

COMISSÕES PROCESSANTES

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro, 9.º andar
70070-905 - Brasília/DF

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIÉGAS

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

GILBERTO WALLER JUNIOR

Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

Brasília, outubro 2021.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO PROCESSANTE	5
REQUISITOS DOS MEMBROS DE COMISSÕES	6
PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS	6
PROCESSOS ACUSATÓRIOS	7
OBRIGATORIEDADE DE PARTICIPAÇÃO	9
SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO	10
REFERÊNCIAS	11

INTRODUÇÃO

Na seara correcional as apurações sobre supostas infrações administrativas ocorridas são realizadas por meio de procedimento investigativo ou de processo acusatório correcional.

Os procedimentos investigativos não têm o condão de dar ensejo à aplicação de sanções administrativas e são realizados apenas a título de coleta de informações relacionadas à suposta irregularidade noticiada, com o objetivo de subsidiar a decisão da autoridade competente quanto à necessidade de instauração de um processo administrativo de natureza acusatória.

Nesse tipo de procedimento, não são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, até mesmo porque não há nenhum agente público ou ente privado sendo formalmente acusado de ter cometido ilícitos.

Os procedimentos correcionais encontram seus contornos delimitados em Instruções Normativas editadas pela Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, cabe citar a Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018¹, a Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019², e a Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020³.

Já os processos correcionais possuem natureza acusatória, podendo, ao seu final, dar ensejo à aplicação de sanções administrativas. Portanto, nesse tipo de processo são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Esses processos acusatórios estão expressamente dispostos em lei, tal como a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Cabe registrar que a Lei nº 8.112/90 dividiu os processos em Sindicância Acusatória (SINAC), Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e Processo Administrativo Disciplinar sumário.

O Processo Administrativo Disciplinar em rito sumário, como o próprio nome sugere, é um procedimento mais rápido, até porque não é indicado, em regra, para a produção de provas, mas para submeter as provas documentais pré-existentes ao contraditório. Tanto é assim que o objeto da apuração já deve se encontrar devidamente descrito na própria portaria de instauração da comissão, sendo utilizado apenas para a apuração de inassiduidade habitual, abandono de cargo e acúmulo ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

O Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário, por sua vez, pode ser utilizado para apurar as demais infrações funcionais previstas em normas, permitindo um maior aprofundamento da respectiva apuração e possibilitando uma meticulosa produção de provas.

1 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33694>

2 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44776>

3 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43837>

Já para a Sindicância Acusatória ou Punitiva, que pode ser utilizada para apurações de infrações funcionais de menor gravidade (puníveis com advertência ou suspensão de até 30 dias, na forma do art. 145 da Lei nº 8.112/90), não foi atribuído nenhum rito específico por parte daquela lei, mas, por analogia, deve o referido apuratório adotar as fases e procedimentos do Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário.

DESIGNAÇÃO DE COMISSÃO PROCESSANTE

Regra geral os procedimentos investigativos e processos acusatórios correccionais são conduzidos por comissões processantes, designadas pela autoridade instauradora no momento da instauração do apuratório.

Como exceção a tal regra temos:

- a) a Investigação Preliminar Sumária, que será conduzida pela unidade correccional, conforme art. 4º da Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020; e
- b) os apuratórios instaurados em estatais a serem conduzidos pela respectiva unidade correccional, desde que não possuam previsão em contrário em norma interna, nos termos do entendimento constante da Nota Técnica nº 109/2020/CGUNE/CRG⁴.

Naqueles procedimentos que seguem a regra geral, a portaria instauradora deve conter os seguintes elementos:

- a) autoridade instauradora competente;
- b) os integrantes da comissão (nome, cargo e matrícula), com a designação do presidente;
- c) a indicação do procedimento ou processo do feito;
- d) o prazo para a conclusão dos trabalhos;
- e) a indicação do alcance dos trabalhos, reportando-se ao número do processo

Tratando-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, a portaria inaugural deverá, ainda, conter o nome empresarial e o número do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da pessoa jurídica que responderá ao processo.

Cabe ressaltar que a maioria dos procedimentos investigativos dispensam a publicação da portaria instauradora ou despacho de instauração, como é o caso da Investigação Preliminar Sumária – IPS (art. 3º, § 2º, IN 8/2020), da Sindicância Investigativa – SINVE (art. 20, § 1º, IN 14/2018), e da Investigação Preliminar - IP (art. 16, § 1º, IN 14/2018).

4 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43854>

REQUISITOS DOS MEMBROS DE COMISSÕES

Os requisitos a serem observados na designação de membros de comissões variam conforme o tipo de procedimento investigativo ou processo acusatório a ser instaurado.

PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS

1. SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA (SINVE)

A SINVE tem sua existência formal prevista no art. 5º, inciso II, c/c art. 19, ambos da IN nº 14/2018.

Art. 19. A SINVE constitui procedimento de caráter preparatório, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório.

