



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1004/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103035/2020-61

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE PROMOÇÃO DE INTEGRIDADE DO SISCOR

1. ASSUNTO

1.1. Investigação Preliminar Sumária (IPS).

2. REFERÊNCIAS

2.1. Instrução Normativa nº.8, de 19 de março de 2020.

2.2. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de consulta encaminhada pela Corregedoria do Ministério da Economia ao Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, com pedido de esclarecimentos sobre o instrumento da Investigação Preliminar Sumária (IPS) instituída pela Instrução Normativa nº.8, de 19 de março de 2020. *In verbis*:

"Cumprimentando-o cordialmente, refiro-me à publicação da Instrução Normativa nº 8, de 19 de março de 2020, que regulamenta a Investigação Preliminar Sumária (IPS) no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e visando sua correta aplicação por este órgão seccional, submeto os seguintes questionamentos à essa Corregedoria-Geral da União:

a) Quais seriam as hipóteses cabíveis para a instauração da Investigação Preliminar Sumária (IPS), considerando a existência dos seguintes procedimentos correicionais investigativos, que são: (I) Investigação Preliminar - IP em face de pessoa jurídica (art. 4º, do Decreto nº 8.420 de 18/03/2015 e arts. 15 a 18 da IN 14, de 14/11/2018); (II) Sindicância Investigativa -SINVE em face de servidor público (art. 143, da Lei nº 8.112/1990 e arts. 19 a 22 da IN 14, de 14/11/2018); (III) Sindicância Patrimonial-SINPE em face de servidor público (arts. 23 a 29 da IN 14, de 14/11/2018); além do procedimento comum de subsídio ao juízo de admissibilidade da autoridade instauradora.

b) Quais seriam os critérios para a adoção do procedimento correto? Em face do art. 27 da Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, a recomendação da CGU é que os procedimentos investigativos sejam todos divididos entre IPS e Sindicância (Investigativa ou Patrimonial), em função da complexidade do tema?

c) Em relação ao §1º, do art. 3º, o qual estabelece que a autoridade instauradora "aprovará as diligências", resta dúvida se as diligências instrutórias da IPS exigem aprovação individual e específica de cada diligência pela autoridade instauradora. Adicionalmente, há menção de "cronograma de trabalho estabelecido" e zelo da autoridade pela "utilização dos meios probatórios adequados". No resto da IN, não há menção a "cronograma de trabalho". Questiona-se como deve se dar a interação entre autoridade instauradora e eventual analista designado para uma IPS, considerando o caráter preparatório, informal e célere do procedimento. Solicita-se que se diferencie explicitamente o que configura obrigações de procedimentos ínsitas ao IPS sob risco de irregularidade ou o que são meras sugestões de conduta de gestão, não inerentes à essência do procedimento.

d) O art. 5º informa que o prazo para a conclusão da IPS será de até 180 (cento e oitenta) dias. Para esse novo procedimento, entende-se possível a prorrogação desse prazo?

e) O art. 6º, I, descreve os critérios para proposição de arquivamento ao final da IPS. Em relação ao texto "quando houver necessidade de aguardar a obtenção de informações ou realização de diligências necessárias ao desfecho da apuração" entende-se que os procedimentos não concluídos no prazo de 180 dias deverão ser arquivados? Como deve se dar a reabertura dos processos quando do recebimento das informações necessárias ao desfecho da apuração?

f) Em face do art. 31 da Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, a recomendação da CGU é que os procedimentos investigativos sejam todos concluídos em 180 dias, sem possibilidade de prorrogação do tempo, mesmo sem exaurimento das diligências investigativas?

