

COLEÇÃO SER PAULISTA

MANUAL DE APURAÇÃO PRELIMINAR

**ATUALIZADO COM OS
DECRETOS NOS. 69.122/2024
E 69.588/2025**

**CONTROLADORIA GERAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



COLEÇÃO **SER** PAULISTA
Vol II

Manual de Apuração Preliminar

Atualizado de acordo com o Decreto n. 69.122, de 2024 e
Decreto n. 69.588, de 2025

Controladoria Geral do Estado de São Paulo
Governo do Estado de São Paulo

Wagner de Campos Rosario

Controlador Geral do Estado

Roberto Cesar de Oliveira Viegas

Controlador Geral do Estado Adjunto

Daniel da Silva Lima

Subsecretário de Gestão Corporativa

Marcos Lindenmayer

Corregedor Geral do Estado

Valmir Gomes Dias

Ouvidor Geral do Estado

José Marcelo Castro de Carvalho

Auditor Geral do Estado

Breno Barbosa Cerqueira Alves

Subsecretário de Integridade Pública e Privada do Estado

Márcio Denys Pessanha Gonçalves

Subsecretário de Combate à Corrupção

Coordenação e supervisão:

Marcos Lindenmayer

Colaboraram neste volume:

Adriana Damiani Correia Campos Vaz Guimarães, Alexandre Anacleto da Silva, Alexandre Guerrero, Alexandre Lucas Veltroni, Ana Lucia de Paula Cintra, Augusto Jun Tanaka, Cristiane Maria Marques Cardoso, Daniele Maria Fazzio Fernandes Pedroza, Donizete Dias dos Santos, Giovana Apuzzo Zappala, Joelma Juliana Araujo de Melo, Julio Cesar Aguera de Oliveira, Julio César Campos Ferreira, Karin Andrade Zeppellini, Luciana Neves Carvalho, Marcelo Bueno de Queiroz, Marcos Lindenmayer, Maria Fernanda Segantin Prestupa, Maria Helena Barbieri Maganini, Marina Monteiro Gonçalves, Marina Perito Berti, Natália Nicodemus Orico, Patricia Guerra, Paula Julieta Jorge de Oliveira, Paulo Jesus de Miranda, Rafael Vidi, Renata Helena Passini, Renato da Cruz, Roberta Inocência, Ricardo Nogueira Damasceno, Saulo Alves Freitas.

COLEÇÃO **SER** PAULISTA
Vol II

Manual de Apuração Preliminar

Atualizado de acordo com o Decreto n. 69.122, de 2024 e
Decreto n. 69.588, de 2025

São Paulo
2025



Introdução

Este manual compõe o segundo volume da Coleção Ser Paulista, que reúne conjunto de Guias e Manuais que buscam desenvolver um ferramental teórico, técnico e prático para a melhoria das capacidades de prevenção, detecção e sanção de condutas antiéticas ou ilícitas no âmbito da administração pública paulista.

Neste volume, exploraremos os fundamentos jurídicos e técnicos da apuração administrativa de irregularidades, que, no âmbito estadual, denominamos como “apuração preliminar”. A fim de consolidar balizas seguras para a construção das orientações definidas neste trabalho, levaram-se em conta análises da legislação federal e estadual aplicada à matéria, pareceres jurídicos e a jurisprudência mais recente. A este arcabouço jurídico-normativo somou-se a metodologia científica aplicada às ciências sociais como espinha dorsal da modelagem dos instrumentos utilizados para a execução das investigações, complementada pelas técnicas e metodologias próprias da atividade de investigação de irregularidades. O resultado deste esforço é o presente manual, que se propõe a contribuir para o aumento da segurança jurídica de gestores e administrados, permitindo a realização de apurações cada vez mais objetivas, tempestivas e eficientes.

A Coleção Ser Paulista reúne os esforços de orientação da Controladoria Geral do Estado, como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Estadual, denominado Sistema de Ética e Responsabilização Paulista (SER Paulista). Por meio de materiais redigidos de forma clara e descomplicada, a coleção deverá percorrer os diversos eixos de aprendizado que compõem as atividades correcionais, oferecendo parâmetros de atuação para servidores e servidoras que queiram se aprofundar em temas como apuração e responsabilização administrativas.

Desejamos a todos uma boa leitura.



Sumário

I Definições e conceitos	11
1.1. Fundamentos da Apuração Preliminar	12
1.2. Características da Apuração Preliminar	12
1.3. Objetivos da Apuração Preliminar	13
1.4. Notícia de Irregularidade	14
1.4.1. Denúncias	15
1.4.1.1. Análise prévia da unidade de ouvidoria	16
1.4.1.2. Relacionamento com o Denunciante	16
1.4.1.3. Compromisso de proteção antirretaliação	17
1.4.2. Representações	18
1.4.2.1. Representação como dever funcional	18
1.4.2.2. Representação como expressão de atribuição legal ou dever de autoridade	19
1.4.3. Relatórios de Auditoria e de Inteligência	19
1.4.4. Inquérito Policial	20
1.4.5. Notícias veiculadas na mídia ou de conhecimento público	20
1.5. Juízo de admissibilidade	21
1.6. Responsabilidade disciplinar	22
1.6.1. Responsabilidade subjetiva do servidor e responsabilidade objetiva da pessoa jurídica	23
1.7. Procedimentos investigativos e Procedimentos acusatórios	24
1.8. Base legal da Apuração Preliminar	26
1.8.1. Estatuto do Servidor Público do Estado de São Paulo	26
1.8.2. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)	27
1.8.3. Lei Anticorrupção (LAC)	28
1.8.4. Outras legislações relevantes para a apuração preliminar	29
1.8.4.1. Constituição Federal (CF)	29
1.8.4.2. Lei do Processo Administrativo Estadual	29
1.8.4.3. Lei de Abuso de Autoridade	30
1.8.4.4. Lei de Improbidade Administrativa (LIA)	31
1.8.4.5. Código Penal (CP)	33
1.8.4.6. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)	34
1.8.4.7. Código de Processo Civil (CPC)	35
1.8.4.8. Código de Processo Penal (CPP)	36
1.8.4.9. Lei de Acesso à Informação (LAI)	36
1.8.4.10. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)	38
1.9. Competência para instauração de apurações preliminares	40
1.10. Competência para a condução de apurações preliminares	41
1.10.1. Diferenças entre Unidades de Apuração Preliminar e Unidades de Ouvidoria	41
1.10.2. Competência exclusiva da CGE	42
1.10.3. Impedimento, suspeições e conflito de interesses	43
II Análise Preliminar	47
2.1. Autoria e materialidade	47
2.2. Identificação dos vínculos com a Administração Pública	48
2.2.1. Vínculos mais frequentes de Pessoas Físicas	48
2.2.2. Vínculos mais frequentes de Pessoas Jurídicas	50
2.2.3. Análise de vínculos	51
2.2.3.1. Tipos de Vínculos e Fontes de Pesquisa	51
2.2.3.2. Organização dos Vínculos	52
2.2.3.3. O que a existência de determinados vínculos pode indicar?	52

2.3. Regime jurídico e tipicidade da conduta	53
2.4. Análise de suficiência das evidências juntadas à notícia de irregularidade.....	55
2.5. Fontes de pesquisa	56
2.5.1. Informações públicas e disponíveis e Bases de Dados.....	56
2.5.2. Solicitação de complementação à ouvidoria.....	57
2.5.3. Requisição de identidade do denunciante.....	57
2.5.4. Oitiva prévia à instauração.....	57
2.6. Possíveis resultados da Análise Preliminar.....	58
2.7. Vedação de instauração imediata de procedimento acusatório com base unicamente em denúncia anônima.....	59
2.8. Documentação da análise preliminar.....	59

III Apuração preliminar..... 61

3.1. Planejamento da apuração preliminar.....	62
3.1.1. Escopo da apuração preliminar.....	62
3.1.1.1. Premissas do escopo.....	63
3.1.2. Elaboração do Plano de Trabalho.....	63
3.1.2.1. Hipóteses de investigação.....	64
3.1.2.2. Metodologia de coleta e análise de dados.....	66
3.1.2.2.1. Tipos de dados.....	66
3.1.2.2.2. Métodos de coleta de dados.....	68
3.1.2.2.3 Reunindo os pontos.....	69
3.1.3. Medidas cautelares ou acautelatórias no curso da apuração preliminar.....	71
3.1.4. Designação de responsáveis pela condução.....	72
3.1.5. Competências do apurador.....	73
3.2. Execução da Apuração Preliminar.....	75
3.2.1. Instauração de Apuração Preliminar.....	75
3.2.2 Instrução da Apuração Preliminar.....	76
3.2.2.1. Pesquisa em Base de Dados.....	76
3.2.2.2. Requisição de Informações junto a Órgãos e Entidades.....	77
3.2.2.3. Oitivas.....	78
3.2.2.3.1. Definição de quem e quando ouvir.....	80
3.2.2.3.2 Planejamento e condução de uma oitiva.....	82
3.2.2.3.3 Convite e convocação.....	87
3.2.2.3.4 Oitivas presenciais e oitivas virtuais.....	88
3.2.2.3.5. Registro da oitiva.....	90
3.2.2.3.6. Oitiva de declarantes.....	91
3.2.2.3.7. Oitiva de vítimas.....	91
3.2.2.3.8. Oitiva de investigados.....	92
3.2.2.3.9. Oitiva de menores.....	92
3.2.2.4. Diligências presenciais.....	93
3.2.2.4.1. Planejamento de diligências presenciais.....	94
3.2.2.4.2. Execução de diligências presenciais.....	94
3.2.2.4.2.1. Observação discreta.....	95
3.2.2.4.2.2. Apreensão de documentos e objetos.....	96
3.2.2.4.2.2.1 Digitalização de provas físicas.....	97
3.2.2.4.2.3. Oitivas em campo.....	98
3.2.2.5. Requisição de perícias.....	98
3.2.2.6. Prova emprestada.....	99
3.2.2.7. Produção de Inteligência.....	101
3.2.2.8. Informações Fiscais, Bancárias e Patrimoniais.....	101
3.2.2.8.1. Coleta de Informações Fiscais.....	103
3.2.2.8.2. Coleta de Informações Bancárias.....	104
3.2.2.9. Provas Digitais.....	105
3.2.2.10. Cadeia de Custódia.....	107

3.3. Análise das evidências coletadas.....	109
3.3.1. Análise da suficiência e adequação das evidências.....	110
3.3.1.1. Atributos das evidências.....	110
3.3.1.2. Natureza das Evidências.....	110
3.3.2. Análise das evidências à luz das hipóteses e premissas identificadas.....	113
3.3.3. Interpretando os fatos.....	113
3.4. Tipificando as condutas e delimitando recomendações.....	114
3.4.1. Análise de prescrição ou excludente.....	114
3.4.1.1. Hipóteses de Suspensão e Interrupção da Prescrição.....	115
3.4.1.2. Excludentes de Punibilidade.....	116
3.4.2. Exame de consensualidade.....	116
3.4.3. Identificação dos procedimentos a serem recomendados.....	118
3.4.4. Matriz de Responsabilização.....	118
3.5. Consolidação do Relatório Conclusivo.....	119
3.5.1. Encaminhamento do Relatório Conclusivo	120

IV Solicitação de vista processual..... 121

ANEXOS 123

1. QUADRO RESUMO DOS DEVERES, PROIBIÇÕES E RESPONSABILIDADES FUNCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, BEM COMO CONDUTAS VEDADAS ÀS PESSOAS JURÍDICAS	125
2. MODELO DE RELATÓRIO DE ANÁLISE PRELIMINAR.....	138
3. MODELO DE PLANO DE TRABALHO.....	139
4. MODELO DE PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA FÍSICA.....	140
5. MODELO DE PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA JURÍDICA.....	141
6. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES.....	142
7. MODELOS DE OFÍCIO DE CONVITE DE TESTEMUNHAS.....	143
7.1. COMUNICAÇÃO DE CONVITE AO SUPERIOR PARA OITIVA PRESENCIAL.....	143
7.2. CONVITE PARA OITIVA PRESENCIAL.....	144
7.3. COMUNICAÇÃO DE CONVITE AO SUPERIOR PARA OITIVA VIRTUAL.....	145
7.4. CONVITE PARA OITIVA VIRTUAL.....	146
8. MODELOS DE OFÍCIO DE CONVOCAÇÃO DE TESTEMUNHAS.....	147
8.1. COMUNICAÇÃO DE CONVOCAÇÃO AO SUPERIOR PARA OITIVA PRESENCIAL.....	147
8.2. CONVOCAÇÃO PARA OITIVA PRESENCIAL.....	148
8.3. COMUNICAÇÃO DE CONVOCAÇÃO AO SUPERIOR PARA OITIVA VIRTUAL.....	149
8.4. CONVOCAÇÃO PARA OITIVA VIRTUAL.....	150
9. MODELO DE TERMO DE DEPOIMENTO.....	151
10. MODELO DE OFÍCIO DE APRESENTAÇÃO EM DILIGÊNCIA.....	152
11. MODELO DE RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA.....	153
12. MODELO DE TERMO DE APREENSÃO	154
13. MODELO DE RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE MATERIAL APREENDIDO	155
14. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE COMPARTILHAMENTO DE PROVAS.....	156
15. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS À RECEITA FEDERAL DO BRASIL.....	157
16. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE QUEBRA DE SIGILO.....	158
17. MODELO DE INFORMAÇÃO DE EXAME DE CONSENSUALIDADE.....	159
18. MODELO DE RELATÓRIO CONCLUSIVO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PES-SOA FÍSICA.....	160
19. MODELO DE RELATÓRIO CONCLUSIVO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA JURÍDICA.....	162



Definições e conceitos

Ao receber uma notícia de irregularidade, ou quando constatada uma possível infração administrativa no serviço público, a Administração deve recorrer a mecanismos que garantam uma apuração ágil e eficiente, com o objetivo de apurar a materialidade e a autoria das infrações, caso estas ainda não estejam devidamente caracterizadas.

A este procedimento investigativo dá-se o nome, no Estado de São Paulo, de “apuração preliminar”. A apuração preliminar é originalmente prevista no artigo 265 da Lei Estadual nº 10.261, de 28 de outubro de 1968 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, se aplicando, no que couber, aos procedimentos investigativos destinados à apuração da conduta de agentes públicos com distintos vínculos, como os celetistas.

Artigo 265 - A autoridade realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou definida autoria.

[...]

Este procedimento foi regulamentado por meio do Decreto nº 69.122, de 2024, o qual considera que apuração preliminar é um “procedimento preparatório, de natureza investigativa, que objetiva a coleta de indícios de autoria e materialidade de ato ou fato que acarrete sanção administrativa disciplinar”, nos termos do inciso I do artigo 2º.

A apuração preliminar não se esgota na investigação de condutas praticadas por pessoas físicas. De forma semelhante ao tratado no Decreto nº 69.122, de 2024, o Decreto nº 69.588, de 9 de junho de 2025, que disciplina a aplicação da Lei federal nº 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), dispõe que, diante de notícia de possível ocorrência de ato lesivo cometido por pessoas jurídicas em face da Administração Pública estadual, a autoridade competente para instauração do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR poderá providenciar a abertura de apuração preliminar, se não houver elementos suficientes para a caracterização da infração ou de sua autoria, nos termos do inciso II do art. 8º, transcrito abaixo:

Artigo 8º - Recebida a notícia de irregularidade, caberá às unidades de apuração preliminar ou unidades de corregedoria realizar análise preliminar das informações apresentadas e recomendar à autoridade competente:

[...]

II - a instauração de apuração preliminar, em razão da insuficiência de informações e possibilidade de obtenção dos elementos mínimos de autoria e materialidade da infração, por meio de procedimentos investigativos;

1.1. Fundamentos da Apuração Preliminar

Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, impõem aos agentes públicos uma atuação alinhada aos padrões legais e éticos que devem nortear todas as atividades administrativas. Assim, eventuais desvios exigem apuração obrigatória por parte da Administração, com o propósito de preservar a integridade desses princípios constitucionais.

O dever de investigar possíveis irregularidades decorre do poder hierárquico da Administração, que lhe confere o poder-dever de elucidar os fatos ilícitos ocorridos em sua esfera de atuação e responsabilizar os agentes públicos infratores.

Não por outra razão, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo consignou expressamente a obrigatoriedade na apuração de irregularidade praticada por servidor:

Artigo 264 – A autoridade que, por qualquer meio, tiver conhecimento de irregularidade praticada por servidor é obrigada a adotar providências visando à sua imediata apuração, sem prejuízo das medidas urgentes que o caso exigir.

1.2. Características da Apuração Preliminar

A apuração preliminar é um procedimento administrativo que possui características específicas, como sua natureza inquisitorial e investigativa. Trata-se de uma providência preliminar voltada à coleta de informações e evidências que possam elucidar os fatos e assim tornar mais assertiva a instauração de um procedimento de natureza sancionatória. Frequentemente, é comparada ao inquérito policial, pois serve como etapa preparatória que pode anteceder um procedimento de caráter sancionatório.

Nesse contexto, por não acarretar a responsabilização imediata do agente público, mas apenas reunir informações que poderão levar à instauração de um processo disciplinar, a apuração preliminar não está submetida às regras de ampla defesa e contraditório.

Em que pese o agente público esteja obrigado a adotar as medidas necessárias à apuração da irregularidade de que tome ciência, a instauração de uma apuração preliminar nem sempre será obrigatória, visto que ela se reveste da característica de dever instrumental, a ser observado na exata medida em que sirva ao cumprimento do dever principal, que é o de responsabilizar. Assim, se a autoridade administrativa, ao tomar conhecimento de uma irregularidade no âmbito da repartição em que atua, já dispuser de elementos e evidências suficientes para caracterização da materialidade e da autoria do ilícito funcional, deverá imediatamente instaurar o processo disciplinar sancionatório contra o servidor faltoso. Neste caso, a realização de uma apuração prévia é desnecessária, pois as informações que ela visaria a obter já são conhecidas pela Administração.

