobretudo quando se retroage excessivamente nos anos investigados ou apurados.

Ainda a cargo da comissão, cabe menção à prática de enviar ofício de solicitação nas hipóteses em que deve ser empregada intimação com prazo e à postura por demais tolerante ao fornecer prazos e prorrogações a investigado ou a acusado e a terceiros intimados e ao deferir pedidos impertinentes ou protelatórios, em geral causada por insegurança para não ser objeto de alegação de nulidade. Nesta linha, tendem a ser demorados PCIs e PADs em que se faz necessário oficiar órgãos ou entidades públicas ou intimar concessionárias de serviços públicos, cartórios e pessoas jurídicas do ramo imobiliário.

Outro fator também que repercute muito negativamente na celeridade processual, raramente presente nos PCIs mas razoavelmente frequente nos PADs, é a instauração de incidente de sanidade mental. A rigor, não só esta prova médico-pericial mas sim toda prova de natureza pericial e, em sentido lato, toda prova cuja feitura sai do controle da comissão e que tem sua realização dependente de agente externo (e aí se incluem com destaque perícias imobiliárias e pedidos de apurações especiais ao Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro), pode causar indesejada demora.

Embora não seja o perfil predominante, também não se pode deixar de mencionar que, eventualmente, a demora se dá por ausência de diligência de parte da comissão investigativa ou da comissão de inquérito, permitindo longos períodos sem realização de nenhum ato processual.

Já mais especificamente no PAD, as comissões de inquérito também têm bastante dificuldade para lidar com estratégias de defesas que abandonam a discussão de mérito e que buscam tão somente impedir o andamento processual, com repetitivas, reiteradas e contínuas petições dirigidas ao colegiado, à autoridade instauradora e ao Poder Judiciário, somadas ainda à postura absenteísta de ocultação e de criação de todo tipo de obstáculo para receber os necessários atos de comunicação processual, de atender intimações e de comparecer nos atos de presença obrigatória ou de realizar exercícios indispensáveis de ampla defesa e de contraditório, como prestar interrogatório e apresentar peça escrita de defesa, com maiores dificuldades ainda quando o acusado é inativo ou ex-servidor.

À vista deste conhecimento empírico e teórico, é de se reconhecer que o tema e a autocrítica da demora excessiva dos PADs são antigos. Há mais de uma década, por várias vezes, o debate veio à tona, nos mais diversos foros, internos e sistêmicos. Relembre-se que, em agosto de 2007, no II Seminário Nacional da Coger, comemorativo de seus dez anos de criação, o problema do longo tempo de duração dos PADs já causava incômodo e o assunto foi tratado em uma de suas palestras, com uma abordagem ainda bastante incipiente e superficial, em tom apenas teórico e propositivo.

Ao mesmo tempo, incessantemente, a Administração vem se esforçando, dentro do que é possível, para suprir as autoridades instauradoras e as comissões com maior ferramental de apoio para o célere desenvolvimento dos trabalhos e, em contrapartida, também vem subindo o tom da cobrança gerencial para que se alcance a redução do tempo total médio de duração dos processos. No entanto, em sentido inverso e inesperado, o que se verifica, conforme mencionado em **2.1**, é uma tendência crescente no tempo decorrido desde o conhecimento do fato até a punição do infrator, não só especificamente na RFB/Coger mas também nas outras unidades de correição analisadas e em todo SisCor.

Esta percepção exigiu que se adotasse, talvez de forma definitiva, uma abordagem mais incisiva, realista e autocrítica do tema, visto que os esforços sistemicamente despendidos

em mais de uma década têm sido em vão, inobstante a qualidade e o comprometimento da força de trabalho, tanto gerencial quanto executivo, das unidades de correção - em especial da RFB/Coger, onde se reconhece a baixa efetividade de todas as tentativas de melhorar este que é o ponto mais frágil e crítico da avaliação do desempenho institucional.

4 - Identificação Concreta e Prática de Efetivas Causas da Demora dos Processos

Na sequência do relato acima, em derradeira iniciativa de tentar mapear e modelar por completo o problema, o presente trabalho buscou uma inédita análise real e concreta de PADs transcorridos na RFB/Coger. A base de dados interna, já mencionada em **2.1**, que redundou nas estatísticas de tempo total médio de duração de cerca de 68,1 meses (desde a ciência do fato até a publicação da portaria de pessoal pelo Ministro de Estado) compunha-se do conjunto de 140 PADs concluídos entre os anos de 2018 e 2020 com efetiva aplicação de penas expulsivas (demissão e cassação de aposentadoria).

Todos estes PADs foram organizados em ordem decrescente de tempo total de duração em uma planilha, na qual foram incluídas colunas referentes aos incidentes acarretadores de demora, seja na fase de admissibilidade, seja na fase contraditória.

Reconhece-se que, dentre os incidentes avaliados, alguns carregam uma parcela de subjetividade na apreciação de se ocorreram ou não em determinado PCI ou PAD. Dentre estas apreciações mais subjetivas, se destacam: se a subfase investigativa foi detalhada ou não, ou seja, se trouxe aos autos um conjunto considerável de elementos necessários à apuração (no que se inclui cálculo da situação patrimonial) ou se tais tarefas foram deixadas para a comissão de inquérito; se houve longos períodos sem atos ou com poucos atos (períodos próximos ou que até extrapolam o prazo de uma portaria de pessoal de designação, de prorrogação ou de recondução); se a comissão concedeu prazos originais e prorrogados em quantidade de dias superior à previsão legal de cinco dias (mesmo se reconhecendo que, diante da complexidade dos processos e dos objetos das intimações, este prazo em geral se revela exíguo na prática, optou-se por empregar aqui o marco legal); se a comissão teve postura exageradamente cautelosa, não indeferindo petições impertinentes ou protelatórias da defesa; e se a defesa se portou no PAD com baixo grau de lealdade processual, utilizando-se de estratégias para impedir o regular andamento (se evadindo, se omitindo, se ocultando, criando dificuldades para recebimento de atos de comunicação, utilizando repetidamente alegações e petições impertinentes ou protelatórias).

E há outros incidentes cuja avaliação é mais simples, meramente objetiva, sem comportar subjetividade na apreciação de se ocorreram ou não em determinado PCI ou PAD. Dentre estas apreciações mais objetivas, se destacam: se, recebida uma notícia de suposta irregularidade, a autoridade instauradora demorou mais de um mês para deflagrar a instauração de PCI; se, encerradas as subfases investigativa e analítica da fase de admissibilidade, já havendo parecer de admissibilidade propondo a instauração de PAD, a autoridade instauradora demorou a fazê-lo por mais de um mês; se houve afastamento judicial de sigilo bancário; se houve demanda ao Serpro; se houve prova pericial; se houve incidente de sanidade mental; se o espectro apuratório se estendeu a mais de três anos em ilícito patrimonial ou a mais de um ano em ilícito funcional de natureza continuada; se houve defesa técnica desde o início do inquérito administrativo, patrocinada por advogado; se a comissão, espontaneamente, ofertou à defesa a oportunidade de peticionar por mais provas, depois de já considerar a instrução satisfatória a ponto de vislumbrar interrogar o acusado; se houve declaração de revelia e necessidade de designação de defensor dativo; e se a comissão elaborou peças exageradamente longas na indiciação e no relatório (superiores, respectivamente, a 50 e 100 folhas).

Na sequência, iniciou-se análise detalhada de cada processo, folha a folha, ato a ato, e de forma técnica e impessoal, com o objetivo de se identificar, na prática, as presenças daqueles incidentes. Uma vez identificado determinado incidente em um PAD, em sua linha

esta ocorrência foi registrada na respectiva coluna, a fim de se obter uma visão dinâmica da frequência de ocorrência de cada fator prejudicial à celeridade naqueles processos analisados.

Em acréscimo, para se preservar a memória mais elaborada da análise, todo o transcurso do processo foi sinteticamente relatado, com destaque para aqueles incidentes, em um arquivo único de texto, na mesma sequência da ordem cronológica decrescente dos PADs tabelados.

Primeiramente, para fim de comparação, convém deixar aqui os resultados quando se havia analisado 35, 70 e 105 PADs, ou seja, exatamente 25%, 50% e 75% do universo total. Naqueles três quartis dos PADs mais demorados, os fatores impactantes do longo tempo desde o conhecimento do fato até a publicação da portaria de pessoal punitiva foram identificados com a seguinte distribuição:

| Incidentes possíveis de causar demora nos 35 primeiros PADs (equivalentes a 25% do universo de 140) | Quantidade de PADs | % de PADs |
|--|---------------------------|------------------|
| Subfase investigativa detalhada | 32 | 91% |
| Prazos superiores a 5 dias para intimações no PCI | 26 | 74% |
| Longos períodos sem atos no PCI | 26 | 74% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PCI | 7 | 20% |
| Outras judicializações no PCI | 0 | 0% |
| Demanda ao Serpro no PCI | 0 | 0% |
| Perícia no PCI | 2 | 6% |
| Longos períodos sem ato da autoridade instauradora | 26 | 74% |
| Foco temporal de apuração patrimonial superior a 3 anos | 23 em 27 | 86% |
| Foco temporal de apuração funcional superior a 1 ano | 7 em 8 | 87% |
| Instrução probatória acompanhada por procurador | 29 | 83% |
| Prazos superiores a 5 dias para atos de instrução | 35 | 100% |
| Longos períodos sem atos no PAD | 33 | 94% |
| Deferimento de petições impertinentes | 9 | 26% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PAD | 6 | 17% |
| Outras judicializações no PAD | 0 | 0% |
| 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 | 23 | 66% |
| Oferta de provas antes do interrogatório | 12 | 34% |
| Indiciação com mais de 50 folhas | 2 | 6% |
| Revelia e defesa dativa | 5 | 14% |
| Relatório com mais de 100 folhas | 6 | 17% |

| Incidentes possíveis de causar demora nos 70 primeiros PADs (equivalentes a 50% do universo de 140) | Quantidade de PADs | % de PADs |
|--|---------------------------|------------------|
| Subfase investigativa detalhada | 62 | 89% |
| Prazos superiores a 5 dias para intimações no PCI | 36 | 51% |
| Longos períodos sem atos no PCI | 38 | 54% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PCI | 7 | 10% |
| Outras judicializações no PCI | 1 | 1% |
| Demanda ao Serpro no PCI | 0 | 0% |

| | | |
|---|----------|-----|
| Perícia no PCI | 2 | 3% |
| Longos períodos sem ato da autoridade instauradora | 52 | 74% |
| Foco temporal de apuração patrimonial superior a 3 anos | 32 em 36 | 89% |
| Foco temporal de apuração funcional superior a 1 ano | 19 em 34 | 56% |
| Instrução probatória acompanhada por procurador | 62 | 89% |
| Prazos superiores a 5 dias para atos de instrução | 65 | 93% |
| Longos períodos sem atos no PAD | 65 | 93% |
| Deferimento de petições impertinentes | 10 | 14% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PAD | 7 | 10% |
| Outras judicializações no PAD | 0 | 0% |
| Incidente de sanidade mental | 6 | 9% |
| Demanda ao Serpro no PAD | 6 | 9% |
| Perícia no PAD | 4 | 6% |
| Conduta evasiva e omissiva por parte da defesa | 34 | 49% |
| Oferta de provas antes do interrogatório | 28 | 40% |
| Indiciação com mais de 50 folhas | 2 | 3% |
| Revelia e defesa dativa | 15 | 21% |
| Relatório com mais de 100 folhas | 9 | 13% |

| Incidentes possíveis de causar demora nos 105 primeiros PADs (equivalentes a 75% do universo de 140) | Quantidade de PADs | % de PADs |
|---|---------------------------|------------------|
| Subfase investigativa detalhada | 93 | 89% |
| Prazos superiores a 5 dias para intimações no PCI | 49 | 47% |
| Longos períodos sem atos no PCI | 44 | 42% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PCI | 7 | 7% |
| Outras judicializações no PCI | 1 | 1% |
| Demanda ao Serpro no PCI | 0 | 0% |
| Perícia no PCI | 2 | 2% |
| Longos períodos sem ato da autoridade instauradora | 76 | 72% |
| Foco temporal de apuração patrimonial superior a 3 anos | 37 em 44 | 84% |
| Foco temporal de apuração funcional superior a 1 ano | 30 em 61 | 49% |
| Instrução probatória acompanhada por procurador | 83 | 79% |
| Prazos superiores a 5 dias para atos de instrução | 89 | 85% |
| Longos períodos sem atos no PAD | 89 | 85% |
| Deferimento de petições impertinentes | 14 | 13% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PAD | 8 | 8% |
| Outras judicializações no PAD | 0 | 0% |
| Incidente de sanidade mental | 6 | 6% |
| Demanda ao Serpro no PAD | 7 | 7% |
| Perícia no PAD | 6 | 6% |
| Conduta evasiva e omissiva por parte da defesa | 39 | 37% |
| Oferta de provas antes do interrogatório | 44 | 42% |
| Indiciação com mais de 50 folhas | 2 | 2% |
| Revelia e defesa dativa | 25 | 24% |
| Relatório com mais de 100 folhas | 9 | 9% |

Preservado este registro referencial, a análise individualizada e concreta dos PADs expulsivos da RFB/Coger no triênio de 2018 a 2020 **ainda está em curso e não foi concluída, tendo sido estudados os 116 PADs mais demorados da lista (que equivalem a uma amostra de 83% do universo de 140 processos).**

Nestes PADs mais demorados já analisados, os fatores impactantes do longo tempo desde o conhecimento do fato até a publicação da portaria de pessoal punitiva foram identificados com a seguinte distribuição:

| Incidentes possíveis de causar demora nos PADs | Quantidade de PADs | % de PADs |
|---|---------------------------|------------------|
| Subfase investigativa detalhada | 103 | 89% |
| Prazos superiores a 5 dias para intimações no PCI | 50 | 43% |
| Longos períodos sem atos no PCI | 47 | 41% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PCI | 8 | 7% |
| Outras judicializações no PCI | 1 | 1% |
| Demanda ao Serpro no PCI | 0 | 0% |
| Perícia no PCI | 2 | 2% |
| Longos períodos sem ato da autoridade instauradora | 82 | 71% |
| Foco temporal de apuração patrimonial superior a 3 anos | 38 em 45 | 84% |
| Foco temporal de apuração funcional superior a 1 ano | 32 em 71 | 45% |
| Instrução probatória acompanhada por procurador | 91 | 78% |
| Prazos superiores a 5 dias para atos de instrução | 94 | 81% |
| Longos períodos sem atos no PAD | 97 | 84% |
| Deferimento de petições impertinentes | 14 | 12% |
| Afastamento judicial de sigilo bancário no PAD | 8 | 7% |
| Outras judicializações no PAD | 1 | 1% |
| Incidente de sanidade mental | 6 | 5% |
| Demanda ao Serpro no PAD | 7 | 6% |
| Perícia no PAD | 6 | 5% |
| Conduta evasiva e omissiva por parte da defesa | 39 | 34% |
| Oferta de provas antes do interrogatório | 47 | 41% |
| Indiciação com mais de 50 folhas | 2 | 2% |
| Revelia e defesa dativa | 25 | 22% |
| Relatório com mais de 100 folhas | 11 | 9% |

A análise, **apesar de ainda em andamento,** já permite inferir que as efetivas causas e, conseqüentemente, as possíveis soluções do perseverante problema da longa demora dos processos transcendem em muito as apreciações meramente conceituais e empíricas apontadas em **3**, exigindo-se um esforço muito mais profundo dos administradores e dos servidores da execução de ponta da atividade correcional na RFB/Coger.

É de se reconhecer que causa surpresa o resultado preliminar até aqui obtido. Não se vê a atuação postergadora de causas que *a priori* se presumia que preponderassem em PADs demorados, a exemplo de afastamento judicial de sigilo bancário, incidente de sanidade mental, demanda ao Serpro e realização de prova pericial em sentido lato. O único elemento de certa forma externo à comissão com presença relevante na análise é a conduta evasiva e omissiva de parte da defesa.

As possíveis causas de demora detectadas como mais frequentes na análise dos processos estão mais relacionadas às atuações do sistema correcional como um todo e das

comissões, tanto nos PCIs quanto no PAD. Citem-se, por exemplo, a rotina de exaurir a subfase investigativa; o longo período para instauração do PCI ou do PAD, após recebimento da notícia ou após encerradas as subfases investigativa e analítica da fase de admissibilidade; o extenso foco temporal de apuração, seja patrimonial, seja funcional; os longos prazos sem produção de atos no processo; e a praxe de concessão e de prorrogação de prazos dilatados para atendimento de intimações.

Se, de um lado, o estudo surpreende negativamente com o reconhecimento de que, de fato, há razões internas ao próprio sistema correccional e à execução de suas atribuições regimentais que impactam negativamente a celeridade processual, por outro lado, gera a expectativa de possibilidade de melhora deste quadro, uma vez que a adoção de muitas soluções depende unicamente da vontade, do comprometimento e da conscientização dos gestores e dos servidores da unidade de correição.

5 - Soluções Sugeridas para o Enfrentamento do Problema da Longa Demora dos PADS

À vista das possíveis causas de demora de processos empiricamente apontadas em 3 e das efetivas causas concretamente detectadas na análise dos PADs em 4, é de se elaborar uma lista das providências, iniciativas, diligências e cautelas a serem tomadas por autoridades instauradoras e principalmente por comissões, tanto na fase de admissibilidade quanto na fase contraditória, a fim de evitar ou ao menos minorar o problema.

