

KPA 2.2 – GESTÃO DOS PROCESSOS CORRECIONAIS ACUSATÓRIOS

Planejar, executar e monitorar a condução de processos correcionais acusatórios.

TRÍADES

Produtos

- Planos de trabalho instituídos para os processos correcionais acusatórios com pontos de controle definidos.
- Instituição e manutenção de apoio administrativo para as comissões.
- Critérios de priorização para instauração de processos correcionais acusatórios.
- Orientações para resguardo de informações restritas ou sigilosas.
- Orientações para documentação das evidências.
- Orientações para análise da regularidade dos processos correcionais acusatórios.

Resultados

- Detecção, dissuasão e prevenção de infrações administrativas.
- Agilização dos processos correcionais acusatórios por meio do controle dos tempos processuais.

Práticas Institucionalizadas

- Uso de matriz de responsabilização e de planos de trabalho.
- Processos correcionais acusatórios conduzidos a partir de plano de trabalho instituído e com execução monitorada.
- Adoção de critérios de priorização para instauração de processos correcionais acusatórios.
- Adoção de orientações e padrões para análise de relatórios finais e verificação da regularidade processual.

COMENTÁRIOS

Este macroprocesso tem como foco a capacidade de planejar, executar e monitorar, com celeridade e segurança, os processos acusatórios, bem como de encaminhá-los para a autoridade julgadora, com as devidas análises.

O principal produto é a condução de processos acusatórios com segurança jurídica, evitando-se nulidades e demora excessiva, a partir de uma atuação coordenada entre a USC e as comissões disciplinares.

Inicialmente, devemos observar que as atividades essenciais aqui definidas não contemplam o passo a passo da condução dos trabalhos pelas comissões, mas tratam da gestão desses processos.

Os ritos e os procedimentos a serem observados em cada tipo de processo correcional devem obedecer ao quadro normativo vigente.

A gestão dos processos de responsabilização de agentes públicos e dos processos de responsabilização de entes privados tem diversos pontos em comum. Destacamos, contudo, algumas diferenças relevantes:

I – Indiciamento: no processo disciplinar se dá após a fase de instrução. No processo de responsabilização de entes privados (PAR) ocorre no início do processo, facultando ao acusado a possibilidade de apresentar informações e provas que subsidiem a análise da comissão de PAR, conforme o art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

II – Relatório Final e Análise da Regularidade Processual: tanto no processo disciplinar como no PAR a entrega do Relatório Final encerra os trabalhos das comissões. Porém, no PAR, faculta-se prazo para as alegações finais do ente privado, conforme o art. 22 da IN CGU nº 13/2019. Recebidas e analisadas as alegações finais, a USC passará à análise da regularidade processual do PAR. No caso do processo disciplinar, esta análise ocorre após a entrega do Relatório Final. Assim, a análise da regularidade processual ocorre, no processo disciplinar, logo após o recebimento do Relatório Final e, no PAR, após o recebimento das Alegações Finais.

Conforme artigo 12 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto no Capítulo I do Decreto nº 8.420/2015.

Note-se que o presente macroprocesso (KPA 2.2) possui algumas atividades correlatas àquelas apresentadas no KPA 2.1 (Gestão das admissibilidades e dos procedimentos correccionais investigativos), mudando-se o tipo de procedimento ou processo correcional a que se referem e eventuais particularidades, conforme listagem abaixo:

I – “Adotar critérios de priorização da análise dos processos de admissibilidade correcional” e “Adotar critérios de priorização para a gestão e o controle da instauração dos processos correccionais acusatórios”;

II – “Estabelecer que o juízo de admissibilidade e os procedimentos correccionais investigativos sejam executados resguardando-se os dados dos envolvidos e as informações de acesso restrito ou sigiloso, de acordo com os atos normativos vigentes” e “Estabelecer medidas para que os processos correccionais acusatórios sejam executados resguardando-se os dados dos envolvidos e as informações de acesso restrito ou sigiloso, de acordo com os atos normativos vigentes.”;

III – “Registrar a forma de obtenção e a guarda de evidências nas admissibilidades e nos procedimentos correcionais investigativos” e “Registrar a obtenção e a guarda de evidências nos processos acusatórios”;

IV – “Utilizar matriz de responsabilização como elemento norteador do procedimento correcional investigativo e do juízo de admissibilidade” e “Utilizar matriz de responsabilização como elemento norteador do processo correcional acusatório”; e, por fim,

V – “Supervisionar a execução dos procedimentos correcionais investigativos necessários à realização do juízo de admissibilidade” e “Supervisionar a execução dos processos correcionais acusatórios”.