É importante destacar que não há incompatibilidade entre a natureza instrumental da apuração preliminar e a obrigatoriedade de a Administração apurar irregularidades. Trata-se de situações distintas. O poder-dever estatal de investigar irregularidades e responsabilizar o agente faltoso está presente sempre que a Administração decide instau-

rar um procedimento para apurar os fatos, seja por meio de uma apuração preliminar ou de um processo disciplinar.

Quando já existem elementos suficientes para iniciar diretamente o processo disciplinar, a apuração preliminar torna-se dispensável, pois seu objetivo já foi alcançado de forma antecipada.

1.3. Objetivos da Apuração Preliminar

Por meio da apuração preliminar, a administração pública almeja verificar a existência de irregularidades que tenham ou possam ter alguma repercussão administrativa, civil ou penal. A necessidade de apurar tais condutas deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público. Com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, o princípio da indisponibilidade do interesse público estabelece que a administração pública não pode dispor livremente dos interesses coletivos, pois atua como gestora de bens e direitos que pertencem à sociedade. Isso significa que os agentes públicos não podem renunciar, transferir ou negociar tais interesses em benefício próprio ou de terceiros, devendo sempre agir conforme a lei e em prol do bem comum.

Deste princípio decorrem dois deveres definidos no Estatuto do Funcionário Público do Estado de São Paulo, um imposto aos servidores em geral e outro imposto às autoridades. O primeiro é o dever de reportar irregularidades que porventura se tenha conhecimento em razão do cargo (art. 241, V); já o segundo é o dever de apurar a irregularidade (art. 264). Este dever de apurar visa a coletar evidências que permitam o conhecimento da chamada verdade material.

No Direito Administrativo, o conceito de verdade real (ou material) refere-se ao princípio segundo o qual a Administração Pública deve buscar a realidade dos fatos ao tomar decisões, sem se limitar apenas às alegações e provas apresentadas pelas partes interessadas.

Da busca pela verdade material decorre a necessidade de a Administração utilizar-se de todos os meios legais disponíveis, podendo produzir provas de ofício e conduzir investigações para esclarecer a realidade. Diferente do processo judicial, onde se aplica a verdade formal (limitada às provas e argumentos apresentados pelas partes), no Direito Administrativo a busca pela verdade material permite maior flexibilidade e aprofundamento, mostrando-se essencial em processos como sindicâncias, processos disciplinares e ações fiscais, e garantindo que as decisões sejam tomadas com base na realidade e não apenas em formalidades processuais.

Tendo em conta a busca da verdade material, ou real, nesta fase são coletadas informações, indícios e provas de autoria e materialidade, com o objetivo de: (i) instruir o expediente em análise; (ii) viabilizar o juízo de admissibilidade, e (iii) permitir à autoridade competente concluir sobre as medidas aplicáveis ao caso.

A apuração preliminar terá a sua finalidade atingida quando dela resultarem informações úteis, que possibilitem à autoridade competente decidir, fundamentada e motivadamente, sobre o que fazer quando uma notícia de irregularidade chega ao seu conhecimento: se ela deverá ser arquivada por ausência de elementos, se ela ensejará

a instauração de procedimento sancionatório ou se ela permitirá a utilização de instrumentos de resolução consensual de conflitos.

1.4. Notícia de irregularidade

Como se percebe, a apuração preliminar começa com uma notícia de irregularidade. Segundo o Decreto nº 69.122, de 2024, notícia de irregularidade é a informação de qualquer natureza, identificada ou anônima, relativa à ocorrência de crimes e ilícitos administrativos, conforme se depreende do art. 2º, II deste normativo:

Artigo 2º - Para os fins deste decreto, consideram-se:

[...]

II - notícia de irregularidade: informação de qualquer natureza, identificada ou anônima, relativa à ocorrência de crimes contra a administração pública estadual, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse e patrimônio públicos, incluídas as representações formuladas por outros órgãos, entidades e Poderes;

[...]

Notícias de irregularidade costumam se apresentar na forma de denúncias ou representações.

A denúncia, recebida por ouvidorias e formuladas por usuários de serviços públicos ou servidores, é regida pelas Leis federais nos. 13.460, de 2017, e 13.608, de 2018. Já as representações constituem quaisquer notícias de irregularidade recebidas por agente, instituição ou autoridade no exercício de suas competências. Assim, ao apresentar uma notícia de irregularidade diretamente ao órgão de apuração, um Tribunal de Contas, um Ministério Público, ou mesmo um servidor público do órgão, realizará uma representação, que será tratada como as demais notícias de irregularidade, salvo se a Lei dispuser de forma diferente.

Quadro 1 - Notícias de irregularidade

Denúncia	Relato de irregularidade realizado por qualquer pessoa física ou jurídica, recepcionada por canais de ouvidoria, nos termos das Leis nos. 13.460, de 2017, e 13608, de 2018.
Representação	Relato de irregularidade realizado por agente público com competência ou dever de apresentar referido relato às autoridades competentes para a sua apuração, podendo decorrer tanto de prerrogativa de cargo ou de órgão quanto de dever funcional.

Relato de irregularidade realizado por agente público com competência ou dever de apresentar referido relato às autoridades competentes para a sua apuração, podendo decorrer tanto de prerrogativa de cargo ou de órgão quanto de dever funcional.

1.4.1. Denúncias

A denúncia recebida por meio da unidade de ouvidoria apresenta peculiaridades que necessitam ser observadas:

- a) Pseudonimização: em vista da necessidade de proteção da identidade do denunciante, as ouvidorias são obrigadas a retirar do relato que é encaminhado à área de apuração todos os elementos de informação que possam permitir a identificação de quem realizou uma denúncia. Caso a identidade do denunciante seja fundamental e imprescindível para a apuração, a unidade de apuração deverá justificar a solicitação de acesso à íntegra do relato diretamente à unidade de ouvidoria;
- b) Prazo de resposta: segundo o Decreto nº 68.156, de 2023, uma vez encaminhada a manifestação à unidade de apuração, a ouvidoria tem o prazo de 30 dias, contado da data de seu recebimento, prorrogável por igual período mediante justificativa expressa, para responder ao denunciante acerca das providências adotadas. Esta comunicação é denominada “Resposta conclusiva”, e em geral se resume a informar sobre o encaminhamento ou não à área de apuração;
- c) Anonimidade: como as ouvidorias podem receber e encaminhar denúncias anônimas, não raro a unidade de apuração se deparará com informações sem autoria. Nesses casos, a instauração da apuração preliminar será sempre necessária quando estiverem presentes elementos de autoria e materialidade, mesmo que, à primeira vista, sejam suficientes para a propositura de um procedimento sancionatório;
- d) Resolutividade: após a conclusão do procedimento de apuração preliminar, a ouvidoria deverá ser comunicada, a fim de que, caso seja necessário, informe ao denunciante dos resultados da denúncia recebida. Este tipo de comunicação é denominado “Resposta Resolutiva”.

Quadro 2 - Denúncia anônima e denúncia pseudonimizada

Ao se deparar com uma notícia de irregularidade do tipo denúncia em que não existam elementos de identificação do denunciante, você provavelmente estará diante ou de uma denúncia anônima ou de uma denúncia pseudonimizada. A diferença entre um e outro tipo de denúncia tem importantes repercussões.

A denúncia anônima é aquela realizada sem que haja qualquer evidência de quem foi seu autor. Sistemas informatizados que recebem denúncias anônimas, por exemplo, sequer coletam informações sobre endereço IP, perfil de usuário e log de acesso. Não há, portanto, como rastrear a sua autoria.

Já a denúncia pseudonimizada é a denúncia identificada que passou por um tratamento a fim de que se expurgassem de seu conteúdo todos os elementos de identificação que pudessem associá-la ao seu autor. Ocorre que esta operação pode ser revertida, pois as

informações relacionadas à identidade do denunciante são mantidas em conjunto de dados apartado, que pode ser novamente associado à informação.

Disso decorre, por exemplo, que é possível solicitar à ouvidoria que informe os dados de identificação do denunciante autor de uma denúncia pseudonimizada; mas é impossível exigir o mesmo em face de uma denúncia anônima.

Também desta distinção decorre, como se verá, a obrigatoriedade de instauração de apuração preliminar em face de denúncias anônimas, o que não se estende às denúncias pseudonimizadas.

1.4.1.1. Análise prévia da unidade de ouvidoria

Como dito anteriormente, o tratamento da denúncia por parte da Ouvidoria não se confunde com a realização da sua apuração, já que a segregação das funções de recepção de denúncias é medida fundamental para tratamento de riscos de integridade no processo de detecção e sanção de irregularidades e ilícitos nos termos dos padrões internacionais (UNODC, 2015; ISO 37002, 2021).

Cabe à Ouvidoria realizar a análise prévia, coletando a maior quantidade possível de informações para, inicialmente, formar juízo quanto à aptidão da denúncia para apuração. Dessa forma, caso a denúncia seja considerada apta, será encaminhada para área técnica de apuração com mais elementos de materialidade.

A análise prévia tem como objetivo avaliar a existência de requisitos que amparem a apuração da denúncia pelo órgão ou entidade. Esses requisitos – autoria, materialidade, competência, compreensão – podem se apresentar em conjunto ou separados. Para tanto, pesquisas deverão ser realizadas nos sistemas internos do órgão ou entidade para identificar indícios de veracidade do fato denunciado. Dependendo do caso, a Ouvidoria poderá ainda solicitar maiores informações ao denunciante.

É importante salientar que a manifestação da Ouvidoria acerca da aptidão da denúncia em sede de análise prévia não vincula a decisão da unidade encarregada de sua apuração, a qual poderá discordar fundamentadamente do parecer oriundo daquele órgão de recebimento de denúncias. Ou seja, a análise da ouvidoria que eventualmente conclua pela existência de autoria, materialidade e demais critérios para a habilitação da denúncia não obriga a unidade de apuração a instaurar uma apuração preliminar.

1.4.1.2. Relacionamento com o Denunciante

A relação entre a Administração e o denunciante é regida, principalmente, por meio das Leis nos. 13.460, de 2017, e 13.608, de 2018, bem como das regulamentações destes normativos. A primeira, denominada Lei de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos (LPDUSP), regulamenta o § 3º do art. 37 da Constituição Federal:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Aqui, o termo representação deve ser compreendido como uma expressão do direito

de petição a que se refere o inciso XXXIV do art. 5º da Constituição Federal, e não como o “dever de representar” do qual trataremos a seguir. Ao dispor sobre a defesa dos usuários de serviços públicos, a LDUSP incumbiu às ouvidorias públicas o recebimento de manifestações, dentre elas compreendidas as denúncias. Denúncia, segundo o Decreto nº 68.157, de 2023, é o relato que descreve a prática de irregularidades ou ilícitos administrativos, ou de ações ou omissões lesivas à Administração Pública.

A LDUSP deixa evidente a competência da ouvidoria para servir de canal de relacionamento entre o denunciante, isto é, o usuário que realize a denúncia, e a Administração, e estabelece uma série de obrigações relacionadas ao tratamento e à resposta a esta espécie de demanda.

É importante recordar que, para efeitos da LDUSP, “usuário” é qualquer pessoa que utilize efetiva ou potencialmente, direta ou indiretamente, um serviço público. Ou seja, a condição de denunciante derivada da condição de usuário não encontra limites, por exemplo, no uso efetivo ou direto de um determinado serviço público.

Se a LDUSP trouxe mecanismos para a organização da relação entre denunciante e Estado, a Lei nº 13.608, de 2018, também conhecida como Lei de Defesa dos Denunciantes (LDD), trouxe garantias e incentivos, as quais compreendem a proteção à identidade e a proteção contra atos de retaliação ao denunciante, tais como proteções processuais, laborais e à vida.

É no âmbito deste microsistema jurídico de proteção a denunciantes que o Decreto nº 68.157, de 2023, estabeleceu como regra o procedimento de pseudonimização da denúncia antes de seu envio à área apuratória. Tal procedimento visa a reduzir os riscos de vazamento da identidade do denunciante, restringindo o acesso a esta informação apenas à ouvidoria ou à área de apuração, em casos excepcionais.

Estes casos excepcionais precisam ser arguidos pela unidade de apuração a fim de que esta tenha acesso à identificação do denunciante, e precisam estar relacionados à finalidade precípua do processo apuratório. Assim, quando um denunciante é a vítima de um caso de assédio sexual, não há como iniciar uma apuração sem que se tenha conhecimento acerca de sua identidade: a identidade do denunciante compõe elemento essencial da própria materialidade da conduta. Em outras circunstâncias, a área de apuração pode verificar, pelo teor da denúncia, que o denunciante teria acesso a mais informações que poderiam ser compartilhadas, e que teria disposição para fazê-lo. Neste caso, para que se viabilize a comunicação direta com este, também seria possível realizar o pedido de acesso às informações relacionadas à sua identidade.

Em todos os casos, é importante sempre ter uma especial cautela: o denunciante não é “parte” no processo. Isso significa que ele jamais terá direito de acesso ao processo de apuração preliminar – o que poderia ser facultado ao investigado por força da Lei de Abuso de Autoridade, por exemplo.

1.4.1.3. Compromisso de proteção antirretaliação

Um dos instrumentos mais relevantes de proteção a denunciantes que colaborem com uma apuração preliminar é o chamado compromisso de proteção antirretaliação, criado pelo Decreto nº 68.157, de 2023. Com natureza negocial, o compromisso tem como objeto o estabelecimento de medidas de proteção ao denunciante, com vistas ao incremento da capacidade investigativa para detecção de irregularidades ou ilícitos administrativos e de ações ou omissões lesivas à administração pública estadual. Trata-se de medida protetiva de natureza preventiva, mediante a qual a

Administração lança mão, de imediato, de ações para prevenir a prática de retaliação contra o denunciante, em troca de informações úteis à apuração.

A solicitação de celebração de compromisso de proteção antirretaliação poderá ser realizada por pessoa física ou jurídica (neste caso por meio de seus representantes), e será sempre endereçada ao Corregedor Geral do Estado da Controladoria Geral do Estado – órgão com competência exclusiva para celebrar tal instrumento.

Em que pese a celebração seja de competência exclusiva da CGE, qualquer investigador, ao se deparar com situação em que o denunciante que possa oferecer maior colaboração apresente risco evidente de sofrer retaliação, pode propor a formalização da solicitação. Em qualquer dos casos, o meio adequado para o encaminhamento do pedido será por intermédio da Ouvidoria Geral do Estado, que o encaminhará à análise da Corregedoria Geral do Estado.

É importante ressaltar que a celebração do compromisso não se dará quando presentes uma ou mais das seguintes hipóteses: houver o denunciante participado no ato denunciado; não for identificada capacidade para cooperação e colaboração na obtenção de esclarecimentos e informações complementares necessárias à apuração; os fatos reportados não tenham materialidade ou as informações apresentadas já sejam de conhecimento do órgão correccional; ou não for identificado risco real de retaliação tratável por meio das medidas antirretaliação existentes.

Dentre as garantias oferecidas pelo compromisso, encontram-se a alteração de lotação, sem prejuízo remuneratório; a manutenção de vínculo contratual com a administração pública estadual; e a apresentação de pedido de inclusão no Programa Estadual de Proteção a Vítimas e Testemunhas - PROVITA/SP, instituído pelo Decreto nº 44.214, de 1999.

Uma vez firmado o compromisso, fica o denunciante obrigado a cumprir os seus termos, sob pena de que ele venha a ser rescindido pela Administração.

1.4.2. Representações

1.4.2.1. Representação como dever funcional

O dever funcional de representar ilegalidades é um princípio essencial da administração pública, que visa a assegurar a legalidade, a moralidade e a eficiência no serviço público. No Estado de São Paulo, esse dever está previsto no Estatuto dos Funcionários Públicos, que estabelece a obrigação dos servidores de comunicar irregularidades das quais tenham conhecimento no exercício de suas funções.

O artigo 241, inciso VI, do Estatuto dispõe que é dever do funcionário público “levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo”.

O dever de representação se aplica a qualquer irregularidade detectada no âmbito da administração pública, como desvio de recursos públicos, fraudes, nepotismo ou corrupção, e implica na formalização da representação por meio de relatórios, ofícios ou comunicação direta a superiores hierárquicos ou unidades apuratórias (especialmente quando os superiores hierárquicos estejam envolvidos no fato relatado).

É importante ressaltar que, à vista do que dispõe o Decreto nº 68.157, de 2023, o servidor que optar pela utilização do canal de ouvidoria para representar cumpriria com o dever de representação. Esta possibilidade de adoção de meio alternativo de representação é de fundamental importância, visto que o não cumprimento do

dever pode ensejar responsabilização tanto administrativa (a qual, a depender da gravidade do fato, poderia ser tipificada como omissão dolosa, nos termos do art. 251 do Estatuto, sujeitando o servidor a demissão) quanto civil (dano ao erário) e penal (prevaricação).

1.4.2.2. Representação como expressão de atribuição legal ou dever de autoridade

A representação de irregularidades não é apenas um dever dos servidores públicos em geral, mas também uma obrigação legal imposta a autoridades e órgãos de controle, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Corregedorias. Essa obrigação decorre da necessidade de garantir a probidade administrativa, a moralidade pública e a legalidade na gestão dos recursos públicos.

Diferentemente dos servidores públicos em geral, cuja obrigação de representar ilegalidades decorre do dever funcional, no caso de autoridades e órgãos de controle essa obrigação é derivada da própria competência legal ou constitucional do cargo ou instituição.

