



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1695/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.108289/2020-76

INTERESSADO: CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS

1. ASSUNTO

1.1. Aplicação subsidiária e supletiva do CPC ao PAD (Lei nº 8.112/90).

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.2. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.3. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de solicitação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG) à COPIS (1678032) para análise da sentença da 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Minas Gerais no bojo do Mandado de Segurança nº 1012182-52.2018.4.01.3800 (1678038), declarando a nulidade da tomada de depoimentos de testemunhas em audiências autônomas pela comissão processante encarregada do PAD nº 23062.012121/2018-11.

3.2. O caso foi remetido à COAP, que exarou as Notas Informativas nº 1016/2020, nº 827/2021 e nº 769/2022 (1697884, 2087245 e 2454511), aprovadas pelo titular da unidade, para exame da matéria. Na última peça, consta a recomendação de envio do assunto à CGUNE para, se entender pertinente, "*elaborar orientação acerca do tema, ou mesmo incluir tópico específico no Manual de PAD*". Em síntese, a Coordenação reputa inexistirem vícios capazes de invalidação do inquérito administrativo, a despeito de algumas falhas formais na organização do autos (2454511), e sustenta ser inaplicável ao rito do PAD a disciplina processual civil da audiência una extraída do art. 456 c/c o art. 15 do CPC. É o breve relato. Passo à análise.

4. ANÁLISE

4.1. A sentença contém a seguinte fundamentação para concessão da segurança:

"A segurança deve ser concedida, consoante fundamentos a seguir expostos.

De início, ressalto que, muito embora a autoridade tenha alegado a perda do objeto nas informações que prestou, restou evidenciado no curso desta ação que a ilegalidade perpetrada só foi coibida após três manifestações deste Juízo, circunstância que revela a manutenção do interesse processual.

No que se refere ao mérito, é flagrante a ilegalidade cometida pela autoridade na instrução do PAD nº 23062.012121/2018-11, ao desprezar regras processuais necessárias à garantia da incomunicabilidade entre as testemunhas arroladas, ofendendo, por conseguinte, os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

A respeito do tema, fiz os seguintes apontamentos na decisão ID 15340461, fundamentação que adoto como razão de decidir nesta sentença:

‘A Lei 8.112/90, ao tratar do tema, dispõe em seu art. 158:

“Art. 158. O depoimento será prestado oralmente e reduzido a termo, não sendo lícito à testemunha trazê-lo por escrito.

§ 1º As testemunhas serão inquiridas separadamente.”

Citada Norma exige que as testemunhas sejam inquiridas separadamente, mas não define muito claramente o rito a ser observado.

Por outro lado, a Lei processual, mais minuciosa, prevê:

“Art. 456. O juiz inquirirá as testemunhas separada e sucessivamente, primeiro as do autor e depois as do réu, e providenciará para que uma não ouça o depoimento das outras.”

Como se vê, a Norma processual é clara ao traçar o rito para inquirição das testemunhas em âmbito judicial, determinando que ocorra separada e sucessivamente, de modo que uma não ouça o depoimento das outras.

Tal regra é decorrência dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, garantias conferidas ao acusado, tanto em âmbito judicial quanto no administrativo.

Dessa maneira, considero imprescindível também no processo administrativo disciplinar a adoção de tal providência, expressamente regradada pelo CPC, a fim de garantir a incomunicabilidade entre as testemunhas, impedindo eventual conhecimento prévio do depoimento da que tiver sido inquirida primeiro. Essa providência, certamente, contribui para garantir depoimentos condizentes com a verdade dos fatos, sem a influência externa que poderia advir, caso uma testemunha, antes de depor, tomasse conhecimento do teor do depoimento da que a precedeu.

(...) Portanto, a necessidade de que a audiência seja una, com depoimentos realizados em separado, mas sucessivamente, numa mesma data, é medida que deve ser adotada também no processo administrativo disciplinar, para resguardar o contraditório e a ampla defesa como garantia do acusado, na busca da verdade real.’