Dito isto, passamos a apresentar o rol de atividades que compõem o KPA 2.2:

1) Estruturar apoio administrativo para as comissões.

A USC deve instituir ato normativo ou orientação que preveja a designação de servidores ou colaboradores para prestar apoio administrativo às comissões.

A existência de apoio administrativo para as comissões as contribui para a celeridade e eficiência processual, na medida em que se tem clareza acerca de quais espécies de apoio estão disponíveis e quais os procedimentos para realizar tais solicitações.

O apoio administrativo pode compreender, entre outras atividades inerentes à gestão administrativa da unidade, os seguintes procedimentos:

I – Cuidar dos registros e fazer o acompanhamento dos sistemas correcionais;

II – Elaborar e providenciar as publicações, em especial de portarias de instauração, prorrogação e recondução;

III – Cuidar da logística das salas para oitivas (presenciais e por videoconferência);

IV – Apoiar a execução das diligências;

V – Colaborar na interlocução com autoridades e partes do processo;

VI – Cuidar da compra de passagens e pagamento de diárias; e,

VII – Apoiar a realização de notificações, intimações, etc.

Por fim, a USC deve demonstrar, com exemplos de solicitações feitas pelas comissões e seus respectivos atendimentos, que o apoio administrativo às comissões está estruturado e em pleno funcionamento na rotina da unidade.

2) Adotar critérios de priorização para a gestão e o controle da instauração dos processos correcionais acusatórios

A USC deve instituir ato normativo ou orientação que contenha critérios de priorização para a instauração dos processos correcionais acusatórios. Há situações em que

o volume de processos aguardando instauração supera a capacidade operacional da USC, de modo que a unidade deve estar preparada para fazer a priorização das instaurações, conforme critérios pré-estabelecidos.

Dentre outras hipóteses de critérios a serem utilizados na priorização, cita-se, por exemplo:

I – Urgência e risco de prescrição;

II – A classificação do dano potencial (apuração que envolva valores elevados);

III – Demanda de órgão de controle administrativo ou judicial (CGU, MPF, MP Estadual, PF, TCU, Justiça Federal ou Estadual, CPI);

IV – Risco à imagem da instituição (repercussão interna e externa da irregularidade, repercussão na mídia nacional ou regional);

V – Recorrências (assuntos que podem configurar infração correcional e que se repetem com frequência no âmbito do órgão ou entidade);

VI – Envolvimento de autoridades;

VII – Precedentes (possível envolvimento do mesmo agente em fatos que podem configurar infração correcional);

VIII – Racionalização do próprio estoque (demandas localizadas ou repetitivas).

Uma vez definidos tais critérios de priorização, a USC deve utilizá-los de forma efetiva para determinar a instauração dos processos correccionais acusatórios, o que pode ser comprovado de diversas maneiras, tais como:

I – Relatórios de sistema;

II – Planilhas de controle;

III – Outros.

Ainda, deve-se ressaltar que a existência de critérios objetivos para estabelecer a ordem de instauração dos processos correccionais acusatórios auxilia a autoridade competente a responder a eventuais questionamentos internos e externos sobre a ordem de instauração desses processos.

3) Estabelecer medidas para que os processos correccionais acusatórios sejam executados resguardando-se os dados dos envolvidos e as informações de acesso restrito ou sigiloso, de acordo com atos normativos vigentes.

É necessário estipular ações para resguardar as informações pessoais, fiscais e outras que tenham a restrição de acesso garantida por lei, dando-se amplo conhecimento quanto à responsabilidade de cada servidor ou empregado no resguardo dessas informações.

Para tanto, deve a USC instituir ato normativo ou orientação que estabeleça a forma de resguardo de dados dos envolvidos e informações de acesso restrito ou sigiloso, de

maneira a orientar internamente quais os procedimentos devem ser adotados pela equipe para atender integralmente a esse dever de sigilo.

A restrição de acesso às informações e documentos não se aplica ao Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal nem às unidades setoriais e aos seus servidores no exercício de suas respectivas atribuições.

Quando da organização dos autos dos processos correccionais deverão ser observadas as normas gerais sobre o tema e atentar para as seguintes recomendações:

I – As informações e documentos que estejam resguardadas por sigilo legal comporão autos apartados, que serão apensados ou vinculados aos principais;

II – Os documentos dos quais constem informações sigilosas ou restritas receberão indicativo apropriado, devendo tais informações serem tarjadas quando da publicização do processo, a saber, após o julgamento do feito, conforme artigo 7º, §3º da Lei 12.527/2011 – LAI; e

III – Os relatórios e os termos produzidos farão, sempre que possível, apenas referência aos documentos que possuam natureza sigilosa ou restrita, sem a reprodução da informação de acesso restrito, a fim de resguardar a informação.

