



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

**PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00220.100027/2020-69**

**INTERESSADA: DIRETORIA DE OPERAÇÕES ESPECIAIS (DOP/SCC)**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO, PENAL E PROCESSUAL PENAL. CONTROLE INTERNO. AUDITORIA. ACESSO RESTRITO A PAPÉIS DE TRABALHO. OPERAÇÃO ESPECIAL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, POLÍCIA FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIAS LEGAIS. LEI Nº 13.689/2019 (NOVA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE).**

**DIREITO ADMINISTRATIVO, PENAL E PROCESSUAL PENAL. CONTROLE INTERNO. AUDITORIA. ACESSO RESTRITO A PAPÉIS DE TRABALHO. OPERAÇÃO ESPECIAL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, POLÍCIA FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIAS LEGAIS. LEI Nº 13.689/2019 (NOVA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE).**

Em face do exposto na fundamentação deste parecer, opina-se pela viabilidade jurídica da negativa de acesso aos papéis de trabalho relativos [REDACTED] tendo vista o regime jurídico de acesso restrito aos papéis de trabalho de auditoria, o caráter inquisitorial (não contraditório) do processo de auditoria, a decretação de sigilo de justiça do IPL [REDACTED] e as competências legais da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

Destaca-se que, no caso dos autos, não há evidência de eventual utilização de papéis de trabalho de auditoria como prova em processos punitivos de competência da CGU, à parte do já documentado na instrução destes processos, o que poderia justificar a liberação de acesso ao acusado dos documentos de auditoria que dizem respeito ao seu direito de defesa.

Por fim, considerando a legalidade da negativa de acesso, e tendo em vista os limites do art. 32 da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade), entende-se que a decisão pela restrição de acesso não configura infração penal.

**I - RELATÓRIO**

1. De início, registra-se que foram submetidos à análise desta Consultoria Jurídica (CONJUR-CGU) os seguintes NUPs que tratam, resumidamente, das matérias de acesso a papéis de trabalho e a procedimentos de investigação de auditoria em face da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade), nos seguintes termos de seus despachos de encaminhamento a esta CONJUR:

- **00220.100027/2020-69:** Dúvidas jurídicas suscitadas pela Diretoria de Operações Especiais da Secretaria de Combate à Corrupção (DOP/SCC) no Despacho DOP 1390718, em face do art. 32 da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade), quanto a solicitação do advogado da empresa [REDACTED] submetida à Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia (CGU-R/RO), de acesso aos papéis de trabalho de auditoria relacionados à Operação [REDACTED]
- **00222.100014/2020-70:** Dúvidas jurídicas suscitadas pela DOP/SCC no Despacho DOP 1406629, em face do art. 32 da Lei nº 13.869/2019, quanto a solicitação da advogada do [REDACTED] submetida à Controladoria Regional da União no Estado do Rio Grande do Sul (CGU-R/RS), de acesso ao processo nº [REDACTED] relativo a trabalho conjunto da CGU com a Polícia Federal em Inquérito Policial sigiloso.
- **00206.100231/2019-24:** Solicitação da ratificação ou retificação de entendimento da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará (CGU-R/CE) no Despacho NAE-CE 1399251, encaminhado à Secretaria-Executiva e à CONJUR/CGU, em face da Lei nº 13.869/2019, com o objetivo de apresentar resposta oficial a pedido da [REDACTED] para acesso a autos de ação de controle que teve início em inquérito civil sigiloso do Ministério Público Federal, bem como a fim de uniformizar o tratamento para esse tipo de solicitação após a vigência da Nova Lei de Abuso de Autoridade.
- **00206.100056/2020-17:** Dúvida jurídica suscitada pela Coordenação-Geral de Métodos, Capacitação e Qualidade (CGMEQ/SFC) na Nota Técnica nº 619/2020 (1448825), encaminhada a esta CONJUR pelos Despachos SFC 1450663 e SE 1450720, acerca de eventual enquadramento da negativa de acesso a papéis de trabalho de auditoria no art. 32 da Lei nº 13.869/2019.

2. Não obstante a matéria quanto à aplicação da Lei nº 13.869/2019 seja comum aos NUPs (a qual, naturalmente, receberá tratamento jurídico uniforme), faremos manifestações em separado, uma para cada processo, observando as demandas específicas de cada unidade consulente.

3. **Foi solicitada prioridade na análise das referidas consultas, especialmente a deste NUP 00220.100027/2020-69.**

4. O presente NUP 00220.100027/2020-69 teve início por solicitação do advogado da empresa [REDACTED] Submetida à Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia (CGU-R/RO) para acesso aos “[...] procedimentos administrativos, processos,



15. Portanto, a norma inscrita no §3º do art. 26 da Lei nº 10.180/2001 também é desdobramento do sigilo profissional, previsto no art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal: "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional".

16. No âmbito do direito de acesso à informação, também prevê o art. 22 da LAI:

"Art. 22. **O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial** decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público."

17. Como é sabido, o direito constitucional de acesso à informação não é absoluto, devendo ser harmonizado com os direitos constitucionais da privacidade e da intimidade de terceiros, garantidos pelas hipóteses de sigilo, de modo que há plena justificativa constitucional e legal para a restrição de acesso mencionada.

18. Ademais, vale observar que o art. 7º da LAI, ao se referir à atividade de auditoria, não fez exigência de se conferir acesso aos papéis de trabalho, dispondo, em regra geral, acerca do direito de acesso ao *resultado* das auditorias:

"Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] VII - informação relativa: [...]

b) ao **resultado** de inspeções, **auditorias**, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores." (nossos grifos)

19. **Pontualmente, esclarecemos que o caso concreto trazido pela DOP, ao que nos parece, amolda-se ao art. 22 da LAI, c/c com os demais dispositivos legais citados, em razão de sigilo legal, e não ao art. 23 da mesma lei**, já que este pressupõe o ato de *classificação* das informações, atendidos os procedimentos específicos da LAI (arts. 24 e 27-30): "Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: [...] VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações."