2. Ademais, solicita-se orientação sobre como devem ser registradas as IPS nos sistemas CGU-PAD e CGU-PJ."

3.2. A Investigação Preliminar Sumária é definida pelo artigo 2º da Instrução Normativa nº.08/2020 como "*procedimento administrativo de caráter preparatório, informal e de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo administrativo disciplinar acusatório, processo administrativo sancionador ou processo administrativo de responsabilização.*"

3.3. Trata-se de mais um instrumento de caráter investigativo à disposição da autoridade instauradora, ao lado dos procedimentos já disciplinados em outros atos normativos - investigação preliminar em face de pessoa jurídica; sindicância investigativa; e sindicância patrimonial. Todos esses instrumentos têm em comum o fato de prescindirem da ampla defesa e contraditório, já que não podem impor penalidades ao investigado pessoa física ou jurídica, e de não interromperem o prazo prescricional para apuração disciplinar. Buscam exatamente coletar indícios de ocorrência de ilícito administrativo para justificar a instauração de um procedimento acusatório em desfavor de servidor, empregado público ou pessoa jurídica.

3.4. Para a Corregedoria-Geral da União, a instauração de qualquer procedimento administrativo de cunho acusatório, que possa importar na aplicação de penalidade a agente público ou a pessoa jurídica, deve ser precedida da realização do juízo de admissibilidade, assim definido pelo artigo 10, Instrução Normativa nº.14/2018: "*As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correcional cabível.*"

3.5. Considerando o princípio do formalismo moderado aplicável ao Direito Administrativo Disciplinar, a realização do referido juízo de admissibilidade pode ser feita por meio de qualquer procedimento de cunho investigativo, previsto nas Instruções Normativa nº.14/2018 e nº. 08/2020, ou ainda através de procedimento adotado no âmbito do órgão ou entidade, conforme o parágrafo único do artigo 5º, da Instrução Normativa nº. 14/2018, que ressalva expressamente que "*Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão normatizar internamente procedimentos disciplinares de natureza investigativa, observada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e demais normas aplicáveis.*"

3.6. Nesse sentido, o procedimento de Investigação Preliminar Sumária distingue-se dos demais procedimentos investigativos supracitados uma vez que pode ser conduzido diretamente pelo setor responsável pela apuração disciplinar em determinado órgão ou entidade (artigo 3º, *caput*, Instrução Normativa nº.08/2020), não sendo necessário compor uma comissão com servidores especificamente designados para aquela investigação. Dessa forma, evita-se a paralisação dos trabalhos em razão de gozo de férias, afastamentos por motivo de saúde, licenças, etc. Também admite a participação de servidores ou empregados não lotados na

unidade de apuração, nos termos do artigo 4º, §2º, da Instrução Normativa. Outro ponto distintivo é o prazo de duração elastecido, de até cento e oitenta dias (artigo 5º), o qual elimina a necessidade de recondução e prorrogação da apuração a cada período de tempo, a exemplo do que ocorre na Sindicância Investigativa. Nesse sentido, a utilidade do instrumento está na informalidade do procedimento, com redução do tempo gasto em providências meramente administrativas, que muitas vezes consomem o tempo disponível para a apuração.

3.7. A despeito das vantagens procedimentais da Investigação Preliminar Sumária, a opção por este ou qualquer outro dos procedimentos investigativos previstos nos normativos (IN nº.14/2018 e nº.08/2020) fica a critério da autoridade instauradora, no tocante ao aspecto formal. Não obstante, tal instauração deve estar suficientemente amparada em documentos probatórios, para afastar eventual imputação do crime previsto pelo artigo 27 da Lei nº.13.869, de 05 de setembro de 2019.*In verbis*:

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

3.8. Note-se que constitui crime requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração administrativa à falta de qualquer indício da prática de infração, e que tal conduta exige o dolo específico de prejudicar outrem, beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou por mero capricho ou satisfação pessoal, conforme artigo 1º, da Lei nº.13.869/2019:

Art. 1º Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade. (grifos nossos)

3.9. O Deputado Ricardo Barros assim esclareceu a exigência de dolo específico para a tipificação das condutas de abuso de autoridade, ao relatar o [Projeto de Lei nº.7.597/2017](#): "A previsão de dolo específico visa afastar qualquer possibilidade de responsabilização por culpa e direciona a aplicação da lei para os casos em que houver flagrante extrapolação na atuação do servidor."

