



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2425/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.110721/2019-55

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de alteração dos arts. 6º e 7º da Instrução Normativa nº 12/2011.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Instrução Normativa nº 12, de 1º de novembro de 2011.

2.2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.3. Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.4. Lei Federal nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999.

2.5. Manual de Processo Administrativo Disciplinar - Controladoria- Geral da União - Edição atualizada em setembro de 2019.

2.6. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância à Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública, Ed. Fórum, 2ª Edição, Antônio Carlos de Aguiar Carvalho.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Análise de proposta de alteração dos arts. 6º e 7º da Instrução Normativa nº 12/2011, encaminhada pela Coordenação-Geral de Responsabilização de Servidores e Empregados Públicos - CGPAD.

4. ANÁLISE

4.1. Trata-se de processo encaminhado a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE - para conhecimento e análise de proposição formulada pela Coordenação-Geral de Responsabilização de Servidores e Empregados Públicos - CGPAD -, de alteração dos artigos 6º e 7º da Instrução Normativa nº 12, de 1º de novembro de 2011, que dispõe sobre a regulamentação da adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

4.2. O Coordenador-Geral da CGPAD teceu as seguintes considerações, apresentando, ao final, uma proposta de nova redação para os artigos em referência:

Considerando a realização cada vez mais frequente do sistema de videoconferência para a realização de audiências;

Considerando que a Instrução Normativa N.º 12, DE 1º de novembro de 2011 dispensa a transcrição em ata dos depoimentos realizados;

Considerando que no art. 6º, § 1º, estabelece que o secretário ad hoc fará a identificação dos participantes do ato;

Considerando que as oitivas poderão vir a ser realizadas via Teams, dispensando-se a presença do participante em alguma repartição pública para participação no ato;

Considerando que o registro audiovisual faz prova da presença dos participantes;

Considerando que a necessidade de realização de impressão de versões das atas de otivas nos locais remotos e colheita das respectivas assinaturas dos participantes exige a presença de um secretário ad hoc, para o qual deve estar disponível uma impressora e serviços de expedição da versão assinada;

Considerando que o processo eletrônico dispensa o fornecimento de cópias, garantindo o acesso ao registro original;

Propomos a alteração dos artigos 6º e 7º da Instrução Normativa N.º 12, DE 1º de novembro de 2011, a fim de que seja dispensada a assinatura de todos os participantes na ata de audiência, a qual deverá ser assinada apenas pelo Presidente da Comissão ou seu secretário, para que passe a constar a seguinte redação:

Art. 6º. A Comissão Disciplinar poderá solicitar ao responsável pela unidade envolvida a designação de servidor para o exercício da função de secretário ad hoc. (redação alterada)

§ 1º O secretário ad hoc desempenhará atividades de apoio aos trabalhos da Comissão Disciplinar, tais como identificação dos participantes do ato, encaminhamento e recebimento de documentos, extração de cópias, colheita de assinaturas, dentre outras determinadas pelo Presidente da Comissão Disciplinar. (redação mantida)

§ 2º. Cabe, ainda, ao secretário ad hoc acompanhar os testes de equipamento e conexões antes da realização do ato, devendo comunicar imediatamente à Comissão Disciplinar acerca de eventual circunstância que impossibilite seu uso. (redação mantida)

Art. 7º. No caso de registro por meio audiovisual, será juntado aos autos o registro original, sem necessidade de transcrição na ata de audiência, sendo disponibilizado à defesa o acesso ao seu conteúdo ou à respectiva cópia. (redação alterada)

§ 1º O presidente da Comissão Disciplinar ou o secretário designado lavrará e assinará a ata de audiência, na qual serão registrados, pelo menos, a data, os locais e os participantes do ato. (redação alterada)

§ 2º Registrada na gravação a conferência nominal da presença de cada um dos participantes, fica dispensada a assinatura por todos da ata de audiência. (redação alterada)

4.3. É o que se tem a relatar, passando-se à análise da proposta encaminhada.

4.4. De modo a permitir o exame da matéria, cabe trazer à exame a redação original dos artigos 6º e 7º da IN n 12, cujas alterações se presente realizar:

*Art. 6º. A Comissão Disciplinar **solicitará** ao responsável pela unidade envolvida a designação de servidor para o exercício da função de secretário ad hoc.*

§ 1º O secretário ad hoc desempenhará atividades de apoio aos trabalhos da Comissão Disciplinar, tais como identificação dos participantes do ato, encaminhamento e recebimento de documentos, extração de cópias, colheita de assinaturas, dentre outras determinadas pelo Presidente da Comissão Disciplinar.