3 - Dispositivo

Diante do exposto, confirmo as decisões ID’s 15340461, 25993483 e 51835463 e **CONCEDO A SEGURANÇA**. Honorários advocatícios incabíveis na espécie – art. 25 da Lei 12.016/2009.

Condene o CEFET a restituir as custas judiciais adiantadas pelo impetrante, cujo valor deverá ser atualizado nos termos do Manual de Cálculos da Justiça Federal." - destaque original (fls. 2-4 de 1678038).

4.2. Na sentença, salienta-se a ausência de norma sobre a forma da tomada dos depoimentos das testemunhas na Lei nº 8.112/90. O legislador prevê que as testemunhas devem ser ouvidas separadamente no art. 158, § 1º, da Lei nº 8.112/90, porém não dita o modo da colheita das declarações nem de organização dos trabalhos. Em razão disso, o magistrado preenche a lacuna com a técnica da audiência unitária de instrução e julgamento na forma dos arts. 365 e 456 do CPC, haja vista a abertura estabelecida no art. 15 do diploma processual.

Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

(...)

Art. 365. A audiência é una e contínua, podendo ser excepcional e justificadamente cindida na ausência de perito ou de testemunha, desde que haja concordância das partes.

Parágrafo único. Diante da impossibilidade de realização da instrução, do debate e do julgamento no mesmo dia, o juiz marcará seu prosseguimento para a data mais próxima possível, em pauta preferencial.

(...)

Art. 456. O juiz inquirirá as testemunhas separada e sucessivamente, primeiro as do autor e depois as do réu, e providenciará para que uma não ouça o depoimento das outras.

4.3. A subsidiariedade da norma processual civil advém da similitude dos atos probatórios (depoimento de testemunhas) que são praticados tanto no PAD quanto no processo judicial. De acordo com o Juiz Federal, a audiência unitária resguarda o contraditório e a ampla defesa do acusado. Como tais direitos têm sede constitucional (art. 5º, LV, da CRFB) e aplicação nas instâncias administrativa e judicial, a realização da audiência é desdobramento necessário deles em tese. Em especial, ao concentrar o momento de produção das provas orais, ela previne os conluíus dos depoentes e fomenta a busca da verdade real dos fatos.

4.4. Não parece adequado, s.m.j., tal entendimento. Em primeiro lugar, a finalidade da audiência unitária de instrução e julgamento é a concretização dos princípios da oralidade e imediatidade, segundo a doutrina.

"A audiência de instrução e julgamento dá vigência, e é a principal manifestação dos princípios da **oralidade** (os depoimentos das partes e testemunhas serão tomados oralmente) e da **imediatez** (o juiz tem contato direto com as partes e com as provas).

É muito importante compreender que “a oralidade é um instrumento indispensável para aproximar a administração da justiça ao cidadão, de forma a incorporar a presença jurisdicional ao cotidiano

das pessoas e para que o juiz possa realizar um papel mais assertivo e resolutivo no processo”(...). A oralidade fomenta: i) a cooperação processual (já que juiz e as partes discutem as questões do processo e as provas pessoalmente) e ii) a agilidade nas argumentações das partes e do juiz permitindo rápida resolução de eventuais questões contrárias aos interesses do processo." - destaques originais.

(SÁ, RENATO MONTANS DE. *Manual de Direito Processual Civil*. Disponível em: Minha Biblioteca, 7ª edição. Editora Saraiva, 2022, p. 316.)

4.5. No processo judicial, valoriza-se o contato imediato do magistrado com as provas que lhe servirão para resolver a lide. A audiência de instrução e julgamento permite a apreciação direta delas. Ao participar da produção das provas orais, o juiz colhe as informações úteis para a solução da demanda e obtém a oportunidade de avaliar a conduta das partes e dos colaboradores para sopesar o valor probatório de cada elemento apresentado. Daí decorre uma diferença fundamental em relação ao PAD. Na instância administrativa, a autoridade julgadora não tem o contato direto com as provas por opção do legislador. A comissão processante instrui a causa e emite o relatório para decisão final do agente público competente, consoante o art. 166 da Lei nº 8.112/90.

