

O IMPACTO DOS ACORDOS NA PRESCRIÇÃO DAS ADVERTÊNCIAS E NA CELERIDADE PROCESSUAL DA CORREGEDORIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Luciano Rosa Vicente¹

Sandro Lúcio Dezan²

RESUMO

Este estudo teve como objetivo descobrir quais os reflexos do Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na prescrição das penalidades de advertência e na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil (Coger-RFB). A investigação justificou-se porque o Sistema Correccional do Poder Executivo Federal (SisCor) tem concentrado esforços para atender aos princípios da eficiência e da razoável duração dos processos, que tem como pano de fundo a celeridade processual, por isso é necessário saber se seus instrumentos estão surtindo o efeito esperado. Além disso, a celeridade processual é uma preocupação da Administração Pública e da sociedade, pois para concretizar a melhor justiça é importante que ela não tarde. A pesquisa foi aplicada, descritiva, explicativa, quantitativa, qualitativa e empírica, com os frutos colhidos na videira do Painel Correição em Dados da CGU, nos Relatórios de Desempenho da Coger-RFB, na normatização de regência, na jurisprudência, na doutrina e em consultas a órgãos públicos. Concluiu-se que o TCA e o TAC não impactaram positivamente na celeridade processual da Coger-RFB, porque depois das suas chegadas o tempo de duração processual aumentou significativamente. Concluiu-se, também, que a introdução desses instrumentos por meio de ato administrativo não é juridicamente adequada, necessitando-se de alteração legislativa para esse fim.

PALAVRAS-CHAVE: acordos disciplinares; impactos; celeridade processual.

ⁱ Centro Universitário de Brasília (UnICEUB); ⁱⁱ Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

¹ Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), [ORCID](#)

² Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), [ORCID](#)

THE IMPACT OF AGREEMENTS ON PRESCRIPTION OF WARNINGS AND PROCEDURAL SPEED OF THE INTERNAL REVENUE SERVICE OF BRAZIL

Luciano Rosa Vicente
Sandro Lúcio Dezan

ABSTRACT

This study aimed to discover the consequences of the Detailed Administrative Term (TCA) and the Conduct Adjustment Term (TAC) in the prescription of warning penalties and in the procedural speed of the Internal Revenue Service of Brazil (Coger-RFB). The investigation was justified because the Correctional System of the Federal Executive Branch (SisCor) has concentrated efforts to meet the principles of efficiency and reasonable duration of processes, which have procedural speed as a backdrop, so it is necessary to know if its instruments are having the expected effect. In addition, procedural speed is a concern of the Public Administration and society, because to achieve the best justice it is important that it is not late. The research was applied, descriptive, explanatory, quantitative, qualitative and empirical, with the fruits collected in the vine of the Correction in Data Panel of the CGU, in the Performance Reports of the Coger-RFB, in the regency standardization, in the jurisprudence, in doctrine and in consultations with public bodies. It was concluded that the TCA and the TAC did not positively impact the procedural speed of the Coger-RFB, because after their arrivals, the procedural duration increased significantly. It was also concluded that the introduction of these instruments through an administrative act is not legally adequate, requiring a legislative change for this purpose.

KEYWORDS: judicial decision-making process; Supreme Court; divergence patterns.

1. 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 e 107.000 km/h ao redor do Sol (Martins, 1994), daí a frase atribuída a Einsten sobre a importância de não se estagnar: “a vida é igual a andar de bicicleta, para manter o equilíbrio é preciso se movimentar” (Marzola, 2009, p. 7).

A administração pública brasileira seguiu esse fluxo evolutivo para hoje configurar a *interface* entre o Estado e a sociedade, tendo como primeira missão dar respostas às demandas sociais. A principal função do aparato administrativo estatal é receber os influxos e estímulos da sociedade, decodificá-los e dar respostas que satisfaçam as necessidades que brotam do cenário social (Oliveira, 2008).

Com a eleição de FHC (1995-2002) e a nomeação de Bresser Pereira para o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), ocorreu uma ampla difusão dos princípios do gerencialismo na administração pública. A reforma gerencial de 1995 valorizou as carreiras públicas de alto nível e várias organizações públicas elaboraram planos estratégicos voltados para uma “administração por resultados” (Pinto & de Paula, 2020), com a fixação de metas e busca de melhores resultados.

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 (Estatuto), que os dirigiu a partir dali. Isso ocorreu por influência da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã.

Foi um salto porque as Cartas anteriores, de 1967 e 1946, garantiam o contraditório somente no processo penal, conseqüentemente, a Lei nº 1.711/52 também não o agasalhava, prevendo só a ampla defesa no processo administrativo disciplinar (PAD)³, mas parcialmente, precedendo apenas a aplicação de

³ Segundo o Artigo 148 do Estatuto atual, processo administrativo disciplinar (PAD) é “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

suspensões superiores a 30 dias e penas expulsivas. O Estatuto que o antecedeu era ainda mais autoritário, receitando o PAD apenas para apurar as infrações puníveis com demissão⁴.

Isso significa que 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). Escrito de outra forma, o texto daquele Estatuto permitia a aplicação dessas penas discricionariamente, sem a participação do acusado e sem processo (Teixeira, 2020).

A ausência de contraditório no PAD, com ampla defesa apenas parcial, não eram as únicas carências do direito disciplinar daqueles tempos, pois se hoje autores como Dezan (2011) e Carvalho (2012) reclamam das lacunas no atual Estatuto, com mais razões reclamavam Cretella Júnior (1963), Cavalcanti (1964) e Menegale (1962), que enfrentaram fragilidade normativa ainda maior nas décadas de 50 e 60.

Eis que veio a Carta de Outubro para garantir o direito ao contraditório também administrativamente, e o novo Estatuto, dois anos depois, seguiu no mesmo fluxo. O PAD com contraditório, permitindo aos acusados influir na decisão final, marca a passagem do primado da autoridade para o primado do consenso (Bacellar Filho, 2013).

Portanto, evoluiu-se de um processo disciplinar unilateralizado, com ínfima participação dos acusados, para um Sistema Correccional do Poder Executivo Federal (SisCor) que zela pelos direitos fundamentais dos acusados e foca em resultados, buscando atender aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. Eficiência é um conceito que mede performance, considerando a disponibilidade limitada de recursos e o que poderia ser produzido com a mesma quantidade de recurso (Nobre Parente *et al.*, 2021).