Assim, a autoridade ou órgão de controle que tem conhecimento de uma ilegalidade não pode se omitir, pois sua atuação é regida pelo princípio do poder-dever. Esse princípio significa que, uma vez que a lei atribui a uma autoridade ou órgão a competência para fiscalizar e adotar providências diante de irregularidades, o exercício dessa competência não é facultativo, mas obrigatório. Em tal cenário, a omissão da autoridade pode gerar responsabilização por improbidade administrativa, crime de responsabilidade ou conivência com a irregularidade.

1.4.3. Relatórios de Auditoria e de Inteligência

O Relatório de Auditoria consiste em um documento técnico, por intermédio do qual a Auditoria Interna comunica quais os critérios e normas que orientaram a realização dos trabalhos e os resultados obtidos, a partir da aplicação dos procedimentos de auditoria (específicos para cada tipo de objeto), assim como quais as medidas que devem ser adotadas para solucionar as situações indesejáveis encontradas. Estas situações são os chamados achados de auditoria, que constituem o resultado da comparação entre o critério previamente estabelecido – embasado, por exemplo, em normas aplicáveis para determinado processo – e a condição que é averiguada no caso concreto. Podem, portanto, indicar conformidade ou desconformidade em relação ao critério. Não por outra razão, os relatórios de auditoria são importantes insumos para a instauração de apurações preliminares.

Sendo o Relatório de Auditoria um documento de natureza técnica e formal, com robusto conjunto de evidências, ele se mostra como importante insumo para a instauração de uma apuração preliminar que vise a lançar um olhar disciplinar sobre os achados que veicula, podendo ser juntado em sua integralidade ao processo de apuração, com o aproveitamento das evidências já produzidas. Nestes casos, muitas vezes a apuração se restringirá a verificar se as evidências já juntadas dão conta de explicar a autoria e a materialidade da conduta, de modo a permitir a instauração de procedimento acusatório ou consensual, quando for o caso.

Documentos de inteligência, por outro lado, buscam reunir, analisar e apresentar informações relevantes para apoiar decisões estratégicas, tais como a instauração de uma apuração. Estes documentos são marcados por uma metodologia própria, característica dos parâmetros da prática de Inteligência no Brasil e no mundo e sempre visam buscar elementos relevantes para a tomada de decisão. Em função de ser uma prática relacionada à análise de profissionais da área, os relatórios de Inteligência não

devem ser juntados aos autos, servindo como orientação para eventuais decisões na condução ou conclusão do procedimento.

1.4.4. Inquérito Policial

O inquérito policial é um procedimento administrativo preliminar regido pelos artigos 4º a 23 do CPP, conduzido pela Polícia Civil (nos crimes estaduais) ou pela Polícia Federal (nos crimes federais), com o objetivo de reunir indícios de autoria e materialidade de uma infração penal. Ele não é um processo judicial, mas sim uma fase investigativa que subsidia o Ministério Público na decisão de oferecer ou não a denúncia contra o investigado.

A depender da situação, uma infração penal pode ter uma repercussão administrativa, veja-se, como exemplo, os crimes contra a administração pública, ou, ainda, crimes cometidos contra outros bens jurídicos tutelados pela Lei Penal e que atraem a sanção administrativa quando praticados por agente público. É justamente isso que reconhece o art. 257 da Lei nº 10.261, de 1968:

Artigo 257 - Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço público ao funcionário que:

[...]

II - praticar ato definido como crime contra a administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional; (NR)

[...]

XI - praticar ato definido como crime hediondo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e terrorismo; (NR)

XII - praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores; (NR)

Assim, uma vez instaurado um inquérito policial para averiguar um possível crime praticado por funcionário público ou contra a administração pública, as informações por ele coletadas passam a ser de interesse da Administração, na medida em que delas necessitará para dar prosseguimento às repercussões administrativas da conduta.

Em tais circunstâncias, a autoridade responsável pela apuração administrativa poderá solicitar o compartilhamento de relatórios e evidências juntadas no inquérito policial, observada a necessária autorização judicial para o acesso às informações protegidas por sigilo legal.

Em vista do instrumental empregado em um inquérito policial, não raro a apuração preliminar se torna desnecessária, servindo muitas vezes apenas como meio para coletar as informações porventura faltantes para a caracterização da irregularidade administrativa que não seja foco do inquérito.

1.4.5. Notícias veiculadas na mídia ou de conhecimento público

Muitas vezes, cidadãos deixam de denunciar aos canais oficiais, e servidores esquecem do seu dever de representar. Esta situação, causada tanto pelo desconhecimento dos meios, como também pela desconfiança nos mecanismos sancionatórios, pode levar a que a Administração tome conhecimento de alguma irregularidade por outras formas – muitas vezes em uma manchete de jornal. A apuração jornalística, portanto, passa a ser uma importante fonte de informações, podendo servir assim como uma notícia de irregularidade.

Nestes casos, tais informações necessitam ser comunicadas a fim de que um procedimento investigativo administrativo possa ter lugar. A forma de fazê-lo é transformando-a em representação da autoridade responsável pela instauração do procedimento.

1.5. Juízo de admissibilidade

O ato que indica se uma notícia de irregularidade tem os elementos necessários para que o Estado instaure um procedimento de natureza sancionatória em face de um agente público é chamado de juízo de admissibilidade. O inciso IV do artigo 2º do Decreto nº 69.122, de 2024, define o Juízo de Admissibilidade como o ato jurídico formal mediante o qual, em face de uma notícia de irregularidade, a autoridade competente decide pelo arquivamento, pela instauração de uma apuração preliminar, pela instauração de um procedimento acusatório ou pela propositura de termo de ajustamento de conduta.

Assim, se a notícia recebida for genérica ou não disser respeito a uma conduta vedada por lei ou regulamento, ou se não tiver os elementos mínimos para que se consiga estabelecer a sua autoria, esse juízo de admissibilidade pode ser realizado pela autoridade competente de imediato, optando-se pelo arquivamento da notícia.

Por outro lado, se a notícia contiver elementos para a identificação de autoria, bem como se referir a conduta vedada, a autoridade competente, ao realizar o juízo de admissibilidade, poderá optar por instaurar uma apuração preliminar, a fim de robustecer a notícia e trazer os elementos de convicção acerca do fato, ou instaurar um procedimento acusatório ou consensual, quando a notícia já contiver todas as informações e evidências para a responsabilização dos agentes. Se, finalizada a apuração preliminar, a autoridade considerar que não haveria evidências suficientes para um procedimento acusatório, ela poderá determinar o arquivamento da notícia.

Justamente por isso, o juízo de admissibilidade pode ocorrer tanto antes quanto depois da apuração preliminar, tendo sempre dois desfechos possíveis: arquivamento ou prosseguimento do processo (quer por meio da instauração de uma apuração preliminar, quer por meio da instauração de um procedimento acusatório, quer por meio da propositura de um procedimento consensual). Assim, do ponto de vista formal, o juízo de admissibilidade é a decisão da autoridade competente, normalmente exarada por meio de um Despacho, que: (i) determina o arquivamento da notícia de irregularidade, (ii) determina a abertura de apuração preliminar ou (iii) recomenda a abertura de processo acusatório ou de ajustamento da conduta.

Em caso de dúvida quanto à natureza da irregularidade, a autoridade competente deverá determinar a apuração dos fatos, ainda que sumariamente, em razão do princípio *in dubio, pro societate*. Diante de notícias de irregularidade vagas - desacompanhadas de mínimos elementos aptos a desencadear a persecução - como “farra de designações”, “corrupção generalizada”, “esquemas de rachadinha” entre outras, se a verificação, quando possível, demandar esforços correccionais desproporcionais, como auditorias, verificações *in loco* e análises aprofundadas, há de se ponderar sobre o arquivamento sumário da notícia de irregularidade, sem prejuízo de manifestação ulterior caso surjam elementos novos, sob o fundamento da ausência de elementos concretos de autoria e materialidade.

Em contrapartida, se a notícia de irregularidade for objetiva, concreta e verossímil, mas incompleta, recomenda-se o aprofundamento da apuração para coleta dos elementos indicativos da autoria e materialidade.

Cabe destacar que uma apuração preliminar conduzida adequadamente proporciona (i) economia para a administração ao prevenir instauração, desnecessária, de pro-

cedimento acusatório, (ii) proteção ao gestor contra a possibilidade de incorrer em um crime de abuso de autoridade e (iii) preservação da imagem dos acusados diante de descabido procedimento sancionatório instaurado contra si.

1.6. Responsabilidade Disciplinar

O servidor público que comete irregularidade no exercício das atribuições de seu cargo está sujeito à responsabilização civil, penal e administrativa, as quais podem dar-se cumulativamente, uma vez que uma mesma conduta pode configurar simultaneamente um ilícito penal, civil e administrativo. A responsabilização em cada uma destas esferas é apurada separadamente, sendo os dois primeiros casos decorrentes de condenação em processo judicial, ao passo que o último decorre de sanção em procedimento administrativo.

No caso do servidor público, a responsabilidade administrativa tem natureza disciplinar, e decorre, de uma parte, do Poder Disciplinar do Estado e, de outra, da inobservância das regras de condutas necessárias ao regular exercício do serviço público previstas em Lei. O Poder disciplinar, muitas vezes associado ao poder hierárquico, é aquele que cabe à administração pública para apurar infrações e aplicar penalidades às pessoas sujeitas à disciplina administrativa. Quanto às infrações, estas poderão se encontrar previstas em distintas normas. No âmbito do Estado de São Paulo, cuida-se do descumprimento de deveres ou cometimento de proibições previstas na Lei nº 10.261, de 1968, ou outras normas aplicáveis a agentes públicos de carreiras específicas, como Policiais Civis (Lei Complementar nº 207, de 1979) ou Policiais Penais (Lei Complementar nº 1.416, de 2024), por exemplo. É, portanto, condição para a responsabilidade disciplinar a existência de um regime disciplinar que estabeleça os deveres e as obrigações do agente público, bem como as sanções decorrentes do descumprimento desta norma.

A responsabilização disciplinar, como resultado do descumprimento de uma norma disciplinar, jamais prescindirá da existência de um procedimento em que se garanta a ampla defesa e o contraditório do indivíduo sujeito à sanção. Esta garantia é prevista constitucionalmente, nos termos do art. 5º, LV e art. 41, §1º, inciso II:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...]

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

[...]

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

[...]

Portanto, a responsabilização disciplinar é decorrência da aplicação do Poder Disciplinar, por meio de procedimento contraditório em que se garanta a ampla defesa, em face do cometimento, por agente público, de conduta antijurídica nos termos das leis que regem a sua relação com o Estado.

1.6.1. Responsabilidade subjetiva do servidor e responsabilidade objetiva da pessoa jurídica

O servidor público está sujeito à responsabilização de diversas naturezas, correspondentes às esferas do direito atingidas por sua conduta. Isso significa que, caso sua ação viole direitos tutelados por mais de um ramo do Direito, ele poderá ser processado e punido em outras esferas pertinentes, sejam elas civil, criminal ou administrativa.

Esta responsabilidade será sempre subjetiva, isto é, exigirá a comprovação do dolo ou culpa do servidor.

O dolo refere-se à intenção do agente ao cometer o ilícito. Representa o elemento subjetivo da conduta, ou seja, o vínculo entre a vontade do agente e a ação praticada. Um agente público age dolosamente quando atua com intenção deliberada de causar determinado resultado (dolo direto) ou assume conscientemente o risco de que ele ocorra (dolo eventual). Embora dolo e má-fé possam envolver a ciência da irregularidade da conduta, o dolo caracteriza-se pela intenção de praticar o ato ilícito, enquanto a má-fé distingue-se pelo descumprimento consciente do dever de lealdade e honestidade. A má-fé, portanto, viola a obrigação ética do servidor de agir com honestidade, probidade e respeito ao princípio da moralidade (art. 37 da Constituição Federal).

Agir com má-fé implica que o servidor público, consciente dos danos que pode causar ao Estado, age de forma desonesta e contrária aos princípios de boa-fé, probidade e moralidade que regem a Administração Pública.

Já a culpa decorre de condutas caracterizadas por imprudência, imperícia ou negligência, sem que o agente tenha desejado o resultado.

No Estado Democrático de Direito, é inadmissível penalizar um servidor público sem a devida comprovação de sua conduta, do nexo de causalidade, do resultado e do elemento subjetivo que caracteriza o ato (dolo ou culpa), além do enquadramento em uma infração disciplinar previamente definida (tipicidade).

Assim, não se pode punir um servidor apenas com base no cargo que ocupa, no setor em que trabalha ou na função que exerce. É imprescindível demonstrar a existência de dolo ou culpa em sua ação. Mesmo em casos em que o servidor tem o dever legal de agir para evitar um resultado ilícito (posição de garantidor), a comprovação do elemento subjetivo é essencial.

Por fim, para assegurar que a penalidade esteja fundamentada no dolo ou na culpa do servidor, o princípio da motivação exige a exposição clara e detalhada das razões que levaram à decisão. Isso inclui a análise do “animus” do servidor, determinando se ele agiu com dolo ou culpa.

Este raciocínio não se aplica à responsabilização de pessoas jurídicas, visto que a Lei Federal nº 12.846, de 2013, (Lei Anticorrupção – LAC) estabelece a sua responsabilidade objetiva. A responsabilidade objetiva implica que a pessoa jurídica pode ser sancionada independentemente da comprovação de intenção (dolo) ou negligência (culpa). Dessa forma, basta que a conduta, tipificada como ato ilícito, tenha sido cometida em seu interesse ou benefício, direto ou indireto. Não é necessário que o benefício se concretize, basta a possibilidade ou potencialidade de vantagem.

Essa análise não envolve aspectos subjetivos de quem praticou a conduta, devido à responsabilidade objetiva prevista na lei, bastando demonstrar a prática de ação ou

omissão ilícita tipificada e imputável à pessoa jurídica. Assim, o interesse ou benefício, ainda que presumido, pode ser inferido a partir de elementos externos, como a maneira de agir da pessoa jurídica e a finalidade demonstrada pelo ato lesivo.

O nexo de causalidade estabelece a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito. Ele conecta o ato praticado ao dano causado. Geralmente, não haverá nexo causal se for constatada:

- culpa exclusiva da vítima;
- culpa exclusiva de terceiro; ou
- caso fortuito ou força maior.

Esta regra comporta uma exceção relevante no caso de apurações preliminares que investiguem atos lesivos praticados por pessoas jurídicas de que trata a Lei Federal nº 12.846, de 2013. Neste caso, pode-se verificar nexo causal até quando diante de culpa exclusiva de terceiro. Isso ocorre quando um terceiro, contratado pela empresa, paga propina com fins de agilizar uma licença ambiental de interesse da pessoa jurídica, por exemplo. Neste caso, a responsabilização ocorrerá inclusive se não for identificado vínculo contratual da pessoa jurídica com o praticante de corrupção ativa, desde que haja indícios do vínculo entre ambos.

Assim, se o dano for causado exclusivamente pela vítima (Administração Pública), por terceiros, ou por eventos inevitáveis e imprevisíveis, não se configurará o nexo de causalidade, tampouco o ato lesivo.

O dano corresponde ao prejuízo, material ou imaterial, causado a determinado bem jurídico. O dano pode não ocasionar lesão direta ao erário, sendo suficiente, a título de exemplo, a violação de normas legais e de tratados anticorrupção ratificados pelo Brasil. É importante não confundir a conduta com os resultados ou efeitos gerados. Por exemplo, uma pessoa jurídica que apresenta notas fiscais falsas incorre em ato lesivo, ainda que os pagamentos decorrentes dessas notas não tenham sido efetivados.

1.7. Procedimentos investigativos e Procedimentos acusatórios

Como já referido, a apuração preliminar é um procedimento investigativo. Por meio dos processos investigativos, a administração pública almeja verificar a existência de irregularidades que tenham ou possam ter alguma repercussão infracional. Sua conclusão tem natureza opinativa, uma vez que aqueles que conduzem tais procedimentos investigativos não dispõem do poder decisório para determinar a instauração de procedimentos acusatórios.

É justamente neste sentido que se posiciona a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao afirmar:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL INATIVO. DIRETOR DE ESCOLA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD) EM DECORRÊNCIA DE SUPOSTAS INFRAÇÕES COMETIDAS ANTES DE SE APOSENTAR. Regularidade. Conquanto o parecer inicial da Comissão de Apuração tenha opinado pelo arquivamento da apuração preliminar de natureza investigativa, a Administração pode e deve promover o desarquivamento e instauração de procedimento administrativo disciplinar, e, se for o caso, aplicar a pena cabível, a fim de não incidir em crime de condescendência criminosa, tipificada no artigo 320 do Código Penal. Parecer da Comissão que possui caráter meramente opinativo, a teor do que

dispõe o § 3º do artigo 265 da Lei Estadual nº 10.261/68. [...] (AC 1016884-64.2019.8.26.0053, Rel. Souza Nery, 12ª Câmara de Direito Público – TJ/SP, 29/08/2019).

Tais características fazem com que a apuração preliminar, como procedimento investigativo, não esteja sujeita aos princípios do contraditório ou da ampla defesa. Este cenário, no entanto, se altera quando é instaurado um procedimento acusatório.

No âmbito dos processos acusatórios, que sucedem os processos investigativos, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa são aplicados com rigor. O acusado é chamado ao processo por meio de ato de citação, e a partir deste momento deve ter a oportunidade de conhecer as acusações que lhe são imputadas, ter acesso aos elementos de prova e poder contestá-las, além de produzir seus próprios elementos de prova e argumentos de defesa.