4.6. Em segundo lugar, para salvaguarda da busca da verdade real, do contraditório e da ampla defesa, a oitiva separada de cada testemunha não implica necessariamente a audiência unitária. Caso se queira mitigar o risco de influências recíprocas informais, é suficiente a reunião dos depoentes com base no fato sobre o qual cada um deve depor. Numa demanda contendo três causas de pedir (A, B e C), as testemunhas podem ser organizadas à luz do fundamento sob discussão (A, B ou C). Mesmo assim, se se presumisse a contaminação dos testemunhos por causa do mero fracionamento dos trabalhos, então o parágrafo único do art. 365 do CPC, reproduzido acima, provoca estupor ao autorizar o prosseguimento da audiência para a data mais próxima, se inviável a finalização da instrução no dia agendado.

4.7. A audiência unitária acelera o fim dos trabalhos. Concentrando a produção das provas numa única oportunidade, seguida dos debates orais das partes, resta somente a sentença, que deve preferencialmente ser prolatada na audiência nos termos do art. 366 do CPC (*Encerrado o debate ou oferecidas as razões finais, o juiz proferirá sentença em audiência ou no prazo de 30 (trinta) dias.*). A sistemática homenageia o direito à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CRFB e art. 4º do CPC). Dado o contato direto do juiz com as provas orais, ressalvada a hipótese de gravação audiovisual dos atos, convém que se sentencie o mais rapidamente possível, já que o decurso do tempo prejudica as impressões obtidas na audiência. Por isso, a sentença em audiência é preferível, se as circunstâncias permitirem. Os princípios da oralidade, imediação (ou imediatidade) e concentração caminham juntos no processo judicial.

"No procedimento probatório, com prova produzida em audiência, predominam os seguintes princípios informativos da oralidade: (...) a) identidade física do juiz (rectius, personalidade do juiz); b) concentração; e c) imediação (ou imediatidade).

a) A identidade física do juiz (ou da personalidade do juiz) significa que o juiz deve ser o mesmo do princípio ao fim da causa; pelo que aquele que tiver concluído a audiência julgará a lide.

Tenho preferido falar em princípio da personalidade do juiz, em vez de identidade física, por me parecer que traduz melhor o fenômeno processual que exprime. A personalidade das demais; ou, em outros termos, a qualidade ou condição de ser uma pessoa ou de existir como tal.

Esse princípio vigora também no processo penal (art. 399, § 2º), mas não no processo trabalhista, podendo, neste último, um juiz comandar a fase petítoria, outro colher a prova, e um terceiro proferir a sentença.

O novo Código de Processo Civil não consagrou esse princípio, que já vinha sendo ignorado pelas justiças estaduais no sistema revogado, em que o juiz, depois de concluir a colheita da prova em audiência, em vez de julgar a causa, encaminha os autos do processo a um órgão, denominado Grupo de Sentença (ou de Auxílio, ou de Trabalho), para que profira a sentença; caso em que o juízo instrutor é separado do juízo julgador, malferindo o sistema da oralidade.

b) A concentração significa que a prova oral deve ser produzida numa única audiência, ou em poucas audiências, a curtos intervalos, para que não se percam na memória do juiz as impressões deixadas pelas provas colhidas em audiência anterior.

c) A imediação (ou imediatidade) exige o contato imediato do juiz com as partes e com provas, traduzindo uma proximidade temporal entre a produção da prova e a sentença.

O juiz deve colher diretamente a prova em audiência, com a presença das partes, testemunhas, peritos, assistentes etc., sem intermediários.

Esse princípio vinha sendo igualmente relativizado pelas justiças estaduais, no sistema anterior, com sentenças proferidas por órgãos denominados Grupos de Sentença (de Auxílio ou de Trabalho), em que o juiz que sentencia não é o mesmo que colheu a prova em audiência. Aqui o objetivo é cumprir metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça."