Essa busca de eficiência tem como pano de fundo a celeridade processual, que o SisCor tentou impulsionar, também, com a introdução de métodos alternativos de resolução das demandas, que foram o Termo Circunstanciado

⁴ Decreto-Lei nº 1.713/39. Artigo 246. Parágrafo único. O processo administrativo precederá sempre a demissão do funcionário.

Administrativo (TCA), em 2009, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em 2017, ampliado em 2019.

O objetivo deste estudo foi aferir o quanto esses dois instrumentos colaboraram para evitar a prescrição das advertências e para acelerar a tramitação dos PADs na Coger-RFB⁵, com uma pesquisa aplicada, descritiva, explicativa, quantitativa e qualitativa, com técnica de documentação indireta.

O método para alcançar esse objetivo foi investigar no Painel Correição em Dados da Corregedoria-Geral da União (CGU), que comanda o SisCor, e nos Relatórios de Desempenho da Coger-RFB⁶, o tempo de tramitação dos PADs antes e depois da chegada daqueles instrumentos, conjugando-se com a normatização de regência, a doutrina e consultas à CGU por e-mail e por intermédio da ferramenta Fala.BR.

O Painel está disponível no sítio eletrônico⁷ e para chegar aos dados percorreu-se a seguinte trilha: “iniciar”; “agentes públicos”; “processos”; “tempo médio de processo”; e “tempo médio disciplinar”. Nesse ponto, o Painel apresenta um gráfico de barras, com cada barra representando um ano, de 2008 a 2021.

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). Posicionando o cursor sobre cada cor representativa da fase processual o sistema apresenta o seu respectivo tempo de duração.

Ao lado da aba “tempo médio disciplinar”, que traz o gráfico do tempo de duração de cada fase processual em barras coloridas, há a aba “tempo médio do processo”, que oferece o tempo de duração do PAD em si, ou seja, desde a sua instauração até o seu julgamento, desconsiderando a fase investigativa prévia chamada juízo de admissibilidade (JAD).

⁵ A Coger-RFB sempre teve dificuldade para conseguir aplicar a penalidade de advertência, devido ao curto prazo prescricional, que de acordo com o artigo 142, III, do Estatuto, é de 180 dias. Por isso, era comum a prescrição consumir aquela penalidade.

⁶ 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.

⁷ Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

Do lado esquerdo da tela, o sistema permite selecionar filtros de pesquisa relacionados ao período, ministério, unidade correcional, local do fato, unidade federativa (UF), tipo de processo e assunto. Para chegar nos dados que em seguida serão apresentados, no filtro “tipo de processo” aplicou-se a opção “PAD”; no filtro “ministério” aplicou-se “Ministério da Economia”; e no filtro “unidade correcional” aplicou-se Receita Federal do Brasil.

A primeira hipótese era que o TCA e o TAC impactaram positivamente na celeridade processual, porque substituíram os PADs que aplicariam advertências e liberaram mão de obra para conduzir os PADs instaurados, que assim tramitaram mais rapidamente. A segunda, era que os acordos não impactaram, porque a força de trabalho disponibilizada com os acordos não foi produtiva como se esperava e a celeridade manteve-se estável.

O estudo justificou-se porque a celeridade processual é uma preocupação da administração pública e da sociedade, pois a melhor justiça é aquela que não tarda, e porque aquilo que não é medido não pode ser gerenciado. Assim, saber se o TCA e o TAC estão alcançando seu objetivo é importante para eventuais ajustes da gestão administrativa disciplinar do Poder Executivo Federal. Inicia-se a jornada com a conceituação trazida da consolidada esfera judicial sobre as formas alternativas de solução de controvérsias.

2. OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO JUDICIÁRIO

O princípio da eficiência é um dos fundamentos da Análise Econômica do Direito, uma vez que busca interpretar os acontecimentos e atos da administração pública em razão de seu alcance em favor da sociedade (Oliveira & Victoriano, 2021, p. 8). Nessa passada, os métodos alternativos de solução de conflitos são instrumentos eficientes incentivados no Código de Processo Civil (CPC) de 2015.

No mesmo ritmo, a doutrina tradicional entende que o princípio do acesso à justiça é um estímulo ao uso de métodos alternativos de resolução de controvérsias, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, cuja criação atribuiu-se a Frank Sander, professor da Harvard Law School, em 1976 (Fux & Bodart, 2020).

Ele propôs que os Tribunais deixassem de ser uma via unicamente para solução de litígios e passassem a oferecer às partes outros mecanismos para a solução dos litígios, ideia que posteriormente ficou conhecida como “justiça multiportas”. No Brasil, o artigo 3º do CPC prescreve que a solução alternativa de controvérsias deve ser incentivada e ampliada.

Isso porque, os recursos do Judiciário são escassos, necessitando alocação no julgamento de causas cuja composição privada é inviável. Assim, os artigos 165-175 do CPC regularam a conciliação e a mediação, prevendo a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos e a formação de cadastros nacional e regional para conciliadores, mediadores e câmaras privadas de conciliação e mediação.

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

Nesse itinerário de raciocínio, um dos métodos alternativos de solução de litígios que vem crescendo no Brasil é a arbitragem, tratada na Lei nº 9.307/96. No Agravo 5206 (SE) o STF já julgou que essa Lei não agride o princípio do acesso à justiça, argumentando que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF.

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

Já nos EUA, os acordos chegam a 95% dos casos cíveis, inobstante esse índice possa variar conforme a matéria em litígio. Na Justiça Federal daquele país, por exemplo, em 2002 apenas 1,8% das causas cíveis foram efetivamente julgadas, percentual que era de 11,5% em 1962. Embora não se possa afirmar que os restantes

98,2% das causas resultaram em acordo, é inegável que os meios alternativos de solução de controvérsias são relevantes nos EUA (Fux & Bodart, 2020).