A inobservância da ampla defesa e do contraditório em um processo sancionatório pode levar à sua nulidade, de modo que qualquer sanção aplicada poderá ser considerada ilegítima e, conseqüentemente, anulada.

Se for constatada a violação destes princípios, a administração pública tem o dever de declarar a nulidade do processo. Em caso contrário, se acionado, o Poder Judiciário poderá declará-lo nulo, visto que se trata de uma garantia constitucional que impede a Administração de submeter indivíduos a sanções sem a estrita observância do devido processo legal administrativo, especialmente nas hipóteses de aplicação de qualquer tipo de sanção.

No âmbito do Estado de São Paulo, os procedimentos investigativos são denominados “Apuração Preliminar”; já os procedimentos acusatórios poderão ter ritos e definições próprios, a depender do regime jurídico a que estejam submetidos. Veja-se, no quadro 3, os diversos tipos de procedimentos existentes no âmbito estadual.

Em resumo, os procedimentos investigativos são denominados “Apuração Preliminar” no âmbito do Estado de São Paulo e apresentam as seguintes características (i) não são acusatórios, (ii) dispensam a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, (iii) não interrompem o prazo prescricional, (iv) são instrumentais e (v) são opinativos.

Quadro 3 – Procedimentos disciplinares no âmbito estadual

Procedimentos investigativos	Procedimentos acusatórios	
	Denominação	Quando é aplicado
Apuração Preliminar	Processo Administrativo Disciplinar (PAD)	Nos casos de servidores públicos estatutários, por cometimento de falta punível com demissão, demissão a bem do serviço público, destituição de cargo em comissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade.
	Sindicância	Nos casos de servidores públicos estatutários, por cometimento de falta punível com repreensão, suspensão ou multa.
	Processo Sancionatório Disciplinar (PSD)	Nos casos de empregados públicos celetistas.
	Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)	No caso de Pessoas Jurídicas, por infração da Lei Anticorrupção.

1.8. Base legal da Apuração Preliminar

No Estado de São Paulo, podemos encontrar agentes públicos estatutários efetivos e comissionados, temporários e empregados públicos, de forma que, conforme a relação jurídica que o agente possui com a administração pública estadual, serão diversas as legislações aplicáveis para a apuração preliminar.

1.8.1. Estatuto do Servidor Público do Estado de São Paulo

A Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, o Estatuto do Servidor Público do Estado de São Paulo, traz o regramento básico do Direito Administrativo disciplinar nos artigos 241 a 321.

Exceto no que colidirem com a legislação especial, as normas do Estatuto aplicam-se aos funcionários dos três Poderes do Estado e não se aplicam aos empregados das autarquias, entidades paraestatais e serviços públicos de natureza industrial, ressalvada a situação daqueles que, por lei anterior, já tenham a qualidade de servidor público. Esta distinção é importante pois impacta na forma como as normas são aplicadas ao caso concreto, definindo se terão aplicação direta, analógica ou supletiva.

A Lei disciplina a apuração preliminar em termos de competência, alcance e prazo, conforme disposto em seu art. 265:

Artigo 265 - A autoridade realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou definida autoria. (NR)

§ 1º - A apuração preliminar deverá ser concluída no prazo de 30 (trinta) dias. (NR)

§ 2º - Não concluída no prazo a apuração, a autoridade deverá imediatamente encaminhar ao Chefe de Gabinete relatório das diligências realizadas e definir o tempo necessário para o término dos trabalhos. (NR)

§ 3º - Ao concluir a apuração preliminar, a autoridade deverá opinar fundamentadamente pelo arquivamento ou pela instauração de sindicância ou de processo administrativo. (NR)

Da leitura deste dispositivo, extrai-se o prazo de 30 dias para a realização de uma apuração preliminar, o qual poderá ser prorrogado nas circunstâncias previstas no §2º. É interessante notar que a Lei não estabelece o prazo máximo para a sua conclusão, limitando-se à expressão “tempo necessário para o término dos trabalhos”. Deste comando extrai-se que a solicitação de dilação do prazo de conclusão de uma apuração preliminar está diretamente associada à capacidade de planejar adequadamente as ações necessárias à realização dos trabalhos, visto que de outra forma não seria possível precisar o tempo necessário para a sua conclusão. Como se verá mais à frente, tanto o planejamento da apuração quanto o procedimento de dilação de prazo aqui referidos são regulados pelo Decreto nº 69.122, de 2024, o qual estabelece o prazo máximo para a execução da apuração em 180 dias, conforme se depreende da leitura do art. 8º:

Artigo 8º - A apuração preliminar deverá ser concluída em 30 (trinta) dias contados a partir do dia subsequente à sua instauração, sendo admitida prorrogação.

§ 1º - A solicitação de prorrogação deverá ser motivada e instruída com relatório das diligências realizadas e com o plano de trabalho atualizado, indicando as ações a serem executadas, seus objetivos e prazos previstos para conclusão, sem prejuízo do dever de informar ao Chefe de Gabinete do respectivo órgão

ou entidade, nos termos do § 2º do artigo 265 da Lei n.º 10.261, de 28 de outubro de 1968.

§ 2º - A apuração preliminar não excederá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, salvo quando autorizada a adoção de prazo diverso pela autoridade máxima do órgão ou entidade em que esteja em curso.

Outro ponto importante a se ressaltar na leitura deste dispositivo é o papel do Chefe de Gabinete na prorrogação do prazo de apuração. Note-se que a Lei não lhe confere poder de decisão sobre a prorrogação, mas solicita que este seja informado acerca dos andamentos dos trabalhos. Trata-se, portanto, de um “ponto de controle”, a fim de verificar se não houve, nos 30 primeiros dias, omissão por parte daqueles que deveriam conduzir a apuração. A despeito deste dever de informar, a competência para a aprovação da dilação do prazo de uma apuração preliminar é a mesma da autoridade competente para a sua instauração.

Finalmente, também é importante ressaltar que o §3º do artigo 265, ao tratar dos desdobramentos de uma apuração preliminar, deixa de citar a propositura de Termo de Ajustamento de Conduta. Isto decorre do fato de o texto em comento remontar a alteração legislativa realizada por meio da Lei Complementar nº 942, de 2003, ao passo que o termo de Ajustamento de Conduta foi inserido na norma somente por meio da Lei Complementar nº 1.361, de 2021, dezoito anos depois. Assim, a autorização para a propositura do TAC como decorrência da apuração preliminar não deve ser buscada no art. 265, mas sim no art. 267-A:

Artigo 267-A - A autoridade competente para determinar a apuração de irregularidade e a instauração de sindicância ou processo administrativo e a responsável por sua condução ficam autorizados, mediante despacho fundamentado, a propor as práticas autocompositivas, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, bem como a suspensão condicional da sindicância, nos termos desta lei. (NR)

O Decreto nº 69.122, de 2024, regulamentando os artigos 265 e 267-E a 267-M, da Lei nº 10.261, de 1968, fornece diretrizes e instruções sobre a Apuração Preliminar e o Termo de Ajustamento de Conduta, assim como dispõe sobre o procedimento apuratório nos casos específicos da prática de assédio moral, assédio sexual, conduta discriminatória e enriquecimento ilícito de agentes públicos da Administração Pública estadual.

1.8.2. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

Em relação aos empregados públicos, que se submetem à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não há lei específica que discipline o rito da apuração preliminar e do processo disciplinar. Desta forma utiliza-se, por analogia, o Estatuto e sua regulamentação para tratar da apuração preliminar de condutas cometidas por empregados públicos. Já quanto ao rito do processo disciplinar, aplica-se o disposto no artigo 63 e seguintes da Lei nº 10.177, de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública estadual. Como visto, a esta espécie de procedimento acusatório denomina-se processo sancionatório disciplinar.

A CLT não elenca um rol de direitos, deveres, proibições e penalidades, como a Lei 10.261, de 1968, mas apenas relaciona hipóteses de condutas irregulares do empregado que justificam sua demissão por justa causa (artigo 482). Por isso, tanto na apuração preliminar quanto no processo acusatório, é importante que aqueles que estejam conduzindo esses procedimentos busquem nos regulamentos internos da entidade as normas de conduta, a fim de identificar de forma clara a sua tipicidade.

1.8.3. Lei Anticorrupção (LAC)

A Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

O Decreto nº 69.588, de 9 de junho de 2025, disciplina a aplicação da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo. Portanto, a Lei federal nº 12.846, de 2013 e o Decreto nº 69.588, de 2025, pertencem ao rol de normas que regem a Apuração Preliminar de Pessoas Jurídicas no âmbito estadual.

O artigo 5º da Lei federal nº 12.846, de 2013, traz o rol de atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, enquanto que o artigo 6º traz as sanções aplicáveis na esfera administrativa às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos no artigo 5º, quais sejam, multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, podendo ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

A apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica que possa resultar na aplicação das sanções previstas no artigo 6º da Lei federal nº 12.846, de 2013, ocorre por meio de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, que poderá ser precedido de apuração preliminar, se não houver elementos suficientes para a caracterização da infração ou de sua autoria.

No Decreto nº 69.588, de 2025, a apuração preliminar está prevista no inciso II do artigo 8º e nos artigos 9º ao 14º. A autoridade competente para instauração do PAR poderá determinar a abertura de apuração preliminar.

A apuração preliminar realizada em face de pessoas jurídicas será conduzida por servidor ou empregado público, ou por comissão composta por, no mínimo, dois servidores públicos estáveis, indicados pela autoridade competente para instauração do PAR, que designará também seu presidente. Nas entidades da Administração Pública estadual cujos quadros não sejam formados por cargos de provimento efetivo, a comissão será composta por dois ou mais empregados públicos integrantes do respectivo quadro permanente.

Cabe destacar que se trata de procedimento de caráter sigiloso e não punitivo, devendo ser concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogável por igual período, mediante solicitação justificada do presidente da comissão à autoridade instauradora.

Os responsáveis pela condução da apuração preliminar poderão praticar todos os atos legais necessários à apuração, conforme o artigo 12, do Decreto nº 69.588, de 2025.

Ao final da apuração preliminar, a comissão elaborará relatório conclusivo, fundamentado e não vinculante, acerca da existência de indícios de autoria e materialidade dos atos lesivos à Administração Pública estadual e o encaminhará, juntamente com as peças de informação eventualmente existentes, à autoridade competente, com proposta de instauração de PAR ou de arquivamento.

1.8.4. Outras legislações relevantes para a apuração preliminar

1.8.4.1. Constituição Federal (CF)

A apuração de irregularidades administrativas deve observar diversos fundamentos constitucionais, garantindo a legalidade, a transparência e o respeito aos direitos fundamentais. Os principais dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que regem esse procedimento dizem respeito a princípios que lastreiam a atuação da Administração.

Como já tratado em ocasião anterior, a apuração preliminar, como qualquer ato da Administração, precisa estar calcado nos princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição, os quais aqui recordamos:

- **Legalidade** – O procedimento deve estar fundamentado na lei;
- **Impessoalidade** – A apuração não pode ser conduzida com parcialidade ou interesses pessoais;
- **Moralidade** – Deve-se garantir a ética e a boa-fé na apuração dos fatos;
- **Publicidade** – O processo deve ser transparente, salvo casos sigilosos por interesse público; e
- **Eficiência** – A apuração deve ser conduzida com celeridade e efetividade.

A estes princípios somam-se outros, como o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos e o Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade. O primeiro deles advém do Art. 93, IX da CF que prevê que as decisões dos órgãos do Poder Judiciário serão fundamentadas, sob pena de nulidade. Neste caso, por analogia, os atos administrativos que investigam ou responsabilizam pessoas físicas e jurídicas devem ser fundamentados para evitar nulidades. Já o segundo princípio nos instrui a que a apuração respeite o equilíbrio entre interesse público e direitos individuais, sem abusos ou decisões desproporcionais.

1.8.4.2. Lei do Processo Administrativo Estadual

A Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, regula o processo administrativo no âmbito da administração pública do Estado de São Paulo.

Conforme o artigo 1º, caput e parágrafo único, esta lei regula os atos e procedimentos administrativos da Administração Pública centralizada e descentralizada do Estado de São Paulo, que não tenham disciplina legal específica. Considera-se integrante da Administração descentralizada estadual toda pessoa jurídica controlada ou mantida, direta ou indiretamente, pelo Poder Público estadual, seja qual for seu regime jurídico.

Esta lei pode ser aplicada de forma subsidiária aos atos e procedimentos administrativos com disciplina legal específica. A Lei nº 10.261, de 1968, prevê o instituto da apuração preliminar, porém não esgota o rito para o seu procedimento. Diante disto, cabe ao aplicador do direito socorrer-se do Decreto 69.122, de 2024 e, de forma subsidiária, da Lei nº 10.177, de 1998, desde que não contrarie o disposto na lei específica.

Convém ainda destacar que a norma traz disposições sobre os princípios, a formalização e publicidade dos atos administrativos, o procedimento sancionatório e o de reparação de danos, entre outras que podem ser utilizadas durante os procedimentos de apuração preliminar e do processo sancionatório, conforme o caso.

Como visto, uma vez que a Lei nº 10.261, de 1968, não abrange o caso dos servidores celetistas, é para a Lei nº 10.177, de 1998, que devemos atentar quando estivermos diante de um procedimento sancionatório em face deste tipo de agente público. Assim, o procedimento sancionatório será instaurado para apuração de infração administrativa nos casos em que o servidor possuir vínculo celetista, e será sigiloso até decisão final, salvo em relação ao acusado, seu procurador ou terceiro que demonstre legítimo interesse. Tal procedimento deve observar o rito previsto nos artigos 62 a 64 da Lei nº 10.177, de 1998.

1.8.4.3. Lei de Abuso de Autoridade

As condutas equivocadas, abusivas, arbitrárias ou que extrapolam as atribuições de cargos e funções públicas encontram-se tipificadas pela Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869, de 2019).

A Lei de Abuso de Autoridade exige que haja dolo específico para que uma conduta possa vir a ser caracterizada como abusiva. Em outras palavras, deve existir uma prova inequívoca acerca da intenção de prejudicar, de obter benefício próprio ou de terceiros, da satisfação pessoal ou do mero capricho.

Nesse sentido, a mera divergência na interpretação ou aplicação das normas ou na avaliação de fatos e provas não configura o abuso de autoridade, assim como estão fora do alcance desta lei as ações que decorrem do exercício legítimo das atribuições de cargos e funções.

Os artigos 27 e seguintes da Lei de Abuso de Autoridade são de particular interesse para os servidores que atuam na área correccional. Em resumo, são consideradas crime as seguintes condutas:

- a) Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração administrativa à falta de qualquer indício da prática de ilícito funcional ou de infração administrativa. Entretanto, não há crime quando se tratar de sindicância ou apuração preliminar sumária, devidamente justificada (art. 27);
- b) Divulgar gravação ou trecho de gravação sem relação com a prova que se pretenda produzir, expondo a intimidade ou a vida privada ou ferindo a honra ou a imagem do investigado ou acusado (art. 28);
- c) Prestar informação falsa sobre procedimento administrativo com o fim de prejudicar interesse de investigado (art. 29);
- d) Dar início ou proceder à persecução administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente (art. 30);
- e) Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado (art. 31);
- f) Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de apuração preliminar ou a qualquer outro procedimento investiga-

tório de infração administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível (art. 32);

- g) Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresso amparo legal (art. 33).

Em primeiro lugar, cabe explicar que a autoridade competente que determina a instauração de apuração preliminar, para a prévia averiguação dos fatos, não comete o crime de abuso de autoridade, restando justificada a abertura da persecução sumária em face de simples denúncia, inclusive anônima, mesmo que desacompanhada de elementos indicativos de autoria e materialidade, nos termos dos artigos 264 e 265 da Lei estadual nº 10.261, de 1968.

Nesse sentido, a Lei de Abuso de Autoridade trouxe importante salvaguarda para os servidores que atuam em matéria correcional, ao excepcionar do âmbito de incidência da norma (art. 27, parágrafo único) a sindicância ou apuração preliminar sumária devidamente justificada – nomenclatura da Lei federal nº 8.112, de 1995, que, no âmbito estadual, equivale à apuração preliminar prevista nos artigos 264 e 265 da Lei nº 10.261, de 1968.

A fim de evitar eventual nulidade do processo fundada na ofensa aos princípios da ampla defesa e contraditório, e para não incorrer na vedação do artigo 32, da Lei nº 13.869, de 2019, os responsáveis pela apuração preliminar devem atentar-se para os pedidos de acesso aos autos feitos por advogado, pelo próprio interessado ou seu defensor, conforme se verá em capítulo destinado à concessão de vista processual neste manual. De toda sorte, cumpre consignar o que dispõe a Súmula Vinculante nº 14 do STF, que garante o acesso do advogado aos elementos de prova já documentados de um inquérito policial. Esse direito é válido para o exercício do direito de defesa do investigado.

Para não incidir na vedação do artigo 31, a comissão responsável pela apuração preliminar deve (i) zelar pela tramitação regular do processo, (ii) observar o escopo definido na portaria de instauração, (iii) seguir o plano de trabalho e o cronograma de atividades previamente aprovado pela autoridade competente, (iv) buscar a máxima racionalização dos atos processuais, (v) solicitar a prorrogação do prazo antes do seu vencimento e (vi) concluir os trabalhos no prazo assinalado, ainda que prorrogado, entre outras medidas que visam à celeridade.

Por fim, para não incorrer em eventual abuso de autoridade fundado no artigo 33, a comissão de apuração preliminar deve sempre indicar a base legal de todas as suas solicitações, recomendações e requerimentos que realizar.