(ALVIM, J. E. CARREIRA. *Teoria Geral do Processo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2018, 21ª edição, pp. 363-364.)

4.8. A audiência unitária visa à facilitação e ao aprimoramento da atividade jurisdicional. Ela existe para que o Poder Judiciário preste a tutela adequada, tempestiva e efetiva ao direito ameaçado ou lesado. Com a concentração dos atos numa audiência, além de ser medida em prol da eficiência, assegura o juiz de preservar na memória as informações relevantes para resolução da demanda.

"Por outro lado, se essas impressões do juiz são importantes para a justificação da convicção racional, então é indispensável que a decisão da causa seja proferida o mais rapidamente possível, uma vez encerrada a instrução. Quanto mais se retarda a prolação do julgamento final, mais se perde em termos de detalhes a respeito da prova produzida. Não se pode contar com a memória do julgador, de modo a exigir dele que lembre dos detalhes do ocorrido quando da produção da prova, se essa colheita ocorreu há muito tempo. Também seria difícil impor ao juiz que registre, por escrito, todas as suas impressões, para que possa futuramente utilizá-las na decisão da controvérsia. Por isso, é essencial para a adequada aplicação da oralidade, que se confira condições para que a decisão seja proferida com a maior brevidade possível, preferencialmente logo após o encerramento da instrução.

Entra aí o papel da concentração. A oralidade só se obtém se os atos processuais são concentrados no número mínimo possível de momentos. Quando o processo se desenvolve em muitas etapas, impõe-se um tempo maior, o que compromete a lembrança das percepções tomadas oralmente, com a colheita da prova."

(MARINONI, Luiz Guilherme et alii. *Curso de Processo Civil*. Vol. 1. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020, 5ª edição, pp. 645-646.)

4.9. Não se pode dizer que o legislador prevê para o PAD tamanha importância à concentração dos atos. A Lei nº 8.112/90 determina expressamente a cisão das funções de instruir e julgar o processo administrativo, conforme se anotou acima. A audiência unitária não se concilia com as fases previstas no art. 151 da Lei nº 8.112/90. Não se vislumbra utilidade ao se forcejar a sua inclusão no inquérito administrativo. Conflita com a estrutura da apuração eleita no Estatuto dos Servidores Públicos da União.

4.10. Em terceiro lugar, mesmo que se admitisse a necessidade da concentração dos atos, o caso concreto não traz nenhum prejuízo à defesa. A comissão designou uma data para ouvir as testemunhas que arrolou e outra, posterior, para as relacionadas pelo acusado. A distância entre os atos favorecerá em tese a defesa, pois a virtual combinação de versões seria possível apenas para as últimas, segundo o raciocínio da sentença. A Administração Pública configuraria o único sujeito potencialmente em desvantagem processual. A declaração da nulidade não decorre dos fundamentos de que partiu.

4.11. Em suma, a audiência unitária não se conforma com a estrutura positivada na Lei nº 8.112/90. Ademais, não acrescenta nenhuma vantagem evidente às persecuções administrativas. O silêncio da Lei nº 8.112/90 e da Lei nº 9.784/99 é eloquente. O legislador nada disse acerca da audiência unitária, porque se afigura despidendo fazê-lo. As normas de instrução têm destinatários distintos. A Lei nº 8.112/90 colima a organização dos trabalhos da comissão; o CPC, do juiz. As funções das duas figuras não se equiparam nas respectivas relações processuais. O art. 15 do CPC não é aplicável à hipótese em tela.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, recomendo comunicar a COAP acerca do entendimento aqui manifestado para orientação à unidade consulente e a COPIS para divulgação da presente nota para as unidades integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

5.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO VICTOR IOSCA VIERO**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 08/08/2022, às 20:00, 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 2459739 e o código CRC DDEE9A67

Referência: Processo nº 00190.108289/2020-76

SEI nº 2459739