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

O TERMO CIRCUNSTANCIADO ADMINISTRATIVO (TCA): HISTÓRICO, OBJETIVOS E RESULTADOS

Embora no Judiciário brasileiro o sistema alternativo de solução de conflitos ainda não seja utilizado pelas partes com a frequência desejada, a CGU acreditou que esse sistema poderia ser útil no SisCor. Por isso, em 2009 criou o TCA, por intermédio da Instrução Normativa (IN) CGU nº 4/2009, para racionalizar procedimentos, liberar mão de obra para trabalhar nas infrações graves e mitigar o problema da prescrição contumaz das advertências.

Essa medida foi bem-vinda na Coger-RFB, porque ela sempre teve dificuldade para conseguir aplicar a penalidade de advertência, devido ao curto prazo prescricional, que de acordo com o artigo 142, III, do Estatuto, é de 180 dias. Por isso, era comum a prescrição consumir aquela penalidade, conforme demonstram as figuras abaixo.

Figura 1

Penalidades aplicadas entre 1995 e 2011

Figura 2

Penalidades prescritas entre 2005 e 2012

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

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

Fonte: Relatório de Desempenho 2011, da Coger-RFB.

A figura da esquerda demonstra quantas penalidades aplicaram-se entre 1995 e 2011, sendo que entre os anos de 2005 e 2011 foram 89 advertências. Extraíu-se a figura da direita do Relatório de Desempenho 2012 da Coger-RFB, que demonstra a quantidade de penalidades prescritas entre 2005 e 2012, sendo 88 advertências prescritas entre 2005 e 2011.

Os dados coletados permitem constatar que entre 2005 e 2011 o número de advertências aplicadas e prescritas na Coger-RFB foi praticamente o mesmo: 89 punições e 88 prescrições, ou seja, para cada advertência aplicada uma outra prescreveu, o que comprova a dificuldade para conseguir aplicar essa penalidade naquela unidade correccional.

Constata-se, também, que não houve progresso na redução das prescrições das advertências, porque segundo os dados no ano de 2008 (ano anterior ao TAC) aplicaram-se 22 advertências e 13 prescreveram (59%). Já em 2010 (ano posterior ao TAC) foram 15 advertências aplicadas e 14 prescritas (93%); e em 2011 foram 10 advertências aplicadas e 9 prescritas (90%), demonstrando que o TCA não reduziu a prescrição das advertências, que aumentaram depois da sua chegada.

A IN/CGU nº 4/2009 previa a celebração de TCA nos casos de extravio ou dano a bem público que implicasse em prejuízo de pequeno valor, fundamentando nos princípios da eficiência e do interesse público, que autorizavam a racionalização de procedimentos administrativos. Também invocava a necessidade de

desburocratizar a administração pública, eliminando controles cujo custo são desproporcionais aos benefícios.

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

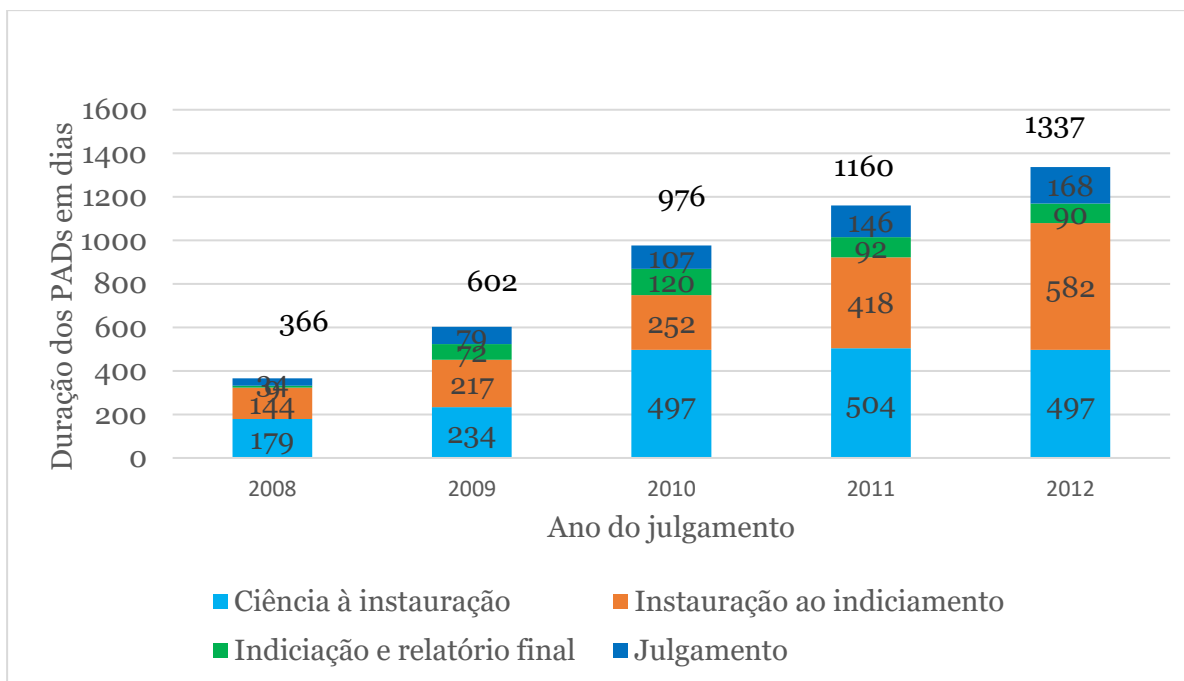
A aludida IN considerava de pequeno valor o bem cujo preço de mercado para aquisição ou reparação fosse inferior ao limite da dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que na época era de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Somente se aplicava às condutas culposas e quando o servidor concordava em ressarcir o prejuízo, sendo lavrado no setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa.

Deixar a competência para a lavratura do TCA na unidade administrativa onde ocorreu o dano ajudava a desafogar o SisCor e, por extensão, a Coger-RFB, liberando mão de obra para a apuração de outras infrações, que assim tenderiam a tramitar mais rapidamente. Pretende-se descobrir se esse objetivo de aceleração processual foi alcançado.

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

Gráfico 1

Duração dos PADs na Coger-RFB (2008-2012)



Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021).