1.8.4.4. Lei de Improbidade Administrativa (LIA)

Assim como a LAC, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8.429, de 1992) busca fundamento constitucional no §4º do artigo 37 da Constituição Federal, e visa a tutelar a probidade na administração pública, combatendo atos que violem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Contudo, se no caso da LAC as condutas ali previstas apenas se aplicam a pessoas jurídicas, no caso da LIA tanto pessoas físicas como jurídicas poderão incorrer nos ilícitos definidos na norma.

A responsabilização por atos de improbidade administrativa ocorrem por meio de Ação Civil Pública, que pode ser proposta pelo Ministério Público e pelos entes públi-

cos lesados (por meio de seus órgãos de representação judicial), conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIS 7042 e 7043. Contudo, a Lei nº 10.261, de 1968, desde a sua alteração promovida por meio da Lei Complementar nº 942, de 2003, passou a prever a pena de demissão a bem do serviço público para o funcionário que praticar ato definido em lei como de improbidade (artigo 257, XIII).

A vista da independência e autonomia entre as esferas de responsabilização, o enquadramento da conduta nas hipóteses previstas na LIA prescinde do trânsito em julgado da ACP com sentença condenatória, razão pela qual é relevante que se conheçam as condutas ilícitas previstas nesta norma, que se classificam em três tipos: (i) ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, previsto no artigo 9º da Lei; (ii) ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, previsto no artigo 10 da Lei e (iii) ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração, previsto no artigo 11 da Lei.

Com as últimas alterações da LIA, promovidas pela Lei federal nº 14.230, de 2021, tais condutas têm como elemento subjetivo o dolo, não se admitindo modalidade culposa. Tal dolo é específico, como se depreende os §§ 2º e 3º do artigo 1º da Lei:

Art. 1º [...]

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Finalmente, importa atentar para o fato de que o prazo de prescrição para aplicação de sanções previstas na LIA, para atos cometidos após outubro de 2021, é de oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Trata-se de uma hipótese de prescrição não aventada pela Lei nº 10.261, de 1968, que se debruçou, para além das condutas tipificadas na norma disciplinar, apenas nas condutas tipificadas na Lei penal. Isso se deve, muito provavelmente, ao fato de que até a sua alteração pela Lei federal nº 14.230, de 2021, as regras de prescrição da LIA e do Estatuto, no que se refere às condutas sujeitas à demissão, eram idênticas. Assim, no âmbito administrativo, entende-se que a prescrição para pretensão punitiva do Estado no caso de ato de improbidade (que não seja considerado, também, crime pela lei penal), será de 5 anos contado a partir do fato, pela regra geral do Estatuto. Contudo, a demissão do servidor poderá ocorrer após este período em razão de decisão condenatória na ação de improbidade administrativa, a qual obedece o prazo prescricional de 8 anos previsto na LIA.

É relevante ressaltar que a atual redação da LIA não prevê, como ocorre no estatuto, a interrupção do prazo prescricional quando da instauração do procedimento disciplinar acusatório correspondente (no caso, o PAD). Isso significa que a condenação disciplinar poderá ocorrer em até dez anos após a ocorrência do fato, quando então já estaria prescrita a ação judicial para a aplicação das sanções de improbidade.

Deste modo, orienta-se a, sempre que identificada circunstância em que a apuração preliminar conclua pela existência de indícios de prática de ato de improbidade, seja dado conhecimento ao órgão de representação judicial do Estado a fim de que ele adote as providências para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa tempestivamente.

1.8.4.5. Código Penal (CP)

Apesar da necessária autonomia entre as esferas de responsabilização, a prática de infrações de natureza penal por agentes públicos tem importante repercussão no direito administrativo sancionador, o que se verifica, a título de exemplo, nos incisos II, XI e XII do artigo 257 da Lei nº 10.261, de 1968:

Artigo 257 - Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço público ao funcionário que:

[...]

II - praticar ato definido como crime contra a administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional;

[...]

XI - praticar ato definido como crime hediondo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e terrorismo;

XII - praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores;

Para além de tais hipóteses, que fazem remissão expressa à lei penal, conjunto importante de condutas tipificadas pela norma estatutária são, também, ilícitos penais, veja-se, uma vez mais a título de exemplo, a previsão do ilícito de advocacia administrativa de que trata o inciso IX do artigo 257 da Lei nº 10.261, de 1968, e da previsão constante no artigo 321 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940), ou de corrupção passiva apresentada no inciso VIII do artigo 257 da Lei nº 10.261, de 1968, e no artigo 317 do Código Penal. Deste modo, a correta compreensão do tipo penal mostra-se absolutamente relevante para a tipificação adequada no âmbito disciplinar.

Finalmente, há, ainda, hipóteses em que o tipo penal não é referido diretamente na norma estatutária, mas que sobre ela repercute, a exemplo de crimes praticados sem relação com a função pública (atos da vida privada) que podem dar ensejo à aplicação de pena de demissão por incontinência pública e escandalosa, nos termos do inciso I do artigo 257. Também terá repercussão na aplicação da pena de demissão do servidor a condenação no processo penal que determine a perda do cargo público (§2º do artigo 70 da Lei nº 10.261, de 1968).

Da incidência da dupla esfera de responsabilização (administrativa e penal) decorrem algumas consequências importantes que devem ser observadas pelo responsável pela condução da apuração preliminar.

A primeira diz respeito à prescrição: como disposto no inciso III do artigo 261 da Lei nº 10.261, de 1968, extingue-se a punibilidade pela prescrição da falta prevista em lei como infração penal no prazo de prescrição em abstrato da pena criminal, quando esta for superior a 5 anos. Assim, nos casos em que a conduta seja tipificada tanto na lei penal quanto na norma estatutária, a prescrição deverá observar o disposto no artigo 109 do Código Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;

III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;

- IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;
- V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;
- VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano.

Esta regra, no entanto, não se aplica para os casos em que o cometimento de um ilícito penal não previsto simultaneamente como ilícito administrativo gere repercussão administrativa. Trata-se do exemplo dado anteriormente, em que um crime praticado fora da esfera administrativa acaba levando à atuação punitiva do Estado. Neste caso, como o que se olha é para o tipo administrativo que autorizaria a sanção em face, por exemplo, de uma incontinência pública ou conduta escandalosa, estaríamos diante da regra geral de prescrição para condutas puníveis com demissão apresentada pela Lei nº 10.261, de 1968.

A segunda consequência diz respeito ao dever, por parte da autoridade com competência para determinar a instauração de processo administrativo disciplinar, de informar a autoridade policial acerca do crime praticado na esfera administrativa, a fim de que instaure, simultaneamente, o inquérito policial.

1.8.4.6. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, denominado Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece as diretrizes para a correta interpretação e aplicação das normas no ordenamento jurídico brasileiro.

As principais diretrizes da LINDB que incidem nas apurações preliminares dizem respeito à motivação das decisões administrativas e aos métodos de integração normativa. Assim, nas situações não previstas expressamente pelo legislador, a decisão deve basear-se na analogia, nos costumes e nos princípios gerais do Direito.

Em resumo, a motivação detalhada das decisões administrativas (clareza e completude) traz maior responsabilidade e racionalidade ao processo de tomada de decisão; ou seja, a motivação clara e completa permite que os indivíduos compreendam melhor os fundamentos das decisões que os afetam ao mesmo tempo em que também é capaz de prevenir a ocorrência de arbitrariedades e abusos de poder no âmbito das instâncias decisórias.

A analogia é a aplicação de uma norma prevista para uma hipótese semelhante ao caso concreto não contemplado pela lei. Neste sentido, utiliza-se um dispositivo legal semelhante para solucionar a omissão legislativa, ou um conjunto de normas, ou até mesmo um sistema jurídico para obter uma regra ou princípio comum. O uso da analogia é indispensável para garantir a justiça e a equidade das decisões, pois permite que casos semelhantes sejam tratados de maneira similar, mesmo na ausência de uma norma específica, o que contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do direito.

A analogia é amplamente utilizada para suprir as lacunas do direito sancionador por meio da utilização supletiva do Código Civil, do Código de Processo Civil, do Código de Processo Penal, da Lei de Acesso à Informação, da Lei Geral de Proteção de Dados, entre outros dispositivos.

Já os costumes nada mais são do que a repetição dos comportamentos. Assim, os chamados “costumes administrativos” referem-se às práticas e comportamentos que

se consolidam ao longo do tempo dentro das repartições públicas e, como tal, devem ser levados em consideração para a avaliação da boa-fé dos agentes públicos. Geralmente, incluem procedimentos informais e normas não escritas que influenciam a forma como os funcionários públicos desempenham suas funções. Como exemplo de um costume arraigado, destacamos as consultas informais feitas aos colegas mais experientes antes da tomada de decisões formais.

Não se pode negar que há bons e maus costumes no âmbito da administração pública, capazes de gerar, na mesma medida, impactos positivos e negativos. Podem facilitar a eficiência e a flexibilidade dentro da administração pública, ou podem perpetuar práticas ineficazes e corruptas, se não forem monitorados e regulados adequadamente.

Portanto, é essencial que haja um equilíbrio entre a manutenção de costumes administrativos úteis e a implementação de reformas que promovam a transparência e a responsabilidade.

A Lei traz importantes balizadores para a avaliação da conduta dos gestores. Nos termos de seu artigo 22, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas, isto é, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, assim como as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. No tocante às sanções, prevê a ponderação sobre a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente e, quanto à dosimetria, as sanções aplicadas devem ser consideradas em outras penalidades de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

1.8.4.7. Código de Processo Civil (CPC)

O Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 13.105, de 2015, deve ser utilizado nas Apurações Preliminares para complementar e preencher as lacunas procedimentais da Lei nº 10.261, de 1968, e da Lei nº 10.177, de 1998, sempre que isto for necessário para garantir que a apuração administrativa atinja a sua finalidade essencial.

É de se observar que o próprio CPC prevê a sua utilização supletiva e subsidiária nos processos administrativos:

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

Veja-se, portanto, que o uso supletivo das normas processuais civis não é discricionário, tratando-se de um poder-dever a ser observado no curso das apurações preliminares.

No CPC encontramos a materialização do princípio da instrumentalidade das formas, segundo o qual os atos processuais não precisam seguir uma forma específica. Nesse sentido, se não houver prejuízos evidentes, qualquer ato processual pode ser considerado válido se alcançar a finalidade essencial para a qual foi destinado. É isto que dispõem os artigos 188 e 277 do CPC, que estabelecem que os atos e termos processuais independem de forma determinada, sendo possível convalidá-los, desde que atinjam sua finalidade essencial.

O princípio da instrumentalidade das formas faz com que o processo siga seu curso de maneira regular e célere, alinhando-se ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

A título de exemplo, com fundamento na utilização supletiva das normas do CPC, os responsáveis pela condução de uma apuração preliminar podem aplicar à persecução administrativa (i) as regras relativas ao impedimento e à suspeição, previstas nos artigos 144 e seguintes, (ii) valorar as provas eventualmente obtidas, de acordo com a sistemática dos artigos 369 e seguintes, (iii) ou verificar a ocorrência da confissão, nos termos dos artigos 389 e seguintes.

1.8.4.8. Código de Processo Penal (CPP)

O Decreto-Lei nº 3.689, de 1941, o Código de Processo Penal (CPP), também deve ser utilizado nas apurações preliminares para complementar e preencher as lacunas procedimentais da Lei nº 10.261, de 1968, e da Lei nº 10.177, de 1998.

Entretanto, a aplicação do CPP nas apurações preliminares deve ser feita com a máxima cautela, pois nem todas as normas processuais penais são aplicáveis ao direito disciplinar. Aqui, a aplicação só tem lugar de complementação e nunca de substituição, sob pena de desvirtuamento da integridade e das especificidades do direito administrativo disciplinar.

A título de exemplo, com fundamento na utilização supletiva das normas do CPP, os responsáveis pela condução de uma apuração preliminar podem aplicar à persecução administrativa (i) o regramento relativo ao inquérito policial, de acordo com a sistemática dos artigos 4º e seguintes, no que couber, (ii) ou as regras de conexão dos artigos 76 e seguintes, (iii) ou, ainda, orientar-se em face de questão prejudicial conforme o disposto nos artigos 92 e seguintes.

Visando à economia processual e coerência das decisões administrativas, a autoridade competente poderá determinar a análise conjunta de duas ou mais infrações quando uma delas for praticada para facilitar ou ocultar a outra ou se a prova de uma infração influenciar a prova de outra.

Com a devida cautela, aqui também o uso supletivo das normas processuais penais não é discricionário, mas trata-se de um poder-dever a ser observado no curso das apurações preliminares.

1.8.4.9. Lei de Acesso à Informação (LAI)

A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 2011), dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Trata-se de direito derivado do princípio constitucional da publicidade que, portanto, não se confunde com o direito de acesso aos autos, eventualmente exercido pela parte investigada. A LAI não rege a solicitação de vistas, a qual deve ser analisada, como já apresentado, à luz da Lei de Abuso de Autoridade.

Estabelecendo o regime geral para o acesso às informações produzidas e acumuladas pelos órgãos e entidades estatais, a LAI adota como diretriz a observância da publicidade como regra e do sigilo como exceção. Tais exceções à regra da publicidade podem ser definidas em quatro grandes grupos, para os quais ela endereça diferentes disciplinas: (i) sigilo de informação de interesse público, também definido como informação classificada (art. 23); (ii) sigilos previstos em Lei específica ou em tratado internacional, tal como o sigilo fiscal, previsto no Código Tributário Nacional, o sigilo bancário, previsto na Lei Com-

plementar nº 105, de 2001, ou mesmo o sigilo judicial decretado no Processo Penal ou no Processo Cível (artigos 22 e 36); (iii) restrição de acesso a informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem (art. 31); e (iv) restrição de acesso a documentos preparatórios (art. 7º, §3º).

O regime de acesso às informações de uma apuração preliminar acaba, assim, se relacionando com grande parte destas exceções, em especial com aquelas referentes a sigilos específicos previstos em Lei e às restrições de acesso à informação pessoal e a processos em curso.

Em regra, a apuração preliminar é um procedimento de acesso restrito aos servidores diretamente envolvidos na realização da apuração. São eles que possuem um atributo essencial denominado “necessidade de conhecer”. Por necessidade de conhecer compreende-se a necessidade de acessar determinada informação para o adequado exercício de um poder-dever do Estado. Assim, o servidor “A”, diretamente envolvido em uma apuração, tem a necessidade de conhecer de todas as informações disponíveis para o fiel desempenho de suas competências; já o colega deste servidor, o servidor “B”, que está envolvido em outra apuração, terá necessidade de conhecer apenas dos fatos relacionados à apuração que lhe foi atribuída, e não terá necessidade de conhecer das informações manejadas pelo servidor “A”. É de se recordar que, como a apuração preliminar não é um procedimento contraditório, ela pode ocorrer inclusive sem o conhecimento do investigado, embora lhe assista o direito de ter conhecimento dela nos termos da Lei de Abuso de Autoridade.

A restrição de acesso imposta à apuração preliminar, na qualidade de procedimento administrativo, é aquela relacionada aos chamados “documentos preparatórios” (art. 7º, §3º da LAI), os quais, em regra, seriam tornados públicos após a adoção da decisão a que servem de esteio. No caso do processo administrativo, esta decisão será aquela adotada pela autoridade julgadora após o transcurso do procedimento acusatório. Isso significa, portanto, que somente após a decisão final, que definirá a verdade material acerca do fato investigado após a observância da ampla defesa e do contraditório no processo acusatório, se poderia falar em publicidade de uma apuração preliminar.

Esta restrição de acesso se fundamenta em dois pilares principais, um de natureza pública e outro de natureza privada: a necessidade de resguardar a finalidade do processo administrativo, a qual poderia ser prejudicada com a publicidade antecipada de seu conteúdo; e a necessidade de resguardar a imagem, a intimidade, a honra e a vida privada do investigado e, eventualmente, da vítima, visto que poderia antecipar uma condenação social do indivíduo sem que antes ele pudesse exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Note-se, portanto, que o contraditório e a ampla defesa são requisitos para posterior publicidade da decisão administrativa e dos documentos que lhe serviram de base. Sem eles, não se há de falar em acesso público ao conteúdo da apuração, inclusive aquelas arquivadas.

Uma vez terminada a restrição de documento preparatório, nem todas as informações do processo tornam-se públicas, isso porque, ao exercer o seu dever de fiscalizar, o Estado recolhe ao processo informações pessoais, tais como dados de saúde ou endereço residencial, e informações protegidas por sigilo, como dados fiscais e bancários, ou ainda termos de depoimento de menores de idade. Tais dados permanecem, assim, resguardados do acesso público, pelo prazo e condições estabelecidos pela lei que os rege, com fundamento no art. 31 e no artigo 22 da LAI.

Desde a perspectiva disciplinar, é importante ressaltar, finalmente, que a LAI traz, em seu artigo 32, um rol de condutas ilícitas, todas de natureza dolosa, que ensejam a responsabilidade do agente público ou militar. Em que pese a Lei estabeleça um critério de dosimetria da sanção aplicável à luz da Lei federal nº 8.112, de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal), tal dispositivo oferece parâmetros relevantes para a aplicação do dispositivo no âmbito estadual. Deste modo, como a Lei estabelece que a punição mínima para as condutas nela elencadas seria a suspensão, entende-se que todo o rol apresentado no artigo 32 da LAI deva ser compreendido como falta grave - e, dada a natureza dolosa da conduta, não estaria sujeita ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), como se verá mais à frente.

1.8.4.10, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

A Lei nº 13.709, de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Segundo a Lei, “dados pessoais” são todo e qualquer dado relativo a pessoa natural identificada ou identificável, e “tratamento” qualquer operação realizada com esse dado, tal como acesso, compartilhamento, coleta ou eliminação.