20. Assim, amolda-se ao art. 17, inciso III, da Portaria:

*Art. 17. Estão sujeitos às salvaguardas de acesso os processos ou documentos que contêm:*

*I - informações classificadas em grau de sigilo;*

*II - informações pessoais e pessoais sensíveis;*

**III - informações sigilosas, nos termos da lei; e**

*IV - outras informações com restrição de acesso.*

21. Ressalta-se que a mesma conclusão exposta acima é adotada, no âmbito de demandas de acesso à informação, por precedentes da CGU e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), instância recursal nessa matéria, como mostra a seguinte decisão, proferida no NUP 00075.000942/2019-32:

"[...] Decisão nº 121/2019/CGGAI/DGINF/SE

Brasília, 28 de agosto de 2019.

RECURSO NUP: 00075.000942/2019-32

RECORRENTE: D.S.

ÓRGÃO/ENTIDADE REQUERIDA: Controladoria-Geral da União - CGU

[...]

3. ANÁLISE DO MÉRITO

Trata-se de recurso em face da negativa de acesso aos papéis de trabalho que deram origem a um relatório de fiscalização da CGU. **O órgão recorrido nega o acesso argumentando que os documentos requeridos são protegidos por legislação específica.** O recorrente argumenta que parte dos documentos foi disponibilizada pelo MPF, aos investigados, o que supostamente demonstraria que as informações não estão submetidas ao sigilo. Analisando-se os autos e o art. 22 da Lei nº 12.527/2011, há que se ponderar que há sigilo legal específico imposto aos documentos objeto do pedido de informação, tendo em vista o disposto no § 3º do Art. 26 da Lei nº 10.180/2001. Ressalte-se que se houve o compartilhamento de dados entre a CGU e o MPF este se deu na via institucional, sem correlação com a Lei nº 12.527/2011. Ademais, a suposta conduta do MPF de disponibilizar os documentos compartilhados deve ser avaliada e tratada, no âmbito do próprio MPF, que é órgão independente e autônomo, sem subordinação aos órgãos do Poder Executivo Federal. Sendo assim, **acolhe-se o argumento do órgão recorrido, que está alinhado com os precedentes desta CMRI em casos análogos, exarados nas Decisões nº 407/2017/CMRI/SE/CC-PR e nº 190/2018/CMRI/SE/CC-PR.**

4. DECISÃO

**A Comissão Mista de Reavaliação de Reavaliação de Informações, por unanimidade, decide pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo desprovemento, com fulcro no art. 22 da Lei nº 12.527/2011 c/c o § 3º do Art. 26 da Lei nº 10.180/2001."**

(<[http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00075000942201932\\_CMRI.pdf#search=](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00075000942201932_CMRI.pdf#search=)

22. Atentando-se ao pedido apresentado pelo advogado da empresa [REDAÇÃO] esclarece-se que a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), em seus arts. 7º, XV, c/c XIII, harmoniza-se com as ressalvas de acesso feitas no art. 22 da LAI e no art. 26, §3º, da Lei nº 10.180/2001:

"Art. 7º São direitos do advogado: [...]

XIII - examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, **quando não estiverem sujeitos a sigilo ou segredo de justiça**, assegurada a obtenção de cópias, com possibilidade de tomar apontamentos; (Redação dada pela Lei nº 13.793, de 2019) [...]

XV - ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais;" (nossos grifos)

23. Vê-se, portanto, que os direitos de acesso aos autos por exame de autos e vista do processo devem ser exercidos sem prejuízo dos direitos fundamentais resguardados pelo sigilo legal de dados, como os constantes dos papéis de trabalho dos profissionais de controle interno.

24. Ainda, pontuamos que eventual negativa de acesso aos papéis de trabalho não implica em desrespeito ao enunciado de Súmula Vinculante nº 14 do STF (*"É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa"*).

25. A uma porque, a rigor, o enunciado se aplica aos procedimentos criminais investigatórios de competência dos órgãos de Polícia Judiciária ou do Ministério Público. A duas porque o direito de acesso nele pressuposto tem operação em face de elementos de prova *"que digam respeito ao exercício do direito de defesa"*, os quais, certamente, não abrangem dados cobertos por sigilosos de terceiros.

26. Fazemos menção às seguintes ações judiciais, que acolheram os entendimentos expostos acima, julgadas no âmbito do Tribunal Federal da 1ª Região: MS nº 1002274-66.2016.4.01.3500, pela 6ª Vara da Seção Judiciária de Goiás, e MS nº 1004930-68.2017.4.01.3400, pela 20ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

27. No primeiro caso, com fundamento na Lei 10.180/2001 e na LAI, sentença proferida pela 6ª Vara denegou a segurança pretendida pela parte autora para compelir Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Goiás a conceder *"vistas e obtenção de cópia integral dos autos administrativos nº 00208.000449/2014-55 e correlatos, tudo referente ao Relatório de Demandas Externas nº 201600783, vinculado ao contrato nº 1203/2008"*.

28. No segundo caso, também com fundamento na LAI, acolhendo as informações prestadas pela CGU acerca dos papéis de trabalho, foi prolatada sentença denegando a segurança pretendida pela parte autora para compelir o Secretário Federal de Controle Interno a conceder *"o direito de acesso aos documentos acostados no Apêndice A (denominado 'evidências') do Relatório de Auditoria Especial nº 201407539, da Controladoria-Geral da União"*.