§ 2º. Cabe, ainda, ao secretário ad hoc acompanhar os testes de equipamento e conexões antes da realização do ato, devendo comunicar imediatamente à Comissão Disciplinar acerca de eventual circunstância que impossibilite seu uso.

*Art. 7º. No caso de registro por meio audiovisual, **será encaminhado às partes cópia do registro original, sem necessidade de transcrição.***

*§ 1º **Será lavrada ata de audiência por membro da Comissão Disciplinar ou pelo secretário participante, da qual constarão, pelo menos, a data, os locais e os participantes do ato.***

*§ 2º **A ata será assinada, nas diversas localidades, pelos participantes do depoimento e posteriormente juntada aos autos do processo.***

(Grifos nossos - alterações)

4.5. Ainda, em subsidio à análise que se seguirá, vale transcrever trecho do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (pg. 169), no qual são apontados os princípios relacionados à utilização da videoconferência:

Em verdade, a utilização da teleconferência para a realização de atos processuais à distância, inclusive do interrogatório do acusado, coaduna-se com os princípios da legalidade, art. 5º, II, CF; da eficiência, art. 37, CF; da razoabilidade, art. 2º, parágrafo único, VI, Lei nº 9.784/99 e do formalismo moderado, art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, Lei nº 9.784/99.

Ademais, nos termos do inciso LXXVIII, art. 5º, da Constituição Federal, assegura-se a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e todos os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, dentre os quais, indubitavelmente, inclui-se a realização de atos por teleconferência.

4.6. De início, vale dizer que, o cotejo da redação proposta para os artigos em referência com a sua redação original revela uma única alteração ocorrida no artigo 6º, mais precisamente em seu *caput*, com a substituição do verbo “solicitará” pela locução verbal “poderá solicitar” (*ao responsável pela unidade envolvida a designação de servidor para o exercício da função de secretário ad hoc*), indicando uma mudança cuja finalidade visa a retirada do caráter obrigacional do dispositivo.

4.7. Neste caso, procede a alteração recomendada, haja vista que a decisão de designação de secretário *ad hoc* poderá não ser exigida em certas situações, tais como: acompanhamento da videoconferência por membro lotado em localidade diversa daquela em que a Comissão está instalada (quando indicado membro de outra região para a composição da Comissão, em razão de saber, de forma antecipada, que um grande número ou mesmo todas as audiências serão realizadas naquela região); quando a Comissão decide motivadamente pelo deslocamento de um de seus membros para o local da oitiva; ou, conforme mencionado nas considerações da CGPAD, quando a oitiva seja efetivada por intermédio de contato via computador (citando como exemplo, a utilização da plataforma unificada de comunicação, do serviço da Microsoft - *Office 365* -, denominada *Teams*).

4.8. Impende salientar, por oportuno, que as razões de alteração ora expostas estão alinhadas com o entendimento constante no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (pg. 170), que, antecipando a necessidade de mudança normativa, já indicava, em certas situações, a discricionariedade da Comissão para solicitar a indicação de secretário *ad hoc*:

Poderá ser solicitada a indicação de servidor para atuar como secretário ad hoc ao responsável pela unidade onde se encontrará o depoente, que desempenhará as atividades de apoio, tais como identificação dos participantes do ato, encaminhamento e recebimento de documentos, extração de cópias, colheita de assinaturas. Como alternativa, um dos membros da comissão poderá se deslocar para o local.

4.9. Dessa forma, vê-se como adequada a alteração ao art. 6º da IN nº 12/11, nos termos propostos pela CGPAD.

4.10. Em relação às alterações pretendidas ao art. 7º da IN nº 12/11, cumpre esclarecer preliminarmente que, frente à evolução dos mecanismos e sistemas processuais utilizados na Administração Pública Federal, entende-se como viável e necessária a proposta ora encaminhada, especialmente, levando-se em consideração que a publicação da referida instrução normativa ocorreu em 2011, passados, portanto, mais de oito anos de sua publicação, bem como, que a posterior atualização do texto do referido artigo e parágrafos foi realizada por meio da Instrução Normativa CRG nº 9, de 29 de dezembro de 2017.