Como introduzido no início deste trabalho, a lista a ser apresentada não é obra ou fruto individual de conhecimento, mas sim resulta da coletânea de experiências e de colaborações advindas de diversos integrantes da RFB/Coger e até de órgãos externos, com diferentes experiências e vocações profissionais, obtidas a partir de um questionário padrão seguido do estímulo para que complementassem livremente com o que mais achassem importante para o tema. Diante de matéria jurídica, natural e obviamente, houve opiniões diferentes e por vezes até opostas, tendo sido, em geral, aqui contemplados como resultantes os entendimentos majoritários.

Primeiramente, serão demarcadas algumas posturas institucionais importantes, já que, para fornecer amparo para que todos os agentes atuantes logrem gerenciar e conduzir PCIs e PADs em prazo razoável, a Administração deve suprir alguns ferramentais. Na sequência, serão indicadas posturas a serem adotadas por autoridades instauradoras de PCIs e de PADs e, por fim, no rol mais extenso, serão apresentadas as recomendações para atuações de comissões investigativas e de inquérito (por vezes, aplicadas a ambas; por vezes a apenas uma espécie).

5.1 - Autoridades e Comissões Devem Seguir Manualização e Modelos

Em uma ação conjunta, coerente e harmônica, as mesmas unidades de correição que investem seriamente em capacitação de seu pessoal também propiciam aos servidores de execução manuais práticos de processo disciplinar e modelos de termos e de atos processuais e, com isto, obtêm ganhos temporais e tal percepção se aplica à CGU, na condição de órgão central do SisCor, e à RFB/Coger.

A CGU dispõe de farto material em seu *site*, com destaque para seu manual, que é relevante referência técnica oficial no âmbito de todo SisCor, de leitura prática e amigável, em [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/3/Manual PAD 2021 1.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/3/Manual_PAD_2021_1.pdf), além da página do Repositório de Conhecimento, em <https://repositorio.cgu.gov.br/>, e da página do Portal de Corregedorias, em <https://corregedorias.gov.br/>, onde se encontram inúmeros outros materiais de referência para consulta.

De sua parte, a RFB/Coger, em abril de 2015, em um contexto pretérito também de adoção de medidas e de cobranças acerca da perda da celeridade processual, instituiu o Manual da Corregedoria (ManCor), voltado especificamente para o PAD. O ManCor se encontra disponível em pasta virtual interna e é composto de células de informações concentradas e fragmentadas, na forma de pequenos textos concisos, práticos e diretos, sem reproduções normativas, jurisprudenciais e doutrinárias, organizadas em módulos e submódulos, sem nenhuma intenção de ser um texto corrido para leitura integral, pois seu objetivo pragmático é propiciar solução imediata para a dúvida pontual do leitor. O ManCor conta ainda com um exaustivo conjunto de modelos homogêneos, padronizados, harmonizados com manuais oficiais de redação e caracterizados pela simplicidade e dessacramentalização formal e pela objetividade instrumental, e com um conjunto de roteiros procedimentais para a comprovação de determinadas materialidades infracionais.

Uma vez que o ManCor não trata da subfase investigativa, o Grupo Nacional de Investigação (GNI) dispõe de material próprio de referência, disponibilizado internamente entre seus membros.

A conscientização do corpo funcional em seguir as recomendações manualizadas da CGU e da RFB/Coger e em adotar os modelos padronizados, se não chega a influenciar drasticamente na redução da longa demora de um processo, com certeza propicia segurança jurídica, com o trabalho respaldado pelos entendimentos e orientações institucionais, aliada a algum ganho de tempo na redação de atos e termos processuais. **Seguir manuais institucionais, bem como notas técnicas, e adotar redação padronizadamente modelada são medidas que se impõem às autoridades instauradoras e às comissões.** Além de extenso material de referência, acrescente-se que também são disponibilizadas versões gravadas dos treinamentos elementares, o que propicia imediata formação a servidores recém-removidos ainda não capacitados em eventos presenciais e possibilidade de reciclagem aos demais integrantes do sistema correcional.

As já mencionadas lacunas da Lei nº 8.112, de 1990, obrigam frequentes integrações de parte do aplicador do Direito Administrativo Disciplinar, com base no CPP e no CPC, carreando discussões e controvérsias. Neste contexto, existência de manuais, de modelos e sobretudo de notas técnicas das unidades de correição propicia segurança jurídica.

Na mesma linha, importante enfatizar a necessidade de eventos de capacitação elementar para novatos e de reciclagem para servidores experientes, além de seminários com representantes de órgãos intervenientes externos, para discussão de casos e elaboração de orientações internas.

Em busca da uniformização, tendo em vista a reiteração de teses de defesa, tanto de preliminares quanto de mérito, é pertinente a criação de um repositório de contra-argumentações, úteis às comissões de inquérito diante de alegações incidentais no curso do PAD e para feitura de seu relatório e úteis também na atividade de assessoramento jurídico-principiológico.

5.2 - Gestores Devem Otimizar Instaurações e Controlar Conduções e Produtividade

Primeiramente, visando à economia processual e à solução consensual de conflitos, a Administração, por meio da CGU/CRG, estabeleceu o termo de ajustamento de conduta (TAC), cuja celebração deve ser incentivada e estimulada, a fim de se poupar a instauração de PADs por meros deslizes comportamentais.

Ainda a cargo da Administração, no mesmo contexto em que se decidiu pela criação do ManCor, medidas administrativas visando à agilidade e à flexibilização dos trabalhos e à redução do tempo de duração dos processos foram implementadas. Aqui, cabe menção à adoção do processo digital, com suporte documental em meio digital, formalizado no Sistema Processo Eletrônico (e-Processo), e do programa de gestão na modalidade teletrabalho. É igualmente importante destacar a recente quebra regimental da rigidez da competência associada à região fiscal e a criação do já mencionado GNI e também do Grupo Nacional de Pareceristas (GNP) e do Grupo Nacional de Comissões (GNC).

Estas medidas administrativas atuam em conjunto, favorecendo a tramitação processual sem suporte documental físico em papel; propiciam maiores motivação e produtividade ao servidor em sua casa, estimulando não só o ingresso de novos removidos mas sobretudo a permanência de integrantes com mais de três anos de lotação; e fornecem ao sistema correcional efetivas ferramentas, ao alcance das Coordenações e das Supervisões

daqueles três Grupos, de seleção dos casos que merecem instauração de PCIs ou de PADs, de facilitação, equilíbrio e qualidade da distribuição de carga de trabalho entre componentes tecnicamente habilitados para cada demanda específica de forma independente de sua lotação, de acompanhamento e orientação técnica dos feitos, de pontuação e controle de qualidade dos trabalhos, de 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 de carga de trabalho, com a nacionalização promovida pelo 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 gargalo de demandas e de insuficiência de pessoal no Escor07 e no Escor08. E, no segundo momento, **as Coordenações dos três Grupos Nacionais devem atuar conjunta e sucessivamente em cada caso, atentando para a matéria tratada processo a processo (patrimonial, aduaneira, fiscalização, arrecadação, atendimento, etc), a fim de a distribuição das ocorrências sempre buscar atender, no máximo possível, ao mesmo tempo, o perfil de especialização dos membros designados e a equilibrada divisão de tarefas entre todos, evitando sobrecarga da força de trabalho de um lado e subaproveitamento de outro.**

Em termos globais de médias de PCIs ou de PADs distribuídos a cada membro, como era de se esperar, não houve mudança em relação ao antigo formato de concentração regional da competência nos dez Chefes de Escor, uma vez que os membros do GNI, do GNP e do GNC advieram dos investigadores, dos pareceristas e dos processualistas dos Escor. **Tanto antes quanto depois da criação dos três Grupos Nacionais, a média de PCIs gira em torno de nove por comissão investigativa e a média de PADs gira em torno de seis por comissão de inquérito e estes limites máximos, já saturados, não devem ser extrapolados, o que somente se obtém com o exercício bastante seletivo da fase de admissibilidade, com a implantação de um padrão homogêneo de produtividade e com a distribuição equilibrada de novas tarefas.** O que mudou foi a possibilidade de os casos ocorridos nas jurisdições do Escor07 e do Escor08 poderem ser distribuídos na mesma linha de atribuição de prioridades dos casos ocorridos em quaisquer outras das oito jurisdições.

A análise concreta de processos detectou grande frequência de extenso período improdutivo entre o recebimento de notícia de suposta ilicitude e a deflagração de PCI e também entre o fim da fase de admissibilidade e a instauração do PAD, a cargo da autoridade instauradora. Mas é de se cogitar que estes efeitos negativos estivessem mais fortemente associados às discrepâncias regionais de demanda ao tempo em que todo poder decisório recaía em cada Chefe de Escor e que possa ser mitigado e melhorado a partir da criação do GNI e do GNC. Ainda assim, cabe à Coordenação e às Supervisões do GNI organizarem os trabalhos do Grupo a fim de não permitir esta inércia na deflagração da subfase investigativa. De mesmo modo, cabe à Coordenação e às Supervisões do GNC, em conjunto com a autoridade instauradora, diligenciar para que não haja este longo hiato entre a aprovação do parecer positivo do GNP e a efetiva instauração do rito contraditório.

Havendo “fila” de ocorrências a distribuir aos membros dos Grupos Nacionais, em razão de já estarem assoberbados, uma referência que se cita é a Portaria CGU/CRG nº 202, de 20 de janeiro de 2021, que institui critérios lógicos, por meio de diversos parâmetros ponderados, para identificar o grau de prioridade de análise de ocorrências que chegam ao conhecimento do sistema correccional e de instauração de PCIs e de PADs, disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64742/3/Portaria_202_2021.pdf, com uma planilha já pronta em <https://corregedorias.gov.br/noticias/corregedoria-geral-da-uniao->

[institui-criterios-de-priorizacao-de-demandas-correcionais](#), passível de ser adaptada às peculiaridades da RFB/Coger.

No fluxo procedimental estabelecido nas normas internas da RFB/Coger para o tratamento de representações e denúncias, até a instauração do PAD, o fundamental em termos de agregar agilidade, praticidade e pragmatismo, neste escopo gerencial, **é as Coordenações atuarem de forma concatenada entre si e com a autoridade instauradora (Chefe de Escor). A Coordenação do GNI, ao receber uma nova ocorrência, deve se reportar ao Chefe do Escor da respectiva região fiscal, a fim de levantar informações que só o conhecimento regional detém acerca de dados extraprocessuais que envolvem o caso noticiado** e, neste rumo, além de atentar para os critérios técnicos e estratégicos já expostos acima, proceder ou não à instauração de PCI, sempre atento a poupar a força de trabalho de esforços em vão e improdutos. **Também deve a Coordenação do GNI, diante de casos de pouca relevância ou de improvável comprovação, lançar mão com maior frequência da possibilidade de, em entendimento prévio com a Coordenação do GNP, remeter ocorrências diretamente a este Grupo, a fim de a fase de admissibilidade se esgotar rapidamente apenas com parecer propondo arquivamento.** Mencione-se, por exemplo, as denúncias superficiais advindas da RFB/Ouvidoria, no rito estabelecido pela Portaria ME/SE nº 21.527, de 29 de setembro de 2020, que, em geral, não possuem conteúdo relevante a merecer o uso da força de trabalho do GNI. Também, deve ser praticada maior seletividade em face de inativos e ainda mais de ex-servidores, que demandam muito maior dificuldade para atos de comunicação. Sem se confundir com não mais investigar e processar inativos e ex-servidores, o sistema correcional deve fazer clara e inequívoca opção de atuação prioritária sobre servidores ativos, que, além de, em regra, serem mais facilmente contatáveis, sua eventual expulsão causa maior impacto didático no órgão. **A Coordenação do GNP, como já faz parte mesmo de sua ação, deve trabalhar na análise jurídico-principiológica em proximidade com a autoridade instauradora, com a proposta de instauração de PAD seletivamente sempre vinculada à existência de justa causa para esta medida, ou seja, a um conjunto fático relevante e viável de se obter comprovação, deixando claro no parecer qual o foco em que deve se concentrar a comissão de inquérito.**

Uma vez instaurado PCI ou PAD, **as Coordenações e Supervisões do GNI, do GNP (no que cabível) e do GNC devem exercer o acompanhamento e a orientação técnica dos trabalhos de forma mais próxima possível, a fim de evitar perda de foco, dúvidas, inseguranças, busca de elementos informativos ou de provas desnecessárias e adoção de entendimentos divergentes, sempre à luz da matriz de responsabilização e dos planos de trabalho**, descritos em 5.10 e em 5.11. Independentemente de preenchimento de eventuais outras planilhas internas e de alimentação do CGU-PAD, este efetivo controle gerencial pode se dar por uma agenda de reuniões individualizadas com as comissões, em alguma periodicidade previamente definida (bimestrais em geral, mas com mudança do nível de acompanhamento para mensal nos casos que ultrapassem determinado limite temporal tolerado, de um ano na fase de admissibilidade ou no PAD, por exemplo), com pedido para que o presidente encaminhe antecipadamente a lista dos atos praticados em cada PCI ou PAD no último período. Nestas reuniões, deve ser debatido o andamento de cada trabalho, o que as comissões produziram, o quanto cada processo avançou ou se porventura está parado por algum motivo que necessite de auxílio operacional ou em razão de mera dúvida técnica, à vista do que foi inicialmente pactuado na matriz de responsabilização e nos planos de trabalho. **Ademais, as Supervisões devem atribuir pontuação condizente com a complexidade do caso e devem exercer rigoroso controle de dedicação e produtividade e da estratégia de cada comissão para sequenciadamente produzir atos de cada um dos casos**

distribuídos, para não permitir a presença de períodos de tempo sem produção de nenhum ato sequer em determinado PCI ou PAD.

Verificou-se, na análise dos casos concretos, uma grande frequência de extensos períodos sem produção alguma de ato, não sendo raro haver sequências de portarias de pessoal sucessivas nos autos, sobretudo nos PADs e um pouco menos nos PCIs. O trabalho não adentrou no detalhe de verificar os efeitos do já mencionado asoeramento dos membros de comissões em virtude da condução simultânea de diversos processos. Uma vez que seria operacionalmente inviável fazer o cruzamento temporal, não se buscou identificar que outros processos poderiam estar sendo movimentados pelos mesmos servidores no período em se detectou ausência de atos em determinado PCI ou PAD. Acrescente-se mais um ingrediente deste problema, para o qual também há expectativa de melhora com a criação do três Grupos Nacionais: ao tempo da total concentração da distribuição de trabalho nos Escor, era comum os integrantes de comissões, além de acumularem a espécie de procedimento em que atuavam (PCIs ou PADs), ainda atuarem como pareceristas na subfase analítica da fase de admissibilidade e na análise final já na fase de julgamento. **As Coordenações e Supervisões do GNI e do GNC devem acompanhar muito de perto este incidente, atuando tanto no aspecto técnico de auxiliar as comissões a melhor planejarem a distribuição de tarefas de diferentes processos quanto no aspecto gerencial de controlar a dedicação e a produtividade.**

Não se confundem estas atribuições gerenciais de controle do andamento dos trabalhos e de cumprimento de deveres funcionais elementares dos integrantes com indevida quebra da autonomia e da independência das comissões, uma vez que não se interfere na leitura de mérito do caso sob investigação ou sob apuração.

Ainda no campo da gestão, embora não seja uma questão crucial no âmbito do ME como um todo, cabe aqui mencionar, não como causa mas sim como consequência da longa demora, a possibilidade de se fazerem necessárias diligências da RFB/Coger junto à PGFN para acelerar determinados julgamentos em PADs que chegam naquele órgão de assessoramento prestes a configurar a prescrição. Então, é importante a manutenção de direto e produtivo canal de contato com a PGFN.

5.3 - Hipóteses de Sucessivos Crivos no Foco a Investigar ou a Apurar

À vista da necessidade de todo o processo ser o mais direto, conciso e, consequentemente, célere possível, o sistema correccional deve ter a capacidade de exercitar crivos sucessivos sobre o que e quem investigar e sobre o que e quem apurar, desde a notícia inicial até a instrução processual a cargo da comissão de inquérito.

A partir da representação ou denúncia, o GNI deve se dedicar a levantar elementos informativos da materialidade e da autoria da infração e, nesta busca, não pode se limitar ao teor noticiado, podendo identificar outros fatos conexos ou, de outro lado, podendo descartar parte da notícia, por entender irrelevante ou operacionalmente inviável de se comprovar. **Então, a primeira hipótese de crivo objetivo e/ou subjetivo ocorre no GNI, que não se vincula ao conteúdo da notícia inicial.**

Em seguida, recebido o relatório fático do PCI com proposta de instauração de PAD, o GNP deve fazer uma crítica - no sentido jurídico do termo - sobre o conjunto de fatos valorados pela comissão investigativa. O membro do GNP não deve ter em mente apenas duas possibilidades - submeter à autoridade instauradora o acatamento ou a inaceitação integral da proposta. O GNP deve se dedicar a avaliar de forma crítica o relatório propositivo do GNI.

E deve fazê-lo sob a sua própria ótica, de análise jurídico-principiológica, que não necessariamente conduz ao mesmo resultado da ótica meramente fática da subfase investigativa. Na subfase analítica, o principal ingrediente a ser agregado pelo parecerista é justamente sua maior habilidade com as análises jurídicas e principiológicas, em contraponto à intimidade que a comissão investigativa possui com as pesquisas e ferramentas de investigação. Com tal riqueza, o membro do GNP, além das duas posturas mais comumente exercitadas de acatar ou de inaceitar integralmente a proposta, pode também descartar parte dos fatos valorados na subfase investigativa e ratificar apenas outra parte.