O gráfico demonstra que em 2008 o tempo de tramitação dos PADs foi de 366 dias, contados da ciência da denúncia ao julgamento, subindo para 602 dias em 2009, quando o TCA foi criado, representando um aumento de 64,4% no tempo de duração processual. Depois passou dos 602 dias em 2009 para 976 dias em 2010 (aumento de 62,1%), 1160 dias em 2011 (aumento de 19%) e 1337 dias em 2012 (aumento de 15,2%).

Portanto, quanto à celeridade processual restou claro que o TCA não trouxe nenhum progresso na Coger-RFB. Ao contrário, os tempos de duração dos PADs cresceram depois da sua chegada em 2009, com grande aumento exatamente no ano seguinte a sua estreia, num salto de 62,1% em 2010 se comparado a 2009 e de 267% comparando-se a 2008.

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

Nenhuma das duas hipóteses se confirmou, porque tanto o tempo de duração dos PADs quanto as prescrições das advertências aumentaram, e não se sabe qual o motivo. Levanta-se a hipótese de que o aumento das investigações de natureza patrimonial, por serem mais complexas, prejudicou a celeridade processual, o que poderá ser investigado noutro estudo.

Diante desses resultados, necessitou-se saber quantos TCAs foram lavrados, mas como essa informação não consta no Painel da CGU, nem nos Relatórios de Desempenho da Coger-RFB, amparando-se na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 (LAI) solicitou-se à CGU que informasse quantos TCAs lavraram-se no SisCor desde 2009.

A CGU respondeu que começou a registrar os TCAs no seu banco de dados somente em 2015, cujas quantidades são as seguintes: quatro em 2015; quatro em 2016; sete em 2017; onze em 2018; trinta e dois em 2019; e trinta e oito em 2020. Esses números demonstram que em todo o SisCor lavraram-se apenas 96 TCAs naqueles 6 anos, sendo 70 nos dois últimos (2019-2020) e somente 26 entre 2015 e 2018.

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

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

Portanto, embora não seja possível saber a quantidade real de TCAs celebrados desde a sua criação em 2009, é certo que não foi em patamar suficiente para atingir seus objetivos, porque depois da sua chegada os prazos de duração dos PADs cresceram significativamente e as advertências continuaram

prescrevendo na Coger-RFB. Agora que já se descobriram os impactos do TCA, passa-se aos do TAC, no título seguinte.

3. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC): HISTÓRICO, CONCEITOS E OBJETIVOS

Perseguindo a eficiência e a razoável duração dos processos, a CGU inovou revogando o TCA e adotando o TAC no SisCor, inicialmente por intermédio da IN CGU nº 2, de 30/5/2017, com alcance ampliado pela IN CGU/CRG nº 17, de 20/12/2019, que revogou a norma anterior, e sedimentando-se com a publicação da IN CGU/CRG nº 4, de 21/02/2020.

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

Como o seu antecessor TCA se aplicava somente ao dano e extravio de bens, até a chegada do TAC falecia competência para o SisCor dar tratamento diferenciado, com instrumentalidade mais econômica, nos demais casos de infrações disciplinares de baixa ofensividade ao ordenamento, como descumprimento dos deveres e prática de proibições de timbre meramente comportamental.

Segundo o caput e os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º da IN CGU/CRG nº 4/2020, o TAC é um instrumento não punitivo, aplicável ao servidor que comete infração considerada de menor potencial ofensivo, punível com advertência ou suspensão até 30 dias. Assim, a norma igualou o significado jurídico de infração de menor potencial ofensivo ao alcance punitivo da sindicância disciplinar, nos termos do inciso II do artigo 145 do Estatuto (Teixeira, 2020).

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

subordinada a todos os princípios e regras da processualística disciplinar. O objetivo foi desburocratizar e buscar eficiência.

Não se pode perder de vista que quando se menciona infração punível com advertência ou suspensão até trinta dias, deve-se ter o cuidado de que tal percepção vem apenas dos elementos autuados durante o juízo de admissibilidade (JAD) e submetidos à avaliação da autoridade instauradora. Nesse momento não se tem a convicção plena do cometimento de infração punível dentro daquele limite de pena, mas apenas indícios dessa possibilidade.

Isso porque, esse tipo de infração pode resultar em suspensão superior a trinta dias, considerando-se os parâmetros de dosimetria previstos no caput do artigo 128 do Estatuto. Isso significa reconhecer que o entendimento de que a infração analisada é de menor ofensividade ainda é provisória.

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

Quando celebrado, o TAC significa uma espécie de perdão condicionado para poupar a instauração de PAD, sendo benéfico para ambos os polos envolvidos, porque a administração pública economiza os recursos materiais da condução de um PAD e o servidor se preserva do angustiante acompanhamento do processo na condição de acusado (Teixeira, 2020).