29. **Além disso, em reforço ao exposto acima, mencionamos o opinativo recente desta CONJUR quanto ao caráter inquisitorial dos procedimentos de auditoria:**

**PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.113899/2017-96**

**INTERESSADOS: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOAO PESSOA PB**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Consulta oriunda da Secretaria Federal de Controle Interno sobre a aplicabilidade das garantias do contraditório em ampla defesa nos processos de auditoria. 3. Processos de Auditoria conduzidos pela Controladoria-Geral da União. 4. Procedimento administrativo inquisitorial. 5. Inaplicabilidade das garantias do contraditório e da ampla defesa. 6. Oportunização de contraditório e ampla defesa dá-se em processo administrativo, cível ou criminal eventualmente resultante do processo de auditoria. 7. Conclusão que não infirma a possibilidade de que a Controladoria-Geral da União realize ouça a unidade auditada ou terceiros interessados para esclarecimento de fato. 8. Tendo em vista a inaplicabilidade da garantia da ampla defesa nos processos de auditoria, as deliberações tomadas em tais processos não são passíveis de recurso.

30. Dessa forma, além do caráter sigiloso que carregam as informações contidas nos papéis de trabalho, o acesso restrito a tais documentos pode ser sustentado pelo caráter inquisitorial do próprio procedimento de auditoria, em face do qual não se aplicam as garantias do contraditório e da ampla defesa, assegurados *"aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral [...]"* (art. 5º, LV, da CF/88).

31. Tanto é assim que referido entendimento foi utilizado no Agravo de Instrumento nº Nº 5038074-25.2019.4.04.0000/PR (Tribunal Regional Federal da 4ª Região), interposto pela União, que suspendeu decisão liminar no Mandado de Segurança nº 5046564-85.2019.4.04.7000 (3ª Vara Federal de Curitiba), proposto por *"Lápis de Cor Ltda, contra o Superintendente da Controladoria Regional da União no Paraná, que teria solicitado informações sobre a prestação de contas enviada ao Ministério da Cidadania (à época Ministério da Cultura), referente à captação de recursos atinentes ao evento 'Parada de Natal do Batel', ocorrido em dezembro de 2018, e que, com base em dispositivos da Portaria*

nº 1.335/2018 do Ministério da Transparência, **negou acesso ao processo administrativo nº 00217.100325/2019-74**". Ao final, o *mandamus* restou julgado improcedente por sentença de 14/10/2019, na qual, inclusive, foram acolhidos os seguintes fundamentos da decisão da Relatora do TRF4 em Agravo de Instrumento:

**"Não se aplica no caso, s.m.j., a Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal, pois o procedimento é de auditoria em prestação de contas de recursos públicos obtidos verbas públicas, de um evento do qual a agravada participou, em que a CGU realiza a verificação sobre a gestão financeira e orçamentária de todo o evento. Após, se for o caso, dependendo do que for constatado, poderá ou não haver encaminhamento do resultado dos atos de controle aos órgãos competentes. Não há contraditório em atos meramente arrecadatórios de documentos contábeis necessários ao mister de controle. Havendo indícios de irregularidades, e instaurados, eventualmente, processos administrativos, haverá falar em ampla defesa e contraditório.**

Colho os precedentes do STF citados pela Agravante União: [...]

MS 27751 ED-AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 09/11/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 21-11-2016 PUBLIC 22-11-2016 [...]

MS 31707 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 06-12-2017 PUBLIC 07-12-2017 [...]" (nossos grifos)

32. Além do exposto acima, em termos gerais, quanto ao regime jurídico de acesso restrito aos papéis de trabalho de auditoria, entendemos que o entendimento da DOP também encontra fundamento **na decretação de segredo de justiça sobre a Operação [REDACTED] realizada pela cooperação da Polícia Federal (PF), do Ministério Público (MPF) e desta Controladoria-Geral da União, bem como na competência exclusiva da PF e do MPF para investigação e persecução criminal na esfera federal.**

33. **Nesse ponto, encontra-se a peculiaridade da presente consulta em relação ao exposto nas Informações em MS n. 00008/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, uma vez que as Notas Técnicas nº [REDACTED] (a que se referem aos papéis de trabalho requeridos pelo advogado da empresa) foram produzidas pela CGU em operação conjunta realizada com PF e MPF**

34. Trata-se de caso de *operação especial*, a envolver a atuação dos Núcleos de Ações Especiais (NAEs) das Controladorias Regionais da União nos Estados, órgãos de execução da Secretaria de Combate à Corrupção, nos termos do art. 1º, §1º, da recente Portaria CGU nº 830, de 5 de abril de 2020, assim definidas: "[...] **operações especiais: atividades de apuração de fraude e auditoria investigativa, de natureza sigilosa, realizadas em parceria com outros órgãos ou entidades públicas e que visam detectar e investigar atos e fatos ilegais, ilícitos ou irregulares, praticados contra a Administração Pública, com reflexos nas esferas administrativa, civil e criminal.**" (nossos grifos)

35. Contudo, em nosso entender, tal fato não implica em liberação de acesso, aos investigados naquela operação, a papéis de trabalho de auditoria da CGU.

36. Em primeiro lugar porque entendemos que a atuação da CGU, em operações semelhantes, em face do previsto na CF/88, na Lei nº 10.180/01 e na Lei nº 13.844/2019, **não deixa de ser atividade de auditoria, de modo que a ela também se aplica a fundamentação acima quanto à restrição de acesso aos papéis de trabalho.**

37. Aqui, cabe atentar, na definição de operação especial trazida no art. 1º da Portaria nº 830/2020, que as atividades de *auditoria* investigativa e de *apuração* se incluem entre as atividades próprias da carreira de controle, conforme previsto expressamente na Lei nº 10.180/2001:

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: [...]

VI - realizar **auditoria** sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;

VII - **apurar** os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis; [...]