Então, é importante fomentar a consciência nos membros do GNP acerca da possibilidade de, por vezes, com base em princípios jurídicos, atuarem limitando, para a autoridade instauradora, o conjunto fático advindo da subfase investigativa e a ser admitido como justificador da instauração de PAD. **A autoridade instauradora pode, então, sob provocação do GNP, na segunda hipótese de crivo objetivo e/ou subjetivo, admitir apenas em parte o que foi relatado do GNI.**

Por fim, embora mais residual, pois requer maior esforço construtivo, uma vez instaurado o PAD para apurar determinado conjunto fático resultante da fase de admissibilidade, até pode a comissão, já no curso do inquérito administrativo, na riqueza da instrução contraditória, ter convicção de que parte daquele conjunto para o qual a autoridade instauradora deu o comando de ser apurado não é relevante ou não é operacionalmente viável de ser esclarecido. **Daí, nesta terceira hipótese de crivo objetivo e/ou subjetivo, com maior formalismo em comparação ao membro do GNP, a comissão deve expressar esta convicção nos autos, por meio de ata de deliberação, em que manifesta a exclusão de determinado fato do foco apuratório e reiterar este posicionamento em seu relatório.** Este fato em nada se confunde com a comissão simplesmente discordar e desacatar o juízo de admissibilidade e devolver o processo à autoridade instauradora sem nada apurar. Ao final, no julgamento, a autoridade instauradora apreciará esta decisão e pode acatar ou não, hipótese em que pode, se indispensável para julgar, determinar a ultimização dos trabalhos.

Contraria frontalmente o crivo restritivo aqui defendido desde a fase de admissibilidade a proposta em relatório de PCI instaurado com o fim de identificar elementos informativos de ilicitude de natureza funcional (como análise preliminar ou sindicância investigativa) e que, nada encontrando, propõe a sucessão em sindicância patrimonial, ainda que sem dispor de elementos informativos suficientes de enriquecimento ilícito, como forma de buscar última tentativa de justificar a instauração de PAD em face de determinado servidor.

Obviamente, embora aqui mencionadas como primeira, segunda e terceira hipóteses de crivo, não significa que necessariamente devem ocorrer as três em sucessão, podendo ocorrer apenas duas ou apenas uma ou até mesmo nenhuma. E o conteúdo deste tópico se harmoniza integralmente com a instrumentalização detalhada adiante, em **5.10** e em **5.11**, quando se descreverão as ferramentas gerenciais de matriz de responsabilização e de planos de trabalho, nas quais repercutem as hipóteses de sucessivos crivos de redução do foco investigativo ou apuratório.

5.4 - Comissões Fixas e Distribuição Interna de Tarefas

Cabe às autoridades competentes (Coordenadores do GNI, para PCIs, e Coordenadores do GNC, para PADs) buscar ao máximo a designação ou a indicação de comissões fixas, com todos os integrantes dividindo as presidências dos casos distribuídos, e evitar sucessivas alterações do colegiado com substituições de membros. Devem ainda,

no limite do gerencialmente possível, designar ou indicar integrantes de mesma unidade de lotação, que possuam afinidades profissionais e pessoais na forma de atuar e que tenham adequado perfil técnico para a área a ser investigada ou apurada. Esta estratégia instauradora agrega a vantagem de a dupla ou o trio já se conhecer e já ter estabelecida entre si a forma de distribuição de tarefas.

As sucessivas trocas de membros impactam fortemente a celeridade, pois a entrada de novo integrante, além de prejudicar a formação de comissões fixas, de alterar a rotina do colegiado e de impedir a formação de uma linha sempre coerente de convicção, demanda tempo para que o recém-designado tome conhecimento da íntegra do processo. As substituições de membros, por vezes largamente detectadas em determinado processo, devem ser restritas a situações residuais e insuperáveis.

Em termos de distribuição interna de tarefas entre os membros da comissão, pode-se sugerir, a título de exemplo, o modelo em que, como regra (sem prejuízo de prévia combinação interna diferente, atendendo a perfis, vocações ou experiências pretéritas de cada membro, sobretudo para uso de ferramentas de investigação, ou eventual sobrecarga momentânea de trabalho), **o presidente faz todo o trabalho operacional (realização de pesquisas, destacadamente em PCIs; elaboração de atas de deliberação, de perguntas de provas orais e de indicição, especificamente em PADs; e expedição de atos de comunicação e elaboração do relatório, em ambos os ritos), cabendo aos demais membros atuarem como consultores para debates internos e como revisores de todos os atos, sempre recebendo minutas para que avaliem e discutam, antes de se efetivar qualquer ação de impacto.**

5.5 - Conciliação da Condução Simultânea de Diversos Processos

Uma vez que, em média, cada comissão investigativa e cada comissão de inquérito conduz em torno de nove PCIs e de seis PADs simultaneamente, é preciso organização e planejamento, sobretudo de parte dos presidentes (já que a regra é dividir as presidências), para não deixar algum ou alguns sem nenhum ato produzido por longo período. Como já afirmado acima, detectou-se, em grande quantidade dos processos concretamente analisados, grande frequência de existência de longos períodos com autuação apenas de sucessivas portarias, sem nenhum ato produzido ou com poucos atos.

Nos PCIs, uma estratégia é selecionar aquele que *a priori* parece ser o mais simples de solucionar e trabalhar em sua condução, identificando o foco investigativo a ser adotado e dando início às linhas de pesquisa necessárias (com o simultâneo rascunho do relatório) e buscando chegar o quanto antes ao ponto de ter de enviar ofícios ou intimações com solicitações ou requisições de informações e de não poder avançar em razão da necessidade de aguardar as respostas. Enquanto se aguarda, seleciona-se outro PCI para dar andamento e **repete-se sucessivamente a rotina de, tendo esgotado os atos de realização ao alcance da comissão, na pendência de providências a cargo de terceiros, dar andamento a outro PCI.**

No caso de PADs, deve a comissão priorizar os que já estão com instrução probatória mais avançada e, de forma similar à condução de PCI, **prosseguir até o ponto de ter de aguardar algum tipo de resposta ou o resultado de qualquer espécie de provocação externa, passando a se dedicar a outro processo, com repetição sucessiva desta rotina, sempre tentando adiantar a elaboração de perguntas de provas orais, a indicição e o relatório dos processos em espera.**

Esta conciliação de diversos PCIs ou PADs 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, descritos em 5.11, sempre em total ajuste e acerto com a respectiva Supervisão do GNI ou do GNC.

5.6 - Busca de Elementos Mínimos Suficientes de Materialidade e de Autoria e Emprego da Verdade Processual, do Correto Ônus Probante e de Provas Indiciárias Indiretas

Trata-se de uma autocrítica e de uma reavaliação de entendimento. Por anos, exatamente em razão da mesma busca da celeridade no PAD, se fomentou que a subfase investigativa não deveria se limitar ao conteúdo fático representado ou denunciado e deveria sim buscar exaurir todo o escopo fático possível, a fim de já suprir para a comissão de inquérito um limite do que deve ser apurado no rito contraditório.

Se é verdade que, por um lado, esta postura exauriente da subfase investigativa produziu excelentes resultados em muitos casos, também é verdade que em tantos outros se perdeu o foco, se estendeu em demasia e de forma desnecessária o alcance fático, contribuindo ao final, no tempo decorrido total, com uma grande parcela na demora.

Continua válido que a subfase investigativa, a cargo do GNI, não deve se restringir ao teor noticiado, devendo buscar mais elementos informativos que convençam da existência de justa causa para proposta de instauração de PAD. Mas pode-se rever aquela posição inicial - de busca da exaustão fática ao limite de se fazer uma varredura em todos os atos funcionais cometidos pelo investigado ou de toda sua situação patrimonial por anos, independentemente do tempo que se despender - para, na linha do que já se comentou como a primeira hipótese de crivo objetivo e/ou subjetivo, **uma nova posição de busca e de satisfação já à vista tão somente dos elementos informativos mínimos suficientes para caracterizar com robustez a materialidade e a autoria** e neste rumo elaborar a matriz de responsabilização e suprir a proposta de instauração de PAD e o consequente foco a ser adotado pela comissão de inquérito.

A modelação ideal é de a subfase investigativa ser capaz de buscar os dados desconhecidos ou negados acerca do teor noticiado, de forma a ter os elementos informativos necessários e suficientes para cogitar de imputação que sustente a instauração de PAD. E o PAD, em síntese, deve ser apenas o foro necessário à oferta daqueles elementos informativos à ampla defesa e ao contraditório e à feitura de provas indispensáveis de natureza contraditável (destacadamente o interrogatório do acusado) não adequadas à subfase investigativa, mas sem precisar buscar novos fatos, a fim de não estender e consequentemente não correr o risco de diluir o conjunto probatório mínimo necessário já existente.

Neste rumo, **elimina-se a antiga praxe de as portarias de instauração de PAD incluírem a determinação para apuração de demais fatos conexos**, o que também entra em confronto com a adoção da matriz de responsabilização, mencionada em 5.10.

Faz-se necessário que a comissão tenha razoável conhecimento de alguns institutos e conceitos basilares da teoria da prova.

Assim, é de se mitigar a desatualizada ênfase na completa materialização nos autos de todos os elementos exaustivamente possíveis de convencimento acerca dos fatos concretamente ocorridos, sendo de se passar a aceitar a verdade processual, no sentido de ser a maior verdade possível de se obter no processo. Em outras palavras, se já houver nos autos elementos suficientes para embasar a segura convicção da comissão, dispensa-se a busca de novas provas que nada acrescentam e que apenas reiteram a materialidade e a

autoria já satisfatoriamente comprovadas. A comissão deve se sentir segura e satisfeita com a verdade processualmente já comprovada, desobrigando-se da busca da exaustiva e verdade material, como verdade absoluta.

Também é importante o encorajamento e o preparo técnico das comissões para **lidarem com a exata ideia de ônus probante, desincumbindo-se de procurar a comprovação daquilo que é meramente alegado pela defesa**, já que o ônus se impõe a quem alega, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, do art. 156 do CPP e do inciso II do art. 373 do CPC. Como regra, incumbe à Administração o ônus de provar a materialidade, a autoria, a culpabilidade e o ânimo subjetivo culposo ou doloso de que acusa o servidor e, em contrapartida, caso alegue, incumbe à defesa provar as excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade e os alibis que alega, **e para empregarem corretamente o conceito suficiente de provas indiciárias com qualidade de provas indiretas** (vários indícios inter-relacionados, por meio de enlaces coesos, lógicos e racionais, sem ambiguidades, não conflitantes ou divergentes suscitadores de dúvida razoável), expressamente previstas como meio de prova admitido, conforme o art. 239 do CPP e o inciso IV do art. 374 do CPC, **diante de materialidade de impossível comprovação direta**, como é o mais comum de ocorrer.

Esta estratégia é relevante em casos de conduta continuada em atos funcionais na matéria fiscal onde cabe repetição (na área aduaneira ou de atendimento ou de arrecadação e cobrança, por exemplo). Uma vez comprovada determinada quantidade de atos dolosos de uma certa atividade de uma daquelas áreas (desembarço aduaneiro fraudado, inscrições irregulares no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, transmissão de declarações fiscais), em um limite temporal razoável e suficiente para desconfigurar eventualidade, já se dispõe dos elementos que afastam tese de erro escusável e que, ao fim do PAD, sustentarão a pena expulsiva. É irrelevante e dispensável, para se chegar a este mesmo fim, diligenciar para identificar o dobro ou o triplo de atos daquela espécie de atividade funcional em uma varredura exaustiva em todo o período disponível para pesquisa no sistema informatizado e mais ainda buscar exaurir todas as demais atividades que aquele servidor pratica dentro da sua área de atuação e ao emprego de outros sistemas informatizados. **Neste tipo de conduta continuada, um ano é um limite temporal absolutamente suficiente para início de investigação**, podendo se focar ainda mais este espectro à medida que as pesquisas avançarem, dependendo do quão reiterada se mostra a conduta irregular na prática.

É de se destacar que é muito mais efetivo ter em mãos um determinado conjunto de provas robustas e obtidas em prazo razoável de uma mesma fatispécie que se buscar agregar mais alguns elementos informativos com certa fragilidade e que acarretam um acréscimo relevante no tempo, pois será sobre aqueles elementos sem a mesma robustez que a defesa concentrará esforços de desqualificar o trabalho. Em situações desta natureza, a satisfação exauriente de se ter identificados e posteriormente regularizados todos os atos fiscais irregulares pode ser suprida com representação para a Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (Audit), para providências de sua alçada, ou para a Coordenação-Geral correspondente àquela área técnica.

5.7 - Adoção do Método do Rastreio Patrimonial Restrito e Foco Temporal Delimitado

A postura mais concentrada, acima defendida, também se revela pertinente em PCIs e, se for o caso, em PADs de natureza patrimonial, com **a adoção do método do rastreio patrimonial restrito, focando não no tradicional planilhamento de toda vida econômico-financeira do servidor por anos, mas sim em um ou em alguns poucos componentes patrimoniais destoantes.** Obviamente, a questão não é simples, pois para que a subfase

investigativa se concentre, por exemplo, em uma aplicação de vulto sem respaldo nas origens conhecidas ou em um depósito de vulto sem origem comprovada, é necessário que haja forte capacitação dos membros sobretudo do GNI e também do GNC, pois se trata de mudança de um paradigma na área de patrimonial, abandonando-se o tradicional método indireto que apenas aponta elementos informativos de descompasso patrimonial resultante da análise pormenorizada de todo um período para este método direto de identificação e de qualificação do enriquecimento ilícito, que, em geral, não se foca sobre elemento patrimonial declarado mas sim sobre dado negado.

Cabe também recomendar, **nos PCIs, sobretudo, e também nos PADs de natureza patrimonial, a atenção ao necessário foco temporal (ideal que se restrinja a dois ou três anos apenas), evitando-se ao máximo a retroação por muitos anos.** Além de os períodos mais extensos de análise acarretarem mais trabalho à comissão e, conseqüentemente, despenderem mais tempo de investigação ou de apuração, também trazem os ônus de alegação da defesa e de quaisquer que sejam intimados de não mais possuírem documentações.

5.8 - Organização dos Dados

Desde o início do trabalho da comissão investigativa, ao receber uma ocorrência (sobretudo naquelas advindas de operações conjuntas, que em geral envolvem imensas quantidades de dados compartilhados), é útil ter um padrão de organização dos dados e arquivos que informam e que instruem o PCI, sejam aqueles de mero apoio (pois, fora dos autos, convém montar planilhas, organizando as informações sobre os fatos relevantes, suas datas de ocorrência, quem são os envolvidos, as fontes, os documentos e demais elementos informativos já existentes e sua localização nos autos), sejam aqueles elementos já autuados ou ainda a sê-lo.

Para isto, além de toda a comissão, como equipe e não de forma individualizada, ter acesso habilitado aos autos no sistema e-Processo, é interessante ter a rotina de criar uma pasta em rede, no aplicativo OneDrive (que é um serviço de armazenamento em nuvem e que integra a plataforma de aplicativos do Office 365, homologada pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - Cotec), referente ao PCI, também com acesso para todos os membros, e, nesta pasta, organizar em subpastas numeradas os documentos e elementos processuais (as subpastas podem ser nomeadas por seu estágio na instrução: 1. Documentos antecedentes; 2. Documentos já autuados; 3. Documentos a analisar e a atuar; 4. Versões do relatório, por exemplo; enquanto os documentos a serem incluídos recebem nomes iniciados e ramificados a partir do número da subpasta, como 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, e assim por diante). Caso haja mais de um investigado, convém separar ao máximo os elementos informativos que se referem a cada servidor.

Também é necessário que a comissão investigativa avalie se o material advindo do compartilhamento está completo, pois, caso detecte ausência de algum dado essencial, quanto antes e ainda mais perto da deflagração da operação conjunta provocar o Poder Judiciário para autorizar o repasse, menos tempo se perde, sobretudo adiante, se a lacuna somente vier à tona já no PAD.

Embora se gaste um tempo nestas providências iniciais (montagem de planilhas, organização de documentos e arquivos em pastas), ter os dados organizados facilita a compreensão dos autos, a localização de determinado elemento, o controle de leitura e revisão de todos os membros e a elaboração do relatório.

Nos PCIs, somente devem ser autuados - e, de preferência, ao seu final, antes da elaboração do relatório, para preservar diligências em andamento - os elementos informativos efetivamente relevantes para o foco investigativo, dispensando-se o restante (mas esta recomendação não prejudica que tal juntada se faça de forma organizada, mantendo a sequência cronológica das pesquisas).

5.9 - Necessidades de Automatização de Rotinas de Trabalho e de Aquisição de Sistemas

A fim de obter a automatização de pesquisas repetitivas realizadas manual e mecanicamente e que podem ser substituídas com a criação de novos *scripts* no Sistema ContÁgil, é recomendável formar um grupo de servidores com perfil de programadores, para identificar estas rotinas de trabalho e elaborar programas neste sentido, e também investir em eventos de capacitação na área de automatização.