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

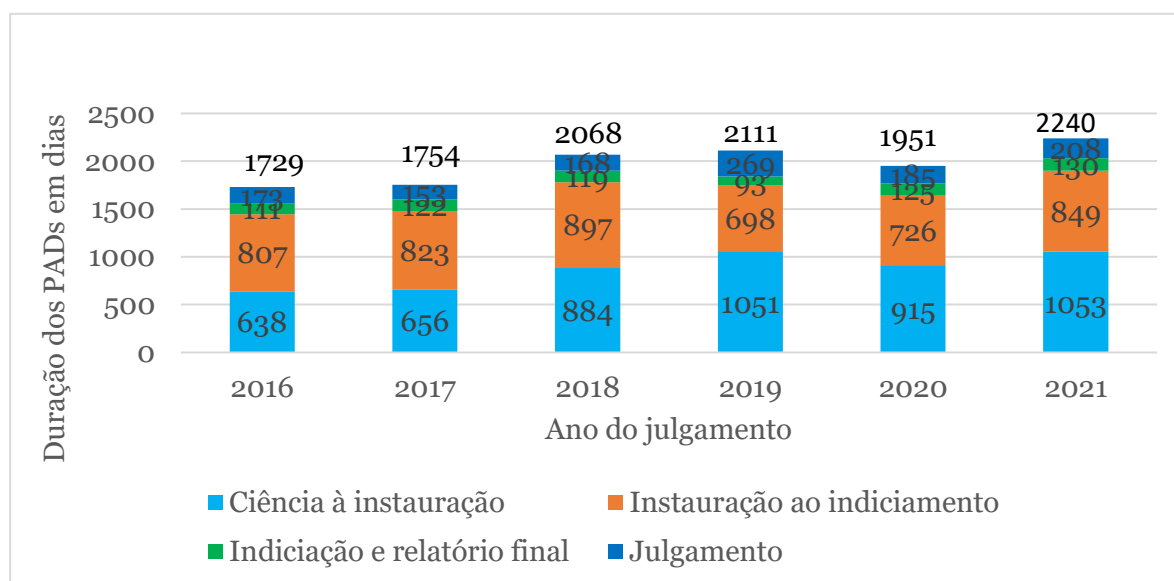
4. OS REFLEXOS DO TAC NA CELERIDADE PROCESSUAL DA COGER-RFB

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

impacto na celeridade dos PADs analisando no Painel da CGU o tempo de duração processual antes e depois da introdução do instrumento no SisCor, conforme os gráficos adiante apresentados.

Gráfico 2

Duração total dos PADs (investigação prévia + PAD) na Coger-RFB (2016-2021)



Fonte: Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021).

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

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

Uma vez que a avaliação do cabimento de TAC é feita durante o juízo de admissibilidade (JAD, investigação preliminar), importa verificar qual o impacto da sua criação separadamente nas duas grandes fases do processo (JAD e PAD), conforme a tabela abaixo.

Tabela 1

Tempo de duração dos PADs em meses (2016-2021)

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

Fonte: CGU – Painel Correição em Dados (2021).

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

Como nos parágrafos anteriores já se analisaram a evolução do tempo total de tramitação dos processos (redução apenas em 2020), e do PAD com contraditório e ampla defesa (pequena redução em 2019 e 2020), agora resta analisar a fase de JAD, obtida pela subtração dos dois prazos mencionados (total - PAD), que no Painel da CGU se visualiza simplesmente posicionando o cursor na cor azul clara de cada coluna do gráfico de barras.

No ano anterior à criação do TAC, o JAD consumiu 21,3 meses (2016), enquanto no ano seguinte (2018) consumiu 29,5 meses (aumento de 38,5%), subindo para 35 meses em 2019 (aumento de 64,3% em relação a 2016), caindo em 2020 para 30,5 meses e subindo para 35,1 meses em 2021 (aumento de 55,4% em relação a 2016). Portanto, em todos os anos considerados após a criação do TAC

(2017) houve aumento significativo no tempo de tramitação do JAD em relação a 2016.

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

Portanto, a exemplo das hipóteses relativas ao TCA, também no tocante ao TAC elas não se confirmaram, pois não houve aceleração da tramitação processual e nem estagnação, mas aumento no tempo de duração dos processos. A disponibilização da mão de obra com o acordo foi insignificante, porque foram apenas três TACs na Coger-RFB entre 2017 e 2020.

Nesse caso, presumia-se que o tempo de duração dos PADs se manteria estável, mas não foi o que ocorreu, porque o quadro geral foi de desaceleração desde a chegada do TAC. Para descobrir se essa baixa adesão ao acordo também ocorreu no SisCor, perguntou-se à CGU, via LAI, quantos TACs celebraram-se entre 2017 e 2020, pois seu Painel não disponibiliza essa informação. A resposta segue na tabela abaixo:

Tabela 2

Quantidade de TACs no SisCor (2017-2020)

2017	2018	2019	2020
149	999	2.172	2.377

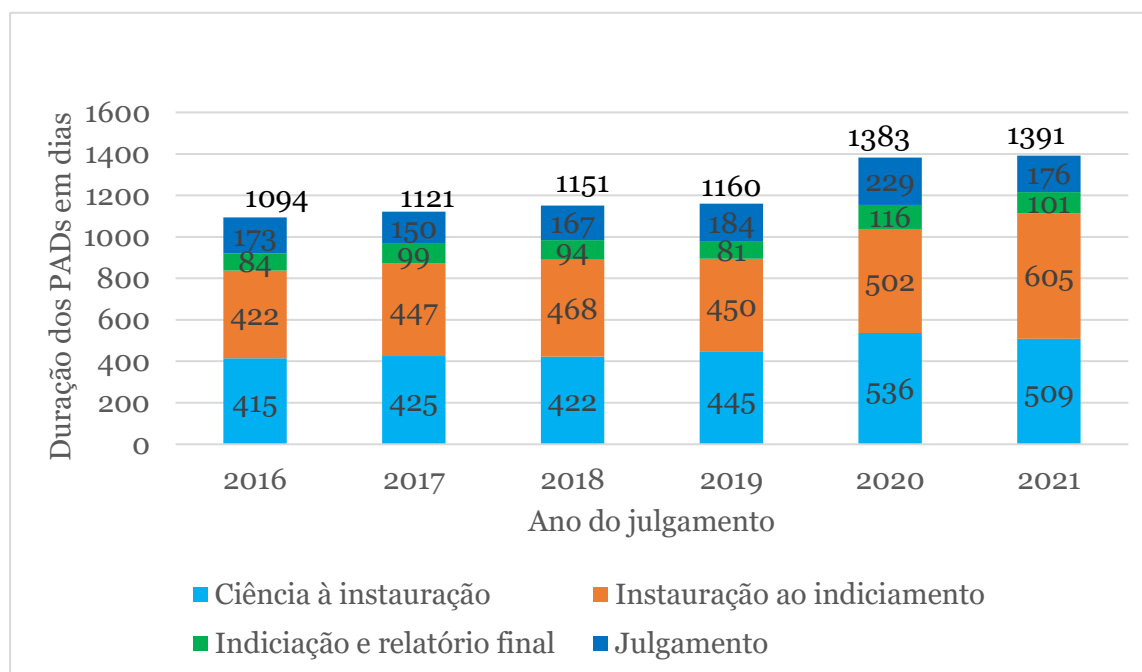
Fonte: CGU - Consulta via LAI (2021).

Os dados demonstram que no SisCor houve um aumento significativo na utilização do acordo e que entre 2018 e 2020 lavraram-se 5.548 TACs, ou seja, uma quantidade expressiva de PADs deixaram de ser instaurados, economizando recursos da administração pública para investir nos casos mais graves, notadamente os marcados por corrupção.