4.11. Sobretudo, as justificativas de renovação do dispositivo em questão podem ser extraídas das garantias constitucionais e dos princípios administrativos

aplicáveis à situação, de modo que se proceda a uma efetiva adequação da norma à realidade. Ressalte-se, nessa lógica, que o crescimento e o desenvolvimento exponencial de novos meios eletrônicos de fixação de processos, bem como de colheita e produção de prova, promovem a criação de novas garantias e certificações virtuais, gerando, assim, a necessidade de revisão ou extinção de regras pretéritas em prol do avanço e da efetividade das atividades administrativas.

4.12. Daí por que, neste momento, torna-se necessária a verificação dos aspectos de validade material das alterações pretendidas, com posterior ajustes em seus aspectos formais.

4.13. Com este desiderato, passa-se ao exame da própria IN nº 12/11, que traz expressamente a garantia dos direitos do contraditório e da ampla defesa no *caput* do seu art.1º, ao mesmo tempo em que faz referências no seu parágrafo único, bem como nos arts. 2º e 3º do mesmo normativo, às garantias da ampla defesa, à busca da verdade real, à motivação dos atos processuais, à proteção dos direitos dos administrados, à adequada produção da prova, à razoável duração do processo e ao seu devido sigilo, e aos meios que asseguram a celeridade do trâmite processual. Vejamos:

Art. 1o. O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCor-PEF -, visando instrumentalizar a realização de atos processuais a distância, poderá promover a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, **assegurados os direitos ao contraditório e à ampla defesa**, na forma disciplinada nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Nos termos dos artigos 153 e 155 da Lei 8.112/90, **os meios e recursos admitidos em direito e previstos no caput serão utilizados no intuito de garantir a adequada produção de provas, de modo a permitir a busca da verdade real dos fatos**, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Art. 2o Poderão ser realizadas audiências e reuniões por meio de teletransmissão de sons e imagens ao vivo e em tempo real, destinadas a **garantir a adequada produção da prova**, sem prejuízo de seu caráter reservado, nos procedimentos de natureza disciplinar ou investigativa.

Art. 3o. Nos processos administrativos disciplinares, a decisão da Comissão Disciplinar pela realização de audiência por meio de videoconferência deverá, **de maneira motivada**:

I - assegurar a todos a **razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação** e;

II - viabilizar a participação do servidor investigado, testemunha, técnico ou perito, quando os mesmos residirem em local diverso da sede dos trabalhos da Comissão Disciplinar.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões **terão caráter reservado**.

(Grifos Nossos)

4.14. Conforme se observa, a efetiva adequação da alteração proposta ao art. 7º, segundo os critérios e preceitos estabelecidos na norma regulatória, é suficiente para trazer a garantia de validade ao conteúdo dos comandos legais propostos, ou seja, a plêiade de garantias anunciada repele qualquer tipo de disposição normativa que vá de encontro às suas diretrizes, devendo, dessa forma, buscar a necessária conformação da alteração pretendida a este eixo principiológico referencial.

4.15. Sob este foco, cumpre verificar se as alterações sugeridas fogem a algum dos critérios de validação expostos na própria Instrução Normativa nº12/2011. Diante disso, convém trazer novamente à análise, a transcrição dos termos da proposta de nova redação ao *caput* do seu art. 7º, conforme sugerida

pela CGPAD, comparando-a com a sua atual redação:

(nova redação)

Art. 7º. No caso de registro por meio audiovisual, será juntado aos autos o registro original, sem necessidade de transcrição na ata de audiência, sendo disponibilizado à defesa o acesso ao seu conteúdo ou à respectiva cópia.

(atual redação)

Art. 7º. No caso de registro por meio audiovisual, será encaminhado às partes cópia do registro original, sem necessidade de transcrição.

4.16. Da leitura da proposta, percebe-se que houve uma modificação no texto legal somente quanto à forma de disponibilização do registro dos atos produzidos em audiência (sem qualquer alteração no rito anteriormente estabelecido). Isso, por prescrever que, após o devido registro dos fatos ocorridos em audiência, com a utilização de ferramenta audiovisual, a gravação original produzida será juntada como documento na sequência dos autos, sendo permitido à defesa o acesso ao seu conteúdo, seja por meio da própria permissão de acesso ao processo, seja por sua reprodução em mídia, demonstrando, de forma clara, o respeito às garantias da ampla defesa e do contraditório em relação à parte envolvida.