Para emprego sobretudo em processos oriundos de operações conjuntas, que frequentemente contêm uma vasta gama de dados de afastamento de sigilos bancário, telefônico, informático e telemático e resultados de diversos mandados de busca e apreensão, é interessante **contar com um sistema informatizado de inteligência digital apropriado para análise rápida, integral e eficiente de banco de dados, a exemplo de Cellebrite, Axiom, Magnet Forensic ou Iped**, a fim de reduzir o extenso tempo dedicado para a varredura manual da parte que é possível verificar do material compartilhado.

5.10 - Elaboração da Matriz de Responsabilização

A CGU/CRG disponibilizou no SisCor o Modelo de Maturidade Correcional (CRG-MM), que é uma ferramenta gerencial para que as unidades de correição se autoavaliem, em uma escala evolutiva de cinco níveis progressivos de estágios de desenvolvimento; estabeleçam o patamar desejado a alcançar, em função do seu porte e do perfil de sua atuação; e tracem metas para atingi-lo. Enquanto se espera que uma unidade de correição de grande porte e inserida em um contexto de relevância em termos de infrações funcionais em seu órgão, como é o caso da RFB/Coger, almeje atingir o nível 5, unidades de menor projeção podem considerar seu desempenho ótimo em nível menor. As definições aqui empregadas foram extraídas, a partir do Portal de Corregedorias, da aba Roteiro Unificado de Métodos Operacionais (Rumo) /Admissibilidade/Matriz de Responsabilização e também estão disponíveis em <https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/siscor/maturidade>.

Embora o CRG-MM não tenha sido instituído por norma que obrigue seu emprego, sendo de adesão voluntária, a ferramenta é incluída como um dos elementos de instrução de indicação de recondução de titular de unidade de correição, conforme o inciso III do § 1º e o § 5º do art. 7º da Portaria CGU nº 1.182, de 10 de junho de 2020.

O CRG-MM se organiza em uma matriz composta de cinco níveis de maturidade (em suas linhas) em que são avaliados quatro elementos (em suas colunas) e os cruzamentos das linhas e colunas (células) formam 19 macroprocessos-chaves (KPAs, de *Key Process Area*). Cada KPA compõe-se de determinada quantidade de atividades essenciais, que devem ser realizadas para o alcance dos objetivos daquele macroprocesso-chave e, para isto, deve haver evidências que demonstrem que todas as atividades essenciais estão estabelecidas (critério de existência) e são efetivamente executadas pela unidade de correição (critério de institucionalização). Para cada atividade essencial componente de um KPA, devem ser satisfeitas tanto as evidências de existência, com a comprovação do seu cumprimento, quanto as evidências de institucionalização, com demonstração da sua incorporação na praxe interna,

de forma sustentada e repetida para obtenção do resultado pretendido. Em outras palavras, exige-se que a unidade de correição comprove materialmente, a cada KPA, que suas atividades essenciais estão previstas em norma interna ou assimiladas pela praxe institucional, a ponto de terem suas execuções rotineiras e regulares registradas ou documentadas e não dependentes de iniciativa pessoal de determinado servidor. E para que uma unidade de correição se autoavalie em determinado nível de maturidade, é necessário que atenda todos os KPAs deste nível e dos níveis inferiores.

Toda esta introdução para apresentar que, já no nível 2 do CRG-MM (em que se considera que *“os principais procedimentos e práticas correcionais são executados de forma padronizada, repetida e sustentada e que as rotinas e estruturas de gerenciamento já se encontram em seu estado de desenvolvimento inicial”*), na coluna do primeiro elemento, “Serviços e Papel da Atividade Correcional”, consta o KPA 2.1 - Procedimentos Correcionais Investigativos, cujo objetivo é *“Planejar e monitorar a instauração e condução de procedimentos correcionais investigativos submetendo seus resultados à autoridade competente para decisão fundamentada, mediante juízo de admissibilidade”* e consta também o KPA 2.2 - Responsabilização de Agentes Públicos e Entes Privados, cujo objetivo é *“Planejar e monitorar a instauração e condução de procedimentos correcionais acusatórios de agentes públicos (PAD) e entes privados (PAR), submetendo os seus resultados à autoridade julgadora”*.

No KPA 2.1, há a atividade essencial 2.1.6, assim descrita *“Utilizar matriz de responsabilização como elemento norteador do procedimento correcional investigativo”*, cujas evidências de existência devem comprovar que *“a unidade de correição possui modelo de matriz de responsabilização definido estabelecendo as informações necessárias para subsidiar a tomada de decisão”* e evidências de institucionalização devem comprovar que *“a unidade de correição realiza os procedimentos correcionais investigativos utilizando a matriz de responsabilização”*.

E no KPA 2.2, há a atividade essencial 2.2.6, assim descrita *“Utilizar matriz de responsabilização como elemento norteador do procedimento correcional acusatório”*, cujas evidências de existência devem comprovar que *“a unidade de correição possui modelo de matriz de responsabilização definido estabelecendo as informações necessárias para nortear o procedimento correcional acusatório”* e evidências de institucionalização devem comprovar que *“a unidade de correição realiza os procedimentos correcionais acusatórios utilizando a matriz de responsabilização”*.

Portanto, independentemente da presente discussão focada na questão do longo tempo de duração do PAD, para que a RFB/Coger possa atingir o primeiro grau de evolução no CRG-MM, passando do nível inicial 1 para o nível 2, **é necessário, dentre todas as demais atividades essenciais dos KPAs deste nível, para o foco aqui de interesse, que adote a ferramenta da matriz de responsabilização como elemento norteador tanto para os PCIs quanto para o PAD**, e isto foi feito com a edição da Ordem de Serviço (OS) Coger nº 1, de 25 de junho de 2021, que positivou o seu emprego, no art. 1º.

A norma, no art. 2º, seguindo a recomendação de boa prática sugerida pela CGU/CRG, determina que a matriz de responsabilização, em seu primeiro estágio, como uma ferramenta que propicia a sistematização das informações coletadas durante a fase de admissibilidade, no mínimo, deve conter os seguintes elementos em suas colunas:

- fatos ocorridos ou condutas eventualmente praticadas: descrição do(s) evento(s) supostamente irregular(es);

- supostos autores de cada conduta investigada: agente(s) público(s) vinculado(s) à(s) suposta(s) irregularidade(s);
- elementos informativos disponíveis nos autos: descrição e localização nos autos de informações que apontam para a ocorrência do(s) fato(s) e sua(s) vinculação(ões) ao(s) agente(s).
- elementos informativos que ainda precisam ser coletados: indicação de fonte(s) de evidência(s) e meio(s) de consulta(s) possível(is); e
- possíveis enquadramentos das condutas objeto da apuração: definição legal como ilícito(s) da(s) conduta(s) supostamente praticada(s).

De se compreender que, sendo uma matriz, as linhas comportam os fatos ou condutas supostamente ilícitas, podendo ser apenas uma ou mais de uma, às quais se associam autores, sendo que um fato pode ter apenas um autor e outro fato pode ter mais de um autor; também a cada conduta se associam diferentes elementos informativos já conhecidos e outros ainda a serem obtidos, em quantidades variáveis para cada conduta; e ao final, para cada conduta, pode se prever um enquadramento. Importante então perceber que a matriz de responsabilização pode apresentar a peculiaridade de, a cada coluna, haver diferentes quantidades de desdobramentos em linhas, conforme se exemplifica:

| Fatos ou Condutas | Agentes | Elementos informativos | Elementos faltantes | Possíveis enquadramentos |
|-------------------|----------|------------------------|---------------------|--------------------------|
| Fato 1 | Agente 1 | Elemento 1 | Elemento 4 | Enquadramento 1 |
| | | Elemento 2 | | |
| Fato 2 | Agente 1 | Elemento 3 | Elemento 5 | Enquadramento 2 |
| | Agente 2 | | Elemento 6 | |
| | | | Elemento 7 | |

Importante lembrar que, na modelação ideal (aqui se reportando apenas à hipótese de admissibilidade positiva, mas sem descartar, obviamente, a possibilidade de redundar em arquivamento do feito), a subfase investigativa deve ser capaz de identificar os elementos informativos necessários e suficientes para sustentar não só a justa causa para instauração do PAD como também a convicção de momento em termos de enquadramento. Em consequência, o PAD deve figurar apenas como o foro necessário à oferta daqueles elementos informativos à ampla defesa e ao contraditório e à feitura de provas de natureza contraditável (destacadamente o interrogatório do acusado) não adequadas à subfase investigativa.

A adoção da matriz de responsabilização, que visa a fechar o foco já desde o trabalho da comissão investigativa, **faz com que se elimine a antiga praxe de fazer constar da portaria de instauração do PCI o comando para se sejam investigados também eventuais fatos conexos.**

Concluída a instauração do PCI, ao ser distribuído o processo para a comissão investigativa, esta deve estudar os autos em prazo acertado com a respectiva Supervisão do GNI. Após ter tomado conhecimento do processo, de imediato, o colegiado deve elaborar a primeira versão da matriz de responsabilização, conforme o § 1º do art. 3º da OS Coger nº 1, de 2021, em formato de planilha do aplicativo Microsoft Excel, que integra a plataforma de aplicativos do Office 365, homologada pela Cotec, com as informações disponíveis naquele momento inicial.

Ato contínuo, esta versão original da matriz de responsabilização deve ser analisada pela Supervisão do GNI, que a acata ou que a ajusta, em acordo com a comissão, conforme o § 4º do art. 3º da OS Coger nº 1, de 2021. Na sequência, a Supervisão submete a matriz de

responsabilização à Coordenação do GNI e esta a remete ao Chefe de Escor, para aprovação, conforme o art. 4º da OS Coger nº 1, de 2021, e a fim de que este traga ao debate o conhecimento regional do caso. Se o Chefe de Escor discordar da matriz de responsabilização, deve buscar o ajuste com a Coordenação do GNI; caso a acate, sem discordância ou após eventuais ajustes, o Chefe de Escor a devolve à Coordenação, que a remete de volta diretamente para a comissão investigativa, com cópia para a Supervisão.

Com isto, o PCI já se inicia, no mínimo, com uma previsão dos elementos informativos faltantes e do possível enquadramento.

A matriz de responsabilização, nesta fase, informa e instrui o plano de trabalho a ser executado pela comissão investigativa, em acordo com a Supervisão do GNI e com a autoridade instauradora.

Não obstante, a matriz de responsabilização deve ser compreendida com um caráter dinâmico, qual seja, no curso dos trabalhos do PCI, novas informações podem surgir, acrescentando linhas à versão inicial (em devido acordo com a Supervisão do GNI), conforme o parágrafo único do art. 2º da OS Coger nº 1, de 2021. A rigor, até se poderia cogitar de exclusão de linhas da matriz, na hipótese pouco provável em que todos os interlocutores tenham avaliado mal, como pertinente, um determinado elemento informativo que, no curso ou no final do PCI, se revele irrelevante. E, se houver mudanças na matriz, convém que a Supervisão do GNI preserve as versões anteriores, para o caso de serem necessárias eventuais consultas ao histórico.

O ideal é que, ao fim do PCI, não haja elementos informativos faltantes, tendo a comissão investigativa logrado obter todas as evidências que, no início, faltavam e que, ao final, passam a ser indicadas na coluna dos elementos informativos autuados (ou que porventura tenham sido consideradas dispensáveis no curso dos trabalhos). Ao final da subfase investigativa, a quantidade de elementos informativos disponíveis nos autos pode ser simplesmente igual à soma da quantidade destes elementos com a quantidade dos elementos que eram faltantes ambos no início da ocorrência e que, à medida que estes foram sendo obtidos, migraram da sua respectiva coluna original na matriz de responsabilização para a coluna daqueles. Também pode ser diferente, seja em razão de o curso da investigação demonstrar ser dispensável um elemento informativo de início tido como faltante, seja porque se demonstrou relevante coletar um elemento informativo de que não se cogitava de início.

Na subfase analítica, ao ser distribuído o processo para o parecerista responsável pela análise jurídica, este recebe também a versão da matriz de responsabilização que informou o PCI e deve estudar os autos em prazo acertado com a Coordenação do GNP. Após ter tomado conhecimento do processo, de imediato, o parecerista deve manifestar concordância com o documento ou o revisar, caso discorde da versão proveniente do GNI (sobretudo nos dados mais jurídicos, como o possível enquadramento), conforme o § 2º do art. 3º da OS Coger nº 1, de 2021. Este comando normativo também impõe que cabe ao parecerista elaborar a primeira proposta de matriz de responsabilização caso não tenha havido PCI no âmbito do GNI.

Ato contínuo, esta versão da matriz de responsabilização deve ser analisada pela Coordenação do GNP, que a acata ou que a ajusta, em acordo com o parecerista, conforme o § 4º do art. 3º da OS Coger nº 1, de 2021. Na sequência, a Coordenação remete esta versão da matriz de responsabilização ao Chefe de Escor, para aprovação, conforme o art. 4º da OS Coger nº 1, de 2021. Se o Chefe de Escor discordar da matriz de responsabilização, deve buscar o ajuste com a Coordenação do GNP; caso a acate, sem discordância ou após eventuais ajustes, o Chefe de Escor a devolve à Coordenação, que a remete de volta para o parecerista.

A matriz de responsabilização, nesta fase, informa e instrui o plano de trabalho a ser executado pelo parecerista, em acordo com a Coordenação do GNP e com a autoridade instauradora.

De forma similar ao efeito aduzido linhas acima, a adoção da matriz de responsabilização, que precipuamente visa a fechar o foco do trabalho da comissão de inquérito, **faz igualmente com que se elimine a antiga praxe de fazer constar da portaria de instauração do PAD o comando para se sejam apurados também eventuais fatos conexos.**

Concluída a instauração do PAD, ao ser distribuído o processo para a comissão de inquérito, esta recebe também a versão da matriz de responsabilização que informou o parecer jurídico-principiológico do GNP e deve estudar os autos em prazo acertado com a respectiva Supervisão do GNC. Após ter tomado conhecimento do processo, de imediato, o colegiado deve manifestar concordância com o documento ou o revisar, caso discorde da versão proveniente do GNP (sobretudo em termos de provas faltantes e enquadramento), conforme o § 3º do art. 3º da OS Coger nº 1, de 2021.

Ato contínuo, esta versão da matriz de responsabilização deve ser analisada pela Supervisão do GNC, que a acata ou que a ajusta, em acordo com a comissão, conforme o § 4º do art. 3º da OS Coger nº 1, de 2021. Na sequência, a Supervisão submete a matriz de responsabilização à Coordenação do GNC e esta a remete ao Chefe de Escor, para aprovação, conforme o art. 4º da OS Coger nº 1, de 2021. Se o Chefe de Escor discordar da matriz de responsabilização, deve buscar o ajuste com a Coordenação do GNC; caso a acate, sem discordância ou após eventuais ajustes, o Chefe de Escor a devolve à Coordenação, que a remete de volta diretamente para a comissão de inquérito, com cópia para a Supervisão.

Com isto, o PAD também já se inicia, no mínimo, com uma previsão atualizada das provas faltantes (o ideal é que, tendo sido bem sucedido o PCI, aqui figurem como faltantes apenas as provas de natureza contraditória, a exemplo do interrogatório) e do enquadramento a constar da indicição.

A matriz de responsabilização, nesta fase, informa e instrui o plano de trabalho a ser executado pela comissão de inquérito, em acordo com a Supervisão do GNC e com a autoridade instauradora.

Obviamente, mais uma vez, não se pode afastar a possibilidade de, na riqueza do contraditório do inquérito administrativo, a comissão de inquérito se deparar com a necessidade de, dinamicamente, ter de alterar células da matriz de responsabilização caso a apuração traga novos esclarecimentos desconhecidos (em devido acordo com a Supervisão do GNC), conforme o parágrafo único do art. 2º da OS Coger nº 1, de 2021.

O fato é que **a matriz de responsabilização**, ao indicar, desde a deflagração da sede de admissibilidade, com a instauração de PCI, até a deflagração da fase contraditória, com a instauração do PAD, qual roteiro se deve percorrer para se chegar à conclusão que preliminarmente se mostra adequada, **atua em benefício da efetividade do trabalho e da celeridade processual, pois estabelece o foco a ser seguido pela comissão investigativa e pela comissão de inquérito.** Não obstante poder ser alterada e atualizada à medida que todo o processo avança, a matriz de responsabilização é única, desde a subfase investigativa da fase de admissibilidade até o PAD. Ambos os colegiados devem iniciar seus trabalhos com as seguintes indagações e com as respectivas respostas: o que é preciso esclarecer e como esclarecer?

A matriz de responsabilização, seja na fase de admissibilidade, seja no PAD, é uma ferramenta de apoio extraprocessual, dinâmica, passível de ajustes, de caráter estratégico de

foco para a comissão e de controle gerencial para os gestores e que não deve, portanto, ser atuada e nem mesmo mencionada.

É de se esperar coerência nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do GNI e no âmbito do GNP. Uma vez que a matriz de responsabilização, sem ser atuada, irriga o trabalho a ser desenvolvido pela comissão de inquérito, é necessário que a comissão investigativa apenas insira no relatório do PCI provocações para apuração no PAD condizentes com a versão da matriz ao final do PCI e, de forma análoga, no GNP, eventual crivo exercido sobre a propositura relatada pelo GNI deve se refletir igualmente no parecer de admissibilidade e na versão da matriz ajustada pelo parecerista. Do contrário, caso o relatório da comissão investigativa não esteja de acordo com a versão da matriz de responsabilização ao fim do PCI e/ou o parecer de admissibilidade não esteja de acordo com a versão da matriz ajustada pelo parecerista, a comissão de inquérito se deparará com o relatório e com o parecer atuados divergentes da matriz e, ainda que o colegiado queira seguir o foco deste elemento estratégico não atuado, terá dificuldades para assim fazê-lo por se desvincular de documentos que integram os autos e que efetivamente informaram a admissibilidade. Este descompasso ocorreria, por exemplo, se a comissão investigativa inserisse nas propostas de seu relatório linhas de apuração injustificadas, porém não refletidas na matriz de responsabilização.