Porém, a economia processual que o TAC gerou não se converteu em celeridade processual dos PADs instaurados no SisCor, pois o tempo de tramitação cresceu continuamente desde o ano anterior à admissão do TAC, passando de 1.094 dias (36,5 meses) em 2016 para 1.383 dias em 2020 (46,4 meses), um aumento de 27,1%, e quase o mesmo tempo (1.391 dias) em 2021, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 3

Duração dos PADs no SisCor (2016-2021)



Fonte: CGU - Painel Correição em Dados (2021).

Os dados levantados permitem constatar que diferentemente do que ocorreu na Coger-RFB, onde quase não houve celebração de TAC, no SisCor a ferramenta vingou com 5.548 acordos no triênio 2018-2020, o que significa que igual número de PADs deixaram de ser instaurados, mas igualmente sem resultado positivo nos tempos de tramitação.

Constata-se, também, que o tempo de duração dos PADs aumentou na mesma proporção no SisCor e na Coger-RFB entre 2016 e 2021, crescendo 29,7% nesta e 27,1% naquele. Assim, o tempo de tramitação processual na Coger-RFB, que

já era superior ao do SisCor em 2016 (57,6 meses contra 36,5), manteve-se maior em 2021 (74,7 meses contra 46,4). Após essas constatações sobre o TCA e o TAC, restou descobrir se as suas criações por ato administrativo são juridicamente adequadas, o que se estudará a seguir.

5. A (IN)ADEQUAÇÃO JURÍDICA DE SUBSTITUIR PUNIÇÕES POR SOLUÇÕES ALTERNATIVAS SEM PREVISÃO LEGAL

Conforme demonstrado, o TCA e o TAC foram criados por meio de atos administrativos, as Instruções Normativas CGU n^os 4/2009 e 2/2017, respectivamente. Originalmente, o TAC poderia substituir as penalidades de advertência, e a IN CGU n^o 17/2019 ampliou seu alcance para abraçar, também, as suspensões até 30 dias. Pergunta-se: isso é juridicamente adequado?

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

São doze os deveres funcionais, estacionados nos incisos I a XII do artigo 116 do Estatuto, puníveis com advertência. Somados às dez proibições do artigo 117 apenas da mesma forma, chega-se a vinte e duas infrações legalmente previstas que a CGU possibilitou substituir pelo TAC na primeira assentada em 2017. Posteriormente ampliou o raio para alcançar as suspensões até 30 dias, abraçando outras infrações.

A parte final daquele artigo 129, que trata das hipóteses de punição com advertência, autoriza que se agrave a penalidade para suspensão quando o caso específico justifique punição mais severa. Como grande parte dos dispositivos do Estatuto, este também veio carregado de subjetividade, fragilizando a segurança jurídica, pois fica a critério da autoridade julgadora aferir, discricionariamente, o agravamento da advertência para suspensão.

Nesse rumo de ideias, o que se pergunta é se a substituição de penalidades administrativas por soluções alternativas pode ser implementada por ato administrativo. Na esfera penal, muito usada para preencher lacunas da esfera administrativa disciplinar, não é possível, à luz do princípio da legalidade penal, encapsulado no inciso XXXIX do artigo 5º da CF/88, e reprisado no artigo 1º do Código Penal: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

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

O princípio da legalidade tem gênese na Magna Carta (1215), visando a coibir os abusos do soberano e prescrevendo que somente é delito a conduta prevista na Lei da terra (*by the law of the land*), ou seja, os costumes, relevantíssimos para o direito consuetudinário. Passando o tempo, a expressão evoluiu para o devido processo legal (*due process of law*), porém seu significado não se alterou (Nucci, 2012).

O princípio da legalidade tem três fundamentos: o político, como exigência de vinculação dos Poderes Executivo e Judiciário às leis elaboradas abstratamente, impedindo o poder punitivo arbitrário; o democrático, em respeito ao princípio da divisão de poderes, conferindo aos representantes do povo o poder de elaborar as leis; e o jurídico, pois a lei prévia e clara produz relevante efeito intimidativo (Cunha, 2015).

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

Ao estudar esse tema, Horbach (2007) menciona que a despeito da separação dos poderes e definição das atribuições legislativas e judiciais, uma análise mais acurada do funcionamento das instituições brasileiras leva à

conclusão de que se vive, hoje, num quadro de plena confusão entre esses níveis de produção jurídica, sem que se tenha uma fronteira nítida entre jurisdição, legislação e guarda da Constituição.

Após suas reflexões sobre esse problema, o professor conclui que no Brasil, em especial no que toca aos responsáveis pela interpretação das leis e da Constituição, existe uma crise de mentalidade cristalizada na “nova hermenêutica” constitucional, fundada num fluido pós-positivista, que, por sua vez, caracterizaria o advento de um “neoconstitucionalismo”. Esses termos escondem, em realidade, uma atitude ideológica e militante do intérprete para se substituir aos demais níveis de produção jurídica (Horbach, 2007).

Ferreira Filho (2009), criticando artigo de Barroso e Barcellos (2003), lecionou que a expressão “pós-positivismo” é inadequada, pois induz à ideia de que antes da pós-modernidade, a prevalência do positivismo era absoluta, o que não é verdade, porque havia correntes que com ele competiam e grandes filósofos do Direito não lhe aderiam, como Gustav Radbruch, John Rawls, Giorgio del Vecchio, Miguel Reale etc.

Tal expressão, segundo o professor, faz caricatura simplória da realidade jurídica, o que evidentemente serve de expediente para o combate contra o Direito moderno. Além disso, é distorcido esse Direito moderno como um Direito formalista, cego para os princípios, maquinal na interpretação e sem dar força jurídica às normas constitucionais: tudo isso é inexato, pois ele não era cego para os valores, nem para a ética (Ferreira Filho, 2009).