38. Não por outro motivo, conforme pudemos esclarecer em contato com a DOP/SCC, toda a metodologia utilizada na prática de tais atividades (incluindo elementos de organização, planejamento, técnicas de execução, forma de apresentação, etc) é típica da área de controle, como no padrão das Notas Técnicas nº 5.047 e 5.070/2018 (1390323 e 1390329).

39. Nesse quadro de cooperação interinstitucional de prevenção e combate à corrupção, *a atividade de controle interno da CGU não se confunde com os trabalhos de investigação e persecução criminal atribuídos à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, aos quais se referem a Súmula:*

Súmula Vinculante nº 14

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por **órgão com competência de polícia judiciária**, digam respeito ao **exercício do direito de defesa**.

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o **Ministério Público Federal**;
  - b) o Ministério Público do Trabalho;
  - c) o Ministério Público Militar;
  - d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- II - os Ministérios Públicos dos Estados. [...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - **promover, privativamente, a ação penal pública**, na forma da lei; [...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o **controle externo da atividade policial**, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar **diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial**, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. [...]

Art. 144 [...]

§ 1º A **polícia federal**, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: "[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - **apurar infrações penais contra a ordem política e social** ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IV - **exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.**

40. Nessa atuação conjunta, em respeito às competências definidas acima, *não cabe à CGU, além de fornecer subsídios e atender a requisições daquelas entidades em matéria de controle interno, adotar medidas restritivas típicas dos órgão policial e ministerial.*

41. Aliás, de uma forma geral, o art. 51 da Lei nº 13.844/2019 prevê que a CGU deve proceder aos encaminhamentos às autoridades competentes quando verificar, no exercício de suas competências, indícios de atividade criminosa ou da necessidade de adoção de tais medidas:

Art. 51 [...]

§ 1º À **Controladoria-Geral da União, no exercício de suas competências**, cumpre dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, e velar por seu integral deslinde. [...]

§ 3º À Controladoria-Geral da União, na hipótese a que se refere o § 2º deste artigo, compete instaurar sindicância ou processo administrativo **ou, conforme o caso, representar à autoridade competente para apurar a omissão das autoridades responsáveis.**

§ 4º A Controladoria-Geral da União **encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurarem improbidade administrativa e aqueles que recomendarem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo da Advocacia-Geral da União e provocará, sempre que necessário, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, da Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério Público Federal, inclusive quanto a representações ou denúncias manifestamente caluniosas.**

42. Justamente em razão desse poder restritivo da liberdade conferido àquelas entidades, o STF delimitou o acesso amplo conferido pela SV nº 14 a elementos de prova documentados que **digam respeito ao exercício do direito de defesa** em "[...] **procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária**".

43. A esse caso, afinal, é que o que se referem as garantias do contraditório e ampla defesa aplicáveis "*aos acusados em geral*" (art. 5º, LV, da CF), categoria que não se aplica aos auditados ou investigados por órgão de controle interno.

44. Assim, a SV nº 14, tendo por pressuposto um procedimento sancionador penal, não abrange o procedimento inquisitorial de auditoria, não litigioso e não punitivo, em face do qual não são cogentes as garantias do contraditório e da ampla defesa nos termos do art. 5º, LV, da CF.

45. Nesse assunto, as seguintes decisões do STF, excluindo hipóteses de sindicâncias

meramente investigativas e procedimentos cíveis:

"SINDICÂNCIA - ACESSO - VERBETE Nº 14 DA SÚMULA VINCULANTE DO SUPREMO - INADEQUAÇÃO. O Verbetes nº 14 da Súmula Vinculante do Supremo **não alcança sindicância administrativa objetivando elucidar fatos** sob o ângulo do cometimento de infração administrativa." (Rcl 10771 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014)

"Como já demonstrado, a **Súmula Vinculante 14 é aplicada apenas a procedimentos administrativos de natureza penal, sendo incorreta sua observância naqueles de natureza cível.**"

(Rcl 8.458 AgR, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 26-6-2013, DJE 184 de 19-9-2013.)

46. No primeiro julgado, vale detalhar o seguinte trecho do voto do Relator:

"[...] No caso, o acesso pretendido - à sindicância para apuração de falta administrativa - não tem respaldo nas premissas do citado verbete, a saber - procedimento investigatório, realizado por órgão com competência de polícia judiciária, relativo ao requerente. O fundamento a atrair a adequação do verbete está claro no próprio enunciado: a existência de acusado. **Simple sindicância repousa em notícia de fatos a serem elucidados quanto à materialização de infração administrativa, inclusive no tocante a indícios de envolvimento de servidores, por ora indefinidos. O descompasso mostra-se inafastável.** [...]"

47. Também cabe esclarecer que a referida atuação da CGU em conjunto com a PF e o MPF não se confunde com sua atuação típica de correição em sindicâncias *acusatórias*, processos administrativos disciplinares e processos administrativos de responsabilização - nos quais devem ser observadas as garantias de direito de defesa.

48. No Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553/2019), vale observar as diferentes atribuições conferidas à DOP/SCC, executadas pelos Núcleos de Ações Especiais (NAEs), em comparação com as atribuições da CRG:

Art. 78. À Diretoria de Operações Especiais - DOP compete:

- I - planejar, coordenar, supervisionar e realizar **atividades de operações especiais e atuar em conjunto com outros órgãos** na defesa do patrimônio público;
- II - coordenar e orientar as unidades da CGU na prospecção de **ações em parceria** com as instituições de defesa do Estado;
- III - articular, supervisionar, acompanhar e executar as **ações de controle de natureza investigativa** no âmbito da CGU nos trabalhos de operações especiais;
- IV - instrumentalizar e padronizar os processos de trabalho inerentes às operações especiais;
- V - **manter intercâmbio** de conhecimentos relativos a atividades e instrumentos investigativos, detecção de fraudes e combate à corrupção com as instituições e órgãos parceiros;
- VI - apoiar, no âmbito de suas competências, as comissões de negociação de acordos de leniência;
- VII - fomentar, propor e realizar instruções e capacitações em operações especiais; e
- VIII - articular, supervisionar, orientar, acompanhar e executar **análises financeiras** advindas de afastamento de sigilo bancário.