Parágrafo único. Da SINVE não poderá resultar aplicação de penalidade, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa

A SINVE pode ser conduzida por:

- a) um único servidor efetivo ou empregado público; ou
- b) comissão composta por dois ou mais servidores efetivos ou empregados públicos.

Em qualquer das duas situações acima é dispensado o requisito da estabilidade do servidor público.

O caráter efetivo que se requer do ocupante de cargo público é o que se opõe ao provimento em comissão, no caso de cargos de confiança de livre nomeação, exonerável ad nutum.

2. SINDICÂNCIA PATRIMONIAL (SINPA)

A SINPA também é um procedimento inquisitorial, de acesso restrito, não contraditório e não punitivo, que visa colher dados e informações suficientes a subsidiar a autoridade competente na decisão sobre a deflagração de processo administrativo disciplinar.

O seu escopo é delimitado, constituindo importante instrumento à disposição da Administração Pública, e desempenhando papel de destaque na apuração das infrações administrativas potencialmente causadoras de enriquecimento ilícito do agente público. Isso porque, no bojo da sindicância patrimonial, mediante a análise da evolução patrimonial do agente, poderão ser extraídos suficientes indícios de incompatibilidade patrimonial entre o patrimônio e os rendimentos auferidos, capazes de instruir a deflagração do processo administrativo disciplinar propriamente dito – que poderá culminar na aplicação da pena de demissão e na propositura da ação de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92.

Nesse sentido, constitui a sindicância patrimonial um instrumento preliminar de apuração de infração administrativa consubstanciada em enriquecimento ilícito, tipificada pelo art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92, possuindo previsão normativa no Decreto nº 10.571/2020, e no art. 5º, III, da IN CGU nº 14/2018.

A SINPA será conduzida por comissão composta, no mínimo, por dois servidores efetivos ou empregados públicos, com indicação do presidente dos trabalhos. A estabilidade não é exigida.

3. INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR

A IP foi instituída e disciplinada pelo Decreto nº 8.420, de 2015, em seu art. 4º e regulamentada pela IN nº 13/2019. Trata-se de procedimento sigiloso, não punitivo e de caráter preparatório que visa subsidiar o juízo de admissibilidade da autoridade competente por meio da coleta de informações e documentos que comprovem ou refutem a notícia da prática de ato lesivo por parte de ente privado em desfavor da Administração Pública.

A instauração da investigação preliminar pode ser realizada por mero despacho da autoridade competente para instauração do PAR dispensando-se, portanto, a publicação.

A IP será conduzida por comissão formada por dois ou mais servidores efetivos, ressalvado o caso das entidades da administração pública federal cujos quadros funcionais não sejam formados por servidores estatutários, hipótese em que a comissão será composta por dois ou mais empregados públicos. O despacho de designação da comissão indicará o seu presidente.

PROCESSOS ACUSATÓRIOS

1. SINDICÂNCIA ACUSATÓRIA (SINAC)

A sindicância acusatória, punitiva ou contraditória é um procedimento previsto na Lei nº 8.112/90 instaurado para apurar responsabilidade de menor potencial ofensivo, em que deverá ser respeitada a regra do devido processo legal, por meio da ampla defesa, do contraditório e da produção de todos os meios de provas admitidos em direito.

A interpretação sistêmica do art. 149 da Lei nº 8112/90 poder levar, a princípio, à conclusão de que a comissão de sindicância acusatória seja composta por três membros estáveis. Entretanto, pode-se analisar o citado artigo de maneira contrária, sendo que apenas o processo administrativo disciplinar deva necessariamente ser conduzido por três integrantes.

De fato, tendo em vista a praxe administrativa e a escassez de servidores para comporem comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, admitem-se a composição de comissões de sindicância acusatória por apenas dois integrantes.

A propósito, o art. 31, § 1º, da IN CGU nº 14/2018 sana definitivamente a questão. Com efeito, referido dispositivo estabelece que, no caso de sindicância acusatória, a comissão deva ser composta por dois ou mais servidores estáveis. Exige-se, ainda, a observância da regra da hierarquia funcional, tratada na parte final do caput do art. 149 da Lei

nº 8.112/90, segundo a qual o presidente da comissão deverá ocupar cargo efetivo de mesmo nível ou superior ou, ainda, ter nível de escolaridade igual ou superior ao do (s) servidor (es) sindicado (s).

A estabilidade exigida para que o servidor integre essas comissões é a garantia conferida pelo art. 41, da Constituição Federal, um atributo pessoal do servidor, resultante de:

- a) nomeação em caráter efetivo, em decorrência de concurso público, após ter cumprido o estágio probatório no cargo de ingresso nos quadros federais; ou
- b) ter cinco anos de exercício na data de 5 de outubro de 1988, quando promulgada a Constituição Federal.

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)

O PAD (rito ordinário) é conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente (instauradora), que indicará, dentre eles, o seu presidente.

Além da estabilidade, exige-se que o presidente da comissão seja ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou que tenha nível de escolaridade igual ou superior ao do (s) acusado (s), conforme dispõe o art. 149 da lei nº 8.112/90.