5.11 - Elaboração dos Planos de Trabalho

Da mesma forma como afirmado em 5.10, com definições também extraídas, a partir do Portal de Corregedorias, da aba Rumo/Projetização e disponíveis em <https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/siscor/maturidade>, no já mencionado KPA 2.2 do nível 2 do CRG-MM, há a atividade essencial 2.2.5, assim descrita “*Estabelecer que a comissão processante elaborará plano de trabalho e o submeterá à aprovação da unidade de correição*”, cujas evidências de existência devem comprovar que “*a unidade de correição estabelece que a comissão processante deve apresentar plano de trabalho*” e evidências de institucionalização devem comprovar que “*a unidade de correição avalia e aprova os planos de trabalho propostos pelas comissões processantes*”.

Portanto, novamente de forma independente da presente discussão focada na questão do longo tempo de duração do PAD, para que a RFB/Coger possa atingir o primeiro grau de evolução no CRG-MM, passando do nível inicial 1 para o nível 2, **é necessário, dentre todas as demais atividades essenciais dos KPAs deste nível, para o foco aqui de interesse, que adote a ferramenta do plano de trabalho a cargo da comissão de inquérito e submetido à aprovação da respectiva Supervisão do GNC e da autoridade instauradora**, e isto foi feito com a edição da OS Coger nº 1, de 2021, que positivou o seu emprego, no art. 1º.

A rigor, o CRG-MM estabelece o plano de trabalho apenas para o PAD (diferentemente da matriz de responsabilização, prevista já desde o PCI da subfase investigativa da fase de admissibilidade), inserido na ideia de projetização de cada processo (como uma espécie de adaptação para a processualística disciplinar do comando do art. 191 do CPC, que prevê a calendarização processual, por meio da qual o juiz pode fixar calendário para a prática dos atos processuais). Não obstante, a norma, no art. 5º, estendendo a recomendação de boa prática sugerida pela CGU/CRG, determina a adoção do plano de trabalho também pela comissão investigativa. Cabe uma especificidade: enquanto pode se dizer que a matriz de responsabilização é única, apenas passando por atualizações e ajustes conforme o processo avança desde a subfase investigativa até o PAD, os planos de trabalho da comissão investigativa e da comissão de inquérito são documentos estanques, cada um elaborado à vista dos respectivos ritos.

Então, seguindo a cronologia processual, **o plano de trabalho para o PCI deve ser compreendido como uma ferramenta de planejamento temporal que estipula um cronograma das ações a serem desenvolvidas pela comissão em todo o procedimento, após o recebimento e estudo dos autos, até sua entrega com relatório, e indica momentos processuais em que deve haver controle e aferição estabelecidos pela respectiva Supervisão do GNI.** Com o contexto da crescente designação de comissões fixas em que seus integrantes compõem uma média em torno de nove comissões de outros PCIs simultaneamente, o planejamento temporal das tarefas assume inevitável importância.

Instaurado o PCI e à vista da versão da matriz de responsabilização que todos os interlocutores entendem como adequada naquele estágio processual (como uma ferramenta gerencial que busca a eficiência, o que não se confunde com engessamento, em razão da possibilidade de o andamento das pesquisas modificar o entendimento prévio), a Supervisão do GNI elabora a primeira versão do plano de trabalho do procedimento investigativo, diretamente no aplicativo Microsoft Planner, que integra a plataforma de aplicativos do Office 365, homologada pela Cotec, como um documento indicador do planejamento temporal, apontando os principais passos da instrução processual (destacadamente aqueles elementos informativos tidos como faltantes), conforme o § 5º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021. E, para este fim, pode, se for o caso, empregar roteiros procedimentais constantes do Módulo III do ManCor, que foram elaborados para sistematizar a busca da prova de determinadas materialidades importantes ou frequentes, como uma espécie de mapeamento das ilicitudes relevantes e de uma metodização para sua comprovação.

A natureza discricionária do PCI, normalmente desobrigado de um devido processo legal, traz uma dificuldade para a elaboração da versão inicial do seu plano de trabalho no que tange aos atos de instrução. Os atos iniciais que antecedem a instrução e o relatório que a sucedem, sendo previsíveis, são facilmente modeláveis no plano de trabalho; mas o mesmo não se pode dizer quanto à sequência de atos de busca de elementos informativos. Assim, a cada PCI, a Supervisão do GNI vai buscar suprir o bloco de atos de instrução da primeira versão do plano de trabalho com uma roteirização procedimental apriorística voltada especificamente à instrução da materialidade em tela. Em razão deste bloco, não há que se cogitar de exatamente um único modelo deste documento, mas sim de um rol de diversos padrões que se repetem para uma determinada espécie de conduta investigada.

Neste momento, cabe à Supervisão do GNI condensar diversos atos, seja em razão de sua similar natureza, seja em razão de sua consecução cronológica, em blocos de tarefas no aplicativo e se satisfazer com as estimativas de prazo a serem dadas pela comissão investigativa para estes conjuntos de atos. Sob ótica do controle gerencial, em geral, basta esta visão ampla e não pormenorizada item a item do planejamento temporal.

Ato contínuo, já tendo estudado os autos, a comissão investigativa então anota suas previsões de prazo de realização daqueles mais importantes atos processuais, em acordo com a Supervisão do GNI e em atenção à sua própria agenda global de trabalhos em diversos outros procedimentos investigativos, estimando em quanto tempo, por exemplo, realizará pesquisas em sistemas informatizados e intimará ou oficiará destinatários diversos para coleta de elementos informativos e, sobretudo, concluirá o relatório, conforme os §§ 1º e 2º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021.

Cabe à comissão indicar datas de início e de conclusão de cada bloco de tarefas criado pela Supervisão do GNI, a fim de permitir a esta o controle gerencial, que se foca precipuamente na visão macro de data de previsão de conclusão do relatório. Mas, dentre os diversos recursos do aplicativo, sob a ótica do controle procedimental da própria comissão,

pode o colegiado desdobrar sua previsão temporal para cada ato componente das tarefas (cabendo, inclusive, eliminar atos constantes da previsão inicial da Supervisão, bem como incluir novos atos não previstos). Assim, de forma *a priori* padronizada, na tarefa dos atos iniciais, estão a leitura dos autos, o preenchimento da matriz de responsabilização, a reunião com a Supervisão do GNI, a elaboração do plano de trabalho e a sua aprovação; na tarefa dos atos de instrução, sem prévia modelação única, se for o caso, aproveita-se algum roteiro procedimental; segue-se a apreciação da minuta o relatório e, enfim, o seu encaminhamento à Supervisão. Este detalhamento pormenorizado é ainda mais interessante quando a comissão o avalia empregando a ferramenta de agenda do aplicativo, por meio da qual se tem a visão dinâmica de todos os atos planejados para serem feitos no curso de todos PCIs simultaneamente conduzidos, o que facilita o planejamento de todos os trabalhos em curso.

Esta programação temporal é acessada no aplicativo pela Supervisão do GNI, que a avaliará, a criticará (sobretudo caso a comissão tenha acrescentado previsão de novos elementos informativos de elaboração demorada e complexa e de novos atos envolvendo agentes externos) e, após ajustes, se necessários, a aprovará, conforme os §§ 4º e 5º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021. Da mesma forma como a matriz de responsabilização, o plano de trabalho tem de ser entendido em seu caráter dinâmico, podendo haver eventos que se solucionem em menos ou justificadamente em mais tempo que o previsto, bem como pode haver eventos inicialmente previstos e que são dispensados e eventos que não foram previstos e que motivadamente se fazem necessários, podendo então ser continuamente ajustado e acordado com a Supervisão do GNI e deixando registradas as datas reais de conclusão de cada tarefa controlada - desde que não extrapole de forma injustificado o prazo total inicial pactuado, conforme o § 3º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021.

Esta, de fato, é a principal informação gerencial a se extrair do plano de trabalho, qual seja, a previsão de término do PCI. Desta forma, mesmo se reconhecendo a natureza discricionária da subfase investigativa da fase de admissibilidade, caracterizada pela maior liberdade instrumental e pela escassa definição procedimental em norma em comparação à fase contraditória, o PCI deixa de ser uma incógnita em termos de prazo e pode ter uma certa previsibilidade instrucional e temporal

Encerrados estes atos preparatórios, a comissão investigativa dá início aos trabalhos.

No que couber, a subfase analítica, no âmbito do GNP, também contará com seu específico plano de trabalho.

De forma muito similar - e que, a rigor, por ora é a que consta do CRG-MM - **o plano de trabalho para o PAD deve igualmente ser compreendido como uma ferramenta de planejamento temporal que estipula um cronograma das ações a serem desenvolvidas pela comissão em toda fase de inquérito administrativo, após o recebimento e estudo do PAD, até sua entrega com relatório, e indica momentos processuais em que deve haver controle e aferição estabelecidos pela respectiva Supervisão do GNC, em comum acordo com a autoridade instauradora.** Com o contexto da crescente designação de comissões fixas em que seus integrantes compõem uma média em torno de seis comissões de outros PADs simultaneamente, o planejamento temporal das tarefas assume inevitável importância.

De se lembrar que no novo paradigma processual estabelecido com a criação do GNC, compete à respectiva Supervisão a intermediação do contato entre comissão e Chefe de Escor e a interlocução com ambos.

Instaurado o PAD e à vista da versão da matriz de responsabilização que todos os interlocutores entendem como adequada naquele estágio processual (como uma ferramenta

gerencial que busca a eficiência, o que não se confunde com engessamento, em razão da possibilidade de a apuração contraditória modificar o entendimento prévio), a Supervisão do GNC elabora a primeira versão do plano de trabalho do processo contraditório, diretamente no aplicativo Microsoft Planner, conforme o § 5º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021, como um documento indicador do planejamento temporal, apontando os principais passos da instrução processual (destacadamente aquelas provas tidas como faltantes).

Diferentemente do plano de trabalho do PCI, aqui, para suprir a primeira versão do plano de trabalho do PAD, a Supervisão do GNC conta com a maior previsibilidade sequenciada de atos em razão do devido processo legal não só nos atos iniciais e no relatório mas até também na instrução processual, com muitos traços similares processo a processo, independentemente da materialidade em tela, propiciando que se cogite de um modelo deste documento, ainda que com ajustes pontuais.

Neste momento, cabe à Supervisão do GNC condensar diversos atos, em razão de sua consecução cronológica, em blocos de tarefas no aplicativo (tais como atos iniciais, atos de instrução, interrogatório, indicição e relatório) e se satisfazer com as estimativas de prazo a serem dadas pela comissão de inquérito para estes conjuntos de atos. Sob ótica do controle gerencial, em geral, basta esta visão ampla e não pormenorizada item a item do planejamento temporal.

Ato contínuo, já tendo estudado os autos, a comissão de inquérito então anota suas previsões de prazo de realização daqueles mais importantes atos processuais, em acordo com a Supervisão do GNC e em atenção à sua própria agenda global de trabalhos em diversos outros PADs, estimando em quanto tempo, por exemplo, concluirá os atos inaugurais, concluirá a instrução probatória, coletará o interrogatório do acusado, redigirá a indicição e, sobretudo, concluirá o relatório, conforme o § 5º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021.

Cabe à comissão indicar datas de início e de conclusão de cada bloco de tarefas criado pela Supervisão do GNC, a fim de permitir a esta o controle gerencial, que se foca precipuamente na visão macro de data de previsão de conclusão do relatório. Mas, dentre os diversos recursos do aplicativo, sob a ótica do controle procedimental da própria comissão, pode o colegiado desdobrar sua previsão temporal para cada ato componente das tarefas (cabendo, inclusive, eliminar atos constantes da previsão inicial da Supervisão, bem como incluir novos atos não previstos). Assim, de forma *a priori* padronizada, na tarefa dos atos iniciais, estão a ata de instalação, o estudo dos autos, a elaboração do plano de trabalho, a notificação inicial do servidor des sua condição de acusado e os comunicados acerca da instauração; na tarefa dos atos de instrução, estão as pesquisas em sistemas informatizados, as circularizações a terceiros, as solicitações a outros órgãos, as apurações especiais, envios de atos de comunicação, preparação e realização de oitivas, diligências, as perícias, as assessorias técnicas e as análises de manifestações do acusado; na tarefa do interrogatório, estão a deliberação, a intimação e a realização da prova oral. Este detalhamento pormenorizado é ainda mais interessante quando a comissão o avalia empregando a ferramenta de agenda do aplicativo, por meio da qual se tem a visão dinâmica de todos os atos planejados para serem feitos no curso de todos PADs simultaneamente conduzidos, o que facilita o planejamento de todos os trabalhos em curso.

Esta programação temporal é acessada no aplicativo pela Supervisão do GNC, que a avaliará, a criticará (sobretudo caso a comissão tenha acrescentado previsão de novas provas de elaboração demorada e complexa e de novos atos envolvendo agentes externos) e, após ajustes, se necessários, a aprovará, conforme os §§ 4º e 5º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021. Da mesma forma como a matriz de responsabilização, o plano de trabalho tem de ser

entendido em seu caráter dinâmico, podendo haver eventos que se solucionem em menos ou justificadamente em mais tempo que o previsto, bem como pode haver eventos inicialmente previstos e que são dispensados e eventos que não foram previstos e que motivadamente se fazem necessários, podendo então ser continuamente ajustado e acordado com a Supervisão do GNC e deixando registradas as datas reais de conclusão de cada tarefa controlada - desde que não extrapole de forma injustificado o prazo total inicial pactuado, conforme o § 3º do art. 5º da OS Coger nº 1, de 2021

Esta, de fato, é a principal informação gerencial a se extrair do plano de trabalho, qual seja, a previsão de término do PAD. Desta forma, o PAD deixa de ser uma incógnita em termos de prazo e se transforma em uma espécie de projeto todo previsto, dentro de certa margem razoável de previsibilidade instrucional e temporal (daí a CGU/CRG mencionar também a expressão “projetização do PAD”).

Encerrados estes atos preparatórios, a comissão de inquérito dá início aos trabalhos.

A exemplo da matriz de responsabilização, os planos de trabalho também são ferramentas de apoio extraprocessual, dinâmicas, passíveis de ajustes, de caráter estratégico de planejamento para as comissões e de controle gerencial para os gestores que não devem, portanto, ser autuados e nem mesmo mencionados. Pela própria terminologia adotada, enquanto a matriz de responsabilização sintetiza os elementos formadores de convicção conhecidos desde a origem do processo, os planos de trabalho são prospectivos, projetando, com base no que já existe, o prazo razoável para obtenção dos elementos informativos ou das provas que se quer e necessita coletar.

Uma vez que são duas inovações na atividade correcional da RFB/Coger, convém sintetizar de forma conjunta a dinâmica imposta pela OS Coger nº 1, de 2021, tanto para a matriz de responsabilização quanto para os planos de trabalho. Pode-se dizer que a OS Coger nº 1, de 2021, coerentemente, estabeleceu similares rotinas nos âmbitos do GNI, do GNP (aqui, apenas no que couber) e do GNC, sintetizadas na seguinte consecução de ações: o executor propõe a primeira versão da ferramenta para a Supervisão; a Supervisão a aprova e a remete à Coordenação; a Coordenação a aprova e a remete para o Chefe de Escor; o Chefe de Escor a aprova; e executor realiza sua tarefa nos termos da versão aprovada da ferramenta. De forma mais detalhada: a Coordenação do Grupo Nacional distribui a tarefa para o membro executor (comissão investigativa, no GNI; parecerista, no GNP; e comissão de inquérito, no GNC); o membro executor estuda os autos e propõe primeira versão da matriz de responsabilização à Supervisão (ou à Coordenação, no âmbito do GNP); a Supervisão discute esta primeira versão da matriz de responsabilização e a acata ou a ajusta em acordo com o membro executor e a repassa para a Coordenação; a Coordenação acata ou ajusta a versão da matriz de responsabilização e a submete ao Chefe de Escor (no âmbito do GNP, estes dois últimos passos se resumem apenas na Coordenação); o Chefe de Escor aprova a matriz de responsabilização; o membro executor propõe a primeira versão do seu plano de trabalho à Supervisão (ou à Coordenação, no âmbito do GNP); a Supervisão (ou a Coordenação, no âmbito do GNP) discute esta primeira versão do plano de trabalho e a acata ou a ajusta em acordo com o membro executor; e, por fim, o membro executor realiza sua tarefa (conduz PCI ou elabora parecer ou conduz PAD).

Os planos de trabalho se revelam, muito mais que meros requisitos para avanço da RFB/Coger no CRG-MM, mas sim ferramentas gerenciais importantes, pois propiciam efetivo planejamento prévio e controle passo a passo do tempo de duração do PCI e da fase de inquérito administrativo de cada PAD.

5.12 - Desmembramento e Prova Emprestada

Seja no âmbito da subfase investigativa, no curso de PCI, seja no âmbito da subfase analítica, na feitura do parecer propositivo de instauração de PAD, seja até mesmo já no curso do PAD, **a ocorrência envolvendo diversos servidores como investigados ou acusados ou envolvendo multiplicidade de fatos pode ser objeto de provocação para desmembramento.**

Se, de um lado, todos os servidores envolvidos e todos os fatos conexos mantidos em uma única autuação propicia uma visão conglobante, de outro lado, a diluição dos esforços da comissão em diversas frentes subjetivas ou objetivas de trabalho pode acarretar perda de celeridade, justificando o desmembramento.

