

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: AGILIZAR É PRECISO.

DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCESS: SPEEDING UP IS PRECISE

Luciano Rosa Vicente¹

Sandro Lúcio Dezan²

-
- 1 Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e mestre pela mesma instituição; especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público; bacharel em Direito e em Ciências Contábeis.
 - 2 Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB (2016); Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho - UMinho, Braga, Portugal (2017); Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV (2018). Professor Titular de Direito Administrativo da Graduação em Direito e do Mestrado e do Doutorado no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito e Políticas Públicas (PPGD), do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB); Investigador Não Integrado do Centro de Investigação da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), no Centro de Justiça e Governação (JusGov), Grupo JusCrim - Justiça Penal e Criminologia, e no Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII), Braga, Portugal; Professor de Direito Constitucional, de Direito Administrativo, de Direito Penal e de Direito Processual Penal, no Programa de Pós-graduação Lato Sensu, da Escola Superior da Polícia Federal do Brasil (Escola de Governo).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Panorama da celeridade no SisCor e suas principais corregedorias. 2. Dez medidas para acelerar a tramitação dos PAD's. 2.1. Importância da manualização e dos modelos procedimentais. 2.2 Otimização das instaurações de processos e controle da produtividade. 2.3. Comissões permanentes e distribuição de tarefas entre os comissários. 2.4. Busca de elementos suficientes de materialidade, autoria e da verdade processual. 2.5. Desmembramento e prova emprestada. 2.6. Afastamento de sigilo bancário. 2.7. Perícia imobiliária, apuração especial e demais provas periciais. 2.8. Formas de entrega dos atos de comunicação. 2.9. Fixação de prazo para o atendimento de intimações. 2.10. Técnica para lidar com incidente de sanidade mental. Conclusão. Referências

RESUMO: Este estudo navegou nas águas do direito administrativo, pelo seu ramal disciplinar, nos rios do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor). Investigou-se a celeridade processual, com o objetivo de encontrar formas de impulsionar a tramitação dos processos administrativos disciplinares (PAD's). A pesquisa justificou-se pela atual preocupação do SisCor com o tempo de duração dos processos, que aflige todo o sistema processual brasileiro e a sociedade, pois a melhor justiça é aquela que não tarda. O método para alcançar o objetivo foi pesquisar no “Painel Correição em Dados” da CGU o tempo de tramitação dos PAD's e, em seguida, na normatização e na doutrina da processualística disciplinar. Assim, tratou-se de pesquisa aplicada, descritiva, explicativa, quantitativa e qualitativa, com técnica de documentação indireta. Como conclusão emergiram dez medidas que agilizam a tramitação processual.

PALAVRAS-CHAVES: Sistema Correcional. Processo administrativo disciplinar. Celeridade processual. Razoável duração do processo. Medidas para agilizar a tramitação processual.

ABSTRACT: This study navigated the waters of administrative law, through its disciplinary branch, in the rivers of the Correctional System of the Federal Executive Power (SisCor). The procedural celerity was investigated, with the objective of finding ways to boost the processing of disciplinary administrative proceedings (PAD's). The research was justified by the current concern of

SisCor with the duration of the processes, which afflicts the entire Brazilian procedural system and society, because the best justice is the one that does not take long. The method to achieve the objective was to search in the “Panel Correction in Data” of the CGU the processing time of the PAD’s and, then, in the standardization and in the doctrine of disciplinary procedure. Thus, it was an applied, descriptive, explanatory, quantitative and qualitative research, with an indirect documentation technique. As a conclusion, ten measures emerged that speed up the procedural process.

KEYWORDS: Correctional System. Disciplinary administrative process. Procedural celerity. Reasonable duration of the process. Measures to speed up the process.

INTRODUÇÃO

Tudo no planeta está em constante movimento, a começar por ele próprio com seu giro a cerca de 1.700 km/h ao redor do próprio eixo (rotação) e aproximadamente 107.000 km/h ao redor do Sol, translação (MARTINS, 1994, p. 196), daí a frase atribuída a Einstein sobre a importância de não se estagnar: “a vida é igual a andar de bicicleta, para manter o equilíbrio é preciso se movimentar”.

A administração pública brasileira movimentou-se para hoje configurar a interface entre o Estado e a sociedade, tendo como primeira missão dar respostas às demandas sociais, de forma que sua principal função é receber os influxos e estímulos da sociedade, decodificá-los e oferecer respostas que satisfaçam as necessidades que brotam do cenário social (OLIVEIRA, 2008, p. 84).

No cenário da administração pública, a evolução da processualística disciplinar do Poder Executivo Federal foi a primeira motivação deste estudo, pois entre seus avanços percebe-se um salto olímpico quando se compara a Lei nº 1.711/52, que regeu os servidores públicos civis da União até 1990, com a Lei nº 8.112/90, que os dirigiu a partir dali. Isso ocorreu por influência da Constituição de 1988.

Foi um salto porque as Cartas anteriores, no § 16 do art. 150 da Constituição de 1967 e no § 25 do art. 141 da Constituição de 1946, garantiam o direito ao contraditório somente no processo penal, conseqüentemente, a Lei nº 1.711/52 também não o agasalhava, prevendo apenas a ampla defesa no processo administrativo disciplinar (PAD), mas parcialmente,

precedendo somente a aplicação de suspensões superiores a trinta dias e penas expulsivas³.

No Estatuto de 1952, antecessor do atual, as penalidades de repreensão, multa e suspensão até trinta dias poderiam ser aplicadas inquisitorialmente, sem a participação do servidor na apuração (CARVALHO, 1957, p. 223-224). Escrito de outra forma, o texto daquele Estatuto permitia a aplicação dessas penas discricionariamente, sem a participação do acusado e sem processo (TEIXEIRA, 2020, p. 565).

A nova disciplina constitucional administrativa rompeu o quadro tradicional de um direito administrativo autoritário, de pouca atenção aos direitos e garantias do cidadão. Afeiçoado à visão da legalidade a qualquer custo, desconsiderando outros valores, o administrador exerceu suas prerrogativas, por muito tempo, de modo hegemônico e vertical, sob o manto da incontestabilidade do interesse público (BACELLAR FILHO, 2007, p. 12).

A partir da Constituição de 1988, a ênfase da atuação administrativa deixou de ser essencialmente repressiva para ter como norte a promoção das condições materiais necessárias para garantir os direitos dos cidadãos, notadamente os direitos fundamentais. Nessa esteira, os direitos fossilizados no art. 3º da Lei nº 9.784/99 buscam a concretização de direitos e garantias fundamentais prescritos constitucionalmente, para assegurar um processo administrativo justo, sintonizado com a ideia de devido processo legal (BACELLAR FILHO, 2014, p. 113).

Nessa ordem de ideias, enquanto até 1988 tinha-se um PAD sem contraditório e com ampla defesa bastante mitigada, hoje há um Sistema Correccional do Poder Executivo Federal (SisCor) bem estruturado, comandado pela Controladoria-Geral da União (CGU), focado em resultados e preocupado com a eficiência e a celeridade processual, que por afligir todo o sistema processual e a sociedade é a justificativa da pesquisa, tendo como objetivo encontrar formas de acelerar a tramitação dos processos.