4.17. Não resta dúvida que a atualização que ora se propõe está alinhada à evolução dos mecanismos físicos e virtuais que permitem tanto acelerar, como promover o regular desenvolvimento do processo administrativo. De fato, a modificação sugerida impulsiona a celeridade e eficiência administrativa, sem nenhum tipo de mácula aos direitos e garantias da defesa, levando ao entendimento de que, a obrigatoriedade de encaminhamento de cópias às partes - conforme dispõe a atual redação do art. 7º -, frente ao aperfeiçoamento e modernização dos sistemas e meios de acesso ao processo, não mais se justifica, bastando, portanto, a efetiva disponibilização de acesso ao conteúdo gravado, ou, conforme mencionado, de extração de sua cópia.

4.18. Nessa perspectiva, veja-se o Manual de PAD da CGU, ao discorrer sobre a realização de interrogatório por meio de videoconferência: *“As vantagens da realização de atos processuais na esfera administrativa pelo sistema de teleconferência são inúmeras, sendo dever da Administração Pública a busca constante pelo aprimoramento dos serviços prestados à sociedade, com o aumento da produtividade e da eficiência, garantindo uma prestação administrativa justa, célere, efetiva e com o menor dispêndio possível, sem prejuízo da qualidade, em atenção aos princípios da economicidade e do interesse público”*.

4.19. No que tange às alterações sugeridas aos §§ 1º e 2º do art. 7º da IN nº 12/11, a análise de ambos será realizada de forma conjunta em face da conexão de seus conteúdos.

4.20. A seguir, transcreve-se a redação proposta para os mencionados parágrafos, seguidas da atual redação:

(nova redação)

§ 1º O presidente da Comissão Disciplinar ou o secretário designado lavrará e assinará a ata de audiência, na qual serão registrados, pelo menos, a data, os locais e os participantes do ato.

§ 2º Registrada na gravação a conferência nominal da presença de cada um dos participantes, fica dispensada a assinatura por todos da ata de audiência.

(atual redação)

§ 1o Será lavrada ata de audiência por membro da Comissão Disciplinar ou pelo secretário participante, da qual constarão, pelo menos, a data, os locais e os participantes do ato.

§ 2o A ata será assinada, nas diversas localidades, pelos participantes do depoimento e posteriormente juntada aos autos do processo.

4.21. Nos atuais termos dos §§ 1º e 2º, a ata de audiência será lavrada por qualquer um dos membros da Comissão, ou por seu secretário, sendo assinada por todos os participantes nos locais em que estiverem, constando no mínimo a indicação de data, local e nomeação dos presentes ao ato.

4.22. De outro lado, a leitura comparativa entre ambas as redações evidencia a intenção de simplificação das formalidades existentes, porquanto, observou-se no tempo, que, na prática, as assinaturas de todos os participantes em ata de audiência não são necessárias, tendo em vista que o meio audiovisual de fixação de depoimentos supre, por si só, esta função, exigindo, no entanto, a aposição da assinatura do Presidente da Comissão para a produção dos seus efeitos.

4.23. Nota-se que, de acordo com nova redação proposta ao § 1º, a lavratura da ata de audiência resta adstrita à competência do Presidente ou do secretário designado. No entanto, s.m.j, esta exclusividade de produção da ata em relação aos demais membros da Comissão não traz benefícios ao processo, sendo que, a melhor solução que se apresenta neste caso seja permitir a distribuição desta função de forma genérica - sem indicação nominal -, uma vez que, de fato, esta atribuição específica pode recair sobre qualquer um dos participantes da Comissão, incluindo o seu Presidente - responsável pela designação de acordo com as circunstâncias -, que conferirá os seus termos anteriormente à sua assinatura.

4.24. No que tange à possibilidade de assinatura da ata pelo secretário designado (§ 1º, nova redação), entende-se que tal formalidade deve ser suprimida sob o fundamento de que os atos realizados em audiência são registrados por meio de gravação. Na verdade, a hipótese em tela ocorre nos casos em que a coleta de depoimentos seja realizada na presença desse servidor, porém de forma apartada da Comissão, demonstrando, por sua vez, que a efetiva fixação audiovisual de todo o evento torna prescindível a sua assinatura em ata (na verdade, esta competência cabe exclusivamente ao Presidente da Comissão, que poderá, inclusive, rubricá-la em momento posterior).