Seja em um rol de materialidades e/ou de autorias já noticiadas em conjunto desde a representação ou denúncia, seja em razão de materialidades e/ou de autorias conexas detectadas no curso do PCI ou do PAD, quando os elementos informativos ou provas são absolutamente indissociáveis, não há como tecnicamente se cogitar de desmembramento e o processamento deve ser ou deve prosseguir uno; mas, não sendo o caso, pode-se desmembrar o conjunto inicial ou pode-se representar para a autoridade instauradora (Coordenador do GNI ou Chefe de Escor) a detecção dos novos fatos a merecerem uma fase de admissibilidade própria.

São exemplos frequentes de desmembramento, já desde a subfase investigativa, os processos advindos de operações conjuntas, em que o vasto material de afastamento de sigilos bancário, telefônico, informático e telemático e de diversos mandados de busca e apreensão pode indicar diversidade de autores envolvidos em fatos estanques entre si, como é o caso de ilícitos funcionais e ilícitos patrimoniais. O extenso conjunto de material compartilhado pela autoridade policial 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-filhotes se fizerem necessários. Mesmo para um único investigado, a experiência mostra ser estratégico desmembrar em procedimentos separados para cada fato supostamente irregular, pois se pode identificar situações desde já robustamente comprovadas, a ensejarem mais céleres fase de admissibilidade e PAD expulsivo, podendo-se dispensar menor prioridade a outras situações com elementos informativos iniciais mais frágeis e que demandariam maiores tempos e esforços investigativo e apuratório.

O tema do desmembramento traz à tona a validade, na processualística disciplinar, do instituto da prova emprestada. A prova já realizada em outro processo, seja administrativo ou judicial, pode ser trazida para o processo em curso, poupando-se o tempo que se gastaria com seu refazimento.

5.13 - Trabalho de Inteligência

Quando há uma sólida relação de confiança mútua entre os interlocutores, o longo tempo despendido com inúmeras e dispersas pesquisas em sistemas informatizados no curso do PCI pode ser diminuído com a obtenção de informações, de parte de algum membro da comissão investigativa, com denunciante, representante, servidores ou autoridades da unidade. Já no início do trabalho, após se mapear que dados ainda são necessários saber, pode-se verificar se há, na unidade ou em algum outro contexto dos fatos, alguém que se conheça ou a que se tenha acesso e que, em estrita relação de credibilidade, possa fornecer esta informação. Obviamente, a obtenção informal de dados desconhecidos não deve ser

objeto de imediata autuação mas pode sim servir de norte para focalizar as pesquisas naquelas informações agora conhecidas.

Já no curso do PAD, cabe à comissão, ao menos de início, buscar proximidade com o acusado, passando a percepção de condução serena e razoável dos trabalhos, que visam à imparcial apuração e não necessariamente à responsabilização, e disponibilizando o máximo de meios de contato, a fim de tentar com que o servidor não se afaste e não obstrua a entrega de atos de comunicação. Caso haja mínima relação de confiabilidade, pode a comissão usar a praxe de, antes de emitir atos de comunicação, combinar de maneira informal por telefone ou por aplicativo de mensagem, escrita ou de voz, instantânea.

Importante também as comissões, em PCI ou em PAD, adotarem a praxe de, em qualquer espécie de contato não formalizado por meio de ato de comunicação autuado, dirigindo pedido, cobrança ou exigência a quem quer que seja, deixarem registrada sua iniciativa em termo de ocorrência, a fim de demarcar que não está omissa e inerte.

5.14 - Afastamento de Sigilo Bancário

Não obstante não se questionar que o afastamento de sigilo bancário oferece à comissão uma visão qualificada e privilegiada da situação patrimonial do investigado ou do acusado, **não se deve banalizar este pedido, com se fosse um *default* nos PCIs e nos PADs de natureza patrimonial**. Adotando-se o método do rastreio 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 decretação judicial da quebra do seu sigilo bancário.

Por ser elemento fortemente causador de demora, é necessária parcimônia, tanto em PCI quanto sobretudo já no PAD, acerca de pedido de afastamento de sigilo bancário. Diante de elementos informativos de inconsistências patrimoniais, **a comissão deve primeiramente intimar o servidor a justificar sua movimentação financeira e bancária**, podendo, somente com este expediente, já se ter esclarecidos pontos que pareciam obscuros.

Quando for o caso de efetivamente se necessitar de afastamento do sigilo bancário, **a comissão deve, em sequência, solicitar ao servidor que disponibilize seus extratos bancários**. Somente após esgotada em vão esta primeira tentativa amigável, deve a comissão, em acordo com a Coordenação do GNI ou do GNC, partir para o pedido judicial de afastamento, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU). Um detalhe importante em termos de celeridade: **o pedido judicial deve incluir que o juízo autorize a Coger a se reportar diretamente à instituição financeira, inclusive indicando as contas a terem o sigilo bancário afastado** (dispensando tramitação desnecessária e demorada pelo Banco Central do Brasil - BCB), o que agiliza muito 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, a fim de que a unidade de correição possa avaliar se o pedido atende exatamente a demanda.

Mas cabe uma ressalva interessante. Inegavelmente, só a judicialização do afastamento do sigilo bancário já pode ser, por si só, um motivo de demora, devido à sua própria tramitação até o Poder Judiciário. Ademais, este elemento, quando associado ao método tradicional ou ao método do rastreio patrimonial completo, faz acumular ainda outro fator de demora, pois, no primeiro, é necessário que a comissão carreie para o extenso planilhamento em elaboração os lançamentos dos extratos bancários a fim de evitar cálculos em duplicidade e o segundo exige planilhamento integral e organizado destes

extratos, a fim de se confrontar toda movimentação de recursos com a situação patrimonial. Em contrapartida, é de se reconhecer que, no método do rastreio patrimonial restrito, descrito em 5.7, a obtenção dos extratos bancários não apenas reforça as convicções da comissão como também agiliza a análise de mérito realizada com o confronto das rendas do servidor com sua situação patrimonial, dispensando o extenso planilhamento. Desta feita, deixando os extratos bancários de ser mais um elemento de prova a ser extensamente planilhado, passando a ser um elemento indicador de forma direta da incompatibilidade patrimonial, se porventura o provimento judicial não for demorado, pode haver casos em que a conjugação do pedido judicial com o emprego do método do rastreio patrimonial restrito resulte em celeridade processual. Portanto, a afirmação apriorística de que o pedido judicial de afastamento do sigilo bancário concorre para a demora pode ser mitigada quando este provimento não restar muito demorado no curso de processo conduzido sob o método do rastreio patrimonial restrito.

O GNI possui uma rotina procedimental já bem estabelecida, inclusive com modelos, da sequência de atos envolvendo o afastamento de sigilo bancário. Destaque-se que tais modelos não restringem o pedido de acesso à comissão solicitante, mas sim à Coger como instituição, prevendo-se a possibilidade de ampla utilização.

A rigor, não só o pedido de afastamento de sigilo bancário deve ser visto com cautela, mas sim **toda espécie de judicialização deve ser ao máximo evitada**. E, em todo caso, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o Advogado da União responsável pelo pedido (sempre registrando em termo de ocorrência, para deixar comprovadas a iniciativa e a diligência do colegiado), tentando convencer da necessidade de ter os dados para o prosseguimento do processo.

5.15 - Não Utilizar Perícia Imobiliária, Apuração Especial do Serpro e Demais Provas Periciais

É comum em PCIs ou em PADs de natureza patrimonial se discutir o valor de uma operação imobiliária. Há a possibilidade de a comissão provocar, por intermédio da Coordenação do GNI ou da Coordenação do GNC, a realização de prova de perícia imobiliária (ou avaliação imobiliária), por empresa ou por profissional contratado especializado e licenciado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Mas este ato, além de demorado, oneroso e de natureza contraditória (passível de posterior questionamento se não for ofertada à defesa a possibilidade de quesitação em subfase investigativa), nem sempre é satisfatoriamente conclusivo, por apresentar resultados de baixa confiabilidade, **devendo ser preterido por outros meios, ao alcance da própria comissão, para se chegar ao valor da operação**. Podem ser citados a pesquisa de média dos valores de imóveis similares e de próxima localização (como, por exemplo, por meio do 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 imóvel pelo investigado e o valor pelo qual o imóvel havia sido comprado pelo proprietário anterior; e, em se tratando de casa, pesquisas de melhorias visíveis no Google Earth.

Também em PCIs e em PADs de natureza patrimonial, é frequente o **pedido de defesa para que se faça perícia contábil, o que é de ser negado à vista das atribuições funcionais dos cargos** da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil (TARFB), com base no § 2º do art. 156 da Lei nº 8.112, de 1990.

Pelos mesmos motivos acima (demora, custo e discutível confiabilidade do resultado), **também deve ser evitado 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 é de ser denegado pedido da defesa para realização da espécie pericial da tradução juramentada em face de documentos de uso corriqueiro na área aduaneira.

Na mesma linha, as assessorias técnicas, que são provas de natureza pericial em sentido amplo, e até mesmo os pedidos de assistência técnica devem ser evitados.

Não obstante, em todo caso em que houver necessidade de prova cuja realização dependa de agente externo, como é o caso das provas periciais *lato sensu*, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o agente responsável pela instrumentalização da perícia (sempre registrando em termo de ocorrência, para deixar comprovadas a iniciativa e a diligência da comissão), tentando convencer da dependência do prosseguimento do PCI ou do PAD em função daquela prova.

5.16 - Meios de Entrega de Atos de Comunicação

Quanto aos meios válidos de fazer chegar ao destinatário os ofícios e as intimações em PCIs, bem como os ofícios e as intimações e os demais atos de comunicação exclusivos do PAD, como as notificações iniciais, as notificações de atos de instrução e as citações, enumeram-se a entrega física em mãos em duas vias, indo para os autos a via recibada; a entrega por via postal com aviso de recebimento (AR), permitida no § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999; e, conforme permite a Instrução Normativa CGU/CRG nº 9, de 24 de março de 2020, a entrega virtual por meio de recursos tecnológicos, como seus endereços de correios eletrônicos institucional ou particular ou seus números de telefones móveis particular ou institucional (caso o destinatário possua) com que se acessem aplicativos de mensagem escrita instantânea, também com os respectivos comprovantes de recebimento, ou ainda de forma ficta, quando encaminhada para meios de contato informados ou confirmados pelo destinatário. Dentre as necessárias cautelas para a segurança jurídica de que este último 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 se 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 a facilitação permitida pela IN CGU/CRG nº 9, de 2020. Caso não se tenha certeza jurídica do recebimento pelo destinatário, 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 (sejam para servidores, sejam para contribuintes em geral), estes contatos também podem ser identificados através de notas fiscais 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. Outra possibilidade é o colegiado tentar acesso a um familiar do servidor e buscar estabelecer a mesma relação de confiança buscada de início com o próprio. Se o problema se der com o procurador, caso seja advogado com escritório estabelecido, deve a comissão se dirigir e permanecer neste endereço comercial pelo tempo que for necessário até obter o contato com o defensor.

Não é obrigatório a comissão entregar atos de comunicação tanto ao investigado ou acusado quanto ao procurador, mesmo se este for advogado. *A priori*, a comissão pode concentrar as entregas apenas ao servidor. Caso haja procurador e a procuração conceda poderes e se assim preferir a defesa, os atos de comunicação podem ser dirigidos apenas ao procurador. Não obstante, nada impede que a comissão convençione comunicar a ambos - sobretudo ao emprego de 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 devem ser confundidos os três meios de entrega (fisicamente em mãos, por via postal ou por via virtual) com a cautela adotada na RFB/Coger de, apenas para três atos de comunicação mais sensíveis, fazê-lo pessoalmente ao investigado ou ao acusado. Por uma questão de cautela, a notificação inicial da sua condição de acusado, as intimações para os interrogatórios e a citação para apresentar defesa devem ser entregues ao próprio interessado, não suprimindo a natureza personalíssima dos atos se forem entregues apenas ao procurador. Eventuais dificuldades de entrega ao próprio servidor pelas vias virtual 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 deixar demarcada a diligência da comissão e a obstrução por parte da defesa.

5.17 - Peculiaridades na Entrega de Atos de Comunicação a Servidor Inativo, a Ex-Servidor ou a Residente no Exterior

As condições de o destinatário ser servidor afastado (por licença, por exemplo), servidor inativo ou ex-servidor e/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 recursos tecnológicos na forma preconizada pela IN CGU/CRG nº 9, de 2020, e da via postal, mencionadas acima.

Especificamente para o servidor em licença médica que, alegando tal motivo, se recusa a prestar a participação a que foi intimado, deve a comissão oficiar à junta médica, independentemente da natureza da moléstia acarretadora do afastamento (mental ou não), perguntando se a doença o incapacita para responder intimações (mais especificamente em PCIs) ou acompanhar o processo e em especial para ser interrogado (mais especificamente em PADs). E, se porventura se fizer necessário contato pessoal com o licenciado e se este se ocultar, pode a comissão perguntar a data de reapresentação ao setor médico e lá aguardar o servidor.

Nos casos de servidor inativo e ex-servidor, para obter os dados de contato atualizados, reitera-se a pesquisa das notas fiscais no Sistema ContÁgil e, no caso específico de inativo, pode-se oficiar a Superintendência (ou Gerência) Regional de Administração do ME do estado de residência do agente.

Especificamente no caso de destinatário em endereço conhecido no exterior, o senso comum de imediato se reporta à busca, por meio da autoridade instauradora, de auxílio da autoridade consular brasileira no país estrangeiro. Mas a experiência reporta melhor resultado com o emprego da via postal, usando a espécie de remessa postal mais segura e confiável que for disponível para o serviço necessário (a exemplo do *express mail service* - EMS, que é um serviço postal internacional para documentos e mercadorias com prioridade sobre outros serviços postais) e dos recursos tecnológicos. Não é pertinente buscar auxílio da Assessoria de Relações Internacionais (Asain), pois as competências regimentais desta unidade central se limitam à esfera tributária e aduaneira. Não obstante, contando com possibilidade de maior disponibilização diante da proximidade geográfica, na hipótese muito específica de o destinatário se encontrar nos Estados Unidos da América, na Argentina ou no Paraguai, pode-se tentar, por meio da autoridade instauradora, apoio dos respectivos Adidos Tributários e Aduaneiros da RFB, embora sejam tecnicamente vinculados à Asain.

Aproveita-se para estender as sugestões do parágrafo acima para tudo o que pertine à necessidade de obtenção de documentos e informações situadas no exterior.

5.18 - Necessidade de Imposição de Prazo de Atendimento em Intimações

Tanto em PCIs quanto em PADs, são comuns os atos de comunicação das espécies intimação (um dos meios de comunicação com o investigado ou o acusado, sem prejuízo de também ser empregada para terceiros) e ofícios (apenas para terceiros).

No caso de terceiros, cabe então diferenciar quando se utiliza uma ou outra espécie. Recomenda-se o uso de ofício para atos de comunicação, sem comando impositivo e, conseqüentemente, sem exigência de prazo de atendimento, com fins de prestar, solicitar ou encaminhar qualquer espécie de informação ou outras ações que não sejam de intimar, para destinatários internos da RFB; e também para qualquer ato de comunicação dirigido a autoridades pertencentes a pessoas jurídicas de direito público, para as quais não se cogita de intimar. E recomenda-se o uso de intimação, inclusive para o investigado, para atos de comunicação, com comando impositivo e, conseqüentemente, com exigência de prazo de atendimento, com fim de requisitar apresentação, resposta, esclarecimento, informação ou qualquer outro dado ou ação que se possa exigir de pessoa física ou de pessoa jurídica de direito privado.

A intimação tem base legal para impor prazo de atendimento. O poder de intimar servidor baseia-se no inciso II do art. 116 da Lei nº 8.112, de 1990, e no inciso IV do art. 4º combinado com o art. 39, ambos da Lei nº 9.784, de 1999. O poder para intimar terceiros baseia-se apenas nos citados comandos da Lei nº 9.784, de 1999. Os prazos legais para atendimento, *a priori*, dependendo de para quem 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, de 1999.

Não obstante a regra geral e os comandos legais, não é objetivo impor que as comissões sempre façam desta forma. As comissões têm liberdade para empregar ofício em situações em que o mais adequado seria intimação, à vista de sua percepção autônoma de que convém, sobretudo em primeiro contato, buscar uma aproximação mais cordial com o destinatário - o que pode incluir, quando possível, uma conversa inaugural informal por telefone ou por aplicativo de mensagem, escrita ou de voz, instantânea ou por correio eletrônico, e de preferência, se o caso assim permitir em pessoas jurídicas, dirigidos a interlocutor com poder de decisão. Também se concede às comissões liberdade para, caso a

caso, avaliarem a dificuldade de atendimento do objeto de suas intimações e, com isto, concederem maior prazo de atendimento - esta necessidade é bastante comum sobretudo nos PCIs -, sempre deixando registrado.