3.10. Assim, a opção pela instauração por quaisquer dos procedimentos investigativos referidos nas Instruções Normativas nº.14/2018 e nº.08/2020, desde que justificada a partir do recebimento de denúncia, representação ou informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, está amparada no poder-dever de apuração de irregularidades imposto à autoridade (artigo 143, Lei nº.8.112/1990).

3.11. A Instrução Preliminar Sumária tem como grande marca sua informalidade, de modo que o procedimento apresentado pelos artigos 3º e 4º da Instrução Normativa nº.08/2020 é exemplificativo e não é de observância obrigatória pelos órgãos e entidades do SISCOR. A interação entre a autoridade instauradora e o

servidor ou servidores responsáveis pela apuração pode ocorrer de qualquer forma (reunião presencial, online, email, aplicativos de mensagens, etc.) e visa justamente zelar pela celeridade e objetividade da investigação a ser realizada, não havendo necessidade de aprovação individualizada de cada diligência proposta pelos servidores. A partir de um cronograma de trabalho apresentado no início dos trabalhos, a autoridade poderá acompanhar a investigação e garantir que o objetivo final seja alcançado - uma manifestação conclusiva e fundamentada acerca da necessidade de instauração de processo acusatório ou arquivamento da notícia (artigo 4º, inciso III, IN nº.08/2020).

3.12. A despeito do teor do artigo 5º da Instrução Normativa, entende-se que a Investigação Preliminar Sumária poderá ser prorrogada além do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, porém faz-se necessária uma justificativa detalhada, apontando quais diligências restam pendentes para apuração dos fatos, o motivo pelo qual não foram realizadas dentro do prazo original, e a previsão de sua realização em novo cronograma. Dessa forma, a motivação da prorrogação afasta a conduta prevista pelo artigo 31 da Lei de Abuso de Autoridade, assim descrita:

Art. 31. Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, inexistindo prazo para execução ou conclusão de procedimento, o estende de forma imotivada, procrastinando-o em prejuízo do investigado ou do fiscalizado.

3.13. A lei de Abuso de Autoridade exige a prorrogação imotivada do procedimento, realizada com o intuito de prejudicar o investigado ou fiscalizado, para caracterizar o tipo penal do artigo 31. Desde que observada a necessidade de motivação detalhada, afasta-se a tipificação.

3.14. Com relação ao encerramento do procedimento de Investigação Preliminar Sumária, o artigo 6º da Instrução Normativa estabelece três possibilidades: (i) a recomendação de arquivamento, quando não existirem indícios de autoria e prova da infração disciplinar, quando inaplicável penalidade administrativa, em razão da fluência do prazo prescricional, por exemplo; ou quando houver a necessidade de aguardar a obtenção de informações ou a realização de diligências para o término da apuração; (ii) a instauração de processo acusatório quando existentes indícios de autoridade, materialidade e possibilidade de aplicação de penalidade disciplinar; ou (iii) a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, observados os critérios da Instrução Normativa nº.04, de 21 de fevereiro de 2020.

3.15. Caso o arquivamento seja motivado pela necessidade de aguardar a obtenção de informações, pelo princípio do paralelismo das formas, o procedimento poderá ser reaberto por simples despacho, uma vez obtidas as informações necessárias para continuidade do procedimento. Isso porque se a primeira instauração do procedimento pode ser feita por meio de despacho, conforme artigo 3º, §2º, Instrução da Normativa, o mesmo instrumento pode ser usado para a reinstauração.

3.16. Recomenda-se que o arquivamento pela necessidade de ulteriores diligências seja proposto quando houver a necessidade de aguardar lapso de tempo considerável para juntada de dados ao processo que não são facilmente obtidos pela Comissão e/ou dependem da atuação de outros órgãos/entidades. Caso a diligência ou informação possa ser facilmente obtida pelo servidor responsável pela apuração, pode o procedimento ser prorrogado justificadamente apenas para permitir sua conclusão, ainda que ultrapasse o prazo inicial de cento e oitenta dias.