Portanto, os autores citados criticam a atuação do Judiciário em seara do Legislativo, desafiando o princípio da legalidade, que segundo Rocha (1994) foi o primeiro a ser positivado pelo constitucionalismo do Estado de Direito. Parece que foi isso que a CGU fez ao possibilitar a substituição de penalidades previstas legalmente por soluções alternativas como o TCA e notadamente o TAC, que permite substituir as advertências e suspensões até 30 dias.

Isso porque, a observância da legalidade se justifica por si mesma, independentemente do valor que reveste como proteção dos particulares que se relacionam com a Administração. O interesse coletivo exige o respeito das leis pela Administração, mesmo que a atuação desta não contenda com as situações

subjetivas dos particulares; não basta que existam garantias dos administrados, importa também organizar garantias da legalidade (Caetano, 1977).

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

Naquela ocasião, o Legislativo era visto como um poder supremo, considerado o representante da vontade popular, por isso o Executivo deveria subordinar-se as suas leis (Medauar, 2004). Assim, não se cogitava de uma paridade entre ambas as funções, pois a ideia era de que à Administração cabia apenas cumprir as normas elaboradas no Parlamento.

Atualmente, porém, ultrapassou-se o conceito positivista de sistema, chegando-se a uma concepção que permite sua abertura para enfrentar os problemas que a realidade impõe. Essa nova visão entende o Direito como um sistema axiológico ou teleológico, em que imperam as ideias de adequação valorativa e unidade, e no qual os princípios somente fazem sentido quando submetidos a uma combinação complementar ou restrição recíproca (Freitas, 1995).

No Direito contemporâneo, a legalidade administrativa é mais propriamente vista como juridicidade, na medida em que a relação entre lei e atividade administrativa é informada por toda a principiologia e valores consagrados pelo sistema jurídico aberto, e não apenas pelo texto da lei formal. Nesse contexto, a Administração passa a retratar o Direito em sua dinâmica (Chicoski, 2016).

Assim, a lei, que antes era a única orientadora do agir administrativo, agora sofre as modulações do Direito para a concretização dos fins públicos da Administração, com margens mais amplas, como ocorre no Judiciário (Dezan & Martins, 2019). Não se pode dizer que essa abertura do Direito Administrativo que os autores defendem se dá por mera vontade dos intérpretes, porque o artigo 2º, § único, II, da Lei 9.784/99, já previa que nos processos administrativos serão observados os critérios de atuação conforme a lei e o Direito.

O processo administrativo e seus institutos legais, assim como as suas mais recentes teorias, são frutos de uma tendência de constitucionalização do direito administrativo. Isso impacta a forma como o legislador e os aplicadores do direito processual administrativo passam a encarar o processo em sede de administração pública. Princípios e valores como a boa-fé, a decisão constitucional *contra legem* e a juridicidade estão na ordem do dia e nos meandros públicos-administrativos e jurisdicionais sobre o tema (Dezan & Carmona, 2019).

Assim como Fachin (2015) estudou as mudanças e adaptações do Direito Civil em face da teoria constitucional hoje vigente, e Barroso (2019) abordou os desafios do Direito nessa era de revolução tecnológica, Dezan (2018) sustenta que nesse novo cenário social a administração pública precisa de mais liberdade para interpretar a norma jurídica com maior amplitude, para além da legalidade estrita, conectando as decisões ao mundo real.

Defende, também, a possibilidade de utilização de valores, regras e princípios jurídicos na tomada de decisões da Administração Pública, superando a fase de submissão da decisão administrativa exclusivamente à lei. Portanto, adere ao “rompimento” com o positivismo jurídico estrito, mediante a extensão da teoria da decisão jurisdicional, baseada em todo arcabouço do Direito, com utilização dos valores, princípios e regras nas decisões jurídico-administrativas estatais.

Foi isso que a CGU fez implementando um rito alternativo ao PAD, buscando a resolução consensual e negocial de processos que seriam onerosos para a Administração e para o servidor, convertendo o TAC no principal instrumento de solução consensual de processos disciplinares do SisCor. Como em Direito as grandes controvérsias nunca são de simples resolução, e aqui se está diante de uma delas, há ressalvas.

É certo que não mais se admite uma administração pública que ofenda os direitos fundamentais, não havendo mais que se falar em interesse público acima desses direitos. Para além do Direito positivo, a Administração estatal deve valer-se dos princípios e valores jurídicos, com o fim proativo de concretização de direitos fundamentais (Dezan, 2018).

Sendo assim, entende-se que para a realização dessa classe de direitos admite-se que a Administração Pública seja proativa, eventualmente agindo sem previsão legal e até contrariando comando de lei. Todavia, não é este o caso da

substituição de penalidades disciplinares por soluções alternativas como política correcional. Embora haja necessidade de otimizar a persecução disciplinar, não se trata de realização de direitos fundamentais que justifiquem a inobservância legal ou a sua substituição por ato administrativo.

Além disso, todos os dispositivos de um projeto de lei têm sua exposição de motivos, sua fundamentação, a razão de sua existência. Por isso, quando a Administração Pública enfrenta a necessidade de desviar-se da lei para realizar direitos fundamentais, amparada em princípios e valores, deve esmerar-se na fundamentação do seu ato, para que não reste dúvida de que ele era necessário, sob pena de tombar se contestado judicialmente.

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

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

Portanto, não houve estudo técnico que fundamentasse a substituição de penalidades legalmente previstas pelo TAC, fixando-se seu limite de abrangência na suspensão de 30 dias por analogia com o alcance da sindicância punitiva. Noutra raia, encontrou-se no sítio eletrônico da CGU a dissertação de mestrado de Nóbrega (2015)⁸, sobre a eventual eficiência econômica do TAC nos procedimentos disciplinares.

⁸ Auditor federal de finanças e controle; foi corregedor-geral da União entre 2016 e 2019, portanto foi na sua gestão que se implementou o TAC no SisCor, em 2017. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7123090881392522>

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

Um exemplo seria o aumento do tempo de duração dos processos, em razão da necessidade de se verificar se o caso se amolda ou não às hipóteses que permitem o oferecimento do acordo. O autor apresenta as variáveis envolvidas e pondera que compete ao gestor verificar se haverá ou não redução de custos implementando o TAC no caso concreto.