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

A metodologia para alcançar o objetivo foi pesquisar no “Painel Correição em Dados” da CGU⁴ o tempo de duração dos PAD’s no SisCor e suas principais corregedorias entre 2019 e 2021, assim consideradas pela quantidade de servidores que “jurisdicionam”, volume de penalidades que aplicam e estruturas que possuem.

Também se pesquisou nos “Relatórios de Desempenho” da Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB)⁵, nas normas e na doutrina da processualística disciplinar. Assim, tratou-se de uma pesquisa aplicada, descritiva, explicativa, quantitativa e qualitativa, com técnica de documentação indireta, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar, iniciando pelo panorama da celeridade processual no SisCor.

1. PANORAMA DA CELERIDADE NO SISCOR E SUAS PRINCIPAIS CORREGEDORIAS

Neste título se apresentará um panorama do tempo de tramitação dos PAD’s no SisCor e suas principais corregedorias, que para os fins deste estudo são a do Ministério da Economia (Coger-ME), a da Polícia Federal (Coger-PF), a da Polícia Rodoviária Federal (Coger-PRF), a Coger-INSS, a Coger-RFB e a CGU, que além de ser o órgão central do SisCor também tem a condução de PAD’s entre as suas competências.

Inicia-se com alguns esclarecimentos importantes sobre o PAD, que começa com a publicação da Portaria que designar a comissão; avança pelo inquérito administrativo, com contraditório e ampla defesa, e conclui-se com o julgamento (CARVALHO FILHO, 2015, p. 26). Todavia, antes da

4 Acesso em <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>>; em seguida “Painel Correição em Dados”, “iniciar”; “agentes públicos”; “processos”; “tempo médio de processo”; “tempo médio disciplinar”. Nesse ponto, o Painel apresenta um gráfico de barras, com cada barra representando um ano, de 2008 a 2021;

II. As barras contêm quatro cores, representando cada uma das quatro fases do processo: ciência e instauração (azul claro); instauração e indiciamento (laranja); indiciamento e conclusão do relatório final (verde); conclusão do relatório final e julgamento (azul escuro);

III. Posicionando o cursor em cima de cada cor representativa da fase processual o sistema apresenta o seu respectivo tempo de duração;

IV. Ao lado da aba “tempo médio disciplinar” há a aba “tempo médio do processo”, que oferece o tempo de duração do PAD propriamente dito, ou seja, da instauração ao julgamento.

V. Do lado esquerdo da tela, o sistema permite selecionar filtros de pesquisa relacionados ao período, Ministério, unidade correcional, local do fato, unidade da federação, tipo de processo e assunto.

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

instauração do PAD há uma investigação prévia para subsidiar a decisão de instaurar, ou não, o PAD.

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

Segundo a Instrução Normativa (IN) CGU nº 14/2018, no foco acima delimitado inserem-se como PCI's a sindicância investigativa e a patrimonial, e como procedimentos acusatórios a sindicância disciplinar e o PAD, enquanto a IN CGU/CRG nº 8/2020 prevê a investigação preliminar sumária, que na Coger-RFB já havia sido batizada de “análise preliminar” em 2019, nos termos da Portaria Coger nº 168/2019.

Esses PCI's são empregados na fase investigativa e são sucedidos pelo parecer jurídico da fase analítica, como amparos ao juízo de admissibilidade (JAD), por meio do qual a autoridade instauradora decide sobre o arquivamento do feito, a instauração do PAD, ou a celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC).

Dezan e Martins (2019, p. 2) citaram todos esses instrumentos ao abordarem a importância do respeito às formalidades processuais nos PAD's, pois trata-se de direito fundamental dos acusados que não pode atuar como mero coadjuvante.

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

Mesmo que, por vezes, por simplificação de redação, se mencione o tempo de duração ou demora de PAD, em geral, não se está referindo apenas à fase contraditória, mas à íntegra de todo o processo. Feitos esses esclarecimentos, a tabela abaixo demonstra o tempo de duração dos processos e de cada uma de suas fases.

Tabela 1 - Tempos de duração dos processos nas respectivas corregedorias

PAD's em rito ordinário concluídos entre 2019 e 2021 em meses								
Corregedoria	Ciência e instauração	%	Instrução	Relatório	% (instrução e relatório)	Julgamento	%	Total
Coger-PF	9,4	25,1%	20,4	4	65%	3,7	9,9%	37,5
Coger-PRF	9,6	25,1%	20,7	3,6	63,4%	4,4	11,5%	38,3
SisCor	17,1	38,4%	17,3	3,4	46,6%	6,7	15%	44,5
Coger-INSS	25,1	51,2%	13,8	2,6	33,5%	7,5	15,3%	49
Coger-ME	18,3	34,6%	23,3	4,1	51,9%	7,1	13,5%	52,8
CGU	22,6	40,4%	21,8	4,7	47,3%	6,9	12,3%	56
RFB	32,6	47,3%	24,4	3,7	40,7%	8,3	12%	69

Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021)

Essa extração demonstrou que o tempo médio de duração dos PAD's entre 2019 e 2021 no SisCor foi de 44,5 meses, e a fase processual mais demorada foi a instrução, com média de 17,3 meses, pouco mais que os 17,1 meses da fase anterior (investigativa). Já a CGU demora mais que o SisCor, pois consumiu 56 meses, chegando a 72,6 meses em 2019, reduzindo para 46,2 meses em 2021.

Os dados da Coger-ME demonstram que ela levou 52,8 meses para concluir seus PAD's julgados entre 2019 e 2021, portanto é mais célere que a CGU (56 meses) e mais lenta que a média do SisCor (44,5 meses). A fase mais demorada dos PAD's da Coger -ME é a instrução, com 23,3 meses, superior aos 18,3 meses da fase investigativa.

A Coger-INSS mostrou-se mais célere quando comparada com as duas anteriores, concluindo seus processos em 49 meses, menos que os 52,8 meses da Coger-ME e os 56 meses da CGU, mas ainda acima da média do SisCor, de 44,5 meses. A sua fase de instrução é bastante célere, demandando 13,8 meses, enquanto a investigativa demanda quase o dobro, com 25,1 meses, significando que ela busca produzir todas as provas possíveis antes de instaurar o PAD.

A Coger-PRF superou as corregedorias anteriores em celeridade processual, com 38,3 meses de duração dos seus processos, abaixo da média do SisCor (44,5 meses) e muito à frente da CGU (56 meses), da Coger-ME (52,8 meses) e da Coger-INSS (49 meses), sendo que no ano de 2019 foi ainda mais célere, concluindo seus processos em 31,5 meses, subindo para 39,1 meses no ano seguinte (2020) e 44,5 meses em 2021.

Constata-se que a estratégia da Coger-PRF é diferente da Coger-INSS, analisada anteriormente, porque enquanto esta concentra esforços na fase investigativa, da ciência à instauração, consumindo 25,1 meses, a Coger-PRF tem uma fase investigativa mais célere, menos aprofundada, que consome 9,6 meses, resultando numa instrução mais demorada, que demanda 20,7 meses, contra os 13,8 meses da Coger-INSS.