Art. 45. À Corregedoria-Geral da União - CRG compete:

- I - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor; [...]
- VIII - analisar as representações e as denúncias apresentadas contra servidores, empregados públicos e entes privados;
- IX - instruir procedimentos correccionais, com aplicação ou recomendação de medidas **ou sanções pertinentes**;
- X - determinar a instauração de procedimentos correccionais, de ofício ou em razão de representações ou denúncias; [...]
- XIV - avocar e revisar, quando necessário, **procedimentos disciplinares** conduzidos por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal;
- XV - avocar ou propor a avocação de **procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados** conduzidos por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal; [...]
- XVII - **instaurar procedimentos administrativos disciplinares** em razão: [...]
- XVIII - **instaurar investigação preliminar ou processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica** para apurar a prática de atos lesivos contra órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou quando envolvidos recursos públicos federais, em razão: [...]
- XIX - **instaurar investigação preliminar ou processo administrativo de responsabilização** de pessoa jurídica para apurar a prática de atos lesivos contra a administração pública estrangeira;
- XX - **apurar a responsabilidade** de agentes públicos pelo descumprimento injustificado de recomendações do controle interno e das decisões do controle externo;
- XXI - **verificar a regularidade dos procedimentos disciplinares e de responsabilização administrativa** de pessoa jurídica instaurados por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal e, quando necessário, declarar ou propor a sua

nulidade;

49. Da mesma forma que a investigação criminal a cargo daqueles órgãos, os processos administrativos sancionadores de competência da CGU, por meio Corregedoria-Geral da União (CRG), são apenas *subsidiados* pelos trabalhos de auditoria.

50. É dizer, conclusões de auditoria não são causa necessária de processos sancionadores. Com efeito, a realização de auditoria em que sejam verificados indícios de irregularidades não dispensa o devido encaminhamento e a realização dos atos de indiciamento ou denúncia por parte das entidades de competência criminal, tampouco do devido juízo de admissibilidade disciplinar em relação a acusado por parte da CRG.

51. Por exemplo, nos termos do art. 45, XXVIII, do Regimento Interno, eventual colheita de evidências de possível enriquecimento ilícito de agente público não dispensa análise dos indícios de competência da CRG.

52. É a esse fato que se refere a parte final da definição de operação especial como procedimento de apuração e auditoria investigativa "*com reflexos nas esferas administrativa, civil e criminal.*" (art. 1º, §1º, da Portaria CGU nº 830/2020).

53. Por pertinente, reforçamos o exposto acima com o exposto no Despacho n. 00384/2019/CONJUR-CGU/AGU, que aprovou, nos termos do Despacho n. 383/2019, o já citado PARECER n. 162/2019/CONJUR-CGU/AGU (NUP 00190.113899/2017-96):

"[...] 7. Fatos são instrumentos da atividade jurídica, cujo foco são pessoas. Ao inverso, na atividade de auditoria, os fatos são o foco, e pessoas são o instrumento. Mesmo processos jurídicos inquisitórios, investigações, apurações preliminares, inquéritos, etc., têm suspeitos ou só ocorrem quando há uma suposta violação de uma norma por uma pessoa. Sequer isso ocorre na auditoria. Auditoria não tem suspeitos. Auditoria apenas constata fatos.

8. Obviamente que auditoria e processo jurídico podem se concatenar, no sentido do resultado de uma auditoria servir a um processo jurídico. Uma auditoria é um fato jurídico, porque pode dar início ou servir de evidência factual a um processo jurídico, mas como qualquer outro fato da realidade social pode ser um fato jurídico. Uma auditoria, na sua análise dos fatos, pode verificar e emitir a opinião que uma norma foi descumprida, mas essa opinião da auditoria é para o mundo jurídico apenas isto: uma opinião, e não um julgamento, e não importa em consequências jurídicas sancionatórias para o apontado descumpridor da norma. [...]"

54. Assim, vale alertar, **em caráter preventivo, e sem prejuízo de análise do caso concreto, que eventual utilização de elementos contidos em papéis de trabalho de auditoria como prova de processo punitivo de competência da CGU, à parte do documentado na instrução, justificaria a abertura de acesso ao acusado dos documentos que dizem respeito ao seu direito de defesa.**

55. Aliás, assim prevê o art. 24 da Portaria CGU nº 1.335/2018, a ser lido em conjunto com o §4º, quanto à condição de que o acesso diga respeito ao direito de defesa:

Art. 24. Consideram-se informações e documentos preparatórios relativos a processos em curso no âmbito da CGU, cuja divulgação irrestrita pode trazer prejuízo a sua adequada conclusão:

[...] § 4º As informações oriundas ou resultantes de procedimentos correccionais, denúncias ou ações de controle, que possam resultar no prosseguimento de investigação em outros órgãos da Administração Pública, administrativa ou judicialmente, terão seu **acesso condicionado à prévia consulta aos órgãos parceiros na investigação quanto à sua restrição de acesso.**

§ 5º A restrição de acesso decorrente da natureza preparatória de documentos não será aplicada a interessados formalmente acusados em **procedimentos de natureza contraditória**, nem a seus representantes legais, quando **necessários ao exercício do contraditório e da ampla defesa.** [...]

