



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. 00317/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00224.100116/2020-75

INTERESSADA: DIRETORIA DE OPERAÇÕES ESPECIAIS (DOP/SCC)

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO, PENAL E PROCESSUAL PENAL. AUDITORIA INVESTIGATIVA. OPERAÇÃO ESPECIAL. POLÍCIA FEDERAL. ACESSO RESTRITO. CARÁTER NÃO CONTRADITÓRIO. SEGREDO DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIAS LEGAIS. PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU. PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

DIREITO ADMINISTRATIVO, PENAL E PROCESSUAL PENAL. AUDITORIA INVESTIGATIVA. OPERAÇÃO ESPECIAL. POLÍCIA FEDERAL. ACESSO RESTRITO. CARÁTER NÃO CONTRADITÓRIO. SEGREDO DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIAS LEGAIS. PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU. PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

Pelo exposto na fundamentação, recomenda-se que a consulta formulada pela Diretoria de Operações Especiais (DOP/SCC) seja respondida nos seguintes termos:

a) A Controladoria-Geral da União pode encaminhar relatórios ou outros documentos ainda em fase preliminar, ou pendentes de conclusão, em resposta à solicitação de autoridades de aplicação da lei? Na hipótese afirmativa, que condições, se houver, devem ser observadas?

Resposta: Sim, desde os documentos sejam encaminhados por autorização do gestor responsável da CGU e com a clareza de sua autoria e de seu estado preliminar.

b) Os princípios do contraditório e da ampla defesa se aplicam aos processos de auditoria, inclusive os de auditoria de fraudes, os quais comumente subsidiam inquéritos policiais e outros procedimentos igualmente sujeitos à sigilo legal?

Resposta: Com fundamento no exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988) não se aplicam aos processos de auditoria de competência da CGU, incluindo processos de auditoria de fraudes, os quais se submetem a regime jurídico distinto dos inquéritos conduzidos por autoridades penais.

c) O auditado pode requerer vista dos autos e obter cópias dos documentos contidos nos processos de auditoria e de auditoria de fraudes, como determina o art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99, tendo em conta a orientação emanada no Parecer nº 00114/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU?

Resposta: Com fundamento no exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988) não se aplicam aos processos de auditoria de competência da CGU, incluindo processos de auditoria de fraudes. Por essa razão, a previsão do art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99, isoladamente, não implica em direito de acesso aos autos pelos auditados.

Por outro lado, e desde que os fatos apurados não estejam cobertos por segredo de justiça, mostra-se possível que o gestor decida por deferir acesso a determinados documentos caso julgue conveniente ou oportuno - por exemplo, a fim de que o auditado apresente esclarecimentos de fato. Cabe salientar que, embora tais requerimentos devam ser apreciados em razão do direito de petição, as decisões que os indeferirem não são passíveis de qualquer recurso administrativo, considerando a inaplicabilidade da garantia da ampla defesa.

Senhor Coordenador-Geral,

I - RELATÓRIO

1. Em subsídio às informações requeridas do Senhor Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe pelo Juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Sergipe no âmbito do Mandado de Segurança (MS) [REDACTED] esta Consultoria Jurídica (CONJUR-CGU) apresentou as Informações n. 00157/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, expedidas neste mesmo NUP.

2. Em Despacho DOP, aprovado pelo DESPACHO GAB SCC, o Sr. Diretor de Operações Especiais entendeu que, para além de subsidiar resposta do Sr. Superintendente, o caso concreto apresenta oportunidade para que a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) emane orientações gerais aos Núcleos de Ações Especiais (NAEs) das Controladorias Regionais para lidar com situações similares, solicitando manifestação desta Consultoria Jurídica também para fixar entendimento a ser adotado pela Secretaria sobre as seguintes questões:

"a) A Controladoria-Geral da União pode encaminhar relatórios ou outros documentos ainda em fase preliminar, ou pendentes de conclusão, em resposta à solicitação de autoridades de aplicação da lei? Na hipótese afirmativa, que condições, se houver, devem ser observadas?

b) Os princípios do contraditório e da ampla defesa se aplicam aos processos de auditoria, inclusive os de auditoria de fraudes, os quais comumente subsidiam inquéritos policiais e outros procedimentos igualmente sujeitos à sigilo legal?

c) O auditado pode requerer vista dos autos e obter cópias dos documentos contidos nos processos de auditoria e de auditoria de fraudes, como determina o art. 3º, inciso II, da Lei n.º 9.784/99, tendo em conta a orientação emanada no Parecer n.º 00114/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU?"