Por nível de escolaridade entende-se o nível alcançado com a conclusão de cursos de 1º, 2º e 3º graus, não sendo considerados os cursos de aperfeiçoamento, de extensão e de especialização.

3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SUMÁRIO

O PAD rito sumário é aplicável apenas quando da apuração dos seguintes ilícitos administrativos: acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo e inassiduidade habitual.

Em linhas gerais, o rito sumário possui prazos que são reduzidos em relação ao rito ordinário, conforme art. 133 da Lei nº 8.112/90 e a portaria de instauração deve explicitar a materialidade da possível infração disciplinar.

A comissão é composta por dois servidores estáveis, não havendo a previsão de indicação de presidente.

4. PROCESSO DISCIPLINAR EM DESFAVOR DE EMPREGADOS PÚBLICOS REGIDOS PELA LEI Nº 9.962/2000

O processo disciplinar instaurado para apurar irregularidades cometidas por empregado público regido pela Lei nº 9.962/2000 deverá ser conduzido com observância do contraditório e da ampla defesa, por intermédio de comissão “composta por pelo menos dois servidores efetivos ou empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 2000, designados pela autoridade competente, por meio de publicação de ato instaurador. (cf. art. 42, IN CGU nº 14/2018).

No caso de a comissão ser composta por servidores, não se exige o requisito da estabilidade.

Quanto ao mais, há aplicação, no que couber, das regras previstas para o PAD.

5. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (PAS)

Convencionou-se denominar de PAS o processo administrativo disciplinar instaurador para apurar irregularidades cometidas por empregados públicos das sociedades de economia mista e empresas públicas.

Tal processo deve ser conduzido nos termos das normas internas das estatais, com observância do contraditório e da ampla defesa, ante a possibilidade de aplicação de penalidades.

Na inexistência de normativo interno, servirão como parâmetro os procedimentos previstos na Lei nº 9.784/1999.

6. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR)

A comissão responsável por conduzir o PAR será composta por dois ou mais servidores estáveis designados pela autoridade competente para a instauração (art. 10, caput, Lei nº 12.846/2013).

Em entidades da Administração Pública federal cujos quadros funcionais não sejam formados por servidores estatutários, a comissão de PAR será composta por dois ou mais empregados públicos, preferencialmente com no mínimo três anos de tempo de serviço na entidade.

OBRIGATORIEDADE DE PARTICIPAÇÃO

A designação de servidor para integrar comissão processante constitui encargo de natureza obrigatória, de cumprimento do dever funcional, exceto nos casos de suspeições e impedimentos legalmente admitidos.

Suspeições e impedimentos são circunstâncias de ordem legal, individual, íntima, de parentesco (consanguíneo ou afim) que, envolvendo a pessoa do acusado com os membros da comissão, testemunhas, peritos e autoridade julgadora, impossibilitam estes de exercerem qualquer função no respectivo procedimento disciplinar.

Note que os preceitos relativos ao regime do impedimento e suspeição estão intrinsecamente ligados ao princípio da imparcialidade no processo disciplinar.

É relevante destacar que a alegação de suspeição ou impedimento não interrompe o andamento do processo.

SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO

O impedimento deriva de uma situação objetiva e gera presunção absoluta de parcialidade. Uma vez configurada uma das hipóteses de impedimento, deve ocorrer o afastamento do servidor do processo.

Portanto, o integrante da comissão fica proibido de atuar no processo, devendo obrigatoriamente comunicar o fato impeditivo à autoridade instauradora.

São hipóteses de impedimento, nos termos do art. 149, caput e § 2º da Lei nº 8.112/90:

- a) ser cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau;
- b) não ter estabilidade no serviço público (art. 149 da Lei nº 8.112/90).

Em complemento à Lei nº 8.112/90, em caráter subsidiário, o art. 18 da Lei nº 9.784/90 determinou que são circunstâncias configuradoras de impedimento para atuar em processo administrativo:

- a) ter interesse direto ou indireto na matéria;
- b) ter participado ou vir a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
- c) estar litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Já a suspeição deriva de uma situação subjetiva e gera uma presunção relativa de parcialidade, admitindo prova em contrário. Portanto, ainda que configurada uma das hipóteses de suspeição, há possibilidade de refutação pelo próprio suspeito ou pela autoridade instauradora.

A Lei nº 9.784/99 regulou a matéria em seu art. 20, apontando como principal causa de suspeição de integrante de comissão, com relação tanto ao acusado quanto ao representante ou denunciante, ter com eles, ou com seus cônjuges, parentes ou afins até o 3º grau, relação de amizade íntima ou de inimizade notória.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília. 2021. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>>

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Roteiro Unificado de Métodos Operacionais. Brasília. 2021. Disponível em <<https://corregedorias.gov.br/>

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Responsabilização de Entes Privados. Brasília. 2020. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45545>>

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Direito Disciplinar para Estatais. Brasília. 2020. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46026>>