Mas é certo que o trabalho de análise dos processos em concreto detectou, com grande frequência, tanto nos PCIs quanto nos PADs, uma exagerada tolerância de 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 excepcionalmente 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 de intimação, sob alegação de que está diligenciando 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 que, em diversos estados (Amapá, Pará, Rondônia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), pode-se empregar o Sistema Ofício Eletrônico, que emite certidões digitais para a Administração Pública, por meio do intercâmbio de informações eletrônicas com os cartórios de registros de imóveis.

5.19 - Não Reintimar Mais de Uma Vez

Diante da estratégia do investigado em se omitir e não responder intimação da comissão investigativa, cabe apenas uma reintimação, em que 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 informativos até então coletados e não alterado em razão da ausência de justificativa da defesa. Isto porque, na subfase investigativa, os elementos informativos contrários ao investigado em geral advêm do emprego de pesquisas e ferramentas de investigação de natureza não contraditória (resultado de pesquisas em sistemas informatizados e de respostas a ofícios e intimações). Em regra, já se tem o elemento informativo 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 oportunidade ao investigado, por intermédio de intimação para se manifestar, propicia-lhe a chance de explicar ou justificar algo *a priori* tido como elemento informativo de ilícito infracional. **Se o servidor se mantém silente após a intimação e uma reintimação, a comissão tem amparo para considerar que aquele elemento informativo atua contrariamente ao intimado na formação de convicção, sem que tenha incorrido em nenhuma nulidade por cerceamento ao direito de defesa,** não cabendo ficar refém, reiterando por várias vezes, a mesma intimação sem resposta.

Mesmo no PAD, apesar de atuarem fortemente os princípios da oficialidade e da presunção de inocência (com seus corolários do ônus probante a cargo da comissão, do *in dubio pro reo*, da não obrigação de o acusado fazer prova contra si mesmo e da não autorização de se ter com provado o que se alegou simplesmente diante do silêncio da outra parte), se a comissão já dispuser dos elementos probatórios e intimar o acusado a sobre eles

se manifestar, basta uma reintimação em vão, também tendo deixado claro que não haverá outra prorrogação, para estar autorizada a prosseguir com o rito e manutenção da convicção extraída daqueles elementos. Esta situação não se confunde com outra, bastante diferente e que carrearía nulidade, em que a comissão não possui elemento de prova acerca de determinado fato, intima a defesa a se manifestar sobre este fato, a defesa se silencia e daí a comissão se arvora a construir uma convicção de forma unilateral e inquisitorial sobre o fato.

Esta estratégia de reintimar apenas uma vez também cabe no caso específico de o indiciado, em lugar de apresentar defesa escrita, apresenta petições protelatórias e a destempo da instrução probatória. Caso a comissão entenda por indeferir os pedidos, deve notificar a defesa e, no mesmo ato, intimá-la, apenas uma vez, a apresentar sua peça escrita, sob pena de declaração de revelia.

O mesmo se aplica para apenas uma reintimação para terceiros, com a diferença de que o ato de comunicação pode acrescentar em sua base legal possível representação ao MPF por crime de desobediência, tipificado no art. 330 do Código Penal (CP).

5.20 - Grupo de Atividades Administrativas

Com o fim de permitir que os integrantes das comissões se concentrem apenas em suas tarefas técnicas e sobretudo com a sua majoritária adesão ao teletrabalho, é interessante o emprego do grupo de atividades administrativas dos Escor que porventura o possuam ou de qualquer servidor do Escor ou mesmo de outra unidade (como unidade regional de gestão de pessoas, em acerto prévio com o Chefe do Escor), para o desempenho de qualquer espécie de atividade que importe deslocamento externo (como, por exemplo, entregas de atos de comunicação ou quaisquer outros expedientes administrativos não realizáveis por vias postal ou virtual).

Também, na medida do possível, o Grupo de Atividades Auxiliares do GNI (GNI/Gataux) e o Grupo de Atividades Administrativas do GNC (GNC/Gatad) podem auxiliar as respectivas comissões em tarefas meramente administrativas de instrução e de preparo processual.

5.21 - Alegações e Petições Protelatórias, Repetitivas e Incidentais Apresentadas pela Defesa

Conforme consta do modelo de notificação inicial, todas as petições de parte da defesa devem indicar a relação de pertinência com o objeto sob apuração, sob pena de indeferimento. E, não obstante o ônus probante da acusação recair sobre a Administração, incumbe à defesa comprovar as suas alegações, a exemplos de excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade, justificativas e álibis, conforme o art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999, o art. 156 do CPP e o art. 373 do CPC, não sendo obrigatório que a comissão de inquérito despenda esforços para provar o que foi alegado.

Quando o acusado formula alegação ou petição meramente protelatória, de enfrentamento incluído na competência concreta da comissão de responder sobre detalhe específico da condução do inquérito administrativo, ainda que seja sensível denegar pedidos de defesa, **o colegiado não pode ficar refém e deve, em ato próprio, motivadamente, indeferir o pleito** (em regra, o indeferimento é motivado em ata de deliberação e comunicado por meio de notificação em que se faça referência à ata). Não obstante, a comissão, pode, a seu critério, por intermédio da Coordenação do GNC, buscar auxílio do GNP. Em todo caso,

deve-se elaborar a resposta no mínimo tempo possível e notificar o acusado também na maior brevidade, utilizando das praxes ajustadas de entrega de atos de comunicação.

Se, no curso da instrução probatória, o acusado apresenta petição sobre mérito do teor acusatório, deve a comissão apenas responder que o tema somente poderá ser respondido ao final da instrução e, na indicição, rebater as teses já apresentadas e que não afastaram a imputação.

Também são exemplos de casos com indeferimento no âmbito da própria comissão pedidos sucessivos e desarrazoados de adiamento de provas orais (tanto oitivas de testemunhas quanto o próprio interrogatório), demonstrando tacitamente desinteresse em sua realização, e pedidos intempestivos de reabertura de instrução probatória no prazo de defesa, em que, além de denegar, a comissão deve reintimar, por apenas uma vez, para que apresente a sua peça escrita.

Um exemplo em que o deferimento, além de desnecessário, impactaria na celeridade processual se verifica em **ocorrências oriundas de operações conjuntas em que tenha havido afastamento de sigilo das comunicações telefônicas**. Mesmo que nestes casos não haja sempre um único protocolo padrão de compartilhamento de informações da PF para a RFB/Coger, pode-se sintetizar uma procedimentalização mais frequente. Normalmente, a autoridade policial fornece apenas as transcrições dos trechos de conversas telefônicas que ela própria entendeu mais relevantes não só sob a ótica da instrução criminal mas também para a questão disciplinar envolvendo o acusado, permanecendo resguardada a integralidade dos arquivos de áudio originais nos autos da instância penal. Consequentemente, *a priori*, a comissão, na prática, trabalha concentradamente com estas transcrições dos trechos das conversas de maior força probante. Mesmo que seja certo que, se a comissão entender indispensável para o processo, pode solicitar autorização judicial para receber estes arquivos de áudio transcritos ou até mesmo outros, **não cabe deferir eventual pedido da defesa para que, atendendo exclusivo interesse seu, se traga aos autos a integralidade ou parte dos arquivos de áudios e/ou para que se os transcreva, pois não lhe assiste direito subjetivo à degravação, bem como também é de se indeferir eventuais pedidos para averiguar possível edição da gravação ou se o interlocutor era mesmo o acusado**.

Se o acusado reapresenta, reiteradamente, a mesma alegação ou petição, deve a comissão se reportar à primeira resposta e ratificar a denegação.

Mas se o acusado apresenta à comissão questões incidentais, de viés jurídico ou gerencial, no curso do PAD, deve o colegiado remetê-las para a autoridade instauradora, a fim de que esta as protocolize em processo administrativo apartado do processo principal, evitando que afetem o seu andamento. Na reiteração desta estratégia provocadora por parte da defesa, as diversas questões incidentais podem ser todas autuadas naquele mesmo processo apartado, com o objetivo de propiciar a visão conglobante. Também devem ser autuadas em processo administrativo apartado questões advindas do Poder Judiciário.

Como, em geral, estas questões são mais atinentes à autoridade instauradora, deve a comissão se preservar do embate de respondê-las. Então, se for possível nos casos das questões incidentais trazidas pela defesa (já que as questões judiciais têm prazo curto para resposta), a autoridade instauradora pode avaliar, junto com a comissão e com a Coordenação do GNP, o momento estratégico de respondê-las em conjunto, ao amparo de uma informação da lavra de membro daquele Grupo. O emprego do GNP, sobretudo quando há diversos processos similares distribuídos para diferentes comissões (como costuma acontecer em decorrência de operações conjuntas, por exemplo), agrega a vantagem da uniformização de posicionamento (o que não seria possível se cada comissão respondesse

individualmente). Ademais, se houver inconformismo da defesa, o processo apartado sobe para Corregedor, sem prejudicar o andamento do processo principal.

Embora tenha se mencionado acusado, defesa e PAD, as mesmas estratégias - onde cabíveis - se aplicam no caso de PCI, ajustando apenas que o eventual auxílio acima mencionado de parte do GNC passa a ser do GNI.

5.22 - Técnica para Lidar com Pedido de Incidente de Sanidade Mental

A tentativa de obstruir completamente ou de ao menos 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 na subfase investigativa, visto muitas vezes o PCI transcorrer à margem do conhecimento do investigado. É mais propício de se estabelecer no PAD, em razão da necessidade de estabelecer relação contraditória com a defesa.

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, é preciso relembrar que o art. 160 da Lei nº 8.112, de 1990, 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 efetivamente disponha de documentação pretérita que comprove o acometimento de doença mental à época do fato - hipótese em que logrará a declaração de inimputabilidade, encerrando-se em definitivo o PAD -, a alegação *a posteriori* não costuma ter guarida nem mesmo diante da comissão, bastando levantar elementos de seus assentamentos que indicam que exercia regularmente suas atividades laborais e que não registram licenças médicas (caso coincida de haver licenças médicas na época, a junta médica oficial deve ser provocada a fim de 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.

A segunda tentativa, mais comum e mais produtiva para as defesas, é de alegação de acometimento de doença mental incapacitante à época do PAD, que impediria o acusado de exercer o contraditório e a ampla defesa. Este pedido, vindo acompanhado de atestado de psiquiatra particular, pode causar insegurança na comissão. Mas, novamente, de imediato, é de se buscar a visão conglobante do fato, verificando se há elementos informativos de perda da capacidade laboral, questionando a chefia e colegas próximos, intimando o servidor a apresentar toda documentação médica que ampare sua alegação e verificando se há registros de licenças médicas. Se o pedido de incidente de sanidade mental for 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, por intermédio da Comissão de Coordenação e Correição (CCC), emitiu o Enunciado CGU/CCC nº 12, de 13 de janeiro de 2006, registrando que *“1. O atestado médico particular não tem, necessariamente, o condão de sobrestar o processo disciplinar. 2. Inexistindo dúvida razoável acerca da*

capacidade do acusado para o acompanhamento do processo, com base no conjunto probatório carreado aos autos, poderá a prova pericial ser indeferida”.

Para isto, em situações em que se desconfia de ser mera estratégia protelatória mas não há fortes elementos para indeferir o pedido, **a comissão pode lançar mão de algumas estratégias de inteligência investigativa, a fim de coletar elementos informativos para instruir a junta médica oficial, propiciando ao corpo médico uma visão global do quadro do servidor.**

Nesta linha, **pode-se provocar a Coordenação do GNI, por intermédio da Coordenação do GNC e da autoridade instauradora, a fim de 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 normalidade. Na mesma linha, pode-se pesquisar postagens do servidor em redes sociais, com notícias de prática de passeios, viagens, atividades físicas, atos de confraternização e festividades de forma geral; e 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 prolatadas pelo servidor.

Ainda na estratégia de instruir com inteligência o incidente de sanidade mental, **pode-se coletar oitivas de superiores hierárquicos e colegas de trabalho (provavelmente como testemunhas, na hipótese de acusado ativo não licenciado ou afastado) ou de familiares (provavelmente como declarantes, na hipótese de acusado ativo licenciado ou afastado ou inativo ou ex-servidor), com perguntas padronizadas e organizadas** com conhecimento técnico das áreas de psiquiatria e de psicologia e que, mesmo manejadas por colegiado leigo (daí porque já formam uma oitiva padrão), extraíam informações do perfil comportamental do acusado (acerca de atividades de vida diária laboral ou familiar e funções mentais e psicofisiológicas) que amparem a junta médica a avaliar a sua capacidade mental. Esta oitiva padrão conta com modelo manualizado no ManCor, elaborado por agente da Corregedoria com formação e experiência em psicologia e com apoio de profissionais da área da psiquiatria.

Mesmo que se instaure o incidente, não necessariamente é de se suspender por completo o andamento do PAD, podendo ser realizados atos que porventura dispensem a presença pessoal do acusado. Se for possível, é interessante a comissão deixar a instrução probatória o mais avançada possível, com os elementos que apontam para a responsabilização, a fim de deixar claro nos autos que a única tese da defesa é a suposta insanidade mental.

Sempre é muito importante que os Chefes de Escor mantenham informal, próximo e produtivo contato com a junta médica oficial das respectivas Superintendências (ou Gerências) Regionais de Administração (SRA ou GRA) do ME, a fim de, quando for necessário remeter algum questionamento ou mesmo a instauração do incidente, ter espaço para explicar o caso e 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 tendo ciência de que a junta médica dispõe de psiquiatra, a autoridade instauradora pode provocar a perícia no âmbito do próprio ME. Mas, como estes setores médicos do ME costumam ser lentos no processamento do incidente, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o agente responsável pela instrumentalização da perícia médica (sempre registrando em termo de ocorrência, para deixar comprovadas a iniciativa e a diligência do colegiado), tentando convencer da dependência do prosseguimento do PAD em função daquela prova.

Para suprir estas 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 Perícias Médicas - PAD”, do Portal de Corregedorias**, disponível em <https://corregedorias.gov.br/assuntos/responsabilizacao-agentes-publicos/auxilio-pericia-medica>. Nesta 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 RFB arcar com eventuais custos com deslocamentos.

É crucial que a comissão redija com técnica adequada os quesitos, seguindo as recomendações constantes do ManCor, extraídas de experiências e conhecimentos de mesma autoria do já mencionado modelo de oitiva padrão.

Na mesma linha, **a comissão deve ter mínima noção da Décima Revisão da Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10, publicada pela Organização Mundial de Saúde - OMS), o que possibilita, mesmo para um servidor leigo em área de saúde, extrair algumas informações estratégicas dos códigos.** Novamente, para isto, contou-se com o apoio da mesma autoria com formação acadêmica e atuação profissional em psicologia e psiquiatria, que forneceu valiosos elementos de interpretação das codificações, também manualizados e disponível na íntegra em texto constante da subpasta Materiais de Referência da pasta interna virtual Diaco, e suficientes para identificação se a doença apontada no atestado particular tem ou não natureza mental e efeito incapacitante e como pode evoluir no tempo ou até mesmo quando se trata de uma tentativa de simulação.

5.23 - Não Refazimento de Cálculos Patrimoniais Advindos da Subfase Investigativa e não Disponibilização de Cálculos Patrimoniais Intermediários

Em PADs de natureza patrimonial, embora seja comum a comissão de inquérito revisar todos os cálculos já feitos na subfase investigativa, este procedimento deve ser evitado como regra geral e adotado somente em casos específicos em que de fato se faça necessário. Não obstante, a recomendação acima não se confunde com a pertinência de a comissão de inquérito solicitar à comissão investigativa arquivos de planilhas com demonstrativos porventura elaborados por este colegiado, a fim de evitar retrabalho.

Deve ser evitada a prática de a comissão de inquérito disponibilizar ao acusado, ao longo da instrução probatória, versões atualizadas e ainda não definitivas de seu cálculo patrimonial, o que lhe propicia questionamentos, alegações e petições por vezes protelatórias. No máximo, a comissão deve intimá-lo (e eventualmente reintimá-lo apenas uma vez) a se manifestar pontualmente sobre determinados itens. Os cálculos patrimoniais da comissão devem ser apresentados somente quando assumirem a qualidade de convicção preliminar acusatória, formalizada na indicição, na qual se consolida toda a apuração e se expõe como a comissão valora as provas autuadas, só então permitindo a contestação, por meio da defesa.

5.24 - Provas orais via Microsoft Teams

Desde que sejam tomadas as devidas cautelas de parte da comissão, tais como prévias certificação de domínio do uso do ferramental (tanto para os atos preparatórios da reunião virtual quanto para a coleta em si) e verificação da capacidade tecnológica de equipamentos dos participantes (sobretudo dos agentes externos e dos agentes situados em outras

localidades), além dos formatos convencionais presencial e por videoconferência, também **é possível coletar a prova oral por meio de aplicativo de chamadas em vídeo, a exemplo do Microsoft Teams**, que integra a plataforma de aplicativos do Office 365, homologada pela Cotec.

Agregando a flexibilização de entrega dos atos de comunicação por meio de recursos tecnológicos, como endereços de correios eletrônicos ou números de telefones móveis com que se acessem aplicativos de mensagem escrita instantânea, permitida pela IN CGU/CRG nº 9, de 2020, com esta possibilidade de emprego do aplicativo de chamadas de vídeo, obtém-se significativa simplificação instrumental da coleta de provas orais, sobretudo com participantes em diferentes localidades (até mesmo para acusado em reclusão) e no contexto crescente de os integrantes de comissões estarem em teletrabalho.

5.25 - Possibilidade de Emprego Interrogatório Prévio e Não Facultar Indicação de Provas Antes do Interrogatório

Em alguns casos, a critério da comissão de inquérito, pode ser estrategicamente interessante intimar o acusado a prestar interrogatório prévio logo no início da instrução processual.