3. Feito o breve relato, e tendo por referência o caso concreto das citadas Informações, passe-se à análise das questões levantadas pela DOP/SCC.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.a - PRIMEIRA QUESTÃO. COMPARTILHAMENTO DE DOCUMENTOS EM FASE PRELIMINAR. POSSIBILIDADE. AUTORIA. AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE DA CGU.

4. Conforme registrado e esclarecido pelo Despacho DOP (1679564),

"[...] 3. No caso concreto, sucedeu que a autoridade policial, em sede de Notícia-Crime em Verificação - NCV instaurada com base em "notícia de fato criminoso", **requereu à CGU/SE análise da documentação subjacente aos contratos relacionados à construção do hospital de campanha no município de Aracaju, obtendo, em resposta, informações preliminares consignadas em uma minuta de Nota Técnica. De posse desse documento, a autoridade policial determinou a conversão da NCV em Inquérito Policial - IPL, recebendo, posteriormente, a versão final da aludida Nota Técnica [...], devidamente assinada.** O IPL resultou posteriormente na deflagração da [REDACTED] com o apoio da CGU/SE. Não houve, no decorrer dos trabalhos de auditoria, solicitação de manifestação do município de Aracaju acerca das irregularidades encontradas, dado que se tratava de um processo de auditoria investigativa (auditoria de fraude). [...]" (nossos grifos)

5. No caso concreto analisado nas Informações, observou-se que, além de a versão final do documento requisitado ter sido encaminhada posteriormente à autoridade requisitante, os documentos foram compartilhados, na fase anterior, como elementos de informação com a clareza de que possuíam caráter preliminar - não havendo qualquer evidência de dúvida quanto ao seu estado de fato e de sua autoria - pelo que não se viu qualquer prejuízo concreto ao procedimento de cooperação.

6. Com efeito, conforme registrado na peça de Informações, segundo os esclarecimentos de fato do Sr. Superintendente:

"[...] recebeu-se demanda da Superintendência da Polícia Federal em Sergipe [...] em que foi solicitada a análise por esta CGU-Regional/SE do mesmo processo de contratação. **A partir daí, procedeu-se então à comunicação com o Delegado de Polícia Federal requisitante, a fim de confirmar se o trabalho já iniciado, em que pese não estivesse com seu fluxo revisional concluído, atenderia também à sua necessidade, dando-se por essa razão o acesso à versão preliminar da referida análise. Concluído o fluxo interno do documento, a versão final, devidamente numerada e assinada [...] foi encaminhada aos dois órgãos demandantes [...]**" (com nossos destaques)

7. Tomando o caso prático da Regional como referência, entende-se pela legalidade do encaminhamento, considerando também que o acesso à versão preliminar da análise da CGU foi autorizado pelo titular da unidade de auditoria, atendendo-se ao art. 22 da Lei nº 9.784/99:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. [...]

8. Com efeito, não se observa violação de forma determinada prevista em lei, tampouco há dúvida quanto ao caráter fidedigno e à autoria dos documentos, ainda que preliminares.

9. Em situações análogas, não haverá prejuízo à regularidade dos procedimentos administrativos se os documentos forem encaminhados por autorização do titular da unidade da CGU como elementos de informação com a clareza de que possuem caráter precário (seja porque inconclusos no momento da requisição, seja porque sujeitos a eventual aprovação parcial ou reprovação por parte de manifestação futura da autoridade superior).

10. Pelo contrário, não se observa fundamento legal para eventual negativa, por parte da CGU, da requisição de elemento informativo feita pela DPF em casos semelhantes, com fundamento nas competências previstas no art. 144, §1º, da Constituição Federal, e no art. 2º, §2º, da Lei nº 12.830/2013.

11. Além disso, conforme mencionado nas Informações, como bem fundamentou a decisão do Juízo da 3ª Vara Federal, que indeferiu a medida liminar, deve ser considerado que as esferas administrativa e penal são independentes, "[...] não havendo obrigatoriedade legal de que o inquérito policial deva esperar a finalização de eventual procedimento administrativo para ser instaurado. [...]".

12. Dito isso, assim respondemos à primeira questão:

a) A Controladoria-Geral da União pode encaminhar relatórios ou outros documentos ainda em fase preliminar, ou pendentes de conclusão, em resposta à solicitação de autoridades de aplicação da lei? Na hipótese afirmativa, que condições, se houver, devem ser observadas?

