

KPA 2.1 – GESTÃO DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE E DOS PROCEDIMENTOS CORRECCIONAIS INVESTIGATIVOS

Realizar a gestão dos juízos de admissibilidade e monitorar a condução de procedimentos correcionais investigativos.

TRÍADES

Produtos

- Definição da competência para instauração de procedimentos correcionais investigativos.
- Procedimentos correcionais investigativos estruturados e padronizados.
- Critérios de priorização das análises das notícias/denúncias/representações.
- Orientação para o resguardo das informações restritas ou sigilosas.
- Orientação para documentação das evidências.

Resultados

- Análise criteriosa de notícias/denúncias/representações.
- Agregação de valor aos processos disciplinares.

Práticas Institucionalizadas

- Uso de matriz de responsabilização.
- Controle dos prazos processuais.
- Realização de procedimentos correcionais investigativos com planejamento, foco na obtenção de elementos de prova e supervisão pelo responsável da unidade correcional.
- Monitoramento dos resultados das investigações preliminares e decisões subsequentes.

COMENTÁRIOS

A maturidade correcional está objetivamente relacionada à existência de procedimentos operacionais padronizados, ou seja, um conjunto de instruções sequenciais que documentam, de forma escrita, as rotinas ou atividades repetitivas da Unidade Setorial de Correição (USC).

O macroprocesso “Gestão dos Juízos de Admissibilidade e dos Procedimentos Correcionais Investigativos” alcança desde a verificação da competência exclusiva da USC para realizar manifestação final quanto aos juízos de admissibilidade correcional, podendo

para tanto instaurar procedimentos correccionais investigativos, até a confirmação do cumprimento das decisões tomadas em sede dos juízos de admissibilidade.

Com a edição da Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019 (Lei do Abuso de Autoridade), estabeleceu-se uma mudança paradigmática na condução desses procedimentos, que devem focar na obtenção de evidências de autoria e materialidade para subsidiar a decisão a ser tomada pela autoridade competente.

Na direção de apoiar os trabalhos investigativos, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o sistema e-PAD, cujo uso foi tornado obrigatório no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal – SisCor pela Portaria CRG/CGU nº 2.463, de 19 de outubro de 2020. O sistema e-PAD organiza, passo a passo, a construção da matriz de responsabilização, que deve nortear a condução do procedimento correccional investigativo e dos juízos de admissibilidade.

A USC também deve observar desde o início das investigações a necessidade de resguardo de informações de acesso restrito ou sigiloso, bem como zelar pelo registro da obtenção e da guarda de evidências.

Conforme será demonstrado no rol de atividades deste KPA, a observância dessas boas práticas contribui para a qualidade dos trabalhos correccionais.

Dito isso, passamos a analisar as atividades deste KPA.

1) Dispor de competência exclusiva para realizar manifestação final quanto aos juízos de admissibilidade correccional.

A competência exclusiva de realização de manifestação final quanto aos juízos de admissibilidade representa um dos critérios explicitados pela Nota Técnica nº 1641/2023/CGSSIS/DICOR/CRG/CGU, de 26 de julho de 2023, como necessários para caracterizar uma unidade setorial de correição (USC) como unidade de correição instituída (UCI), nos termos do Decreto nº 11.123, de 07 de julho de 2022.

A primeira providência a ser verificada é se a referida competência está prevista em ato normativo, definido nos termos da Nota Técnica CRG/CGU nº 1641/2023 que explicita o conceito de Unidade Correccional Instituída (UCI) previsto pelo Decreto nº 11.123/2022.

Isso significa que a atribuição de competência por meio de simples portaria de delegação não é suficiente para atender ao parâmetro de existência exigido pelo modelo de maturidade, devendo estar previsto no Regimento Interno ou Estatuto do órgão ou entidade e/ou em ato normativo específico.

Trata-se de uma evolução no entendimento do Órgão Central a partir de conceito estabelecido pelo Decreto nº 11.123/2022 e que se adequa à premissa do modelo de maturidade de incentivar a estruturação da Unidade Setorial de Correição (USC) como uma unidade correccional instituída (UCI).

No caso específico, a competência para realizar manifestação final quanto aos juízos de admissibilidade correccional deve ser atribuída de forma exclusiva à unidade setorial de correição.

A realização dos juízos de admissibilidade pode ser feita por meio da edição de um único ato decisório, na hipótese em que a denúncia ou representação contenha os

elementos mínimos de autoria e materialidade de infração disciplinar, permitindo ao responsável pelo juízo emitir uma decisão.

Caso tais elementos ainda não estejam presentes, o responsável pelos juízos poderá se valer da instauração e condução de procedimentos correccionais investigativos para realizar a admissibilidade. Sempre que faltar clareza nas atribuições e competências caberá ao Titular da USC buscar sanar essas lacunas, propondo as alterações normativas necessárias.