56. **No caso dos autos, contudo, não há demonstração de que eventuais informações dos papéis de trabalho requeridos tenham sido utilizadas em processo punitivo de competência da CGU e indevidamente sonegadas da empresa, de modo que consideramos regular a negativa de acesso a tais documentos.**

57. **Além disso, ainda que fosse indicada, perante esta CGU, eventual equívoco nessa matéria por parte da autoridade policial no âmbito do IPL [REDACTED] esta CGU também não se mostra autorizada, em respeito às regras de competências de cada instituição, fornecer documentos que dizem respeito aos autos do Inquérito sem autorização da Polícia Federal, que preside o inquérito criminal, do Ministério Público Federal, que titula a ação penal, e do Poder Judiciário, que decretou o sigilo da investigação.**

58. Esse é também o indicado no §4º do art. 24 da Portaria CGU nº 1.335/2018, transcrito acima.

59. Igualmente, é a lógica do previsto nos arts. 28 e 29 da Portaria - pontuamos, no §1º, a menção ao processo contraditório *da CGU*:

Art. 28. Caberá ao agente público que ocupe cargo de nível DAS 101.4, FCPE 101.4, Superintendentes das Controladorias Regionais da União nos Estados, seus equivalentes ou superiores, manifestar-se sobre a possibilidade de concessão de acesso a terceiros a processos de responsabilidade de sua unidade.

Parágrafo único. A competência prevista neste artigo não poderá ser exercida em prejuízo do **contraditório e da ampla defesa, quando aplicáveis ao processo em questão**.

Art. 29. As **informações que instruem processos que corram em segredo de justiça**, bem como as informações destes provenientes, **terão o acesso restrito ao órgão ou entidade para a qual o juízo competente as tenha endereçado**.

§ 1º As informações tratadas no *caput* que estejam custodiadas na CGU terão seu acesso garantido ao interessado **formalmente acusado em processo contraditório da CGU e aos seus defensores legalmente constituídos quando utilizadas no respectivo processo como prova**.

§ 2º O direito de que trata o § 1º inclui o direito de obtenção de cópia integral das informações nos termos do art. 12 da Lei nº 12.527, de 2011.

60. Quanto à imposição de segredo de justiça no Inquérito, em razão de dados sigilosos de terceiros, transcrevemos o noticiado no Informativo nº 964 do STF quanto ao decidido na Rcl 25.872:

**"Súmula Vinculante 14 e direito à intimidade**

[...] A Primeira Turma, por maioria, negou provimento a agravo regimental em reclamação em que discutida suposta afronta à Súmula Vinculante 14 do Supremo Tribunal Federal (STF) (1), em virtude de a defesa do interessado não haver obtido acesso amplo e irrestrito aos elementos de prova já documentados em inquérito policial, instaurado para apurar a prática de crime de lavagem de dinheiro por diversos agentes.

No caso, a decisão agravada se baseou nas seguintes premissas: **a) a investigação ocorre em segredo de justiça; e b) o Relatório de Inteligência Financeira do Coaf (ao qual se pretende acesso integral) menciona outros investigados, além do interessado. Desse modo, foi deferido o pedido do reclamante quanto à extração de cópias do inquérito, com exceção de eventuais peças protegidas pelo segredo de justiça, especialmente o relatório do Coaf, no que diz respeito a dados de terceiros.**

**A Turma ressaltou que o direito à privacidade e à intimidade é assegurado constitucionalmente, e que é excessivo o acesso de um dos investigados a informações, de caráter privado de diversas pessoas, que não dizem respeito ao direito de defesa dele, sob pretexto de obediência à Súmula Vinculante 14. [...]"**

[Rcl 25872 AgR-AgR/SP, rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 17.12.2019.](#) (Rcl-25872)

61. Também no âmbito do direito de acesso à informação, vale reiterar o art. 22 da LAI, cujo disposto "[...] **não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.**"

62. Por fim, cabe salientar que o requerimento genérico de acesso a papéis de trabalho de auditoria, sem especificação dos elementos pertinentes, como o apresentado nestes autos, não obriga a Administração a dever de ocultação de cada informação protegida por sigilo contida nos documentos de auditoria, o que implicaria em desproporcional trabalho de tratamento de dados que não compete à unidade regional da CGU, nos termos do art. 13 do Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a LAI:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - **genéricos**;

II - **desproporcionais** ou desarrazoados; ou

III - que exijam **trabalhos adicionais** de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que **não seja de competência do órgão ou entidade**.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do *caput*, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

63. Vale observar que, nos termos do art. 20 do Decreto-lei nº 4.657/1942, eventual adoção de entendimento oposto ao defendido, com fundamento em princípios abstratos, deve avaliar o risco prático de se inviabilizar o bom andamento dos trabalhos de auditoria assegurado pelas regras específicas mencionadas.

64. **Por fim, como consequência do exposto acima e pelo que se complementar a seguir, entendemos que a negativa do requerimento apresentado pela empresa [REDACTED] não se enquadra no tipo penal do art. 32 da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade), que deve ser interpretado em conjunto com a LAI e demais dispositivos normativos aplicáveis.**

65. Seguindo o processo legislativo constitucional, após aprovação no Congresso, o então projeto da nova lei de abuso de autoridade foi enviado ao Presidente da República para decisão quanto à sanção ou veto, tendo o Chefe do Poder Executivo optado por este em relação ao art. 32, nos seguintes termos:

"Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o

Projeto de Lei nº 7.596, de 2017 (nº 85/17 no Senado Federal), que “Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)”.

Ouvidos, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério da Justiça e Segurança Pública manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

**Art. 32** [...]

**Razões do veto**

‘A propositura legislativa gera insegurança jurídica, pois o direito de acesso aos autos possui várias nuances e pode ser mitigado, notadamente, em face de atos que, por sua natureza, impõem o sigilo para garantir a eficácia da instrução criminal. Ademais, a matéria já se encontrar parametrizada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos da Súmula Vinculante nº 14.’ [...]