4.25. De fato, a partir da utilização do recurso da videoconferência, tornou-se possível a perfeita identificação de todos os participantes em uma oitiva. De modo mais claro, o uso do recurso audiovisual, ao mesmo tempo em que trouxe celeridade às audiências, garantindo a extração de informações fidedignas dos depoimentos nela realizados, afastou a necessidade de leitura e assinatura, por todos os presentes, da ata produzida; incluídos membros vogais de comissão, secretário, advogado e procurador constituído ou defensor dativo *ad hoc* porventura nomeado.

4.26. Nesse sentido, conclui-se que, uma vez assinada a ata pelo presidente da Comissão, a forma de registro nominal da presença de cada um dos participantes do ato em gravação, conforme a nova redação proposta para o § 2º (reforçada pela previsão já existente no § 1º, *in fine* - registro em ata dos participantes da oitiva ou depoimento), assegura a validade do termo de audiência, com a dispensa, por consequência, de outras assinaturas nesse meio físico.

4.27. Cumpre salientar que, apesar do ofício instrutório ser desempenhado de forma autônoma e conjunta por todos os membros da comissão, sem que haja relação de hierarquia uns sobre os outros, cabe ao seu Presidente, dentre outras

atribuições, a responsabilidade de zelar pelo controle e regularidade do andamento processual, presidindo e dirigindo, pessoalmente, todos os trabalhos internos e os públicos da Comissão, na função de representante em suas relações externas. Por este motivo, no que se refere à legitimidade exclusiva do Presidente da Comissão para assinatura da ata de audiência, diante de suas atribuições, pode-se afirmar que, uma vez confirmadas as presenças dos demais membros vogais em gravação, ainda que em localidades diferentes, a concentração desta ação na sua pessoa imprime a desejada celeridade e eficiência processual, evitando-se, com isso, problemas de coleta de assinaturas e outros possíveis percalços derivados desta multiplicidade de subscrições formais, que têm como finalidade exclusiva conferir validade ao documento.

4.28. Por fim, outro aspecto merecedor de apontamento, trata-se aplicação ao caso da concepção/princípio do formalismo ou informalismo moderado (art. 2º, parágrafo único, VIII, Lei Federal nº 9.784/99), inerente aos ritos procedimentais da Administração Pública - por não apresentarem a mesma rigidez formal existente no processo penal e civil -, que, em combinação com o princípio da razoabilidade, vem a servir de subsídio para a fundamentação das propostas normativas submetidas a exame.

4.29. Sob este ponto de vista, verifica-se que, embora todo o protocolo e os atos de uma audiência sejam geralmente revestidos de extrema formalidade, de forma a salvaguardar a ampla defesa e ao contraditório, todas as garantias necessárias de acesso às informações - relacionadas aos atos e participações ocorridas em audiência - são entregues com a utilização da videoconferência. Dessa maneira, ultrapassada esta fase específica, com o alcance do resultado esperado, e não havendo prejuízo processual inequívoco ao acusado, pode-se inferir pela validade da prática de oitiva segundo os novos critérios propostos. No caso, vale citar como parâmetro a lição de Antônio Carlos de Aguiar Carvalho, na qual identifica com precisão o fundamento básico do princípio do informalismo (Carvalho, Antônio Carlos de Aguiar, Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância à Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública, Ed. Fórum, 2ª Edição, pg. 282): "*No processo Administrativo, não se deve imperar a sacralidade das formas, mas sim a instrumentalidade delas, de sorte que os atos processuais produzem efeitos jurídicos regulares se, apesar de não observada a procedimentalidade, a finalidade a que se destinam tenha sido alcançada*".

4.30. Nestes termos, forte nas razões apresentadas, bem como nas considerações invocadas pela CGPAD, sustenta-se que a alteração pretendida se faz necessária, uma vez que permite a adequação da norma à realidade prática, bem como aos fins da Administração, sem perder de vista os direitos e garantias dos envolvidos na relação processual.

5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o exposto, sugere-se que se proceda à alteração dos arts. 6º e 7º da Instrução Normativa nº 12/2011, na forma da minuta em anexo.

5.2. À consideração da Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 27/11/2019, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1322588 e o código CRC 874AF011



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 2425, que conclui pela viabilidade da dispensa de assinaturas dos presentes em ata audiência, quando a audiência seja registrada em meio audiovisual, a qual deverá ser assinada apenas pelo Presidente e juntada aos autos.
2. Assim, submeto a referida Nota e a Minuta de Instrução Normativa à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 02/12/2019, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1332031 e o código CRC C9EFC903