2) Adotar critérios para a priorização da análise dos juízos de admissibilidade correccional.

A USC deve instituir ato normativo ou orientação que contenha critérios para a priorização da análise dos juízos de admissibilidade correccional.

Há situações em que o volume de juízos de admissibilidade elaborados supera a capacidade de análise da USC, formando-se estoques de casos a serem apreciados. Assim, a USC deve estar preparada para fazer a priorização das análises, segundo critérios pré-estabelecidos.

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

I – Urgência e risco de prescrição;

II – 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 correccional 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 correccional);

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 realizar o juízo de admissibilidade, o que pode ser comprovado de diversas maneiras, a saber:

I – Planilha de controle manual;

II – Planilha de controle ou relatório extraídos de sistema;

III – *Print* de tela de controles realizados via sistema;

IV – Outros.

3) Estabelecer que os juízos de admissibilidade e os procedimentos correcionais investigativos sejam executados resguardando-se os dados dos envolvidos e as informações de acesso restrito ou sigiloso.

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 realização dos juízos de admissibilidade e da organização dos autos de procedimentos correcionais investigativos 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, de 18 de novembro de 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 USC 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 correcionais a estes relacionados;

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

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

As restrições de acesso de que tratam os incisos I, II, III e V, acima relacionados, 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 procedimento correcional investigativo, uma vez que não é parte interessada no processo correcional

Após proferidas as decisões tomadas em sede do juízo de admissibilidade, no caso de arquivamento, deverá ser realizado o respectivo tarjamento das informações com acesso restrito constantes no procedimento investigativo, de forma a que o processo possa ser disponibilizado a terceiros não interessados mediante requerimento. De forma semelhante, no caso de continuidade das apurações, o tarjamento deverá ser realizado após as decisões finais dos correspondentes procedimentos decorrentes.

Para disponibilização do procedimento 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 – Número 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 tal providência:

- 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, de 09 de março de 2021, trata da restrição ao acesso de informações pessoais de denunciantes, e da possibilidade de apuração de denúncias anônimas.

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

4) Registrar a forma de obtenção e a guarda de evidências nos juízos de admissibilidade e nos procedimentos correccionais investigativos.

Esta atividade se relaciona com a integridade das informações juntadas ao procedimento e a necessária possibilidade de confirmação das formas de obtenção e veracidade das evidências, a qual deve ser garantida tanto nas análises dos juízos de admissibilidade como nos procedimentos correccionais investigativos.

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.

As evidências obtidas nos juízos de admissibilidade e nos procedimentos correccionais investigativos devem ser registradas e podem ter como fonte, entre outras:

I – Coleta de documentos, inclusive de documentos constantes em outros processos;

II – Tomada de depoimentos, quando necessário;

III – Utilização de recursos técnicos e periciais, inclusive vistorias.

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 procedimento.

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 – Termo de juntada de documentos;

II – Termo de compartilhamento de documentos;

III – Registro do documento no sistema SEI ou outro sistema processual;

IV – Matriz de responsabilização do e-PAD com indicação das evidências preenchidas;

V – Outros.

Finalmente, importante salientar que o registro da obtenção de evidências deve ser observado tanto na realização dos juízos de admissibilidade, como na condução de procedimentos correccionais investigativos e de processos correccionais acusatórios, sendo de natureza cogente.

5) Utilizar matriz de responsabilização como elemento norteador do procedimento correccional investigativo e dos juízos de admissibilidade.

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.

Para facilitar a identificação dos resultados dos procedimentos investigativos e dos juízos de admissibilidade, 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 correccionais) 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 Termo de Ajustamento de Conduta (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 do processo disciplinar ou de responsabilização de ente privado está bem delimitado.

Quanto aos indícios de autoria 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 e nos juízos de admissibilidade, bem 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) Supervisionar a execução dos procedimentos correccionais investigativos necessários à realização dos juízos de admissibilidade.

Deve-se instituir rotinas de acompanhamento e supervisão do desenvolvimento dos procedimentos correccionais investigativos necessários à realização dos juízos de admissibilidade, com o objetivo de contribuir para a celeridade e melhor qualidade da investigação, influenciando no tempo de resposta às demandas, na acuidade das solicitações e na qualidade/precisão das informações recebidas.

Há casos em que a obtenção das evidências exige a atuação do responsável pela USC para a entrega de um trabalho de melhor qualidade.

Estabelecidos pontos de controle e mecanismos eficazes de comunicação entre o responsável pela investigação e a chefia imediata, a gestão do procedimento será mais clara, precisa e ágil.