A Coger-PF foi a recordista em celeridade processual, marcando 37,5 meses de duração dos seus PAD's. Os tempos das suas fases processuais são muito próximos daqueles da Coger/PRF, com a mesma estratégia de fase investigativa mais célere e instrução mais aprofundada e demorada.

Os dados da Coger-RFB demonstraram que ela foi a mais lenta entre as unidades pesquisadas, consumindo 69 meses para concluir seus PAD's, chegando a 70,7 meses em 2021, quase o dobro da média da Coger-PF (37,5 meses) e Coger-PRF (38,3 meses). Na Coger-RFB, tanto a fase investigativa quanto a instrutiva são prolongadas, com 32,6 meses a primeira e 24,4 meses a segunda.

Todos esses números extraídos do “Painel Correição em Dados” demonstraram que o tempo total médio de duração de um PAD em rito ordinário variou desde pouco mais de 3 anos para a Coger-PF e a Coger-PRF, até quase 6 anos, para a Coger-RFB, sendo a média global de todo o SisCor de 3,7 anos. A média da Coger-INSS foi de 4,1 anos, enquanto na Coger-ME gravitou os 4,4 anos.

Por mais importantes que sejam como referências, esses números não são peremptórios para se concluir sobre questão tão complexa como a duração dos PAD's, pois outras variáveis impactam nesses valores temporais, como por exemplo as realidades distintas de cada unidade correcional e a complexidade dos casos que enfrentam.

Os números extraídos do Painel da CGU permitiram descobrir o desempenho de cada corregedoria pesquisada no tocante à celeridade processual, comparando-se a performance de cada uma no contexto geral do SisCor, esclarecendo que a corregedoria mais célere na condução dos seus PAD's é a da PF, seguida muito de perto pela da PRF, enquanto a menos célere é a da RFB, seguida pela CGU.

Apresentado o panorama, certo é que o esforço do SisCor e suas corregedorias para agilizar a tramitação de seus processos deve ser

contínuo, mas sem descuidar-se do respeito aos direitos fundamentais dos acusados. Nesse galope, a seguir passa-se ao estudo de medidas que possam colaborar na impulsão dos PAD's, eliminando alguns entraves que os divorciam de suas marchas céleres.

2. DEZ MEDIDAS PARA ACELERAR A TRAMITAÇÃO DOS PAD'S

No título anterior apresentou-se o estado da arte do trote processual dos PAD's no SisCor e suas principais corregedorias, constatando-se que há grande diferença nos tempos de tramitação entre as unidades analisadas. Agora se pretende estudar e oferecer sugestões de práticas processuais que acelerem a tramitação dos PAD's e que possam ser usadas em todas as unidades correcionais.

São providências, diligências e cautelas a serem tomadas pelas autoridades instauradoras e principalmente pelas comissões de investigação e de inquérito, abrangendo as duas grandes fases dos PAD's, investigação inquisitorial, em regra sem participação do acusado (CARVALHO, 2012, p. 453), e inquérito administrativo, sob o manto do contraditório e ampla defesa, direitos de envergadura constitucional e legal (COUTO, 2014, p. 136), que a partir daqui se passa a estudar.

2.1. IMPORTÂNCIA DA MANUALIZAÇÃO E DOS MODELOS PROCEDIMENTAIS

As corregedorias que investem na capacitação dos seus servidores também oferecem manuais de PAD, modelos de termos e de atos processuais. Com essa postura proativa auferem-se ganhos temporais e tal medida está presente na CGU, na condição de órgão central do SisCor, e na Coger-RFB, por exemplo (TEIXEIRA, 2020, p. 626).

A CGU disponibiliza farto material no seu sítio eletrônico, onde repousa seu Manual de PAD (2021), que é referência técnica oficial no SisCor, além da página do Repositório de Conhecimento (2021), e do Portal de Corregedorias (2021), onde se encontram diversos outros materiais de referência disponíveis para consultas.

Já a Coger-RFB instituiu o seu Manual de Corregedoria (ManCor) em abril de 2015, voltado especificamente para o PAD. O ManCor está disponível apenas internamente, para acesso aos servidores da Coger-RFB, sendo composto por células de informações na forma de pequenos textos concisos, sem reproduções normativas, jurisprudenciais e doutrinárias, organizadas em módulos e submódulos.

A conscientização dos servidores em seguir os manuais e adotar os modelos padronizados, se não influencia drasticamente na celeridade processual certamente gera segurança jurídica, com o trabalho respaldado pelas orientações institucionais, aliada ao ganho de tempo na redação de atos e termos processuais.

As lacunas da processualística disciplinar obrigam a frequentes integrações do direito disciplinar com o CPP e o CPC, gerando discussões e controvérsias. Nesse cenário, a existência de manuais, modelos e notas técnicas das unidades de correição propicia segurança para o trabalho das comissões (VIEIRA, 2005, p. 122).

Nesse racional, também são importantes os eventos de capacitação para os servidores novos e de reciclagem para os antigos, além de seminários com representantes de órgãos intervenientes externos, para discussão de casos e elaboração de orientações internas. Visando à uniformização de entendimentos, tendo em vista a reiteração de teses de defesa, também é útil a criação de um repositório de contra-argumentos.

2.2. OTIMIZAÇÃO DAS INSTAURAÇÕES DE PROCESSOS E CONTROLE DA PRODUTIVIDADE

Primeiramente, visando à economia processual e à solução consensual de conflitos, relembra-se que a CGU criou o termo de ajustamento de conduta (TAC), cuja celebração deve ser estimulada, a fim de evitar a instauração de PAD's por infrações comportamentais de menor poder ofensivo (NÓBREGA, 2015, p. 3).

O TAC permite a reabilitação da ordem interna com o uso de procedimento mais eficaz e célere, primando pelo princípio constitucional da razoável duração do processo em sede administrativa, ao passo que impede a instauração de lide disciplinar para casos solucionáveis de plano, na própria instrução pré-processual, como uma verdadeira técnica de gestão e não de Direito Disciplinar (DEZAN, 2011, p. 381).

Ainda a cargo da administração pública, cita-se o exemplo da Coger-RFB, que no mesmo contexto em que decidiu criar o ManCor, implementou medidas administrativas visando à agilidade, à flexibilização dos trabalhos e à redução do tempo de duração dos processos: implantação do processo digital, formalizado no Sistema Processo Eletrônico da RFB (e-Processo) e da modalidade teletrabalho.

Também se flexibilizou a rigidez da competência correccional associada à região fiscal, nacionalizando os trabalhos e criando o Grupo Nacional de Investigação (GNI), o Grupo Nacional de Pareceristas (GNP) e o Grupo Nacional de Comissões - GNC (TEIXEIRA, 2020, p. 151 e 200).

Essas medidas atuam em conjunto, favorecendo a tramitação processual sem documentos físicos em papel; propiciam maiores motivação e produtividade ao servidor, que trabalha em sua casa, estimulando não só o ingresso de novos servidores no sistema, mas principalmente a permanência dos mais experientes.