Resposta: Sim, desde os documentos sejam encaminhados por autorização do gestor responsável da CGU e com a clareza de sua autoria e de seu estado preliminar.

II.b - SEGUNDA QUESTÃO. PROCESSOS DE AUDITORIA DE FRAUDES. CARÁTER INQUISITORIAL. PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU. PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

13. Em resposta ao segundo questionamento, fazemos referência aos seguintes itens do PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP 00220.100027/2020-69):

"[...] 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. [...]"

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 inquisitório. 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). [...]"

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 [...], 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**. [...]"

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 [...] e [...].

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]*

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: [...]

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 q u e **digam respeito ao exercício do direito 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: [...]

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. [...]

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). [...]"

14. Do transcrito, vale salientar que os processos de auditoria, incluindo de auditoria de fraude, possuem regime jurídico distinto de processos sancionadores que eventualmente venham a subsidiar, de modo que estes últimos procedimentos são a seara própria para exercício das garantias do contraditório e da ampla, aplicáveis a acusados em geral.

15. Dito isso, assim se responde à segunda questão:

b) Os princípios do contraditório e da ampla defesa se aplicam aos processos de auditoria, inclusive os de auditoria de fraudes, os quais comumente subsidiam inquéritos policiais e outros procedimentos igualmente sujeitos à sigilo legal?

Resposta: Com fundamento no exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988) não se aplicam aos processos de auditoria de competência da CGU, incluindo processos de auditoria de fraudes, os quais se submetem a regime jurídico distinto dos inquéritos conduzidos por autoridades penais.

II.c - TERCEIRA QUESTÃO. PROCESSOS DE AUDITORIA DE FRAUDES. VISTA E CÓPIA DE DOCUMENTOS. ART. 3º, INCISO II, DA LEI Nº 9.784, DE 1999.

16. Pelo exposto no tópico anterior, é possível concluir que não é *dever* da CGU conceder acesso a documentos contidos em processos de auditoria, inclusive auditoria de fraude, considerando que se trata de processo de natureza inquisitorial, no qual não incidem as garantias do contraditório e da ampla defesa, das quais decorrem o previsto no art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99.

17. Em relação a processos de auditoria investigativa em operações especiais, devem ser consideradas, ainda, as restrições de acesso decorrentes de segredo de justiça imposto a investigações criminais com as quais a CGU coopera. Nesses casos, como já exposto, não há autorização legal para a concessão de acesso, pela CGU, de eventual informação de interesse de acusado em processo penal.

18. Nesses casos, o princípio geral da publicidade concede espaço aos princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público das investigações, conforme a própria Lei nº 9.784/99 ressalva:

"[...] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de **sigilo** previstas na Constituição;

"[...] Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por **sigilo** ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem. [...]" (nossos grifos)

19. De maneira semelhante, a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), em seus arts. 7º, XV, c/c XIII, a serem lidos conjuntamente, assim prevê:

"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)

20. Assim, como dito nos citados Pareceres (ratificados pelo Parecer n.º 00114/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, mencionado na consulta), se não houver demonstração no caso concreto de que que eventuais informações de processos de auditoria tenham sido utilizadas em processo punitivo de competência da CGU e, no âmbito desse processo sancionador, indevidamente sonogadas do acusado, mostra-se viável a negativa de acesso a tais documentos no âmbito de operação especial.

21. Nesses casos, ainda que fosse alegado, perante esta CGU, suposto equívoco nessa matéria por parte da autoridade policial, esta Pasta não se mostra autorizada, em respeito às regras de competências de cada instituição, a fornecer documentos incluídos nos autos de inquérito policial sem autorização da Polícia Federal, que preside o inquérito criminal, bem como do Poder Judiciário, que decretou o sigilo da investigação.

22. Essa é a lógica do §4º, parte final, do art. 24 da Portaria CGU nº 1.335/2018, bem como do previsto em seus arts. 28 e 29, dispositivos válidos e aplicáveis aos casos sob análise - pontuamos, no art. 29, §1º, a menção ao processo contraditório *da CGU*:

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. [...]

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.

23. Por outro lado, e desde que os fatos apurados não estejam cobertos por segredo de justiça, mostra-se possível que o gestor decida por deferir acesso a determinados documentos caso julgue conveniente ou oportuno - por exemplo, a fim de que o auditado apresente esclarecimentos de fato.