Ao se aplicar sobre o setor público, a lei não excepciona os procedimentos investigativos de ilícitos administrativos (tão somente aqueles relacionados a infrações penais). Ou seja, a Lei se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados no âmbito de apurações preliminares – vejamos de que forma ela o faz.

A LGPD não proíbe o tratamento de dados pessoais, mas estabelece as hipóteses legais em que este é permitido, bem como princípios e diretrizes que precisam ser observados ao longo do ciclo de vida das informações. No caso da apuração preliminar, o tratamento de dados pessoais encontra base legal no inciso II do art. 7º, combinado com alínea ‘a’ do inciso II do art. 11 e artigo 23 da Lei:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

[...]

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

[...]

Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

[...]

II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:

a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

[...]

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

[...]

Como se vê, a base legal para o tratamento de dados pessoais no âmbito de uma apuração preliminar está diretamente relacionada ao exercício de competência legal

do controlador – isto é, dos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Estado. Isso também significa que o tratamento de dados pessoais nesse contexto prescinde do consentimento prévio do titular do dado – até porque em face da obrigação legal de a Administração apurar, seria desprovido de sentido solicitar o consentimento do investigado para o acesso a seus dados pessoais. Assim, também é descabida, por exemplo, a negativa de compartilhamento de dados pessoais entre órgão da Administração e unidade com competência investigativa sob a alegação de que tal informação estaria resguardada pela LGPD – ela estará, certamente, resguardada pelas regras da LGPD, mas estas não são impeditivo para que o compartilhamento ocorra. Nesse sentido, a Lei impõe um conjunto de princípios relevantes a serem observados:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Além da materialização de tais princípios no desenho do procedimento da apuração preliminar, a LGPD também traz um conjunto de direitos ao titular de dados, denominados pelo acrônimo “direitos ARCO”, que correspondem aos direitos de (i) acesso aos dados; (ii) retificação de dados; (iii) cancelamento de dados, também denominada eliminação de dados; e (iv) oposição ao tratamento realizado em desacordo com a Lei.

É claro que a apuração preliminar em si se serve de dados coletados em fontes distintas, públicas e privadas, e que pouco dado é de fato gerado ao longo da apuração, contudo, duas ponderações merecem ser destacadas.

Primeiro, cuida definir se uma notícia de irregularidade constitui dado pessoal do denunciado, visto que associa um nome de um indivíduo a uma narrativa sobre um fato, e se isso lhe garantiria o direito de acesso ao conteúdo desta notícia de irregularidade, antes mesmo de que um procedimento de apuração preliminar fosse instaurado.

Em tese, assumir que a notícia de irregularidade seja um dado pessoal permitiria ao investigado, que teria acesso ao procedimento nos termos da Lei de Abuso de Autoridade após a sua instauração, antecipar o seu acesso ao processo antes mesmo de a Administração ser capaz de analisar o conteúdo da informação.

Ocorre que apesar de uma denúncia apresentar uma narrativa que muitas vezes indica o nome do suposto autor da conduta infracional, é apenas por meio do processo legal que esta narrativa passa a identificar o indivíduo, quando então a verdade material é apurada.

Como consequência direta desta interpretação, pedidos que solicitariam acesso a todos os dados pessoais de um determinado titular nas bases de um órgão ou entidade não alcançariam o conteúdo de denúncias.

1.9 Competência para instauração de apurações preliminares

A obrigação legal de apurar as notícias de irregularidade decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público, não comportando discricionariedade. É do interesse público que se restaure, o quanto antes, a regularidade, a eficiência e o bom funcionamento do serviço público. De toda sorte, não se pode confundir obrigatoriedade de apuração imediata com sanção precipitada.

Os procedimentos investigativos, em que pese o seu aspecto meramente inquisitorial, são aptos para comprovar que a autoridade cumpriu com o dever legal de apurar a suposta irregularidade que tenha chegado ao seu conhecimento, independentemente da recomendação deles resultante.

Dito isso, a quem compete instaurar a apuração preliminar? Em regra, o chefe da repartição onde o fato irregular ocorreu é a autoridade competente para solicitar a apuração de irregularidades no âmbito local à unidade de apuração preliminar competente do órgão ou entidade.

As unidades de apuração preliminar dos órgãos e das entidades da Administração Pública estadual têm a atribuição de analisar os fatos relatados em notícia de irregularidade, bem como apoiar e orientar servidores e empregados públicos ou comissões especialmente designadas para esse fim, nos termos da previsão do artigo 2º, inciso VII do Decreto 69.122, de 2024.

Veja-se que a regra de competência para a instauração de apuração preliminar não se confunde com a regra de competência para determinar a instauração do procedimento acusatório, nem de aplicar a sanção. No primeiro caso, a regra observada é a do local do fato; no segundo e terceiro, do órgão ao qual o servidor pertença. Por esta razão, no caso de um servidor lotado em uma secretaria e que comete uma irregularidade em outra secretaria, caberá à esta última secretaria realizar a apuração preliminar, e à primeira aplicar a sanção.

Não por outra razão, também na hipótese de servidor afastado, a competência para a apuração da responsabilidade funcional é do órgão de exercício. Isto se dá, sobretudo, pois o local onde foi cometido o ilícito administrativo é o melhor lugar para se conseguir as provas necessárias à instrução do feito (Parecer PGE PA nº 21/2011).

1.10 Competência para a condução de apurações preliminares

Muitas unidades desempenham distintos papéis na análise de notícias de irregularidades, por vezes em razão da necessidade de segregação de funções, por vezes em razão de peculiaridades relacionadas ao fato investigado. Nesta seção, veremos alguns destes casos.

1.10.1 Diferenças entre Unidades de Apuração Preliminar e Unidades de Ouvidoria

Atuando em fases distintas de um mesmo processo, as unidades de ouvidoria são importantes aliadas das unidades de apuração. É por meio delas que denúncias, assim entendidas as manifestações que reportam irregularidades e ilícitos aos órgãos e entidades da Administração, são recepcionadas e tratadas, identificando-se quais delas possuem elementos mínimos para apuração. Além disso, elas possuem um papel central no acolhimento e na proteção aos denunciantes, ao orientá-los e ao adotar as medidas de salvaguarda quanto à sua identidade.

Ao receber as denúncias, as ouvidorias realizam a análise prévia, procedimento por meio do qual checam a existência de elementos mínimos de autoria e materialidade do relato recebido, verificando, por exemplo, se a pessoa denunciada tem vínculo com a Administração, se a competência apuratória é de fato do órgão a que estão vinculadas, ou se um contrato supostamente fraudado existe e qual o órgão responsável por sua gestão. Nesse processo, a ouvidoria pode ainda interagir com o denunciante a fim de obter complementação de informações.

Esta etapa inicial de acolhimento e recebimento de denúncias é regida pela Lei de Proteção e Defesa dos Usuários (Lei Federal nº 13.460, de 2017) e pela Lei Estadual de Proteção e Defesa dos Usuários (Lei nº 10.294, de 1999) que estabelecem a ouvidoria como canal de recebimento de denúncias. Já os procedimentos de proteção à identidade dos denunciantes são regidos pela Lei Federal nº 13.608, de 2018, que estabelece, para além da proteção à identidade, proteções contrarretaliação, de natureza tanto laboral quanto processual.

Contudo, uma coisa que as ouvidorias não fazem é, justamente, a apuração. Conforme padrões internacionais (UNODC, 2015; ISO 37002, 2021), a segregação das funções de recepção de denúncias e de apuração é medida fundamental para tratamento de riscos de integridade no processo de detecção e sanção de irregularidades e ilícitos.

Esta segregação é um importante mecanismo de controle, tanto para a proteção do denunciante, que não será arrastado, pela área de apuração, para dentro do processo, quanto uma segurança de que duas áreas distintas se manifestaram sobre a denúncia recebida, evitando-se, assim, arquivamentos abusivos ou o uso persecutório dos instrumentos de investigação.

Tal segregação se reflete, inclusive, na forma como ouvidorias e unidades de apuração se organizam no âmbito do Estado. As primeiras compõem o sistema estruturante denominado Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, regidas pelo Decreto nº 68.156, de 2023, que tem a Ouvidoria Geral do Estado como Órgão Central. Já as segundas compõem o sistema estruturante denominado Sistema de Ética e Responsabilização Paulista, criado pelo Decreto nº 69.183, de 2024, que tem

a Corregedoria Geral do Estado como Órgão Central. Tanto a Ouvidoria Geral do Estado quanto a Corregedoria Geral do Estado compõem a estrutura da Controladoria Geral do Estado, e possuem, no âmbito de cada sistema, competências relacionadas à regulação, gestão, governança e monitoramento das atividades a que se destinam.

É justamente em face deste princípio básico de segregação de funções que, estando a denúncia apta a ser apurada, ela deve ser encaminhada a uma área de apuração competente dentro da organização, não cabendo à unidade de ouvidoria a realização de diligências. É exatamente sobre isso que dispõe a Resolução CGE nº 08, de 17 de abril de 2023:

Art. 19 [...]

[...]

§ 2º É vedada a realização de diligência pela Ouvidoria da Controladoria Geral do Estado junto aos órgãos, às entidades, às unidades da Controladoria ou aos agentes supostamente envolvidas nos fatos denunciados

Esta área de apuração é a unidade de apuração preliminar, a qual tem a competência para receber a denúncia, realizar o juízo de admissibilidade, a análise preliminar e a apuração preliminar.

É importante salientar, como já explorado neste manual, que a denúncia oriunda da ouvidoria não é o único meio de recebimento de notícias de irregularidade de uma unidade de apuração. Para além da denúncia, a unidade pode instaurar uma apuração preliminar com base em uma representação, com base em relatórios de auditoria ou de inteligência, ou mesmo de ofício, a vista, por exemplo, de fato público e notório de que o titular desta unidade tenha tomado ciência. Mais à frente, cada um destes instrumentos será abordado.

1.10.2. Competência exclusiva da CGE

São quatro as condutas cuja competência apuratória no âmbito estadual é exclusiva da Controladoria Geral do Estado: (i) condutas de assédio sexual, (ii) prática de retaliação em decorrência de apresentação de denúncia e (iii) condutas praticadas por servidores lotados nas áreas de ouvidoria, correição, auditoria e integridade.

A primeira é competência definida pelo Decreto nº 69.122, de 2024; já a segunda está estabelecida no Decreto nº 68.157, de 2023. Em ambos os casos, quando recebidas as denúncias junto às ouvidorias competentes, é obrigatório o seu encaminhamento à Ouvidoria Geral do Estado, para a análise e encaminhamento à Corregedoria Geral do Estado.

Segundo o Guia de Enfrentamento ao Assédio Sexual em Organizações (CGE, 2024), “o assédio sexual, em sentido amplo, constitui violação à dignidade sexual, implica violência que fere o direito de livre manifestação da liberdade individual. Manifesta-se por abordagem ou manifestação de teor íntimo ou sexual que gera constrangimento às pessoas alvo do ato praticado. Trata-se de prática unilateral, ofensiva, invasiva ou intimidadora, que coloca a vítima em uma situação prejudicial, desagradável e humilhante, destacando-se o constrangimento provocado e a situação desconfortável, que causa vergonha ou vexame, além da diminuição moral da pessoa a quem se destina referida prática.”

De outra parte, a retaliação constitui na reação ilegal ou ilegítima, perpetrada pelo denunciado ou por interposta pessoa, em face de denunciante e em razão de uma

denúncia. Normalmente, a retaliação se manifesta por meio de atitudes assediosas, pela destituição de cargos e vantagens, podendo tomar feições mais gravosas como a perseguição judicial ou disciplinar ou, ainda, a ameaça à integridade física do denunciante. Em vista da diversidade de condutas assumidas pela retaliação, haverá sempre a necessidade de comprovação de existência de denúncia antecedente, visto que o que qualifica esta conduta específica é o dolo específico relacionado à sua motivação.

Já no caso de enriquecimento ilícito, a apuração se dará por meio da análise de evolução patrimonial, com base na legislação vigente.

Finalmente, no caso de condutas praticadas por agentes que atuem diretamente no exercício de atividades sob a supervisão técnica da CGE, em unidades que compo-
nam os sistemas estaduais de ouvidoria, de correição ou de integridade, ou ainda no caso das auditorias da administração indireta, também competirá à CGE a condu-
ção de apurações preliminares.

1.10.3 Impedimento, suspeições e conflitos de interesse

É imprescindível compreender o exato sentido e alcance dos conceitos de impedi-
mento, suspeição e conflito de interesse para assegurar a imparcialidade nos proces-
sos e procedimentos que são desenvolvidos no âmbito das apurações preliminares. Tais conceitos não se encontram de maneira expressa na legislação disciplinar esta-
dual e tampouco na Lei nº 10.177, de 1998. Ocorre que, nestes casos o art. 15 da Lei
federal nº 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil), determina a aplicação de suas
disposições na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou
administrativos.

O instituto jurídico do impedimento traz uma salvaguarda essencial para a integrida-
de dos processos judiciais e administrativos. Ele se aplica quando existem condições
objetivas que criam uma presunção irrefutável de que um agente público não pode
atuar com imparcialidade. Essas condições são estabelecidas por lei e visam a evitar
suspeita sobre a justiça e a equidade das decisões tomadas.

O Código de Processo Civil disciplina os casos de impedimento em seu art. 144:

Art. 144. Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo:

I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha;

II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão;

III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer pa-
rente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

IV - quando for parte no processo ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

V - quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica parte no processo;

VI - quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de qualquer das partes;

VII - em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;

VIII - em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório;

IX - quando promover ação contra a parte ou seu advogado.

[...]

§ 3º O impedimento previsto no inciso III também se verifica no caso de mandato conferido a membro de escritório de advocacia que tenha em seus quadros advogado que individualmente ostente a condição nele prevista, mesmo que não intervenha diretamente no processo.

Como se percebe, trata-se de situações concretas e verificáveis, que geram automaticamente a presunção de parcialidade. Neste sentido, o impedimento serve para proteger tanto as partes quanto o sistema sancionatório de qualquer questionamento sobre a imparcialidade do processo. O dispositivo traz prescrições adequadas tanto para o processo de natureza acusatória (seja ele, por exemplo, um PAD, uma sindicância ou um PAR), como também alertas importantes para quem atua na apuração preliminar. Para este último caso, fica claro, portanto, que poderão ser consideradas situações de impedimento:

- a) quando for parte no processo, pessoalmente ou como procurador, ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;
- b) quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica investigada;
- c) quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de investigado;
- d) quando figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;
- e) quando promover ação contra a parte ou seu advogado.

Embora não expressamente definido na Lei nº 10.261, de 1968, nela encontramos referência expressa a parte destas circunstâncias ao tratar dos requisitos para a condução de uma apuração preliminar em seu art. 275:

Artigo 275 - Não poderá ser encarregado da apuração, nem atuar como secretário, amigo íntimo ou inimigo, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau inclusive, cônjuge, companheiro ou qualquer integrante do núcleo.

Havendo caracterização do artigo 275 da Lei nº 10.261, de 1968, caberá à autoridade apuradora ou ao funcionário designado comunicar à autoridade competente seu impedimento, fazendo constar mediante Declaração expressa no bojo do procedimento averiguatório, nos termos do art. 276 da mesma Lei:

Artigo 276 - A autoridade ou o funcionário designado deverão comunicar, desde logo, à autoridade competente, o impedimento que houver.

Para além destas circunstâncias, a Lei nos alerta para o caso de impedimento para atuação direta em um procedimento de natureza acusatória daquele que já tenha atuado na apuração do mesmo fato na fase investigativa. Isto significa que aquele que tenha atuado na apuração preliminar está impedido de atuar como membro de comissão de PAD, sindicância, PAR ou qualquer outro processo de natureza acusatória.

Quando as condições objetivas para o impedimento estiverem presentes, o servidor deve sempre e em todos os casos declarar-se impedido. É o agir prudente que assegurará que os processos sejam conduzidos de maneira justa e que as decisões sejam baseadas unicamente nos elementos que foram carreados aos autos, livre das influências causadas por fatores externos e estranhos ao processo.

Além das relações de parentesco, outras situações podem configurar impedimento ou suspeição do servidor público. Por exemplo, se houver interesse financeiro ou pessoal no desfecho de um processo administrativo, em afronta ao interesse público, pode-se caracterizar conflito de interesses, nos termos da Lei federal nº 12.813, de 2013, e do Decreto nº 69.474, de 2025, bem como das normas aplicáveis sobre ética e probidade na administração pública.

Por outro lado, a suspeição é um conceito jurídico que se refere à dúvida sobre a imparcialidade de um agente público por motivos de natureza pessoal. Ao contrário do impedimento, que é baseado em situações objetivas, a suspeição é sempre subjetiva e depende da percepção das relações pessoais que o agente tem com as partes ou seus advogados. A doutrina erigiu a amizade íntima e a inimizade notória como exemplos clássicos que podem comprometer a imparcialidade dos processos. São estas também hipóteses trazidas pelo art. 145 do Código de Processo Civil:

Art. 145. Há suspeição do juiz:

I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;

III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive;

IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.

Tanto quanto possível, deve o agente público manter uma postura neutra durante o processo. Assim, a configuração de uma situação suspeita, até mesmo pelo sentido semântico da palavra, independe de evidência robusta ou de comprovação prévia. Em outras palavras, a mera existência de uma relação pessoal significativa já será suficiente para levantar dúvidas acerca da imparcialidade do servidor público. Em tal hipótese, cria-se uma presunção relativa de parcialidade. Por um lado, embora a parcialidade possa não ser uma situação concreta, consumada e previamente estabelecida, por outro lado, haverá razões suficientes para suspeitar que ela possa existir ou possa vir a existir.