Noutro giro, é importante atentar para que os processos não fiquem por longos períodos sem a prática de atos processuais quando as comissões conduzem vários PAD's simultaneamente, porque o princípio da oficialidade "obriga a administração pública a impulsionar o feito, praticando atos céleres e pertinentes ao desenvolvimento da apuração"(MATTOS, 2020, p, 289).

No caso de haver "fila" de denúncias para distribuir às comissões em razão de já estarem atarefadas, deve-se utilizar a Portaria CGU/CRG nº 202/2021, que instituiu critérios lógicos, por meio de diversos parâmetros, para identificar o grau de prioridade de análise das denúncias e de instauração de PCI's e de PAD's, disponibilizando uma planilha que pode ser adaptada às peculiaridades de cada corregedoria.

É importante que haja um controle gerencial do andamento dos processos, que deve incluir uma reunião mensal individualizada com as comissões, para avaliar o trabalho feito no mês e o que falta fazer. Nas corregedorias que pontuam a produtividade dos comissários, deve-se atribuir pontuação condizente com a complexidade do caso e haver rigor no controle da dedicação e produtividade.

Essas atribuições gerenciais de controle do andamento dos trabalhos e de cumprimento de deveres funcionais elementares dos comissários não devem ser confundidas com indevida quebra da autonomia e da independência das comissões, pois não há interferência na leitura de mérito dos casos processados.

2.3. COMISSÕES PERMANENTES E DISTRIBUIÇÃO DE TAREFAS ENTRE OS COMISSÁRIOS

Preferencialmente, os membros das CI's devem ser estáveis no cargo que ocupam, como defendem Lessa (2008, p. 91-92) e Maia Filho (2012, p. 95-96), e não apenas no serviço público, como sustentam Dezan

(2013, p. 90-91) e Costa (2010, p. 214). Isso porque, há julgados do STJ requerendo a estabilidade no cargo, sendo mais seguro evitar o risco de ver o PAD tombar judicialmente por esse motivo.

Deve-se tentar ao máximo designar comissões permanentes, com os mesmos membros, dividindo as presidências dos casos distribuídos e evitando alterações do colegiado com substituições de membros. É útil, ainda, dentro do possível, designar integrantes da mesma unidade de lotação, que possuam afinidades profissionais na forma de atuar e tenham perfil técnico para a área investigada ou apurada.

A referida estratégia traz a vantagem de os comissários já se conhecerem e terem estabelecida entre si a forma de distribuição de tarefas. Ao contrário, as sucessivas trocas de membros impactam negativamente na celeridade processual, pois a entrada de novo integrante além de prejudicar a formação de comissões fixas, altera a rotina do colegiado e consome tempo para que o novo membro analise o processo. Assim, as substituições de membros das comissões devem limitar-se a situações residuais e insuperáveis.

Em termos de distribuição interna de tarefas entre os membros da comissão, sugere-se que o presidente faça todo o trabalho operacional, como pesquisas, elaboração de atas, de perguntas das oitivas, da indicição, das notificações, intimações e relatório final, cabendo aos demais membros revisarem os documentos e debaterem.

Essa medida não impede que se designe alguma dessas tarefas especificamente a um outro membro da comissão que tenha mais habilidade para o ato, como por exemplo pesquisas em sistemas e levantamento de dados, por ter mais intimidade com ferramentas de tecnologia da informação.

Outro exemplo seriam as intimações e notificações ficarem a cargo de outro membro que tenha mais habilidade nos contatos pessoais, para que os intimados e notificados se sintam mais confortáveis para atender aos chamados, sejam mais colaborativos e assim suas participações agreguem mais ao apuratório.

Concentrar a produção dos atos no presidente, quando conjugado com comissões permanentes com os mesmos membros, equilibra a carga de trabalho entre os comissários, porque se a mesma comissão receber seis processos para conduzir, distribuem-se as seis presidências entre os três

membros, recaindo apenas duas sobre cada um. Isso lhe permitirá trabalhar com maior foco apenas nesses dois processos, com mais celeridade.

Nos PCI's, sugere-se selecionar aquele que se entende ser o mais simples e trabalhar na sua impulsão, definindo o foco investigativo e iniciando as pesquisas necessárias, buscando chegar o mais rápido possível na fase de oficiar, intimar, requisitar e solicitar informações, sem poder avançar antes de receber as respostas.

Nessa passada, enquanto aguarda as respostas inicia a impulsão de outro PCI, repetindo essa estratégia de esgotar os atos ao seu alcance e, enquanto aguarda as providências que dependam de terceiros, impulsiona outro PCI. No caso de PAD, a comissão deve priorizar os que já estão com instrução probatória mais avançada.

Estando o PAD na fase de interrogatório final, indicição ou relatório final, o foco deve ser total nesse processo, para concluí-lo o mais rápido possível, já que nesses momentos derradeiros o processo depende apenas da comissão. A exemplo do sugerido para o PCI, também no PAD deve-se avançar até o ponto de ser inevitável aguardar o resultado de provocações externas, e enquanto se aguarda por elas se foca noutro PAD.

A conciliação na condução de diversos PCI's ou PAD's simultâneos se harmoniza com a divisão interna de tarefas de cada comissão, ou seja, a cada caso, com as tarefas que normalmente se atribuem aos presidentes (de condução) e aos vogais (de apoio e revisão) e deve estar refletida nos respectivos planos de trabalho.

2.4. BUSCA DE ELEMENTOS SUFICIENTES DE MATERIALIDADE, AUTORIA E DA VERDADE PROCESSUAL

Enquanto por um lado a postura de exaurir a investigação anterior ao PAD permite descobrir fatos novos, além dos denunciados, por outro corre-se o risco de perder o foco do trabalho, estendendo desnecessariamente o recorte fático e prejudicando a celeridade processual. Assim, embora a fase investigativa não deva se restringir apenas ao teor da denúncia, tampouco deve ampliar-se demasiadamente (NOGUEIRA, 2004, p. 107).

Deve-se buscar um conjunto mínimo suficiente para caracterizar com robustez os indícios de materialidade e autoria, sustentando a proposta de instauração de PAD e limitando o foco que a CI deverá seguir. Já o PAD deve ser o foro para ofertar ampla defesa e contraditório, além da realização de provas indispensáveis de natureza contraditável (GUIMARÃES, 2006,

p. 122), mas sem perseguir fatos novos, para não correr o risco de diluir o conjunto probatório suficiente já autuado.

Caso já exista nos autos provas suficientes para a segura convicção da CI, dispensa-se a busca de novas provas que ratificam a materialidade e a autoria já comprovadas. A CI não deve tentar comprovar tudo que a defesa argumenta, pois o ônus da prova é de quem alega (LOURENÇO, 2015, p. 36), conforme o art. 36 da Lei nº 9.784/99. Também deve empregar corretamente o conceito de provas indiretas, admitidas pelo art. 239 do CPP e o inciso IV do art. 374 do CPC, diante de materialidade cuja comprovação direta é impossível.

Essa estratégia é importante nos casos de conduta continuada, de forma que uma vez comprovada determinada quantidade de atos dolosos de uma certa atividade, num limite temporal razoável para desconfigurar eventualidade, já se dispõe dos elementos que afastam a tese de erro escusável e que podem sustentar a penalidade.