24. Cabe salientar que, embora requerimentos de acesso devam ser apreciados em razão do direito de petição perante órgãos públicos, eventuais decisões que os indeferirem não são passíveis de qualquer recurso administrativo.

25. Nesse sentido, mudando o que deve ser mudado para o caso sob análise, aplica-se o mesmo raciocínio do Parecer nº 162/2019, que tratou de auditorias no âmbito de tomadas de contas especiais:

"55. [...] todos esses entendimentos são perfeitamente aplicáveis aos órgãos de controle interno e à Controladoria-Geral da União, tendo em vista que: **a)** a relação da CGU é estabelecida primordialmente com o órgão federal auditado executor do orçamento e da política pública, a quem se destinam suas recomendações; **b)** não há a figura de um acusado nos processos de auditoria levados a efeito pela Controladoria-Geral da União, muito menos uma pretensão resistida (litígio). O que há são apenas atos concatenados apuratórios de fatos relacionados à legalidade da execução orçamentária e das políticas públicas; **c)** Não há decisão ou deliberação por parte da CGU auto-executáveis. Com efeito, a CGU apenas realizar recomendação aos órgãos federais executores da política, que podem segui-las ou não; **d)** seria extremamente contraproducente, também para a CGU, oportunizar contraditório nos processos de auditoria. Com efeito, obrigar a CGU a, em cada ato de arrecadação documental, relatório feito, planilha elaborada, ter que ouvir eventual atingido tornaria absolutamente interminável qualquer processo de auditoria. Daí a necessidade, devidamente sufragada pela jurisprudência pátria, de que os procedimentos de auditoria sejam inquisitórios.

56. **Por fim, vale consignar que o fato de os processos de auditoria não comportarem a aplicação das garantias do contraditório e ampla defesa não quer dizer que os órgãos ou unidades auditados, ou até eventualmente algum interessado, não possam realizar requerimentos dentro do processos de auditoria e nem quer dizer que a CGU não possa respondê-los ou até deferi-los. Contudo, tal dialética mínima não significa que sejam aplicáveis aos processos de auditoria as garantias do contraditório e da ampla defesa.** Nesse sentido manifestou-se a Secretaria Federal de Controle interno na Nota Técnica nº

642/2019/CAOB/DI/SFC (Sei nº 1067198):

'28. Frisa-se que isso não quer dizer que interessados não possam vir a se manifestar nos autos junto a esse Controle Interno para esclarecer eventuais inconsistências, incompletudes ou mesmo falhas da auditoria, cabendo inclusive a essa SFC rever algum posicionamento inicial em razão do princípio da autotutela. Contudo esse procedimento não pode ser confundido com contraditório. A nosso sentir, ofertar o contraditório durante cada ato de execução das auditorias não homenageia os princípios da racionalidade administrativa, razoável duração do processo e da economia processual, pelos quais busca-se a eliminação de procedimentos que não possuem utilidade para o desfecho do processo e que provocam perda de eficiência.'

57. **Ainda a título de arremate, vale consignar que, por não se aplicar a garantia da ampla defesa aos processos de auditoria, não caberá recurso em face dos atos levados a efeito nos referidos processos. Ou seja, não são cabíveis recursos em face de atos administrativos tomados em processos de auditoria, tendo em vista seu caráter inquisitorial. [...]" (nossos grifos)**

26. Portanto, assim se responde à terceira questão:

c) O auditado pode requerer vista dos autos e obter cópias dos documentos contidos nos processos de auditoria e de auditoria de fraudes, como determina o art. 3º, inciso II, da Lei n.º 9.784/99, tendo em conta a orientação emanada no Parecer n.º 00114/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU?

Resposta: Com fundamento no exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988) não se aplicam aos processos de auditoria de competência da CGU, incluindo processos de auditoria de fraudes. Por essa razão, a previsão do art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99, isoladamente, não implica em direito de acesso aos autos pelos auditados.

Por outro lado, e desde que os fatos apurados não estejam cobertos por segredo de justiça, mostra-se possível que o gestor decida por deferir acesso a determinados documentos caso julgue conveniente ou oportuno - por exemplo, a fim de que o auditado apresente esclarecimentos de fato. Cabe salientar que, embora tais requerimentos devam ser apreciados em razão do direito de petição, as decisões que os indeferirem não são passíveis de qualquer recurso administrativo, considerando a inaplicabilidade da garantia da ampla defesa.