As USCs do Poder Executivo Federal observarão, independentemente de classificação, restrição de acesso às informações e aos documentos, sob seu domínio, relacionados a:

I – Dados pessoais, observada a legislação específica;

II – Informações e documentos caracterizados em lei como de natureza sigilosa, tais como sigilo bancário, fiscal, telefônico ou patrimonial;

III – Processos e inquéritos sob segredo de justiça, bem como apurações correccionais a estes relacionados;

IV – Identificação do denunciante, observada a regulamentação específica referente ao tratamento de denúncias e representações; e

V – Procedimentos investigativos e processos correccionais que ainda não estejam concluídos.

As restrições de acesso de que tratam os incisos I, II, III e V, acima descritos, não se aplicam àquele que figurar como investigado, acusado ou indiciado. Deve-se ressaltar que a identificação do denunciante deve permanecer restrita inclusive para o investigado, acusado, ou indiciado, conforme indicado no inciso IV.

Por sua vez, o denunciante, por essa única condição, não terá acesso às informações do processo acusatório, uma vez que não é parte interessada no processo correccional.

Após concluso o processo deverá ser realizado o respectivo tarjamento das informações com acesso restrito, de forma a que o processo possa ser disponibilizado a terceiros não interessados mediante requerimento.

Para disponibilização do processo a terceiros não interessados devem ser tarjados, a título de exemplo, as seguintes informações:

- I – Informações pessoais: CPF, RG, matrícula SIAPE;
- II – Endereços residenciais;
- III – endereço de e-mail pessoal;
- IV – Nº de telefone/celular pessoal;
- V – Endereço de e-mail individual;
- VI – Nome e qualquer referência feita em relação ao denunciante (cargo, profissão, etc.);
- VII – Atestados médicos;
- VIII – Referências a doenças e tratamentos médicos;
- IX – Nome e referências a vítimas de suposto assédio moral e sexual.

Se a informação estiver em documento com forma pública dispensa-se o tarjamento, sendo exemplos de documentos que não precisam de tarjamento:

- I – Documentos publicados em Boletim ou DOU;
- II – Matrículas de Imóveis;
- III – Certidões de casamento ou nascimento;
- IV – Escrituras públicas.

Deve ser preservada a identidade do denunciante, com adoção de regras de confidencialidade. Os dados pessoais ou sigilosos dos investigados também devem ser protegidos, em atenção ao princípio da presunção de inocência e ao princípio geral da preservação de dados pessoais, fiscais e de natureza empresarial.

A Portaria CGU nº 581/2021, trata da restrição ao acesso de informações pessoais de denunciante, e da possibilidade de apuração de denúncias anônimas.

Finalmente, é importante salientar que o resguardo de dados e informações deve ser observado tanto na condução de procedimentos correccionais investigativos, quanto na de processos correccionais acusatórios, sendo de natureza cogente.

4) Registrar a obtenção e a guarda de evidências nos processos correccionais acusatórios.

Esta atividade se relaciona com a integridade das informações juntadas ao processo e a necessária possibilidade de confirmação das formas de obtenção e veracidade das evidências.

Por evidências entende-se os elementos de informação trazidos ao processo, que, após o contraditório, estarão aptos para serem usados como prova na decisão administrativa.

Nos processos correccionais acusatórios as evidências a serem registradas ou obtidas tem como fonte, entre outros:

- I – Coleta de documentos, inclusive de documentos constantes em outros processos;
- II – Tomada de depoimentos e realização de acareações, quando necessário;
- III – Utilização de recursos técnicos e periciais, inclusive vistorias, quando conveniente à elucidação dos fatos.

Todas as evidências devem obedecer aos princípios de segurança da informação, ou seja, confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade.

A confidencialidade significa que só as pessoas autorizadas têm acesso às informações; a integridade indica que a informação não foi corrompida ou adulterada; a disponibilidade é a garantia de que a informação está acessível quando necessário; e, por fim, a autenticidade é a característica do que é legítimo, genuíno ou real.

Ademais tem-se, ainda, que atentar para a rastreabilidade, que é o que permite a reconstrução da trajetória percorrida quando da coleta da evidência, desde a sua origem até a sua inclusão no processo.

A coleta de evidências deve ser registrada com o máximo de informações possível, tais como informações de data, hora, local (endereço), identificação dos profissionais que participaram da coleta, número de série do dispositivo (caso de máquinas), fotos, além de outras informações que possam identificar a origem das evidências.

