



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2544/2021/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.108246/2021-71**

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Questionamentos apresentados pela FUNASA acerca de situações relacionadas às atividades correcionais desenvolvidas pela unidade setorial.

#### **2. RELATÓRIO**

2.1. Trata-se de consulta formulada pela unidade setorial de correição da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA encaminhada a este Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor, via correio eletrônico, nos seguintes termos:

Sra. Coordenadora-Geral submeto a V.Sa. questionamentos em relação a situações que estão sendo enfrentadas por esta Unidade Correcional:

(A) Nos órgãos em que a autoridade instauradora é o titular da UC e a autoridade julgadora é o dirigente máximo do órgão, é necessário que a autoridade julgadora emita julgamento (ou alguma outra manifestação de anuência) em relação aos procedimentos investigativos instaurados pela UC ou este ficaria a cargo da autoridade instauradora, a quem caberia decidir pelo arquivamento ou instauração de um dos procedimentos acusatórios? Caso positivo, este julgamento precisa ser publicado ou esta medida afetaria o sigilo das apurações?

(B) Vislumbra-se algum óbice legal para instaurar novo procedimento investigativo nos casos em que, instaurado procedimento investigativo a partir de um relatório de auditoria ou acórdão do TCU que apontou um conjunto de irregularidades, o investigador/sindicante abordou apenas um dos pontos, ignorando (sequer enfrentando os pontos como se não constassem do relatório/acórdão) os demais, fato que somente foi identificado posteriormente ao recebimento do relatório final?

(C) Em situação análoga à anterior, se essa discrepância for percebida pela comissão no curso do processo acusatório existiria algum óbice legal à comissão fazer a apuração completa tomando por base o relatório de auditoria ou acórdão do TCU ou deveria se restringir ao relatório da comissão investigativa que não abordou a totalidade das irregularidades?

(D) Existe algum impedimento de ordem legal para que funcionários terceirizados, que já assinaram termo de confidencialidade e manutenção de sigilo e estão no exercício de suas funções na UC abram/recebam os processos que chegam por meio do Sistema SEI, minutando despacho para sua distribuição interna em conformidade com as orientações do titular da UC?

(E) Existe alguma recomendação de não instaurar procedimento correcional decorrente de Acórdão do TCU que foi colocado em monitoramento, mesmo sabendo que o monitoramento não tem caráter recursal e nem o condão de alterar a decisão definitiva de mérito proferida pelo acórdão?

(F) Existe algum óbice legal ou risco em incorrer em abuso de autoridade ao instaurar PAD, sem a prévia instauração de IPS, decorrente de Relatório de Auditoria ou Acórdão do TCU quando no relatório, voto e/ou papéis de trabalho existe farto material relacionado às irregularidades apontadas?

(G) Nos órgãos que estabelecem como norma interna a obrigatoriedade de todos os relatórios de procedimentos correcionais (investigativos ou acusatórios) serem analisados pela PFE, existe limite a esta análise? Ficaria adstrita a aspectos formais ou poderia adentrar no mérito?

(H) No mesmo caso citado acima, ao se perceber em sede de análise dentro da UC por vício no mérito (tal como a conclusão do relatório contrariar as provas dos autos), ainda assim seria necessária a análise da PFE ou a UC já poderia adotar de ofício as providências previstas em lei relacionadas ao caso concreto?

2.2. Recebida e autuada a mensagem, os autos foram remetidos a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE, a qual compete a produção de orientações e de respostas às consultas em matéria correcional, com vistas à padronização de entendimentos no âmbito do Poder Executivo federal, nos termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3553, de 2019.

Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional;

[...]

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

2.3. É o bastante relatório.

### 3. ANÁLISE

3.1. De início, cabe registrar que a consulta traz uma série de questionamentos acerca da atividade correcional desenvolvida no âmbito da FUNASA. No intuito de prestar informações com maior clareza e objetividade, seguem as respostas a cada item específico.

**A) Nos órgãos em que a autoridade instauradora é o titular da UC e a autoridade julgadora é o dirigente máximo do órgão, é necessário que a autoridade julgadora emita julgamento (ou alguma outra manifestação de anuência) em relação aos procedimentos investigativos instaurados pela UC ou este ficaria a cargo da autoridade instauradora, a quem caberia decidir pelo arquivamento ou instauração de um dos procedimentos acusatórios? Caso positivo, este julgamento precisa ser publicado ou esta medida afetaria o sigilo das apurações?**

A delegação de competência é um instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, nos termos disposto no art. 11 do Decreto-lei 200/67.