O trabalho de supervisão deve ser realizado por meio de rotinas estabelecidas através de ato normativo ou orientação, que garantam o acompanhamento das investigações pelo responsável da USC. Para tanto, poderá utilizar-se de ferramentas como planilhas de controle de processos, registros de reuniões, relatórios de atividades, entre outros.

Deste modo, a supervisão se torna uma ferramenta para aprimoramento dos processos de trabalho da USC.

Ademais, vale salientar que o responsável pela USC tem o dever legal de zelar pela adequada e completa apuração correccional de possíveis irregularidades, devendo inclusive orientar os trabalhos das comissões investigativas quando necessário.

7) Elaborar a conclusão dos procedimentos correccionais investigativos e dos juízos de admissibilidade.

A conclusão dos procedimentos correccionais investigativos e dos juízos de admissibilidade deve conter elementos mínimos definidos em ato normativo ou orientação, aptos para subsidiar a decisão da autoridade competente.

Para tanto, a matriz de responsabilização deve ser utilizada para a elaboração do documento de conclusão dos juízos de admissibilidade, servindo como uma referência

clara e objetiva para a comunicação dos resultados do procedimento investigativo, ampliando a segurança jurídica da decisão proferida pela autoridade em sede dos juízos de admissibilidade.

O resultado do procedimento investigativo é comunicado à autoridade por meio de um documento (nota técnica, relatório final, despacho etc.) que deve ser preciso, sucinto e objetivo.

A comunicação deve contemplar os elementos da matriz de responsabilização, o(s) agente(s), a(s) conduta(s), o(s) fato(s), a(s) evidência(s), possível tipificação legal, as descrições dos prazos prescricionais assim como a possibilidade de se propor celebração de TAC.

Por fim, há ainda espaço para se propor estratégias para a eventual fase de processo(s) acusatório(s), abertura de um ou mais processo disciplinar ou de responsabilização de entes privados em face do grau de complexidade de instrução para cada evidência trazida na investigação, ou, ainda, uma proposição do que pode ser utilizado no processo acusatório, evitando-se, assim, repetir oitivas de testemunhas já realizadas no procedimento investigativo, que não são essenciais ao processo acusatório.

Na proposição de estratégias, pode-se sugerir o escopo do processo acusatório, apontando-se, de forma clara e detalhada, as medidas consideradas suficientes a partir das evidências coletadas.

Quando se constatar a inexistência de elementos indiciários, o responsável pela investigação deve sugerir à autoridade competente o arquivamento motivado da matéria, trazendo a explicitação dos motivos que fundamentam o ato.

8) Estabelecer controles e prazos para apreciação da conclusão dos procedimentos correccionais investigativos e dos juízos de admissibilidade, bem como para a adoção dos encaminhamentos propostos.

Uma vez concluídos os procedimentos correccionais investigativos e os juízos de admissibilidade, compete à USC estabelecer controles para acompanhar:

I – O prazo para a tomada de decisão pela autoridade competente; e

II – As providências e encaminhamentos propostos pela decisão da autoridade competente.

Para tanto, recomenda-se, como boa prática, a adoção pela USC de ato normativo ou orientação formal que estabeleça as responsabilidades, prazos e providências a serem adotados a partir da conclusão dos procedimentos correccionais investigativos e dos juízos de admissibilidade correccional.

Esse controle do tempo decorrido até a tomada de decisão em sede dos juízos de admissibilidade é parte fundamental nesse processo, podendo-se observar como parâmetro o prazo estipulado pelo art. 49 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (30 dias, prorrogável por igual período de forma motivada).

Além disso, conforme a conclusão dos juízos de admissibilidade, diferentes providências devem ser tomadas e monitoradas pela USC:

I – Conclusão pela inexistência de infração de caráter correccional: a autoridade pode tomar a decisão de arquivamento; ou caso identifique-se repercussão em outras

áreas da organização, a USC deverá notificar a autoridade responsável pela área competente;

II – Conclusão pela ausência dos elementos necessários e suficientes para dar suporte à instauração de processo acusatório: a autoridade pode tomar a decisão pelo arquivamento ou pela reabertura das investigações;

III – Conclusão pela possibilidade de se propor um Termo de Ajustamento de Conduta: a autoridade deve propor o termo de ajustamento de conduta ao agente, atendidos os requisitos normativos; e

IV – Conclusão pela necessidade de abertura de um processo acusatório: uma vez autorizada a abertura de processo pela autoridade, a USC deve adotar as providências administrativas necessárias para composição de comissão, apoio administrativo etc.

Por fim, diferentes ferramentas podem ser utilizadas pela USC para realizar esse monitoramento, tais como planilha de controle manual, relatórios extraídos de sistemas informatizados, entre outras.