Esta iniciativa abre espaço para a defesa apresentar desde já seus pedidos de atos de formação de prova, desestimulando a formulação de tais pedidos no interrogatório final ou no prazo de defesa (ou, ao menos, permitindo maior facilidade para a comissão indeferi-los).

Ademais, se bem planejada em seus questionamentos, pode agregar a vantagem de forçar o acusado a antecipar para a comissão sua versão dos fatos sob apuração, o que, em confronto com elementos de prova já existentes, pode melhor orientar o colegiado na condução da instrução processual e também, de certa forma, pode obrigar a defesa a se manter vinculada às suas primeiras teses ou deixar claro suas contradições caso adote argumentos conflitantes no decorrer do inquérito administrativo.

E, caso no encerramento da instrução processual, o acusado opte por dificultar a coleta de seu interrogatório final, a existência da prova oral prévia supre, ainda que em parte, o seu direito de se manifestar nos autos, facilitando para a comissão a deliberação de partir para a indicição sem interrogar, sob entendimento de renúncia tácita da defesa.

Antes do interrogatório final, não deve a comissão ofertar ao acusado a oportunidade de se manifestar se deseja algum ato probatório, pois este direito já lhe foi expressamente garantido desde a entrega da notificação inicial. O que se verifica quando a comissão cria este inexistente ato processual é a defesa, percebendo que a instrução processual está prestes a ser concluída, apresentar pedidos de diversas provas, com intuito meramente protelatório, mesmo em casos em que tenha se mantido silente durante toda a fase do inquérito administrativo.

5.26 - Elaboração Prévia e Concomitante do Relatório

Nos PCIs, convém iniciar a elaboração do relatório desde o início dos trabalhos da comissão investigativa, descrevendo os antecedentes, a origem das ocorrências e as pesquisas e análises à medida que vêm sendo realizadas. Definidos o foco e a estratégia investigativa a serem empregados, o presidente já pode iniciar a redação, com contínua atuação e revisão dos vogais, e passa a relatar todas as ferramentas de investigação aplicadas e seus resultados (em forma de planilhas, gráficos, tabelas, quadros, fluxogramas, grafos de

relacionamentos, fotos, etc), ao mesmo tempo em que já vai rascunhando, ainda que precariamente, suas convicções, de forma cíclica até a comissão entender que a instrução está completa e a conclusão está harmonizada com os elementos coletados. **Esta iniciativa facilita a compreensão global do caso e permite contínuas releituras a fim de identificar eventuais lacunas na instrução e também excessos na redação.** Sendo o relatório uma peça mais extensa, é útil guardar as versões anteriores, tanto para o caso de retorno a uma convicção pretérita quanto para o caso de se perder o arquivo. Destaque-se que os modelos de relatórios de PCIs servem como referências auxiliaadoras, mas não devem ser vistos como engessantes da atividade. Caso a caso, a comissão pode adaptar os tópicos padronizados, excluindo algum ou criando outro ou renomeando um existente, e pode ainda desmembrá-los, criando subtópicos que facilitem a leitura e a compreensão por parte das autoridades intervenientes, sobretudo destacando os elementos informativos e as inconsistências detectadas.

Importante que, em seu relatório fático propositivo, **a comissão investigativa provoque a instauração de PAD e conseqüentemente influencie no escopo de trabalho da comissão de inquérito mencionando apenas o conjunto fático que efetivamente foi objeto da investigação, não cabendo menção a meras ilações nas quais não tenha se aprofundado detidamente a ponto de identificar elementos informativos de ilicitude.** Do contrário, no âmbito do GNP, o parecerista terá de atuar com a já mencionada segunda hipótese de crivo objetivo e/ou subjetivo.

No que cabível, as mesmas estratégias de ciclicamente antecipar a redação e a revisão das partes descritiva e conclusiva, com sucessivas releituras que servem de crivo para identificar lacunas ou excesso, também se aplicam à elaboração de relatório pela comissão inquérito no PAD, com a peculiaridade de incluir também nesta mesma técnica a elaboração da indicição. Devem as comissões cuidar para elaborar peças enxutas e suficientes, evitando, como regra, indicição e relatório de desnecessárias centenas de folhas.

A indicição também deve ter sua elaboração iniciada ao longo da instrução probatória, à vista do plano de trabalho e da matriz de responsabilização, propiciando o estabelecimento de uma relação entre os fatos, as provas já produzidas na subfase investigativa e as que precisam ser produzidas ou eventualmente reproduzidas na fase contraditória. O seu texto, que não é uma síntese do relatório, se limita à identificação do indiciado, ao afastamento de teses já antecipadas pela defesa, à apresentação das provas valoradas, à explanação de como estas provas atuaram na formação da convicção preliminar e ao enquadramento.

O relatório, que pode ter sua redação iniciada desde os primeiros atos instrucionais, começa resumindo os antecedentes do processo, a fase de admissibilidade (o PCI porventura empregado e o conjunto fático considerado na matriz de responsabilização após o parecer jurídico-principiológico); e prossegue de forma simultânea com os atos instrucionais, sintetizando (e não reproduzindo na íntegra) o que deles se extraiu de relevante e a convicção externada na indicição. Após a apresentação da defesa, deve a comissão se dedicar exclusivamente a encerrar este processo, priorizando fazer sua análise final das teses e concluir o relatório.

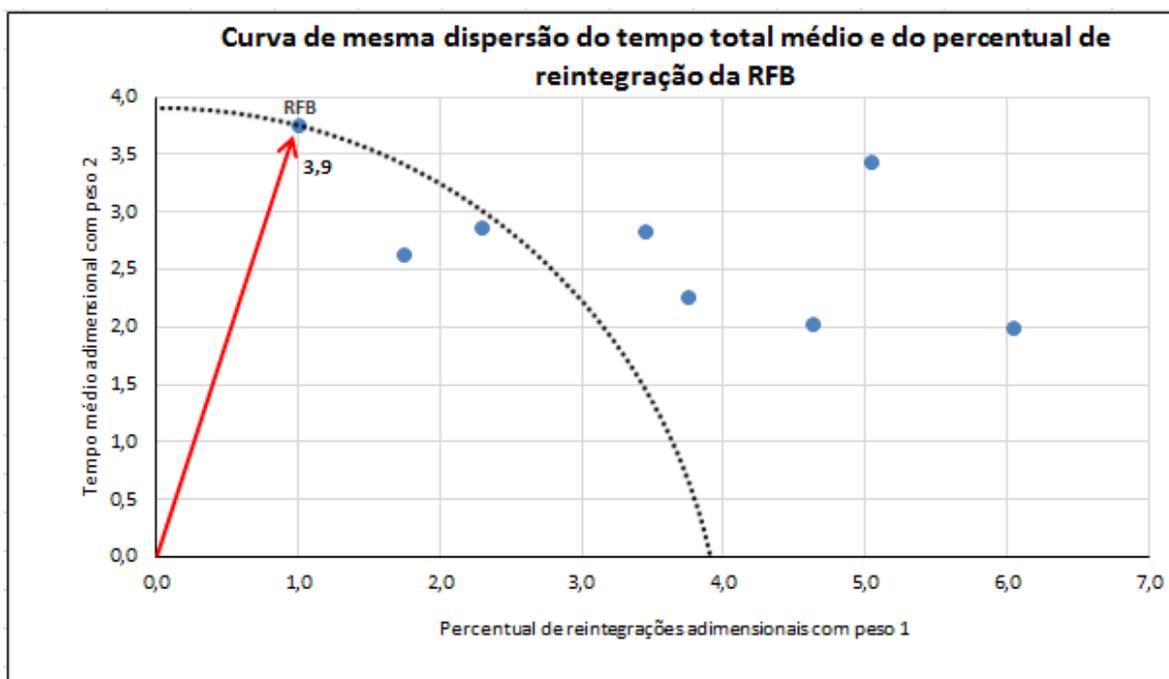
5.27 - Abrir Mão de Parcela Controlada da Segurança Extrema

Por fim, conforme já antecipado em **2.4**, há uma inter-relação entre o tempo total de duração dos PADs e o percentual de reintegrações das penas expulsivas, o que permite buscar um ponto de otimização entre os parâmetros de celeridade processual e de segurança

jurídica. Já desde aquele ponto inicial do presente trabalho se identifica que a RFB/Coger apresenta desempenho temporal muito ruim e desempenho técnico-qualitativo muito bom.

De acordo com as inferências e com as detecções concretas expostas em **3** e em **4** e na linha das diversas soluções sugeridas em **5**, a atividade correcional na RFB é marcada pela busca fática exaustiva, pela qualidade jurídica e pela cautela conservadora, havendo então espaço para, controladamente, se desenvolver uma cultura liminarmente mais arrojada e corajosa em termos de tomada de decisão.

Em termos de percepção matemática, caso se limitasse a marcar no gráfico de dispersão dos tempos totais médios e dos percentuais de reintegração exposto em **2.4** apenas o ponto da dispersão da RFB/Coger e se traçasse um quadrante de círculo com centro na origem (0, 0) e com raio 3,9, se desenharia a curva em que, para baixo e à direita deste ponto, se simularia o quanto de redução no tempo total médio poderia aceitar um aumento no percentual de reintegrações mantendo a mesma dispersão, ou seja, a muito grosso modo, mantendo a mesma “qualidade” em termos de ponderação entre celeridade processual e segurança jurídica. A mero título de exemplo figurativo, se a RFB/Coger reduzisse seu tempo total médio de 68,2 meses (5,7 anos) para cerca de 36 meses (3,0 anos), poderia tolerar um acréscimo no seu percentual de reintegrações de 2,7% para cerca de 8,6%, mantendo a mesma dispersão de 3,9. Mas, obviamente, não é isto que se defende no presente trabalho. Não se quer reduzir o tempo total médio sob custo de um relevante acréscimo no percentual de reintegrações, visto este ser um incidente extremamente negativo para o sistema correcional. É plenamente possível aumentar a celeridade processual praticamente preservando a segurança jurídica em um patamar próximo ao atual, mantendo sob controle o risco de aumento do percentual de reintegrações, mesmo com adoção das posturas mais céleres aqui defendidas.



Primeiramente, ainda que atuando aqui apenas incidentalmente, reitere-se a necessidade, já desde o tratamento inicial das representações e denúncias na Coordenação do GNI e se refletindo na análise jurídico-principiológica com que a Coordenação do GNP assessora a autoridade instauradora, de se agir seletivamente na instauração de PCIs e de PAD, exercitando os crivos sucessivos no foco a investigar e a apurar. A primeira postura a ser alterada é a natural vocação investigadora do sistema, abrindo mão de trabalhar casos menos

relevantes ou menos factíveis, dirigindo-os para o imediato arquivamento por construção principiológica no GNP. E, da mesma forma, na análise jurídico-principiológica, somente se deve propor instauração de PADs com relevante e robusta matriz de responsabilização.

Com este enfoque, as comissões investigativas e de inquérito devem atentar para a satisfação com os elementos mínimos e provas suficientes de materialidade e de autoria. Em termos materiais, as comissões devem ter, em parcelas razoáveis, o desprendimento e o encorajamento de identificarem o momento otimizado de decidir pelo fim da busca de elementos informativos no PCI ou de provas no PAD, e de dar por satisfatoriamente concluído seu trabalho. Não é necessário postergar esta decisão quando já se tem nos autos o mínimo necessário e suficiente para embasar com robustez a conclusão. E, em termos formais, as comissões, sobretudo de inquérito, pois no PAD há maiores rigores e riscos de nulidades, devem ter, também em parcelas razoáveis, a impetuosidade e o encorajamento de negarem, com sólida motivação, pedidos protelatórios, impertinentes da defesa e que tentem desvirtuar a apuração do foco traçado na matriz de responsabilização e no plano de trabalho.

Por vezes, na busca de um pequeno reforço probatório, não só desnecessário como até arriscadamente fragilizador do conjunto, ou na armadilha de buscar atender todos os pleitos da defesa, a comissão acrescenta um relevante tempo a mais no transcurso processual e pouco obtém em termos de qualidade e de segurança. **O que se propõe, em sentido oposto, é a comissão diminuir de forma significativa o tempo processual, se desapegando do preciosismo probatório e admitindo um pequeno risco calculado a mais no indeferimento de alegações meramente formais da defesa.**

Seja em termos de mérito, percebendo o conjunto probatório já suficientemente robusto para a imputação, seja em termos de forma, detectando que a defesa foge da busca da verdade material, a comissão precisa ter segurança, sem hesitação, para decidir e concluir o processo, aliando, no ponto de otimização, a celeridade processual e a segurança jurídica.

Anexo I - Dados Originais de Tempo Médio Disciplinar em PADs em Rito Ordinário no Painel Correição em Dados

| Tempo de PADs em dias entre (ou durante) | Todo SisCor | | | | CGU | | | | Todo ME | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | Média | 2018 | 2019 | 2020 | Média | 2018 | 2019 | 2020 | Média |
| Ciência e instauração | 422 | 446 | 538 | 469 | 564 | 784 | 597 | 648 | 800 | 775 | 734 | 770 |
| Instrução | 466 | 452 | 501 | 473 | 989 | 912 | 496 | 799 | 489 | 463 | 538 | 497 |
| Relatório | 95 | 80 | 116 | 97 | 92 | 216 | 162 | 157 | 83 | 71 | 94 | 83 |
| Julgamento | 167 | 182 | 228 | 192 | 283 | 281 | 229 | 264 | 204 | 225 | 218 | 216 |
| Total | 1150 | 1160 | 1383 | 1231 | 1928 | 2193 | 1484 | 1868 | 1576 | 1534 | 1584 | 1566 |

| Tempo de PADs em dias entre (ou durante) | Coger-ME | | | | RFB | | | | INSS | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | Média | 2018 | 2019 | 2020 | Média | 2018 | 2019 | 2020 | Média |
| Ciência e instauração | 635 | 348 | 431 | 471 | 884 | 1051 | 919 | 951 | 868 | 808 | 793 | 823 |
| Instrução | 726 | 617 | 808 | 717 | 897 | 698 | 717 | 771 | 348 | 311 | 321 | 327 |
| Relatório | 86 | 117 | 112 | 105 | 119 | 93 | 133 | 115 | 75 | 43 | 61 | 60 |
| Julgamento | 252 | 290 | 206 | 249 | 168 | 269 | 192 | 210 | 214 | 208 | 249 | 224 |
| Total | 1699 | 1372 | 1557 | 1542 | 2068 | 2111 | 1961 | 2047 | 1505 | 1370 | 1424 | 1434 |

| Tempo de PADs em dias entre (ou durante) | PRF | | | | PF | | | |
|--|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | Média | 2018 | 2019 | 2020 | Média |
| Ciência e instauração | 237 | 235 | 313 | 262 | 308 | 257 | 225 | 263 |
| Instrução | 636 | 503 | 598 | 579 | 661 | 571 | 557 | 596 |
| Relatório | 149 | 109 | 121 | 126 | 102 | 100 | 162 | 121 |
| Julgamento | 132 | 90 | 145 | 122 | 138 | 98 | 128 | 121 |
| Total | 1154 | 937 | 1177 | 1089 | 1209 | 1026 | 1072 | 1101 |

Anexo II - Dados da Atuação Correcional da RFB/Coger nos Relatórios de Desempenho de 2003 a 2020

| Atuação correcional | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Denúncias | 219 | 295 | 216 | 327 | 920 | 930 | 560 | 504 | 463 | 362 |
| Instaurações | 190 | 141 | 125 | 150 | 150 | 154 | 99 | 120 | 157 | 79 |
| Conclusões | 157 | 188 | 101 | 161 | 101 | 108 | 133 | 116 | 126 | 93 |
| Todas as penas | 44 | 60 | 31 | 84 | 34 | 41 | 63 | 69 | 52 | 50 |
| Expulsivas | 11 | 33 | 19 | 67 | 22 | 17 | 49 | 55 | 36 | 36 |
| Não expulsivas | 33 | 27 | 12 | 17 | 12 | 24 | 14 | 14 | 16 | 14 |
| Prescrições ** | | | | | | 0 | 6 | 3 | 5 | 6 |
| Reintegrações | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 |

| Atuação correcional | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Denúncias | 521 | 375 | 353 | 358 | 298 | 329 | 431 | 617 | 8078 |
| Instaurações | 103 | 79 | 78 | 92 | 83 | 80 | 87 | 104 | 2071 |
| Conclusões | 114 | 100 | 100 | 81 | 64 | 90 | 82 | 92 | 2007 |
| Todas as penas | 83 | 55 | 50 | 78 | 62 | 57 | 63 | 62 | 1038 |
| Expulsivas | 69 | 47 | 41 | 66 | 49 | 52 | 54 | 52 | 775 |
| Não expulsivas | 14 | 8 | 9 | 12 | 13 | 5 | 9 | 10 | 263 |
| Prescrições ** | 10 | 5 | 17 | 2 | 2 | 2 | 1 | 8 | 67 |
| Reintegrações | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 21 |

* Dados de Relatórios de Desempenho da Coger confiáveis a partir de 2005 (pouco confiáveis para 2003 e 2004)

** Dados extraídos do Painel Correição em Dados e englobam advertências, suspensões, expulsivas e "outras penas", que somam 14; só advertência, suspensão e expulsivas totaliza 53 (29 de advertências, 21 de suspensões e 3 de expulsivas), além de 1 sindicância patrimonial, totalizando 54