III - CONCLUSÃO

27. Pelo exposto na fundamentação, recomenda-se que a consulta formulada pela Diretoria de Operações Especiais (DOP/SCC) seja respondida nos seguintes termos:

a) A Controladoria-Geral da União pode encaminhar relatórios ou outros documentos ainda em fase preliminar, ou pendentes de conclusão, em resposta à solicitação de autoridades de aplicação da lei? Na hipótese afirmativa, que condições, se houver, devem ser observadas?

Resposta: Sim, desde os documentos sejam encaminhados por autorização do gestor responsável da CGU e com a clareza de sua autoria e de seu estado preliminar.

b) Os princípios do contraditório e da ampla defesa se aplicam aos processos de auditoria, inclusive os de auditoria de fraudes, os quais comumente subsidiam inquéritos policiais e outros procedimentos igualmente sujeitos à sigilo legal?

Resposta: Com fundamento no exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988) não se aplicam aos processos de auditoria de competência da CGU, incluindo processos de auditoria de fraudes, os quais se submetem a regime jurídico distinto dos inquéritos conduzidos por autoridades penais.

c) O auditado pode requerer vista dos autos e obter cópias dos documentos contidos nos processos de auditoria e de auditoria de fraudes, como determina o art. 3º, inciso II, da Lei n.º 9.784/99, tendo em conta a orientação emanada no Parecer n.º 00114/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU?

Resposta: Com fundamento no exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988) não se aplicam aos processos de auditoria de competência da CGU, incluindo processos de auditoria de fraudes. Por essa razão, a previsão do art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99, isoladamente, não implica em direito de acesso aos autos pelos auditados.

Por outro lado, e desde que os fatos apurados não estejam cobertos por segredo de justiça, mostra-se possível que o gestor decida por deferir acesso a determinados documentos caso julgue conveniente ou oportuno - por exemplo, a fim de que o auditado apresente esclarecimentos de fato. Cabe salientar que, embora tais requerimentos devam

ser apreciados em razão do direito de petição, as decisões que os indeferirem não são passíveis de qualquer recurso administrativo, considerando a inaplicabilidade da garantia da ampla defesa.

28. Por fim, **sugere-se a inclusão desta manifestação na Base de Conhecimento da CGU** considerando que ratifica e complementa o exposto nos Pareceres nº 162/2019 e 113/2020 citados, já presentes na Base.

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 11 de novembro 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) 00224100116202075 e da chave de acesso f58b2135

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 526549805 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO SIMOES LACERDA. Data e Hora: 11-11-2020 19:21. 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. 00910/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00224.100116/2020-75

INTERESSADOS: PODER JUDICIÁRIO - JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SERGIPE - 3ª VARA FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Aprovo, por seus fundamentos jurídicos, o excelente **PARECER n. 00317/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU** da lavra do Advogado da União THIAGO SIMÕES LACERDA que muito bem analisou a questão da inexistência de contraditório em processos de auditoria da CGU e **respondeu às indagações feitas pela Secretaria de Combate à Corrupção no DESPACHO DOP (SEI nº 1679564) e no DESPACHO GAB SCC (SEI nº 1684516).**

2. À consideração superior com as seguintes sugestões, caso aprove:

- o A) Enviar ao Protocolo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao DOP e ao Gabinete da SCC, em resposta ao DESPACHO DOP (SEI nº 1679564) e ao DESPACHO GAB SCC (SEI nº 1684516), para este **PARECER n. 00317/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU** servir de orientações gerais aos NAE's e outras unidades da CGU.
- o B) **Inclusão desta manifestação na Base de Conhecimento da CGU** considerando que ela ratifica e complementa o exposto no PARECER n. 00162/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no PARECER n. 00113/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, já presentes na Base.

À Consideração Superior.

Brasília, 11 de novembro 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) 00224100116202075 e da chave de acesso f58b2135

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 532056072 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 11-11-2020 21:02. 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. 00920/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00224.100116/2020-75

INTERESSADOS: PODER JUDICIÁRIO - JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SERGIPE - 3ª VARA FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do DESPACHO n. 910/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o PARECER n. 317/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à SCC e inclusão na base de conhecimento.

Brasília, 02 de dezembro 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) 00224100116202075 e da chave de acesso f58b2135

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 534454478 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 02-12-2020 18:49. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