É irrelevante e dispensável, para se chegar nesse mesmo resultado, diligenciar para identificar o dobro ou o triplo de atos daquela espécie de infração, numa varredura exaustiva em todo o período disponível para pesquisa no sistema informatizado ou buscar exaurir todas as demais atividades que o acusado praticou.

É mais eficiente ter um conjunto de provas robustas obtidas em prazo razoável, do que tentar agregar mais provas com certa fragilidade e que prolongam o tempo, pois será sobre esses elementos menos robustos que a defesa se concentrará para desqualificar o trabalho.

2.5. DESMEMBRAMENTO E PROVA EMPRESTADA

No curso do PCI e do PAD a ocorrência envolvendo diversos servidores e vários fatos pode ser desmembrada (LESSA, 2011, p. 81). Enquanto de um lado todos os servidores envolvidos e todos os fatos conexos mantidos num único processo propicia uma visão conglobante, de outro a presença de vários acusados pode acarretar perda de celeridade, pois a impossibilidade de comparecimento de um deles a determinado ato inviabiliza sua prática. Nesses casos, é útil desmembrar o processo.

Seja num rol de materialidades e/ou de autorias já denunciadas em conjunto, ou detectadas no curso do processo, quando os indícios são indissociáveis não há como se cogitar de desmembramento, mas não

sendo esse o caso, pode-se desmembrar o conjunto inicial, ou pode-se representar para a autoridade instauradora a detecção dos novos fatos a merecerem uma fase de admissibilidade própria (LUZ, 1999, p. 76).

São exemplos frequentes de desmembramento, já desde o PCI, os processos advindos de operações policiais, em que o vasto material com afastamento de sigilos bancário, telefônico, informático e telemático, e de diversos mandados de busca e apreensão pode indicar diversidade de autores envolvidos.

O volumoso material compartilhado pela esfera penal pode ser originalmente autuado em um processo-mãe, apenas como repositório a não ser trabalhado, e posteriormente selecionam-se os documentos referentes a cada investigado e a cada materialidade, para formação de quantos processos-filhos forem necessários.

Mesmo para um único investigado, pode ser eficiente desmembrar em processos separados para cada fato aparentemente irregular, pois se pode identificar situações desde já robustamente comprovadas, a ensejarem mais céleres fases de admissibilidade e PAD expulsivo, podendo-se dar menor prioridade a outras situações com provas iniciais mais frágeis e que demandariam mais tempo e esforço investigativo e apuratório.

O tema do desmembramento traz à tona a validade, na processualística disciplinar, do instituto da prova emprestada. A prova já realizada noutro processo, seja administrativo ou judicial, pode ser trazida para o processo em curso, poupando-se o tempo que se gastaria com seu refazimento (ALVES, 2003, p. 161).

2.6. AFASTAMENTO DE SIGILO BANCÁRIO

Embora seja certo que o afastamento de sigilo bancário oferece à comissão uma visão privilegiada da situação patrimonial do investigado, ou do acusado, não se deve banalizar este pedido. Adotando-se o método do 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 solicitação judicial da quebra do seu sigilo bancário.

Por ser um procedimento demorado, é necessária parcimônia no pedido de afastamento dessa garantia. Diante de indícios de inconsistências

patrimoniais, a comissão deve primeiramente intimar o servidor a justificar sua movimentação financeira e bancária, podendo, somente com esse expediente, já se ter esclarecidos pontos inicialmente obscuros.

Nos casos em que efetivamente se necessitar de afastamento do sigilo bancário, a comissão deve, em sequência, solicitar ao servidor que disponibilize seus extratos bancários. Somente após esgotada essa primeira tentativa, deve a comissão partir para o pedido judicial de afastamento, por intermédio da AGU (TEIXEIRA, 2020, p. 1086).

Para que o resultado seja mais célere, o pedido judicial deve incluir que o Juízo autorize a corregedoria solicitante a se reportar diretamente à instituição financeira, inclusive indicando as contas a terem o sigilo bancário afastado, o que agiliza o processo em caso de necessidade de retificação ou de complementação dos dados fornecidos. Convém solicitar que a AGU forneça uma cópia de sua petição à autoridade instauradora, para que a unidade de correição possa avaliar se o pedido atende exatamente a demanda.

A rigor, não só o pedido de afastamento de sigilo bancário deve ser visto com cautela, mas sim todo tipo de judicialização deve ser evitado ao máximo. Mas, sendo inevitável, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o advogado da União responsável pelo pedido, reforçando verbalmente a necessidade daqueles dados para o prosseguimento do processo, e sempre registrando os contatos em termo de ocorrência, para demonstrar a iniciativa e a diligência do colegiado.

2.7. PERÍCIA IMOBILIÁRIA, APURAÇÃO ESPECIAL E DEMAIS PROVAS PERICIAIS

Uma vez que é comum em PCI's ou em PAD's de natureza patrimonial se discutir o valor de uma operação imobiliária, há a possibilidade de a comissão provocar a realização de perícia imobiliária, ou avaliação imobiliária, por empresa ou profissional especializado e licenciado pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Essa perícia além de demorada, onerosa e de natureza contraditória, portanto passível de posterior questionamento se não for ofertada à defesa a possibilidade de quesitação no PCI, nem sempre é satisfatoriamente conclusiva, por apresentar resultados de baixa confiabilidade, devendo ser substituída por outros meios, ao alcance da própria comissão, para se chegar ao valor da operação.

Sugere-se a pesquisa de média dos valores de imóveis similares e de próxima localização, como por exemplo o índice Fipe-Zap; o emprego do Custo Unitário Básico de Construção (CUB/m²); a comparação entre os valores de compra e de posterior venda do mesmo imóvel pelo investigado e o valor pelo qual o imóvel havia sido comprado pelo proprietário anterior; e, sendo casa, pesquisas de melhorias visíveis no Google Earth.

Embora às vezes seja realmente necessário, deve-se evitar a produção de provas que requeiram a participação de agentes externos, como perícias e apurações especiais, porque em regra são demoradas.

Não obstante, nos casos em que houver necessidade de prova cuja realização dependa de agente externo, convém que a autoridade instauradora e até mesmo o presidente da comissão mantenham contato frequente com o agente responsável pela perícia, sempre registrando em termo de ocorrência para comprovar a iniciativa e a diligência da comissão, e informando sobre a relevância daquela prova para o prosseguimento do processo.

2.8. FORMAS DE ENTREGA DOS ATOS DE COMUNICAÇÃO

Quanto aos meios válidos de fazer chegar ao destinatário os ofícios e as intimações em PCI's, bem como os ofícios, as intimações e os demais atos de comunicação exclusivos dos PAD's, como as notificações iniciais, as notificações de atos de instrução e as citações, enumeram-se as seguintes (TEIXEIRA, 2020, p. 839-840):

I. Entrega física em mãos em duas vias, indo para os autos a via com a ciência;

II. Entrega por via postal com aviso de recebimento (AR), permitida pelo § 3º do art. 26 da Lei nº 9.784/99;

III. Conforme autoriza a IN CGU/CRG nº 9/2020, a entrega também pode ser virtual, por meio de recursos tecnológicos, aos endereços de correios eletrônicos ou números de telefones móveis com acesso a aplicativos de mensagens escrita instantânea, também com os respectivos comprovantes de recebimento.