66. Contudo, decidiu o Congresso Nacional pela derrubada do veto, decretando a redação original do dispositivo, promulgado nos seguintes termos:

Art. 32. Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de investigação preliminar, ao termo circunstanciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível: [\(Promulgação partes vetadas\)](#).

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

67. Inicialmente, cabe observar que o referido crime não foi inaugurado pela Lei nº 13.869/2019, já que a Lei nº 4.898/1965 (“*Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade.*”), revogada pelo art. 44 da Nova Lei, dispõe que constitui abuso de autoridade qualquer atentado “*aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional*” (art. 3º, alínea “j”), o que incluía o direito do advogado de “*examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de investigações de qualquer natureza, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital; (Redação dada pela Lei nº 13.245, de 2016)*” (art. 7º, XIV, do Estatuto do Advogado).

68. Também observamos que o art. 32, enquanto *norma penal*, destina-se a conceder ao Estado o *direito de punir os fatos ilícitos* nelas descritos, não tendo por escopo criar novos deveres ao agente público no exercício regular de suas funções públicas, previstos nas *normas administrativas* estudadas acima nesta fundamentação. Assim, são distintos os âmbitos de aplicação da Lei nº 13.869/2019, por um lado, e da Lei nº 10.180/2001 e da Lei nº 12.527/2011, por outro lado.

69. Tanto é assim que, nos termos de seu art. 1º, a Nova 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.* [isto é, atribuído por normas administrativas]”

70. Ainda, prossegue o artigo:

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.**

71. Portanto, a Nova Lei não criminaliza o agente público no *exercício regular* de suas funções, mas somente aquele que age em abuso de poder (seja por excesso de poder - extrapolação da competência legal - seja por desvio de finalidade - prática de ato com finalidade diversa da prevista em lei), e com a *finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal*. Ou seja, de acordo com o art. 1º, todos os tipos penais de abuso de autoridade carregam um *elemento subjetivo específico* ou um *especial fim de agir*, também chamado de *dolo específico*, o qual, se não presente no alegado abuso de poder, descaracteriza a infração penal.

72. Assim, todo tipo penal previsto na Nova Lei, incluindo seu art. 32, deve ser lido em conjunto com o art. 1º, §1º, a fim de se discernir entre aquele agente público que cometeu uma irregularidade sanável ou, até mesmo, punível no âmbito disciplinar, e aquele agente público que praticou crime ao agir com dolo (isto é, com vontade e consciência de obter o resultado), abusando de sua autoridade com o especial fim de agir nela descrito.

73. Nesse quadro, destacamos alguns comentários da incipiente doutrina sobre a Nova Lei - pontuando-se, inclusive, que o ordenamento jurídico confere proteção *penal* à atuação regular do agente público em face de denúncias indevidas:

"a) o especial fim de agir do art. 1º, §1º, [...] deve ser detalhadamente descrito na denúncia oferecida pelo órgão ministerial [...] consoante disposto no art. 41 do Código de Processo Penal [...] Ausente a descrição detalhada da *finalidade específica* [...] impõe-se a rejeição da peça acusatória, *ex vi* do art. 395, inciso I, do CPP;

b) o abuso de autoridade é tratado pela legislação pátria como uma espécie de **crime de intenção** [...], assim compreendido como aquele que requer um agir com ânimo, finalidade ou intenção adicional de obter um resultado ulterior ou uma ulterior atividade, distintos da realização do tipo penal [...];

c) na eventualidade de imputação de crime de abuso de autoridade a determinado agente público por meio de *notitia criminis* oferecida pelo próprio investigado ou por seu defensor, impõe-se a descrição pormenorizada desse especial fim de agir [...] A propósito, eis o teor do **enunciado n. 29** do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM): "Representações indevidas por abuso de autoridade podem, em tese, caracterizar crime de denúncia caluniosa (CP, art. 339), dano civil indenizável (CC, art. 953) e, caso o reclamante seja agente público, infração disciplinar ou político-administrativa". [...]" (Renato Brasileiro de Lima. Nova Lei de Abuso de Autoridade. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, pp. 33-35, com nossos destaques)

74. Esta última hipótese, aliás, encontra previsão no art. 51, §4º, parte final, da Lei nº 13.844/19: "**§ 4º A Controladoria-Geral da União [...] provocará, sempre que necessário, a atuação [...], quando houver indícios de responsabilidade penal, da Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério Público Federal, inclusive quanto a representações ou denúncias manifestamente caluniosas.**"

75. Referido autor observa, ainda, que não consta na Lei nº 13.869/2019 *nenhuma infração penal culposa*, de modo que eventual inobservância do dever objetivo de cuidado no exercício das funções pelo gestor, sem intenção, jamais pode implicar em responsabilidade penal em razão de abuso de autoridade (*Ibidem*, p. 37).

76. Coerente com o disposto em seu *caput* e §1º, o §2º do art. 1º veda expressamente a responsabilização penal do agente público pelo chamado *crime de hermenêutica*. Não se admite a criminalização de interpretação jurídica, fática ou probatória realizada pelo agente público, ainda que seus fundamentos se mostrem divergentes com lei ou jurisprudência.

77. Aliás, ainda que a decisão judicial ou a norma desobedecidas possuam conteúdo considerado claro, de modo afastar o §2º (o que, na opinião do Enunciado nº 2 do CNPGE e do GNCCRIM, somente ocorre no caso de interpretação ou avaliação *teratológica, absurda*), permanece a necessidade do prova do especial fim de agir daquele que descumpriu o comando judicial ou a norma (§1º).