De igual sorte, a suspeição pode e deve ser reconhecida pelo próprio agente público, sempre que se deparar com um possível conflito de interesse pessoal. Aqui mais uma vez o agir prudente se impõe, pois a mera percepção de imparcialidade é, por si só, um valor caro e necessário para a legitimidade do processo. Tal é a relevância dada à matéria que o Código de Processo Civil admite que a alegação de suspeição em razão de foro íntimo, por parte do responsável pela condução do processo, sem a necessidade de que as razões para tanto sejam expostas.

A correta verificação da alegação de suspeição é de vital importância para a manutenção da confiança do sistema sancionatório como um todo e para que as decisões sejam tomadas sem influências pessoais indevidas. Por isso, a qualquer tempo, as partes envolvidas no processo podem alegar a suspeição do agente se acreditarem que há motivos suficientes para questionar sua imparcialidade.

Tais situações são verdadeiros dilemas éticos que representam uma ameaça à integridade dos processos sancionadores, pois há o risco de que as decisões tomadas não reflitam o interesse público, mas sim o benefício individual.

Para mitigar os riscos decorrentes dos conflitos de interesse, muitas organizações implementam Programas de Integridade, investem em sistemas de monitoramento e fiscalização e buscam garantir que potenciais conflitos sejam identificados e gerenciados de forma adequada.

Nesta esteira, o artigo 7º do Decreto nº 69.122, de 2024 dispõe:

Artigo 7º - A apuração preliminar será conduzida por servidor ou empregado público, ou por comissão especificamente designada para essa finalidade no ato de instauração, e será guiada pelo plano de trabalho aprovado no ato de instauração.

§ 1º - O servidor ou empregado público impedido ou suspeito para condução da apuração preliminar ou para a participação em comissão declarará de imediato, à autoridade competente, o impedimento ou suspeição que houver, sob pena de responsabilização pelo retardamento do feito.

§ 2º - Os impedimentos, para fins deste decreto, são os disciplinados no artigo 275 da Lei n.º 10.261, de 28 de outubro de 1968.



Análise Preliminar

Uma vez habilitada pela ouvidoria, a denúncia deverá conter elementos mínimos de autoria e materialidade para que a unidade de apuração preliminar possa iniciar os seus trabalhos. Da mesma maneira, representações também deverão conter tais elementos, sob pena de que sejam sumariamente arquivadas.

Todavia, mesmo após a análise prévia e subsequente habilitação realizada pela ouvidoria ou após o recebimento da representação, a notícia de irregularidade poderá não revelar informações suficientes para que uma apuração se inicie, quer em face de elementos objetivos, como eventual prescrição da conduta reportada, quer em face de elementos subjetivos, como ausência de competência para a aplicação de sanção às partes envolvidas.

Ocorre que a Lei Federal nº 13.869, de 2019 (Lei de Abuso de Autoridade) tipifica como crime a conduta de requisitar a instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa em desfavor de alguém à falta de qualquer indício da prática de crime, ilícito funcional ou infração administrativa. Assim, nem toda notícia de irregularidade que chegue ao conhecimento de uma autoridade com competência para instaurar a apuração preliminar será, necessariamente, objeto de apuração.

A análise preliminar serve justamente para resguardar a autoridade e o potencial investigado em face de condutas abusivas previstas na Lei de Abuso de Autoridade, verificando se as notícias de irregularidade contêm elementos mínimos para que os atores e cenários envolvidos possam ser identificados e classificados, visando à instauração da apuração preliminar ou seu arquivamento, como se verá a seguir.

Portanto, a análise preliminar é um procedimento preparatório, que subsidiará a autoridade para decidir pelo arquivamento ou pela instauração de um procedimento de natureza investigativa ou acusatória. Neste último caso, a análise preliminar deverá ser capaz de subsidiar as ações de planejamento da apuração, definindo seu escopo e respectivo plano de trabalho.

2.1. Autoria e materialidade

A partir de uma notícia de irregularidade, os esforços se dirigem para a identificação do eventual agente e do fato supostamente irregular, o que comumente se denomina como autoria e materialidade.

Como se deve fazer isso? A sugestão seria responder a duas perguntas iniciais - “Quem fez?” e “O que fez?”

Antes de se iniciar a análise na prática, cabe conceituar autoria e materialidade.

Autoria, no âmbito do Direito Administrativo, são os elementos da notícia de irregularidade que permitem atribuir uma conduta irregular ou ilegal a uma pessoa física ou jurídica.

Já materialidade se expressa de dois modos principais. Ela tanto se refere à incidência da conduta em uma determinada infração tipificada na Lei como, também, se refere à possibilidade de comprová-la por meio de evidências ou provas materiais.

Convém salientar que nem sempre a notícia de irregularidade conterá, de forma clara e objetiva, a identificação de autoria e materialidade. Caso as informações recepcionadas estejam incompletas, como primeiro passo, existe a possibilidade de a unidade setorial de ouvidoria requisitar junto ao denunciante, se este não for anônimo, a complementação da notícia de irregularidade. Além disso, o relato de irregularidade poderá ser complementado com pesquisas iniciais procedidas tanto pela unidade de ouvidoria quanto pela unidade de apuração, visando à coleta de informações que permitam a realização do juízo de admissibilidade.

Nesta fase são identificados:

- Existência de um ato possivelmente irregular ou ilícito; e
- Existência de elementos mínimos que permitam a identificação de autores do fato, mesmo que para tanto seja necessário aprofundamento da apuração.

2.2. Identificação dos vínculos com a Administração Pública

Identificada a autoria dos fatos relatados, é necessário estabelecer qual o vínculo do autor da suposta conduta com a Administração. Isso porque, a depender do vínculo e da natureza da pessoa (se física ou se jurídica), questões importantes relacionadas à legislação aplicável, à natureza da infração e mesmo relacionadas aos prazos prescricionais, poderão ser tratadas de maneira muito diferente. Por exemplo: uma conduta grave que não configure crime, praticada há mais de cinco anos por uma pessoa física com vínculo estatutário, estará prescrita, não havendo razão para que a Administração mobilize recursos para investigá-la e sancioná-la; já uma conduta praticada por uma pessoa jurídica na mesma época, mas cuja ciência da Administração somente ocorreu por meio da notícia de irregularidade recebida há três anos, não estaria prescrita, sendo aconselhável a instauração de apuração preliminar para a apuração dos fatos reportados. Isto acontece porque as regras de contagem de prazo para a prescrição operam de formas diferentes para pessoas físicas e jurídicas no tocante ao evento que estabelece o prazo inicial de contagem. Além disso, a apuração de uma conduta leve cometida por um servidor celetista que tenha se demitido do cargo antes do início da apuração, mesmo que dentro do prazo prescricional, também se constituiria em esforço inútil da Administração, visto que o vínculo entre esta e o suposto infrator teria cessado, cessando-se assim a sua capacidade de impor a sanção.

2.2.1. Vínculos mais frequentes de Pessoas Físicas

Os principais vínculos de pessoas físicas com a administração pública estadual estão exemplificados na tabela abaixo:

Quadro 4 – Principais vínculos de pessoas físicas com a Administração paulista

Tipo de vínculo	Legislação de Regência do Vínculo	Regime Jurídico Disciplinar	Onde ocorre	Descrição
Estatutário	Lei nº 10.261, de 1968	Lei nº 10.261, de 1968	Administração Direta	Funcionários Públicos em geral, efetivos e comissionados, ativos e inativos.
Temporário	Lei Complementar nº 500, de 1974, Lei Complementar 180, de 1978, e Lei Complementar 1.093, de 2009.	Lei nº 10.261, de 1968, CLT e Lei nº 10.177, de 1998.	Administração Direta e Indireta	Servidores temporários em geral ou contratados para funções de natureza técnica especializada.
Celetista	CLT e Lei Complementar nº 180, de 1978.	CLT e Lei Complementar nº 180, de 1978, Lei nº 10.177, de 1998.	Mais comum nas empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias, mas também ocorrem na Administração Direta, de forma residual.	Empregado público contratado sob égide da CLT.
Estagiário	Lei federal nº 11.788, de 2006, e Decreto nº 52.756, de 2008		Administração Direta e Indireta	Estudante que visa a aplicar os conhecimentos adquiridos na formação escolar e vivenciar as rotinas e práticas da profissão escolhida.
Conselheiro e membro de Diretoria Colegiada	Lei federal nº 6.404, de 1976		Empresas públicas e sociedades de economia mista	Conselheiros Fiscais, de Administração e membros de Diretorias Colegiadas.
Agente Político	Constituição Federal	Parecer CJ/SGP nº 65/2007	Administração e Direta	Governador, vice-governador, Secretários de Estado e respectivos substitutos, quando em substituição.
Terceirizado	Lei nº 13.429, de 2017	Lei nº 14.133, de 2021	Administração Direta e Indireta	Funcionários de empresas contratadas para a prestação de serviços contínuos.

2.2.2. Vínculos mais frequentes de Pessoas Jurídicas

Por outro lado, os principais vínculos de pessoas jurídicas com a Administração Pública estadual decorrem dos seguintes ajustes: contrato administrativo, contrato de gestão, contrato de concessão, convênio, termo de parceria e termo de colaboração.

O **contrato administrativo** é um instrumento formal, regulado pelo direito administrativo e regido pela Lei de Licitações, que tem por objetivo a execução de uma atividade de interesse público. Importante mencionar que o contratado pode, também, ser uma pessoa física. As principais modalidades são os contratos de obra pública, de prestação de serviços, de fornecimento e de alienação.

O **contrato de gestão** é um instrumento celebrado com organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, conforme disposição da Lei Complementar estadual nº 846, de 04 de junho de 1998. O objeto desse tipo de contrato envolve, normalmente, o gerenciamento de equipamentos pertencentes ao ente público e a execução de atividades avaliadas a partir de metas contratualizadas.

O **contrato de concessão** decorre da necessidade de descentralização das atividades de interesse público (serviços públicos), para que sejam executadas por empresas (pessoas jurídicas de direito privado) mediante remuneração (tarifas) paga pelos usuários. Nessa modalidade, a titularidade dos serviços não é transferida ao particular, mas tão somente sua execução, retornando na integralidade ao poder concedente ao final da vigência do contrato.

O **convênio** é uma forma de ajuste entre partícipes (entes públicos ou entidades privadas sem fins lucrativos) para a realização de interesse comum, mediante mútua colaboração. Podem ser firmados mediante transferência de recursos públicos para execução de atividades de cooperação, auxílio ou assistência financeira (Lei federal nº 13.019, de 2014 e Decreto nº 66.173, de 2021).

O **termo de parceria**, previsto na Lei estadual nº 11.598, de 2003, diz respeito às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, para repasse de recursos a tais entidades privadas para execução de serviços de interesse público.

O **termo de colaboração** é um instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (Lei estadual nº 13.019, de 2014, e Decreto estadual nº 61.981, de 2016).

O **termo de fomento** é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (Lei federal nº 13.204, de 2015).

Por fim, o **acordo de cooperação** é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (Lei federal nº 13.204, de 2015).

Mesmo que não envolva transferência de recursos, o acordo de cooperação poderá dispor sobre comodato, doação de bens ou outra forma de recurso patrimonial do Estado (Decreto nº 61.981, de 2016).

É importante ressaltar que nem sempre a existência de um vínculo desta categoria com o Estado implica que estaremos diante de uma pessoa jurídica. Os contratos administrativos, por exemplo, podem ser firmados com pessoas físicas, as quais estarão submetidas às penalidades previstas no regime licitatório da Lei Federal nº 8.666, de 1993, ou na Lei Federal nº 14.133, de 2021 (NLLC). Essa distinção é importante, pois caso estejamos diante de uma pessoa jurídica cometendo uma infração da norma licitatória ela poderá estar sujeita também ao regime da Lei nº 12.846, de 2013, a Lei Anticorrupção (LAC). Lembre-se que, para todos os efeitos, mesmo que um Microempreendedor Empresarial Individual (MEI) possua CNPJ para fins tributários, ele não é considerado pessoa jurídica para os fins da Lei, razão pela qual ele nunca estará sujeito ao regime da LAC, sendo submetido apenas ao regime de sanções da legislação de contratos e licitações.

2.2.3. Análise de Vínculos

A análise de vínculos é um componente importante e deve ser realizada, em um primeiro momento, na fase de análise preliminar. Ela auxiliará a compreensão do escopo da apuração que porventura venha a ser realizada, apresentando informações sobre:

- a) Quando analisados os vínculos dos investigados com a Administração: definição do regime jurídico a eles aplicado;
- b) Quando analisados os vínculos dos investigados com terceiros: identificação da materialidade de determinadas condutas que exijam a participação de terceiros, como conluíus, fraudes, corrupção e situações de conflito de interesse.

A análise deve ser realizada por meio da coleta sistemática de dados de diversas fontes, como registros civis e de propriedade, contratos e comunicações. Ferramentas de tecnologia da informação são utilizadas para organizar essas informações e mapear relações, permitindo visualizar padrões e anomalias.

Quando esses padrões e anomalias refletem uma constelação de vínculos, ela nos auxilia na definição clara do escopo de uma apuração, apontando alvos que de outra forma não seriam identificados.

É essencial documentar todos os achados em relatórios claros que descrevam os vínculos identificados e suas implicações. A apuração deve incluir a verificação de vínculos familiares, financeiros e comerciais, além de examinar a forma de relacionamento entre as partes.

2.2.3.1. Tipos de Vínculos e Fontes de Pesquisa

Vínculos podem ser identificados em diversas esferas do relacionamento social de um indivíduo. Eles podem ter uma origem familiar, uma origem comercial ou laboral, mas também podem decorrer de outras formas de interação. No quadro abaixo, indicamos alguns desses vínculos e fontes úteis de pesquisa.

Quadro 5 – Tipos de vínculos entre pessoas

Tipos de vínculos	Descrição	Fonte de Pesquisa
Vínculos Familiares	Diz respeito a relações de parentesco, que podem incluir cônjuges, filhos, pais, irmãos, dentre outros. Tais vínculos podem evidenciar nepotismo ou favoritismo em processos administrativos e contratações.	Registro Civil (cartórios); Certidões de nascimento, casamento e óbito; Sistema de Informações de gestão pública que registre relações de parentesco.
Vínculos Contratuais ou Empregatícios	Refere-se a relações de trabalho formais ou informais que um indivíduo pode ter com entidades públicas ou privadas. Isso inclui contratos de trabalho, contratos de prestação de serviço ou qualquer outro tipo de relação laboral. Esses vínculos podem indicar possíveis conflitos de interesse ou influência em decisões administrativas.	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISIP); Cadastro de fornecedores do Governo, Dados de folha de pagamento, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)
Vínculos Societários	Refere-se à participação de indivíduos em empresas ou sociedades. Isso inclui ser sócio, administrador ou ter qualquer participação acionária. Esses vínculos podem sinalizar interesses pessoais que influenciem decisões no âmbito público, especialmente em situações em que esta pessoa possa contratar, regular ou fiscalizar a atividade destas empresas.	Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), Receita Federal do Brasil (CNPJ e consulta de sócios), Rede CNPJ.

2.2.3.2. Organização dos Vínculos

Normalmente, a organização de vínculos é realizada por meio de ferramentas disponíveis aos investigadores, que cruzam informações e geram os chamados grafos. No entanto, quando não se dispõe de ferramentas desta natureza, uma opção viável para a organização das informações é o uso de uma planilha; nela, é possível incluir informações como nome, tipo de vínculo, data de origem e qualquer outra informação relevante.

Tanto em um caso quanto em outro, o uso de mapas mentais e diagramas se mostra extremamente útil para a visualização e compreensão das relações entre as partes, sendo um exercício importante de racionalização da informação. Tais mapas devem constar no documento que dê suporte à definição do escopo da apuração.

2.2.3.3. O que a existência de determinados vínculos pode indicar?

Muitas vezes, a confirmação de um vínculo é premissa para a determinação da materialidade de uma conduta. Veja aqui alguns exemplos:

- **Conflitos de Interesse:** É a situação gerada pelo confronto entre os interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da fun-

ção pública, nos termos definidos pelo art. 4º do Decreto nº 69.474 de 2025.. Um exemplo seria um servidor que participa de decisões que afetam uma empresa em que possui participação acionária.

- **Nepotismo:** É a situação em que uma autoridade, valendo-se do cargo ou função-atividade, nomeia, contrata ou designa cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou de função gratificada em sua área de influência, nos termos definidos pelo art. 2º do Decreto nº 68.829, de 2024. Por exemplo, se um servidor contrata ou promove um parente sem observar os critérios de seleção, essa conduta deve ser investigada.
- **Usurpação de Cargo Público:** Quando um indivíduo exerce funções de um cargo público sem a devida nomeação ou autorização. A análise deve identificar se alguém está se beneficiando de uma posição que não lhe foi legalmente conferida.
- **Fraude em Licitações:** Manipulação de processos licitatórios em benefício de determinadas empresas. A análise de vínculos pode revelar relações ocultas entre servidores e fornecedores.
- **Desvio de Recursos Públicos:** Quando um servidor utiliza recursos da Administração para fins pessoais ou alheios ao interesse público. Como muitas vezes esses recursos não são recebidos diretamente pelo servidor, mas por intermédio de familiares, vizinhos ou empresas com quem ele possa ter alguma relação comercial, a análise de vínculos nos permite identificar esses possíveis alvos.
- **Acúmulo Ilegal de Cargos:** A prática de ocupar mais de um cargo público simultaneamente, quando a legislação não permite. A apuração deve incluir a verificação de vínculos de servidores em diferentes órgãos.