Dentre as necessárias cautelas para a segurança jurídica de que o meio virtual teve sucesso na entrega da mensagem escrita com o ato de comunicação anexado, caso o destinatário deixe desativado o recurso

do sinal gráfico do aplicativo que demonstre a leitura, pode-se agregar a estratégia de enviar logo em seguida uma mensagem de voz, pois esta não inibe o sinal gráfico.

Atente-se que a confirmação do recebimento do ato de comunicação não se baseia na mensagem de voz em si, já que a IN CGU/CRG nº 9/2020 apenas prevê mensagem escrita, mas sim na lógica de que se o aplicativo indica que o destinatário acessou o arquivo de áudio, antes ele também teve acesso à mensagem de texto.

Uma vez que a entrega de atos de comunicação pode impactar a celeridade processual, pois o investigado, o acusado ou até mesmo terceiros podem criar dificuldades para o recebimento, é importante utilizar as facilidades da citada IN CGU/CGR nº 9/2020, mas não havendo certeza do recebimento, a segunda opção é o uso da via postal com AR.

Caso, por algum motivo, se tenha a necessidade de entrega física em mãos, ou pelo correio eletrônico institucional, de ato de comunicação a servidor investigado, acusado ou terceiro que se evade, deve a comissão solicitar apoio ao titular da unidade de lotação ou de exercício do destinatário.

Caso o problema ocorra com o procurador, tratando-se de advogado com escritório estabelecido, a CI deve se dirigir e permanecer no escritório pelo tempo necessário até obter o contato com o defensor.

Não é obrigatório a CI entregar atos de comunicação tanto ao acusado quanto ao procurador, mesmo se este for advogado (REIS, 1999, p. 164). A princípio, pode-se concentrar as entregas apenas ao servidor. Caso haja procurador, a procuração conceda poderes e se assim prefira a defesa, as notificações podem dirigir-se apenas ao procurador.

Todavia, nada impede que a comissão convençione comunicar a ambos, sobretudo empregando endereços eletrônicos, em que a duplicidade de destinatários não gera perda de tempo, caso opte por maior segurança jurídica e desde que não utilizem esta prática como uma oportunidade a mais de causar dificuldades; havendo tentativas procrastinatórias, prevalece a regra de entregar a apenas um deles.

Eventuais dificuldades de entrega ao acusado pelos canais virtuais e postal podem suprir-se com o emprego da “hora certa” (RIGOLIN, 2012, p. 322). Todos os incidentes ocorridos na entrega de atos de comunicação

devem ser registrados em termos de ocorrência, a fim de demonstrar a diligência da comissão e eventual obstrução por parte da defesa.

As condições de servidor afastado (por licença, por exemplo), inativo, ex-servidor, ou residente no exterior dificultam a entrega dos atos de comunicação, razão pela qual nesses casos deve-se enfatizar o emprego da via virtual, mediante os recursos tecnológicos autorizados pela citada IN CGU/CRG nº 9/2020.

Especificamente para o servidor em licença médica que se recusa a participar do ato a que foi intimado, deve a comissão solicitar que a junta médica informe se a doença o incapacita para responder intimações, notificações, acompanhar o processo e ser interrogado. Caso seja necessário contato pessoal com o licenciado e este se oculte, a comissão deve perguntar a data de reapresentação ao setor médico e lá aguardá-lo.

No caso de destinatário em endereço conhecido no exterior, o senso comum se voltaria à busca de auxílio da autoridade consular brasileira no país estrangeiro. Mas a experiência demonstra melhor resultado com o emprego dos recursos tecnológicos e da via postal, usando a espécie de remessa postal mais segura para o serviço necessário, como o “Express Mail Service - SEM”, que é um serviço postal internacional para documentos e mercadorias com prioridade sobre outros serviços postais.

2.9. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O ATENDIMENTO DE INTIMAÇÕES

São comuns nos processos os atos de comunicação com intimação ou ofício (RESENDE, 2002, p. 64), cabendo então diferenciar quando se utiliza uma ou outra espécie. Sugere-se o uso de ofício para atos de comunicação não impositivos e sem exigência de prazo de atendimento, com fins de solicitar ou encaminhar informações para os destinatários. Também pode ser usado para qualquer ato de comunicação dirigido a autoridades públicas, para as quais não se cogita de intimar.

Já a intimação é recomendada para atos de comunicação com comando impositivo e com exigência de prazo de atendimento, com fim de requisitar resposta, esclarecimento ou informação que se possa exigir de pessoa física ou jurídica de direito privado. Alves (2001, p. 166) leciona que a testemunha deveria ser notificada, e não intimada, para prestar depoimento, porque a expressão “intimar”, normalmente utilizada no processo disciplinar é tecnicamente imperfeita, em desacordo com a natureza do ato que representa.

O poder de intimar servidor repousa no inciso II do art. 116 do Estatuto, e no inciso IV do art. 4º c/c o art. 39, ambos da Lei nº 9.784/99, enquanto o poder para intimar terceiros baseia-se apenas nestes últimos comandos. Os prazos legais para atendimento, a princípio, dependendo de para que se intima, são de três dias úteis ou de cinco dias corridos prorrogáveis, conforme o § 2º do art. 26 e o art. 24, ambos da Lei nº 9.784/99.

Não obstante a regra geral e os comandos legais, não é obrigatório que as comissões sempre façam dessa forma. Elas têm liberdade para empregar ofício em situações nas quais o mais adequado seria intimação, à vista de sua percepção autônoma de que convém buscar uma aproximação mais amistosa com o destinatário.

Essa postura pode incluir, quando possível, uma conversa inaugural informal por telefone ou por aplicativo de mensagem, escrita ou de voz, ou por correio eletrônico, e de preferência, se o caso assim permitir com pessoas jurídicas, dirigidos a interlocutor com poder de decisão. As comissões também têm liberdade para em cada caso avaliarem a dificuldade de atendimento das suas intimações e, com isto, concederem maior prazo.

Pode-se ter como balizamentos iniciais para prazo de atendimento de intimações desde os cinco dias corridos e prorrogáveis, para casos ordinários, até no máximo vinte dias corridos, para casos mais complexos em que a própria comissão reconheça ter requerido uma quantidade grande de documentos e de informações, como costuma ocorrer em questões patrimoniais.

Quando o destinatário, sobretudo a defesa, pede prorrogação de prazo para atendimento da intimação, alegando que está buscando os documentos requisitados, é útil a comissão adotar a estratégia de condicionar o deferimento à apresentação de protocolos que comprovem o alegado e de estimativa do tempo para obtenção.

Interessante destacar a possibilidade de empregar o Sistema Ofício Eletrônico (SOF), que emite certidões digitais para a administração pública, por meio do intercâmbio de informações com os cartórios de registros de imóveis. O (SOF) “agiliza o procedimento de requisição e expedição de informações registrais com o objetivo de atender demandas do Judiciário e de outros órgãos da administração pública” (2010).