Conforme consta no Manual de Processo Administrativo Disciplinar desta CGU, “a autoridade competente para instaurar o devido processo disciplinar é aquela previamente designada nos estatutos ou regimentos internos de cada órgão ou entidade.”

Nesse sentido, havendo a delegação de competências ao titular da unidade correcional, caberá a esta autoridade atuar nos limites ali disposto. Dessa forma, não cabe cogitar acerca da necessidade de anuência ou qualquer outra manifestação por parte da autoridade delegante.

No que concerne publicação de atos de instauração e julgamento, os procedimentos investigativos, regra geral, dispensam tal formalidade, como é o caso da Investigação Preliminar Sumária - IPS (art. 3º, § 2º, IN 8/2020), da Sindicância Investigativa - SINVE (art. 20, § 1º, IN 14/2018), e da Investigação Preliminar - IP (art. 16, § 1º, IN 14/2018).

**B) Vislumbra-se algum óbice legal para instaurar novo procedimento**

**investigativo nos casos em que, instaurado procedimento investigativo a partir de um relatório de auditoria ou acórdão do TCU que apontou um conjunto de irregularidades, o investigador/sindicante abordou apenas um dos pontos, ignorando (sequer enfrentando os pontos como se não constassem do relatório/acórdão) os demais, fato que somente foi identificado posteriormente ao recebimento do relatório final?**

Cabe à Administração Pública apurar eventuais fatos irregulares que tenha ciência. Nesse sentido, recebida a notícia da ocorrência de supostos fatos irregulares e havendo necessidade de coleta de elementos acerca da autoria e materialidade, recomenda-se a instauração de procedimento investigativo, de forma a oferecer subsídios à decisão da autoridade quanto à necessidade de instauração de um processo correcional acusatório.

Tratando-se de procedimento investigativo, não há óbice na instauração de novo procedimento para coleta de elementos de informação de fatos que já tenham sido objeto de investigação anterior.

**C) Em situação análoga à anterior, se essa discrepância for percebida pela comissão no curso do processo acusatório existiria algum óbice legal à comissão fazer a apuração completa tomando por base o relatório de auditoria ou acórdão do TCU ou deveria se restringir ao relatório da comissão investigativa que não abordou a totalidade das irregularidades?**

Apesar da importância de que se revestem os procedimentos investigativos, a Administração Pública não está obrigada a adotá-los antes de instaurar o processo disciplinar acusatório e, mesmo que os adote, não será obrigada a acolher as proposições dispostas em seus relatórios finais, haja vista que esses relatórios são de natureza meramente opinativa.

Não obstante, ressalta-se a recomendação de que a instauração dos procedimentos acusatórios deve ocorrer nos casos em que já existem indícios de materialidade e autoria, a fim de se observar os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade.

**D) Existe algum impedimento de ordem legal para que funcionários terceirizados, que já assinaram termo de confidencialidade e manutenção de sigilo e estão no exercício de suas funções na UC abram/recebam os processos que chegam por meio do Sistema SEI, minutando despacho para sua distribuição interna em conformidade com as orientações do titular da UC?**

A terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública Federal foi disciplinada pelo Decreto nº 9.507, de 2018, e regulamentada pela Portaria nº 443, de 2018, do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A referida Portaria apresenta uma lista exemplificativa dos serviços que podem ser terceirizados, sempre de caráter auxiliar, instrumental ou acessório, entre os quais destacam-se os serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação, incluindo manuseio, digitação ou digitalização de documentos e a tramitação de processos em meios físicos ou eletrônicos (art. 1º, XXII).

Ademais, verifica-se não constar dos normativos editados por este

Órgão Central do SisCor restrição de acesso a sistemas por parte de colaboradores para a realização de atividades de apoio necessárias ao bom andamento dos trabalhos correcionais.

Não obstante, recomenda-se a supervisão dos trabalhos realizados, bem como a assinatura de termo de responsabilidade.