78. Digna de nota é também a Orientação Normativa nº 39 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal) do MPF, a qual, embora não seja vinculante aos membros titulares da ação penal (em razão da independência funcional), serve de referência para interpretação e aplicação da lei penal no âmbito do *Parquet* federal:

#### "ORIENTAÇÃO Nº 39

Assunto: Orienta sobre a aplicação da Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade) no âmbito do Ministério Público Federal.

[...]

2. Carece de justa causa, cabendo o arquivamento liminar, a notícia-crime por abuso de autoridade que não apresente, de forma clara e delimitada, elementos concretos de informação mínimos e plausíveis, indicando que o autor do fato agiu com alguma das finalidades específicas previstas no artigo 1º, § 1º, da Lei nº 13.869/19.

3. A notícia-crime por abuso de autoridade desprovida de justa causa, imputando crimes que o comunicante sabe inexistentes, poderá caracterizar o tipo penal da denúncia caluniosa, previsto no artigo 339 do Código Penal, sem prejuízo da respectiva reparação civil. [...]"

(<<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-no-39-sobre-a-lei-de-abuso-de-autoridade/view>>. Acesso em 29/04/2020).

79. Por fim, tratando especificamente dos elementos do tipo, entendemos que o art. 32 não criminaliza a negativa de acesso aos papéis de trabalho de auditoria, pois delimita a infração penal aos pedidos de acesso a autos de procedimentos punitivos ("*procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa [...]*"), referindo-se, naturalmente, aqueles elementos que digam respeito ao direito de defesa, tutelado pela norma penal.

80. Como visto, as atividade de auditoria possuem regime jurídico distinto de eventuais procedimentos sancionadores que venham a subsidiar - são nestes procedimentos que deve ser pleiteado acesso ao acusado, advogado ou interessado, em respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa.

81. Ademais, na lição da doutrina citada (*Ibidem*, p. 295), e também considerando que o crime pressupõe o poder-dever de *negar* acesso, o sujeito ativo do tipo do art. 32 consiste na *autoridade que preside a investigação*, em que não se enquadra o agente público da carreira de controle, seja dirigente, seja técnico, pelo já exposto.

### III - CONCLUSÃO

82. **Em face do exposto na fundamentação deste parecer, opina-se pela viabilidade**

**jurídica da negativa de acesso aos papéis de trabalho relativos às Notas Técnicas nº [REDACTED] tendo vista o regime jurídico de acesso restrito aos papéis de trabalho de auditoria, o caráter inquisitorial (não contraditório) do processo de auditoria, a decretação de segredo de justiça do IPL [REDACTED] e as competências legais da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.**

**83. Destaca-se que, no caso dos autos, não há evidência de eventual utilização de papéis de trabalho de auditoria como prova em processos punitivos de competência da CGU, à parte do já documentado na instrução destes processos, o que poderia justificar a liberação de acesso ao acusado dos documentos de auditoria que dizem respeito ao seu direito de defesa.**

**84. Por fim, considerando a legalidade da negativa de acesso, e tendo em vista os limites do art. 32 da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade), entende-se que a decisão pela restrição de acesso não configura infração penal.**

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 30 de abril de 2020.

THIAGO SIMÕES LACERDA  
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00220100027202069 e da chave de acesso 250d3f97

---

Documento assinado eletronicamente por THIAGO SIMOES LACERDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 409901983 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO SIMOES LACERDA. Data e Hora: 30-04-2020 09:54. Número de Série: 13813132. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

---

**DESPACHO n. 00308/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00220.100027/2020-69**

**INTERESSADOS:** [REDACTED]

**ASSUNTOS: AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

1. Aprovo, por seus fundamentos jurídicos, o **PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, THIAGO SIMÕES LACERD, que trata da questão do acesso a papéis de trabalho e a procedimentos de investigação de auditoria, em face, entre outros normativos, da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade).

2. Irretocáveis as conclusões do Parecer ora aprovado no sentido de que:

- **Devemos adotar a tese da viabilidade jurídica da negativa de acesso aos papéis de trabalho relativos às Notas Técnicas nº [REDACTED], tendo vista o regime jurídico de acesso restrito aos papéis de trabalho de auditoria, o caráter inquisitorial (não contraditório) do processo de auditoria, a decretação de segredo de justiça do IPL [REDACTED] e as competências legais da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.**
- **No caso dos autos, não há evidência de eventual utilização de papéis de trabalho de auditoria como prova em processos punitivos de competência da CGU, à parte do já documentado na instrução destes processos, o que poderia justificar a liberação de acesso ao acusado dos documentos de auditoria que dizem respeito ao seu direito de defesa.**
- **Considerando a legalidade da negativa de acesso, e tendo em vista os limites do art. 32 c/c o art. 1º e §§ da Lei nº 13.869/2019 (Nova Lei de Abuso de Autoridade) – notadamente a necessidade do *anumus* do agente em *prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal* –, a decisão pela restrição de acesso não configura infração penal.**

3. À Consideração Superior.

Brasília, 30 de abril de 2020.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO  
CONJUR/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00220100027202069 e da chave de acesso 250d3f97

---

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 419628925 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 30-04-2020 12:56. Número de Série: 17223246. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

**DESPACHO n. 00313/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00220.100027/2020-69**

**INTERESSADOS: VIA NORTE TRANSPORTES, COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME E OUTROS**

**ASSUNTOS: AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do DESPACHO n. 308/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o PARECER n. 113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Protocolo, para

2.1 Inclusão de cópia do Parecer aprovado na Base de Conhecimento da CGU, **após remoção/tarjamento de dados do particular e da investigação que suscitou a consulta;**

2.2 Trâmite via SEI à SE, SFC, CRG e SCC.

Brasília, 04 de maio de 2020.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00220100027202069 e da chave de acesso 250d3f97

---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 420728970 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 04-05-2020 13:12. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---