Diante da estratégia do investigado em se omitir e não responder a intimação da comissão investigativa, sugere-se apenas uma reintimação,

na qual se expressa que não haverá outra prorrogação, e se o servidor permanecer silente, o colegiado deve prosseguir o PCI, com o entendimento que se extrai dos elementos até então coletados e não alterado em razão da ausência de justificativa da defesa.

Isto porque, no PCI as provas contrárias ao investigado em geral advêm do emprego de pesquisas e ferramentas de investigação de natureza não contraditória, resultado de pesquisas em sistemas informatizados e de respostas a ofícios e intimações. Em regra, já se tem o elemento probatório produzido e dá-se ao servidor a possibilidade, de justificar a licitude de seu ato funcional ou de explicar uma aplicação de vulto sem respaldo nas origens conhecidas ou um depósito de vulto sem origem comprovada.

A oportunização ao investigado, intimando-o a se manifestar, propicia-lhe a chance de justificar algo que inicialmente parecia indício de infração. Caso o servidor não responda à intimação e à reintimação, a comissão tem amparo para considerar que aquele indício atua contrariamente ao intimado na formação de convicção, sem que tenha cerceado seu direito de defesa, não cabendo ficar refém, reiterando por várias vezes, a mesma intimação sem resposta.

Atuam fortemente no PAD os princípios da oficialidade e da presunção de inocência. O primeiro denota que a administração tem o dever de impulsionar o processo, promovendo todo o necessário para atingir uma decisão final (DALLARI; FERRAZ, 2001, p. 86). O segundo, que para Lenza (2009, p. 1020) seria melhor denominado “princípio da não culpabilidade”, significa que “enquanto não definitivamente condenado, presume-se o réu inocente”(TOURINHO FILHO, 2004, p. 64).

Em que pese o dever de respeito aos aludidos princípios, se a comissão já dispuser dos elementos probatórios e intimar o acusado a manifestar-se sobre eles, basta uma reintimação, deixado claro que não haverá outra prorrogação, para estar autorizado o prosseguimento com o rito e a manutenção da convicção extraída daqueles elementos.

Essa situação não se confunde com outra, bastante diferente e que acarretaria nulidade, na qual a comissão não possui elemento de prova acerca de determinado fato, intima a defesa a se manifestar sobre este fato, a defesa silencia e daí a comissão constrói um entendimento de forma unilateral e inquisitorial sobre o fato.

A sugestão de reintimar apenas uma vez também cabe no caso de o indiciado, em vez de apresentar defesa escrita, apresentar petições protelatórias. Caso a comissão indefira os pedidos, deve notificar a defesa e, no mesmo ato, intimá-la a apresentar sua peça escrita, sob pena de declaração de revelia. O mesmo se aplica para apenas uma reintimação a terceiros, com a diferença de que a comunicação pode acrescentar em sua base legal possível representação ao MPF por crime de desobediência, do art. 330 do CP.

2.10. INCIDENTE DE SANIDADE MENTAL

A questão da insanidade mental do acusado não se relaciona com sua investidura, mas com sua capacidade de entender o caráter ilícito do fato, plena ou parcialmente, no momento da infração disciplinar (DEZAN, 2011, p. 434), ou durante o acompanhamento do PAD. A enfermidade mental que priva o servidor de agir e de querer, configurando sua incapacidade de entendimento, é excludente de qualquer das três espécies de responsabilidade (CARVALHO, 1957, p. 132).

A tentativa de obstruir ou postergar o andamento de PAD com instauração de incidente de sanidade mental é artifício razoavelmente comum de defesa, sobretudo quando não vislumbra possibilidade de convencer no mérito ou quando cogita de atingir a prescrição. A insanidade mental é um argumento raramente apresentado no PCI, porque muitas vezes ele tramita sem o conhecimento do investigado.

A alegação de insanidade mental pode se manifestar sobre dois momentos, de forma exclusiva ou de forma cumulativa e, em geral, vem acompanhada de atestado médico de psiquiatra particular. Em contrapartida, o art. 160 do Estatuto prevê a possibilidade de instauração do incidente apenas se “houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado”, o que autoriza o indeferimento do pedido caso não haja dúvida.

A primeira tentativa, menos comum e menos produtiva para as defesas, é de alegação de doença mental incapacitante na época do cometimento do fato, que teria impedido o acusado de discernir sobre o caráter ilícito de sua conduta. A menos que o servidor disponha de documentação que comprove a doença mental à época do fato, a alegação posterior não costuma prosperar, bastando buscar na sua ficha funcional provas de que exercia regularmente suas atividades laborais, sem registro de licenças médicas.

Na hipótese de haver licenças médicas na época, deve-se provocar a junta médica oficial para esclarecer se decorriam de doença mental incapacitante. Ademais, ainda que se instaure o incidente, sendo alegação sobre moléstia pretérita, não há que se suspender a normal tramitação do PAD em curso, não se justificando efeito na celeridade processual.

A segunda tentativa, mais comum e mais produtiva para as defesas, é de alegação de doença mental incapacitante à época do PAD, que impediria o acusado de exercer o contraditório e a ampla defesa. O contraditório é a possibilidade de participar e fiscalizar a produção de provas da administração, de estar presente para verificar a correção e adequação técnicas (MOREIRA, 2000, p. 225), enquanto a ampla defesa é o conjunto de meios pelos quais a parte pode comprovar a improcedência do direito oposto ao dela, com produção ampla de provas (CARVALHO FILHO, 2001, p. 56).

Esse pedido de exame de sanidade mental, vindo acompanhado de atestado de psiquiatra particular, pode causar insegurança na comissão. Nesse caso, deve-se buscar a visão conglobante do fato, verificando se há indícios de perda da capacidade laboral, questionando a chefia e colegas, intimando o servidor a apresentar toda a documentação médica que ampare o alegado e verificando se há registros de licenças médicas.

Caso o pedido de incidente de sanidade mental seja apresentado já no curso do inquérito administrativo e ainda mais na defesa escrita, depois de o acusado já ter participado de atos de instrução, sobretudo interrogatório prévio, com atuação regular que denota capacidade mental, fica mais fácil a comissão indeferir.

A CGU emitiu o Enunciado CGU/CCC nº 12/2006, dispondo que o atestado médico particular não tem, necessariamente, o condão de sobrestar o processo disciplinar. Inexistindo dúvida razoável acerca da capacidade do acusado para o acompanhamento do processo, com base no conjunto probatório, poderá a prova pericial ser indeferida.

Para isso, em situações nas quais se desconfia de ser mera estratégia protelatória, mas não há fortes elementos para indeferir o pedido, a CI pode usar algumas estratégias de inteligência investigativa, a fim de coletar elementos informadores para instruir a junta médica oficial, propiciando ao corpo médico uma visão global do quadro do servidor.

Um exemplo de investigação seria provocar a autoridade instauradora para se montar operação de campo e monitorar, em locais públicos, sem

invasão de intimidade e de privacidade, a normal atividade do acusado, com capacidades cognitiva e motora aparentando normalidade. Na mesma linha, pode-se pesquisar postagens do servidor em redes sociais, com notícias de passeios, viagens, atividades físicas e festividades em geral.