**E) Existe alguma recomendação de não instaurar procedimento correcional decorrente de Acórdão do TCU que foi colocado em monitoramento, mesmo sabendo que o monitoramento não tem caráter recursal e nem o condão de alterar a decisão definitiva de mérito proferida pelo acórdão?**

Nos termos do disposto no art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a adotar providências imediatas para a sua apuração, seja com a instauração de procedimento investigativo ou acusatório, quando já houver elementos de informação que o justifiquem.

Nesse sentido, uma vez que o Acórdão foi publicado ou encaminhado ao órgão, cabe à autoridade competente adotar as medidas correcionais a seu cargo, procedendo à análise inicial da notícia e conseqüente arquivamento ou instauração de procedimento ou processo correcional, independente da matéria encontrar-se em fase de monitoramento.

**F) Existe algum óbice legal ou risco em incorrer em abuso de autoridade ao instaurar PAD, sem a prévia instauração de IPS, decorrente de Relatório de Auditoria ou Acórdão do TCU quando no relatório, voto e/ou papéis de trabalho existe farto material relacionado às irregularidades apontadas?**

Apesar da importância de que se revestem os procedimentos investigativos, a Administração Pública não está obrigada a adotá-los antes de instaurar o processo disciplinar propriamente dita e, mesmo que os adote, não será obrigada a acolher as proposições dispostas em seus relatórios finais, haja vista que esses relatórios são de natureza meramente opinativa.

Considerando que o objetivo dos procedimentos investigativos é coletar elementos de informação que possam subsidiar a decisão da autoridade quanto à necessidade de instauração do processo acusatório, havendo elementos suficientes de autoria e materialidade no Relatório de Auditoria ou no Acórdão do TCU, não subsiste razão para a instauração de um procedimento investigativo.

**G) Nos órgãos que estabelecem como norma interna a obrigatoriedade de todos os relatórios de procedimentos correcionais (investigativos ou acusatórios) serem analisados pela PFE, existe limite a esta análise? Ficaria adstrita a aspectos formais ou poderia adentrar no mérito?**

Após a regular instrução processual, a comissão processante elabora o relatório final e encaminha o processo à autoridade instauradora.

Havendo norma interna dispendo sobre a necessidade de análise de procedimentos correcionais pelo órgão jurídico, caberá a este emitir opinião sobre a questão formal e de mérito do processo disciplinar, que subsidiará a decisão final da autoridade.

**H) No mesmo caso citado acima, ao se perceber em sede de análise dentro da UC por vício no mérito (tal como a conclusão do relatório contrariar as provas dos autos), ainda assim seria necessária a análise da PFE ou a UC já poderia adotar de ofício as providências previstas em lei relacionadas ao caso concreto?**

Inicialmente destaca-se que o Relatório Final da Comissão tem caráter opinativo, não vinculando a decisão da autoridade julgadora, razão pela qual a recomendação do relatório final que contrarie as provas dos autos não torna nulo o processo.

Nesse sentido, a Lei nº 8.112, de 1990, reconhece o caráter decisivo da prova, nos termos do art. 168.

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

No que concerne à análise prévia da área de assessoria jurídica, cabe destacar que o disposto no art. 1º do Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, estabelece aquela como indispensável nos casos de julgamento de processos administrativos disciplinares acusatório que venham a aplicar penalidades expulsivas, como a demissão, destituição de cargo em comissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Art. 1º Fica delegada competência aos Ministros de Estado e ao Presidente do Banco Central do Brasil, vedada a subdelegação, para, no âmbito dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional que lhes são subordinados ou vinculados, observadas as disposições legais e regulamentares, especialmente a manifestação prévia e indispensável do órgão de assessoramento jurídico, praticar os seguintes atos:

I - julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades, nas hipóteses de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores;

II - exonerar de ofício os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo ou converter a exoneração em demissão;

III - destituir ou converter a exoneração em destituição de cargo em comissão de integrantes do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, níveis 5 e 6, e de Chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS-101.4;

IV - reintegrar ex-servidores em cumprimento de decisão judicial.

Não obstante, para os demais casos, devem ser observadas as normas internas de cada órgão ou entidade.

## **4. CONCLUSÃO**

4.1. Ante o exposto, encaminho a presente Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 01/10/2021, às 16:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2125579 e o código CRC 48F4B3C0



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica 2544 (2125579).

Encaminha-se os autos à COPIS para providências necessárias.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 06/10/2021, às 14:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2127123 e o código CRC ED5D38CF