3.17. Por fim, a Investigação Preliminar Sumária deve ser registrada no sistema CGU-PAD no módulo "Processo a Instaurar". No cadastro inicial - "Cadastrar processo a instaurar", registram-se as informações iniciais da apuração, origem, local, agentes e processos vinculados, sem necessidade de escolher o tipo de procedimento nesse primeiro momento. Ao concluir a apuração, cadastra-se qual foi a conclusão do procedimento, se houve juízo de admissibilidade positivo, o qual dará origem a um novo processo acusatório, ou se apenas foi realizada a investigação preliminar sumária (IPS). O detalhamento do passo-a-passo do cadastramento pode ser obtido no Guia CGU-PAD - Admissibilidade - Cadastro de Fase, disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/treinamento/cadastramento-do-processo-a-instaurar/cgu-pad-pai-admissibilidade-cadastro-de-fase.pdf>.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE) a presente Nota, com sugestão de encaminhamento à COPIS para resposta à consulta formulada pela Corregedoria do Ministério da Economia, nos seguintes termos:

a) A Investigação Preliminar Sumária (IPS), instituída pela Instrução Normativa nº.08/2020, pode ser adotada pela autoridade quando esta tomar ciência de denúncia, representação ou informações que apontem para a suposta ocorrência de infração disciplinar, com o objetivo de coletar indícios de autoria e materialidade da infração aptos a justificar a instauração de procedimento acusatório (artigo 2º, IN nº.08/2020);

b) O critério para instauração de Investigação Preliminar Sumária, e não outra espécie de procedimento investigativo previsto pelo Instrução Normativa nº.14/2018, é a conveniência da autoridade administrativa, com destaque para o informalismo e maior prazo de duração da IPS, que podem ser vantajosos para maior celeridade e objetividade da condução da apuração no caso concreto (artigo 3º, 4º, 5º, IN nº.08/2020);

c) A Instrução Preliminar Sumária tem como grande marca sua informalidade, de modo que o procedimento apresentado pelos artigos 3º e 4º da Instrução Normativa nº.08/2020 é exemplificativo. A interação entre a autoridade instauradora e o servidor ou servidores responsáveis pela apuração pode ocorrer por qualquer meio (reunião presencial, online, email, aplicativos de mensagens, etc.) e visa zelar pela efetividade da investigação a ser realizada, não havendo necessidade de aprovação individualizada de cada diligência proposta pelos servidores;

d) É possível a prorrogação justificada da duração da Investigação Preliminar Sumária (artigo 5º) com indicação das diligências a serem realizadas, afastando-se a tipificação do artigo 31 da Lei nº.13.869/2020 por se tratar de atuação regular da autoridade administrativa, desprovida do dolo específico de prejuízo ao investigado (artigo 1º, Lei nº.13.869/2019) e no exercício do poder-dever de apurar irregularidades (artigo 143, Lei nº.8.112/1990);

e) Em caso de arquivamento da Investigação Preliminar Sumária por necessidade de obtenção de informações (artigo 6º), a posterior

reabertura pode ser realizada mediante despacho (artigo 3º, §2º);

f) O cadastramento da Investigação Preliminar Sumária (IPS) deve ser realizado no módulo Processo a Instaurar do CGU-PAD, conforme Guia CGU-PAD-Admissibilidade-Cadastro de Fase (SEI 1492921).



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 15/05/2020, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1487685 e o código CRC 11427CA3

Referência: Processo nº 00190.103035/2020-61

SEI nº 1487685



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 1.004/2020/CGUNE/CRG, que responde aos questionamentos formulados pela Corregedoria do Ministério da Economia acerca da correta aplicação do procedimento investigativo instituído pela Instrução Normativa nº 8/2020.
2. Assim, encaminho a referida Nota à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 15/05/2020, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1494015 e o código CRC 206B6383



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 1.004/2020/CGUNE/CRG 1487685 e com o Despacho CGUNE 1494015.

Encaminhe-se à DICOR para a produção de resposta à Corregedoria do Ministério da Economia.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 15/05/2020, às 18:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1494379 e o código CRC 822BE9F8