Também pode ser factível obter comprovação de contratação de seguros de vida e de financiamentos ou empréstimos recentes, a fim de buscar as autodeclarações de saúde firmadas pelo servidor. Ainda na estratégia de instruir com inteligência o incidente de sanidade mental, pode-se ouvir seus chefes, colegas de trabalho e familiares.

Nessas oitivas, deve-se fazer perguntas padronizadas e organizadas com conhecimento técnico das áreas de psiquiatria e de psicologia e que, mesmo manejadas por colegiado leigo, extraiam informações do perfil comportamental do acusado nas suas atividades diárias.

Mesmo que se instaure o incidente, não necessariamente é de se suspender o andamento do PAD, podendo-se realizar atos que dispensem a presença do acusado. No PAD o “princípio da relativa suficiência do processo administrativo” impede que a CI ou a autoridade instauradora decidam contrariamente ao laudo, podendo apenas determinar a realização de novo exame. Nesse caso, se os laudos forem contraditórios entre si, deve-se buscar um terceiro laudo para decidir (DEZAN, 2011, p. 435).

Para suprir eventuais lacunas da eventual ausência de psiquiatra e da lentidão, recomenda-se empregar a rotina disponibilizada pela CGU/CRG, na aba “Auxílio Perícias Médicas - PAD”, do Portal de Corregedorias (2021). Nessa rotina, a CGU/CRG indica os nomes dos médicos públicos a atuarem como peritos, sendo um psiquiatra, e a data em que estarão disponíveis para realização da perícia, com a vantagem de serem peritos mais afetos à área disciplinar.

CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi descobrir e apresentar práticas processuais para agilizar a tramitação dos PAD's no SisCor, com técnicas a serem usadas pelos seus servidores na condução dos processos. A motivação foi a evolução da processualística disciplinar brasileira desde a Constituição de 1988 e a atual preocupação do SisCor com resultados voltados à celeridade processual, que aflige todo o sistema processual e a sociedade, justificando o estudo do tema.

Iniciou-se apresentando o panorama da celeridade processual no SisCor e suas principais corregedorias, para em seguida mergulhar nas técnicas de combate à morosidade da tramitação dos PAD's, que chegaram a dez, podendo-se chamá-las de “dez medidas de combate à morosidade processual disciplinar”, parafraseando as “dez medidas de combate à corrupção”, de iniciativa do Ministério Público Federal em 2015.

As medidas referem-se à importância da manualização e dos modelos procedimentais; à otimização das instaurações de processos e ao controle da produtividade; à designação de comissões permanentes e distribuição equilibrada das tarefas entre os comissários; e à busca de elementos suficientes de materialidade, sem perder tempo buscando quantidade desnecessária de provas do que já está comprovado.

Também se mostrou interessante o desmembramento de processos e a melhor forma de manuseá-los, quando há vários autores e fatos distintos a serem apurados; as medidas prévias ao pedido de afastamento de sigilo bancário, a forma mais adequada de pleiteá-lo e a parcimônia com que deve ser tratado. Da mesma forma, abordou-se a perícia imobiliária, as apurações especiais e demais provas periciais.

À derradeira, abordaram-se as formas de operacionalizar a entrega dos atos de comunicação, a importância da fixação de prazo para o atendimento de intimações, e técnicas para lidar com o incidente de sanidade mental. Essas dez medidas refletem procedimentos e posturas que tomadas individualmente não modificam sensivelmente o tempo de duração do PAD, mas quando implementadas em conjunto e elevadas a padrão de condução processual tendem a fazer bastante diferença.

Não há dúvida de que essas práticas são úteis para acelerar a tramitação processual, mas há um fator essencial que antecede essas medidas e talvez seja mais importante que todas elas: o comprometimento, a boa vontade e a disposição do servidor que atua na área correcional para impulsionar os processos e vê-los concluídos com a brevidade que a Constituição de 1988 requer e que a sociedade que o remunera merece.

Os comissários devem agir como se tivessem alergia a ver o processo parado sem produção de atos, para assim mantê-lo em permanente movimento, como se estivessem alimentando um ser vivo que precisa de nutrientes para se desenvolver. Por isso, a última sugestão deste estudo é que se fixe um limite imaginário de cinco dias úteis sem produzir atos

processuais, assim os PAD's não passarão mais de uma semana sem alimentação.

No início deste texto mencionou-se a inspiração de Einstein sobre a importância do movimento para a manutenção da vida, e agora uma vez mais se recorda o gênio para sedimentar a relevância do movimento, da impulsão processual, a cargo das comissões, como medida indispensável para mitigar o problema da morosidade processual, que aflige toda a sociedade, porque a melhor justiça é aquela que não tarda.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. *A Prova no Processo Disciplinar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 161.

ALVES, Léo da Silva. *Prática de Processo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 166.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 12, out./dez. 2007. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/633/460>. Acesso em 29/12/2021.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 113, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/75>>. Acesso em 29/12/2021.

BRASIL. *Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União*. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. Publicado em janeiro de 2021, 368 páginas. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf>. Acesso em 05/01/2022.

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

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública*. 3ª edição. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 453.

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

_____. *Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784/99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 56.

COUTO, Reinaldo. *Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2014, p. 136.

COSTA, José Armando da. *Processo Administrativo Disciplinar - Teoria e Prática*. 6ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 214.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 86.

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

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2011, p. 381.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual*. Volume III. Curitiba: Juruá, 2013, p. 90-91.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 122.

LESSA, Sebastião José. *Direito Administrativo Disciplinar Interpretado pelos Tribunais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 91-92.

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

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 13ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1020.

LOURENÇO, Haroldo. *Teoria dinâmica do ônus da prova no novo CPC*. São Paulo: Método, 2015, p. 36.

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

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. *Breves Estudos Tópicos das Garantias do Servidor Público no Processo Administrativo Disciplinar*. Fortaleza: O Curumim Sem Nome, 2012, p. 95-96.

MARTINS, Roberto de Andrade. Galileo e a rotação da Terra. *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, Vol. 11, Nº. 3, 1994, p.196-211. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5165964>. Acesso em 28/12/2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 289.

MOREIRA, Egon Bockman. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei Federal nº 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 225.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta nos Procedimentos Disciplinares*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015, 75 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29330/5/Dissertacao_Eficiencia_Economica_TAC.pdf>. Acesso em 04/01/2022.

NOGUEIRA, Simone Baccharini. *Manual de Sindicância Investigatória, Sindicância Punitiva e Processo Administrativo Disciplinar do Servidor Público Federal*. Belo Horizonte: UFMG, 2004, p. 107.

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

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. *Processo Disciplinar*. 2ª edição. Brasília: Consulex, 1999, p. 164.

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

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. 7ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 322.

Luciano Rosa Vicente
Sandro Lúcio Dezan

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro. Publicado no sítio eletrônico da CGU. Versão de agosto de 2020, p. 565. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad.pdf>>. Acesso em 28/12/2021.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 26ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 64.

VIEIRA, Judivan Juvenal. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 122.