Quando as evidências estiverem em sistemas informatizados, recomenda-se que para sua coleta seja requerida a presença de profissionais da área de TI, para possibilitar o apoio técnico especializado. Após a coleta, na presença da evidência, deverá ser verificado se as imagens, informações, fotos, dados, foram salvos corretamente, de forma a garantir a guarda correta dessas informações e a identificar os responsáveis pela sua custódia.

Todos os elementos de informação incluídos nos processos, sejam nato-digitais ou digitalizados, deverão ser referenciados em documentos assinados eletronicamente por um ou mais responsáveis pela sua inclusão e conferência, sendo que o processo somente deverá tramitar após a execução das referidas assinaturas.

Ainda, recomenda-se o uso dos seguintes documentos como exemplo de boas práticas de registro da forma de obtenção e da guarda de evidências, a serem adotados conforme a realidade da USC:

- I – Termos de diligência;
- II – Atas de deliberação;
- III – Matriz de responsabilização do e-PAD;
- IV – Aba Anexos do sistema e-PAD;

V – Outros documentos ou relatórios detalhados.

Finalmente, importante salientar que o registro da obtenção de evidências deve ser observado tanto na condução de procedimentos correcionais investigativos, quanto na de processos correcionais acusatórios, sendo de natureza cogente.

5) Utilizar matriz de responsabilização como elemento norteador do processo correcional acusatório.

A Matriz de Responsabilização é uma ferramenta útil para identificar os responsáveis por irregularidades, especificar as condutas impugnadas, estabelecer as relações de causa e efeito e, finalmente, aferir a culpabilidade dos agentes, propondo um encaminhamento compatível com as circunstâncias do caso examinado.

A definição e uso de uma matriz de responsabilização tem como principal objetivo dar foco às informações relevantes para o processo.

Para facilitar a organização dos resultados do processo correcional acusatório recomenda-se aplicar uma matriz de responsabilização, a qual deverá possuir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – Fato ou conduta: descrição do evento supostamente irregular, praticado pelo agente público no exercício de suas atribuições ou que tenha relação com as atribuições do cargo que ocupa, ou praticado pelo ente privado em suas relações com Administração Pública;

II – Agentes públicos e privados: individualização das condutas e identificação dos agentes públicos (nome completo, cargo ocupado, cargo de origem, órgão de lotação, início/término do vínculo funcional, SIAPE, CPF, antecedentes correcionais) e dos entes privados (CNPJ, Contrato Social, Estatutos, presença nos cadastros governamentais) envolvidos;

III – Evidências ou elementos de informação: descrição e localização de elementos de informação que apontam para a ocorrência do fato e sua vinculação ao agente, indícios de materialidade (documentos, diligências, testemunhas ou perícias);

IV – Possível tipificação: o enquadramento legal da infração define o tipo de procedimento (processo disciplinar ou de responsabilização de ente privado) e a definição do rito (sumário ou ordinário). A potencial infração praticada define ainda a possibilidade de proposta de TAC, e permite a análise da prescrição em perspectiva temporal.

Quanto aos indícios de materialidade, deve-se verificar:

I – Se o fato a ser apurado realmente é um ilícito administrativo, e o que o caracteriza como tal;

II – Se é um fato isolado ou se trata de um conjunto de irregularidades (neste caso avaliar qual a conexão entre elas); e

III – Se o escopo de apuração (processo disciplinar ou de responsabilização de ente privado) está bem delimitado.

Quanto aos indícios de autoria, deve-se verificar:

I – Quem supostamente cometeu o ato considerado ilícito;

II – Se é um único servidor ou mais de um/se é uma única PJ ou mais de uma; e

III – Se é possível estabelecer um nexos causal entre o suposto autor e a irregularidade sob apuração.

É importante salientar que a utilização de Matriz de Responsabilização deve ser observada tanto nos procedimentos correccionais investigativos como nos processos correccionais acusatórios.

Finalmente, enfatiza-se a obrigatoriedade do uso do sistema e-PAD, que dispõe de modelo padrão de Matriz de Responsabilização.

6) Adotar plano de trabalho como instrumento de planejamento necessário ao desenvolvimento das atividades das comissões.

Para atender à necessidade de organização, coordenação e supervisão dos trabalhos correccionais, a USC deve instituir ato normativo ou orientação que estabeleça a obrigatoriedade de as comissões proporem e aprovarem, junto a USC, um plano de trabalho prevendo as atividades a serem desenvolvidas em cada processo específico.