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

Sendo assim, embora a administração pública possa alçar voos para além da lei visando a atender direitos fundamentais, esse não é o caso do TAC, por isso não foi juridicamente adequado introduzi-lo e ampliá-lo no SisCor sem amparo legal, de modo que urge uma alteração legislativa para validar essa relevante ferramenta desburocratizante.

6. CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo era descobrir o impacto do TCA e do TAC na prescrição das advertências e na celeridade processual dos PADs da Coger-RFB. A primeira hipótese era que eles impactaram positivamente, porque os acordos substituiriam os processos que desaguariam em advertências e liberariam mão de obra para conduzir os PADs instaurados, que assim tramitariam mais rapidamente. A segunda hipótese era que a dupla não impactou, porque a nova força de trabalho não produziu o esperado e a celeridade manteve-se estável.

Considerando que aqueles dois instrumentos são métodos alternativos de solução processual, iniciou-se abordando esses métodos na sedimentada esfera

judicial. Em seguida, tratou-se do histórico, objetivos e resultados do TCA, concluindo-se que ele não trouxe progresso na celeridade processual da Coger-RFB. Ao contrário, os tempos de duração dos PADs cresceram depois de sua chegada em 2009, com grande aumento já no ano seguinte da sua estreia, um salto de 62,1% em 2010, contrariando as hipóteses levantadas.

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

Continuando, estudou-se o TAC, concluindo-se que em todos os anos analisados após a sua criação (2017) houve aumento significativo no tempo de tramitação processual em relação ao ano de 2016. Constatou-se que o mesmo fenômeno de aumento do tempo de duração dos PADs ocorreu no SisCor, em proporções similares (27,1% neste e 29,7% naquela), embora a adesão ao TAC tenha sido insignificante na Coger-RFB e relevante no SisCor.

Por fim, investigou-se a adequação jurídica da criação do TCA e do TAC por ato administrativo, como ocorreu por intermédio das INs da CGU. Concluiu-se que embora a doutrina administrativista mais avisada compreenda possível ao gestor público desprender-se da lei para garantir direitos fundamentais dos administrados, apegando-se a princípios e valores, esse não é o caso da política correcional do Poder Executivo Federal, carecendo-se de lei para manejar instrumentos que substituam penalidades legalmente previstas.

Durante a investigação descobriu-se que a celebração de TACs na Coger-RFB foi insignificante, limitando-se a três entre 2017 e 2020, enquanto no SisCor a adesão foi relevante (5.548 entre 2018 e 2020). Por isso, será interessante investigar as razões da timidez do TAC naquela unidade correcional, o que se fará noutro estudo. Ademais, como aqui se investigaram os efeitos dos acordos apenas na Coger-RFB, abrem-se portas para investigar os reflexos noutras corregedorias.

REFERÊNCIAS

- Bacellar Filho, R. F. (2013). *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Saraiva.
- Barroso, L. R. (2019). Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: Limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 1262-1313.
- Barroso, L. R., & Barcellos, A. P. (2003). O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. *Revista da EMERJ*, 6(23), 25-65.
- Carvalho, A. C. A. (1957). *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.
- Carvalho, A. C. A. (2012). *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- Cavalcanti, T. B. (1964). *Tratado de Direito administrativo*. Vol. I. Rio de Janeiro: Editora Jurídica e Universitária.
- Caetano, M. (1977). *Princípios fundamentais do Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- Chicoski, D. (2016). A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 3(1), 254-283.
- Cretella Júnior, J. (1963). A sindicância no Direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, 17, 428-434.
- Cunha, R. S. (2015). *Manual de Direito Penal - Parte Geral*. Salvador: JusPODIVM.
- Dezan, S. L. (2011). *Fundamentos de Direito administrativo disciplinar*. Curitiba: Juruá.
- Dezan, S. L. (2018). *Fenomenologia do Direito administrativo - Para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá.
- Dezan, S. L., & Carmona, P. A. C. (2019). *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Dezan, S. L., & Martins, J. F. (2019). *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes.
- Fachin, L. E. (2015). *Direito civil - Sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar.

- Ferreira Filho, M. G. (2009). Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, 250, 151-167.
- Freitas, J. (1995). *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros.
- Fux, L., & Bodart, B. (2020). *Processo civil e análise econômica*. Rio de Janeiro: Forense.
- Horbach, C. B. (2007). A nova roupa do Direito constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos. *Revista dos Tribunais*, 96(859), 81-91.
- Martins, R. A. (1994). Galileo e a rotação da Terra. *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, 11(3), 196-211.
- Medauar, O. (2004). *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Menegale, J. G. (1962). *O estatuto dos funcionários públicos*. Vol. II. São Paulo: Forense.
- Nóbrega, A. C. V. (2015). *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. [Dissertação de Mestrado, Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Instituições e Desenvolvimento, Universidade Católica de Brasília].
- Nucci, G. S. (2012). *Direito penal - Parte geral*. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Oliveira, G. J. (2008). Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. *Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, 5(1), 83-105.
- Oliveira, E. A. B., & Victoriano, C. F. C. (2021). O acordo de leniência, o caso “Anel de Integração” e o reembolso à sociedade sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 8, 1-40.
- Nobre Parente, P. H. et al. (2021) Eficiência e produtividade nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, 13(1).
- Pinto, J. F., & De Paula, A. P. P. (2020). Configurações subjetivas dos servidores da Receita Federal diante da ideologia gerencialista. *Revista de Administração Pública e Gestão Social, da Universidade Federal de Viçosa*, 12(3).
- Rocha, C. L. A. (1994). *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey.

Teixeira, M. S. (2020). *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Rio de Janeiro: Controladoria-Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad.pdf>

Luciano Rosa Vicente: Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e mestre em Direito pela mesma instituição. Pós-graduado (lato sensu) em Direito Público, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Penal. Graduado em Direito e Ciências Contábeis.

Sandro Lúcio Dezan: Doutor em Direito e Políticas Públicas, pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), e em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e Professor do Programa de Pós-graduação *Lato Sensu* da Escola Superior de Polícia. Professor Visitante (Investigador Associado) do Mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Investigador Integrado (Professor Associado) do Centro de Investigação da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho) e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII).

Data de submissão: 04/03/2022.

Data de aprovação: 26/11/2022.