Todo processo correccional tem começo, meio e fim pré-determinados, o que possibilita seu planejamento na forma de projeto. Ou seja, o Plano de Trabalho é um projeto, com cronograma de ações o que possibilita o acompanhamento e o monitoramento das atividades que serão realizadas pelas comissões

Recomenda-se, como boa prática, a utilização da aba “Planejamento e Informações Gerenciais” do Sistema e-PAD, que apresenta um cronograma simplificado com etapas a serem preenchidas pelas comissões:

I – Estudar os autos;

II – Notificar os acusados;

III – Instruir;

IV – Interrogar;

V – Indiciar e citar os acusados;

VI – Receber defesas;

VII – Analisar as defesas e elaborar o Relatório Final.

Para cada atividade, deve-se indicar a data de início e de fim planejada e também o período em que ela foi efetivamente executada, de forma a possibilitar o controle do andamento processual.

É importante que, após a propositura e pactuação do plano de trabalho entre as comissões e a USC, sejam estabelecidos pontos de controle periódicos para verificar o andamento regular do processo.

Os pontos de controle nada mais são do que a definição de uma periodicidade para a prestação de informações à USC sobre o andamento dos trabalhos e do cronograma pactuado, de modo a possibilitar a eventual identificação e gerenciamento de possíveis riscos à condução do processo.

Por fim, ressalte-se que as comissões podem elaborar planos de trabalhos mais detalhados, com especificação de outras ações, além daquelas constantes do sistema e-PAD.

7) Supervisionar a execução dos processos correccionais acusatórios.

A USC deve adotar ato normativo ou orientação que estabeleça diretrizes ou rotinas para a supervisão da execução dos processos correccionais acusatórios, com o objetivo de contribuir para a celeridade e melhor qualidade processual.

Compete à USC realizar a supervisão do plano de trabalho acordado com as Comissões, por meio do estabelecimento de pontos de controle e mecanismos eficazes de comunicação para tornar a gestão do processo mais clara, precisa e ágil.

Ademais, vale salientar que a autoridade instauradora e demais agentes públicos que atuam como *longa manus* daquela têm o dever legal de zelar pela adequada e completa apuração correccional de possíveis irregularidades, devendo inclusive orientar os trabalhos das comissões apuratórias.

Recomenda-se, como boa prática, a adoção dos seguintes documentos para comprovar a realização rotineira das referidas ações de supervisão:

- I – Atas de reuniões realizadas entre a USC e comissões;
- II – Comunicações entre a USC e as comissões;
- III – Agendamentos de reuniões;
- IV – Planilhas de controle;
- V – Outros.

Por fim, o trabalho de supervisão deve ser complementado com a incorporação de boas práticas, de modo a contribuir para o aprimoramento dos processos de trabalho da USC, constituindo dessa maneira uma ferramenta de aprendizagem institucional.

8) Estabelecer os requisitos necessários e as orientações para nortear as análises da regularidade dos processos correccionais acusatórios.

A USC deve dispor de ato normativo ou orientação que estabeleça os elementos mínimos para análise de regularidade material e formal dos processos correccionais acusatórios.

Uma vez concluídas as apurações, as Comissões são responsáveis por elaborar o relatório final com manifestação conclusiva acerca da autoria e materialidade da infração correcional. A recomendação de eventual aplicação de penalidade pela Comissão determina o encaminhamento do processo à autoridade competente, conforme normativos internos.

Assim, naqueles casos em que a competência para julgamento é do titular da USC, recomenda-se que a análise do relatório final seja realizada no âmbito da própria corregedoria, não sendo necessário, geralmente, a manifestação da área jurídica daquele órgão ou entidade.

Por sua vez, naquelas hipóteses em que a decisão compete à autoridade superior, e estabelecida a obrigatoriedade de submissão do processo à análise da área jurídica, ainda assim faz-se relevante a manifestação técnica da USC no processo.

A manifestação da unidade setorial de correição não difere da análise da área jurídica, devendo observar os seguintes pontos:

I – Observância do contraditório e da ampla defesa;

II – Regularidade formal e de mérito do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao agente e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial, e, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração; e

e) análise da prescrição.

III – A adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV – A plausibilidade das conclusões da comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do agente.

V – Possíveis encaminhamentos a outras instâncias de controle;

VI – Manifestação conclusiva da comissão em relação aos fatos apurados.

Por fim, no exercício dessa rotina de análise da regularidade dos processos correcionais, a USC pode adotar diferentes documentos para emitir sua manifestação técnica, como por exemplo notas, despachos, etc.