2.3. Regime jurídico e tipicidade da conduta

Conhecer a natureza jurídica e o vínculo do autor é requisito fundamental para definir as normas de regência da relação estabelecida entre Administração e investigado. Definida a norma de regência, faz-se possível indicar (i) se os possíveis autores são passíveis de sanção administrativa, (ii) quais obrigações ou deveres foram violados, ou em quais proibições incorreram (iii) a quem compete aplicar a sanção e (iv) quais os prazos prescricionais e possíveis situações de extinção de punibilidade estão associados.

Há determinados autores que não são passíveis de responsabilização administrativa nos termos da legislação estatutária ou celetista. É o caso dos agentes políticos que, devido ao fato de terem sua competência advinda da própria Constituição, não se sujeitam ao Processo Administrativo Disciplinar. Incluem-se nesta categoria os Secretários de Estado que, embora não eleitos por força do voto, pertencem à estrutura de governo por vontade daquele que foi eleito: eles se submetem à responsabilização civil e criminal, mas não à administrativa.

Por outro lado, conhecer a tipificação das condutas permite efetuar o adequado enquadramento de modo a possibilitar a responsabilização do agente público ou da pessoa jurídica ou o reconhecimento da prescrição da punibilidade.

Os agentes públicos que possuem vínculo estatutário, temporário e por tempo determinado se sujeitam às sanções previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261, de 1968), após o regular desenvolvimento de Processo Administrativo Disciplinar ou de uma Sindicância. Já os celetistas se sujeitam às sanções previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, após o regular Procedimento Sancionatório Disciplinar, cujas regras gerais encontram-se descritas na Lei estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.

No caso de irregularidade cometida por funcionário terceirizado, a contratada deve ser comunicada, na pessoa de seu preposto ou representante, para adoção de providências previstas na Consolidação das Leis do Trabalho e Regulamentos Internos. Ademais, se a irregularidade provocar algum descumprimento das cláusulas contratuais, por falta de orientação ou fiscalização a ela atinentes, a Administração poderá instaurar Procedimento Sancionatório em face da empresa, com fundamento na NLLC.

O vínculo de estágio se submete às regras da instituição, com relação aos Códigos de Conduta e de Ética, e as irregularidades praticadas podem ensejar a interrupção dessa relação e demais medidas civis e penais, se aplicáveis.

Na hipótese de irregularidade cometida por conselheiro ou membro da diretoria de empresa pública ou sociedade de economia mista, caberia o ajuizamento de ação de responsabilidade civil, prevista no artigo 159 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, mediante prévia deliberação da assembleia-geral.

Importante destacar que todas essas pessoas, sem exceção, se submetem ao disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa, cuja titularidade para propositura da competente ação pertence à Procuradoria Geral do Estado e ao Ministério Público.

Vale lembrar que, com relação às pessoas jurídicas, para além das prescrições da Lei 12.846, de 2013, estas se submetem às sanções previstas nos termos dos seus ajustes, podendo acarretar a rescisão e, obrigatoriamente, a restituição dos prejuízos.

Além disso, os vínculos que decorrem de contrato administrativo se submetem às disposições da Lei de Licitações.

Com estas informações em mãos, é possível realizar a análise das causas extintivas da punibilidade acerca da infração administrativa, à luz das disposições contidas no art. 261 da Lei 10.261, de 1968.

Sobre a questão da análise da prescrição ou excludente na apuração preliminar, devem ser observados os prazos prescricionais estabelecidos, em especial na Lei nº 10.261, de 1968 e Lei 12.846, de 2013.

De acordo com o artigo 261 da Lei nº 10.261, de 1968, os prazos para prescrição variam conforme a gravidade da infração:

- a) 2 anos: Para infrações sujeitas às penas de repreensão, suspensão ou multa.
- b) 5 anos: Para infrações que ensejem demissão, demissão a bem do serviço público ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade.
- c) Prazo superior a 5 anos: Quando a falta também for prevista como infração penal, aplicando-se o prazo prescricional da sanção penal correspondente.

A contagem do prazo prescricional tem início:

- a) Na data da prática da infração, quando for um ato isolado.
- b) Na data da cessação da conduta, nos casos de infrações permanentes ou continuadas (§ 1º do art. 261).

A prescrição é interrompida pela instauração formal de sindicância ou processo administrativo (§ 2º do art. 261).

Pense, a título de exemplo, no caso de servidor que descumpriu ordem superior (art. 241, II) na data de 15/03/2022, e que poderá ser punido com pena de repreensão (art. 253), cujo prazo de prescrição é de 2 (dois) anos. Assim, caso ainda não tenha realizado, depois de 15/03/2024, a Administração não poderá instaurar Sindicância para punição do servidor.

No que tange ao servidor celetista, o Parecer PA 3/2011¹, enfatiza que não se aplicam por analogia os prazos prescricionais da Lei nº 10.261, de 1968, e conclui não ser adequado a utilização dos prazos prescricionais do Código Penal. Entende, ainda que“(…) o prazo a ser observado pela Administração na punição dos servidores celetistas é aquele que decorrer da tramitação necessária para, diante do gigantismo da máquina pública, e preservado o constitucional direito ao contraditório e ampla defesa, permitir a apuração da infração cometida e a avaliação da pena a ser aplicada. Prazo razoável é conceito indeterminado, a ser definido caso a caso (…)”

Nos casos de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, aplica-se o prazo prescricional da Lei nº 12.846, de 2013, que prevê prescrição em 5 anos, contados a partir da ciência da infração ou, no caso de infração continuada, do dia em que cessar a conduta ilícita. Este prazo será interrompido com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração. (art. 25 da Lei nº 12.846, de 2013).

Aqui, cabe analisar o exemplo de uma pessoa jurídica contratada pela Administração que pagou propina para o gestor do contrato de construção e manutenção para realizar os “aceites” de serviços não realizados no período de 01/06/2021 a 31/05/2022, nos termos de notícia veiculada em jornal de grande circulação datado de 01/01/2023. Como a Administração somente teve ciência dessa infração pela veiculação dessa notícia, a data inicial que deve ser considerada é 01/01/2023, o que significa que o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR deverá ser instaurado até 31/12/2027.

Nesta fase, portanto, são definidos:

- a) Regime Jurídico aplicável;
- b) Tipicidade da conduta, em tese, praticada; e
- c) Prescrição da pretensão punitiva do Estado ou outras causas de extinção de punibilidade.

2.4. Análise de suficiência das evidências juntadas à notícia de irregularidade

A análise de suficiência das evidências é um passo crítico para determinar a viabilidade da instauração de uma apuração preliminar.

1 Parecer PA 3/2011 de 12/01/2011 - Procuradoria Administrativa – PGE/SP

Nessa fase, deve-se verificar se a notícia de irregularidade traz evidências que a corroborem ou ao menos elementos que permitam àquele que realiza a apuração definir uma estratégia para obtê-las. Basicamente, se não evidenciada já na própria notícia de irregularidade, o agente público que analisá-la deve lançar mão dos meios disponíveis para buscar indícios que permitam compreendê-la, e que não a refutem. Como se verá adiante, esta busca inicial de informações realizada ainda na análise preliminar deve limitar-se, salvo raras exceções, às fontes de dados disponíveis, como bases de dados públicas, perfis de redes sociais, ou outras informações de que já dispõe o órgão ou a unidade de apuração, sem prejuízo da solicitação de complementação de informações ao próprio denunciante ou autor da representação.

Este conjunto de informações poderá subsidiar o juízo de admissibilidade, tanto para o arquivamento da notícia de irregularidade quanto para a instauração de uma apuração preliminar.

2.5. Fontes de pesquisa

Para conseguir realizar a análise preliminar, muitas vezes se faz necessário acessar sistemas e bases de dados a fim de confirmar questões como a existência e a natureza do vínculo entre denunciado e Administração ou a existência de condições lógicas para que o fato reportado tenha ocorrido nas condições informadas. Por exemplo, se uma empresa denunciada por fraude em execução contratual jamais teve vínculo com a Administração, ou se determinado servidor já não possuísse vínculo com a Administração à época em que os fatos foram relatados, muito provavelmente a notícia de irregularidade não deva prosperar.

Algumas informações podem ser obtidas por meio de pesquisas públicas e disponíveis em transparência ativa. Outras estão aportadas em bases de dados de acesso restrito. Vejamos algumas estratégias úteis.

2.5.1. Informações públicas e disponíveis e Bases de Dados

Para pesquisa de pessoas físicas com vínculo com a administração, pode-se realizar pesquisas em Portais Públicos, como por exemplo:

Quadro 6 – Bases de dados de acesso público	
Portal da Transparência do Estado de São Paulo	https://www.transparencia.sp.gov.br
Imprensa Oficial	https://www.imprensaoficial.com.br
Diário Oficial do Estado	https://www.doe.sp.gov.br
PRODESP	http://bi.oac.prodesp.sp.gov.br
JUCESP	https://www.jucesponline.sp.gov.br
Receita Federal	https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva_Solicitacao.asp
Secretaria da Fazenda e Planejamento	https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Consultas.aspx

SIGEO	https://www.sigeo.fazenda.sp.gov.br
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	https://e-processo.tce.sp.gov.br/e-tcesp/
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	https://www.tjsp.jus.br/

Assim como o roteiro apresentado, essas fontes de dados não são exaustivas, de modo que pesquisas em buscadores, redes sociais e outras bases podem auxiliar na coleta de informações que orientem ao juízo de admissibilidade.

2.5.2. Solicitação de complementação à ouvidoria

Caso as informações recepcionadas estejam incompletas, uma primeira providência a ser adotada é solicitar a complementação da notícia de irregularidade junto ao denunciante. Esta possibilidade somente é viável em casos de denúncias que não sejam anônimas, e, em se tratando de denúncias, pode ser realizada mediante solicitação direcionada à unidade setorial de ouvidoria, caso não concluída a manifestação naquela unidade.

Já quando a manifestação houver sido concluída na ouvidoria, é possível solicitar àquela unidade os elementos de identificação do denunciante, de maneira justificada, para o atingimento da finalidade do processo. Neste caso, a solicitação de complementação poderá ser realizada diretamente pela unidade de apuração, adotando-se todas as cautelas necessárias para a proteção da identidade do denunciante.

Finalmente, quando diante de representação, tal solicitação deve ser realizada diretamente à autoridade ou servidor que representou, devendo-se sempre ter atenção especial nesse último caso a fim de não expor referido servidor no âmbito do órgão.

2.5.3. Requisição de identidade do denunciante

A unidade de apuração poderá requisitar à Ouvidoria competente acesso aos elementos de identificação do denunciante, quando indispensável à análise dos fatos relatados na denúncia, consoante previsto no § 3º do art. 11 do Decreto nº 68.157, de 2023.

Geralmente, a identificação do denunciante se faz necessária quando o próprio denunciante é vítima da conduta reportada, como nos casos de assédio ou de retaliação, ou quando esta é a única forma de obter uma complementação à denúncia já realizada.

Na solicitação de acesso à identidade do denunciante endereçada à ouvidoria, a unidade de apuração deverá indicar por escrito as razões pelas quais esta informação é indispensável para a análise do fato.

2.5.4. Oitiva prévia à instauração

Normalmente, oitivas são realizadas e declarações são tomadas somente após a instauração da apuração preliminar; contudo, em alguns casos excepcionais elas poderão ter lugar antes da instauração, justamente como meio de compreensão ine-

quívoca do delito investigado. Esse é precisamente o caso da análise preliminar de condutas de assédio.

Denúncias de assédio, muitas vezes realizadas pela vítima e expondo situação de trauma, costumam carecer de elementos robustos de prova, ou mesmo de narrativas claras, objetivas e cronológicas, que permitam ao investigador definir o escopo de eventual apuração preliminar. Nesses casos, mostra-se útil a estratégia de antecipar a oitiva da vítima para período anterior à instauração, de modo que permita ao investigador definir os contornos de sua apuração que constarão na portaria de instauração da apuração preliminar. Mesmo que a vítima seja agente público, nos casos de assédio, o chamamento à oitiva não deverá ser realizado por meio do instrumento de convocação, mas sim por meio do instrumento de convite.

Sempre que a oitiva for realizada antes da instauração da apuração preliminar, é importante que ela seja conduzida de forma a coletar o maior volume de informações possíveis, de tal modo que a vítima não seja novamente acessada ao longo da apuração – evitando-se, assim, a revitimização.

2.6. Possíveis resultados da Análise Preliminar

Após a coleta das informações necessárias ao juízo de admissibilidade, a unidade de apuração preliminar realizará análise das informações apresentadas e recomendará à autoridade competente o arquivamento, a instauração de apuração preliminar ou a instauração de procedimento sancionatório ou propositura de termo de ajustamento de conduta, conforme disposto no artigo 3º do Decreto nº 69.122, de 2024.

Artigo 3º - Recebida a notícia de irregularidade, caberá à unidade de apuração preliminar realizar análise preliminar das informações e recomendar à autoridade competente:

I - o arquivamento, se os fatos narrados não constituírem infração administrativa, ou se as informações não forem suficientes para viabilizar a identificação dos elementos mínimos de autoria e materialidade da infração e não for possível obtê-los por outros meios;

II - a instauração de apuração preliminar, em razão da insuficiência de informações e possibilidade de obtenção dos elementos mínimos de autoria e materialidade da infração disciplinar, por meio de procedimentos investigativos;

III - a instauração de procedimento disciplinar ou propositura de termo de ajustamento de conduta, se a notícia de irregularidade contiver:

a) a descrição pormenorizada de fato ou ato irregular ou ilegal e circunstâncias de sua ocorrência;

b) a indicação dos envolvidos;

c) as provas e evidências que permitam a tipificação da conduta e imputação de autoria, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º - O arquivamento da notícia de irregularidade pela unidade de apuração preliminar não impede seu desarquivamento em razão de fatos supervenientes ou conhecidos posteriormente, que tornem possível a complementação das informações apresentadas, enquanto não extinta a punibilidade.

§ 2º - A recomendação a que se refere o inciso II deste artigo será instruída com proposta de plano de trabalho que identifique o escopo da apuração, as evidências juntadas à notícia de irregularidade e as ações a serem realizadas para apuração do fato reportado.

§ 3º - A recomendação a que se refere o inciso III deste artigo será realizada por meio de expediente que relate os fatos de forma sucinta, acompanhado das evidências de materialidade e autoria da infração, além da indicação da tipificação preliminar e da propositura correspondente.

§ 4º - Não se admitirá a instauração de procedimento disciplinar com base, exclusivamente, em notícias de irregularidade anônimas, as quais deverão ser objeto de apuração preliminar.

§ 5º - Caso sejam identificados indícios de irregularidade com repercussão cível ou penal, deverá ser encaminhada cópia dos autos à autoridade competente para a respectiva apuração.

2.7. Vedação de instauração imediata de procedimento acusatório com base unicamente em denúncia anônima

Como já tratado, denúncias anônimas são aquelas sobre as quais não é possível identificar a autoria, por qualquer meio. Sistemas que recolhem denúncias anônimas, por exemplo, não podem sequer coletar informações de log de acesso ou IP do equipamento que os acessaram, sob risco de violar o anonimato. Denúncias anônimas são, portanto, diferente de denúncias pseudonimizadas. Neste segundo caso, trata-se de denúncia identificada recebida na ouvidoria, que tem o dever legal de remover todos os elementos de identificação do denunciante antes de encaminhá-la à área de apuração. Este procedimento, em que dados pessoais são mantidos apartados da informação, mas que podem ser eventualmente reassociados a ela, é denominado por Lei “pseudonimização”.

Embora as denúncias sejam pseudonimizadas pelas unidades setoriais de ouvidoria, é importante que o expediente de apuração preliminar seja instruído com a informação de anonimato ou não, já que notícias de irregularidade anônimas não poderão resultar na instauração do procedimento sancionatório sem que haja o devido procedimento de apuração preliminar.

O § 4º do art. 3º do Decreto nº 69.122, de 2024, estabelece o não cabimento de recomendação de instauração de procedimento sancionatório na hipótese de notícias de irregularidade anônimas, as quais, mesmo que contenham informações que caracterizem suficientemente a infração e definam sua autoria, deverão ser objeto de apuração preliminar.

Isto decorre da Súmula 611-STJ, a qual permite a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, desde que com amparo em apuração realizada anteriormente, nos termos abaixo mencionados:

Súmula 611-STJ: Desde que devidamente motivada e com amparo em apuração ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração. STJ. 1ª Seção. Aprovada em 09/05/2018, DJe 14/05/2018 (Info 624)

2.8. Documentação da análise preliminar

Ao final da análise preliminar da denúncia ou notícia de irregularidade, o responsável por esta avaliação deverá elaborar (i) documento técnico, justificando motivadamente a necessidade de abertura de apuração preliminar considerando a insuficiência de conjunto probatório e a possibilidade de sua obtenção por meio de procedimentos investigativos que propiciem angariar evidências de autoria e materialidade em relação às infrações administrativas passíveis de responsabilização e (ii) plano de traba-

lho, detalhando o escopo da apuração a ser porventura realizada e as ações que serão executadas ao longo da apuração.

Como o resultado da análise preliminar que leve a uma instauração de apuração preliminar está relacionado ao planejamento da investigação, é natural que a mesma pessoa ou equipe que realize a análise preliminar venha a conduzir e executar a apuração preliminar.

Assim, no caso de proposta de instauração de apuração preliminar, é imprescindível que ao final da análise preliminar estejam identificados os seguintes elementos:

- Escopo da apuração, ou seja, quais serão os investigados e por quais condutas eles serão investigados;
- Ações que serão realizadas para atender ao escopo da apuração, organizadas na forma de um Plano de Trabalho.

Por tratar-se de instrumento de planejamento da Apuração Preliminar, a construção do plano de trabalho será objeto de análise detalhada no capítulo 3, em que pese deva ser realizada antes da instauração da apuração.

Tais documentos, juntados ao expediente relativo à denúncia ou representação, devidamente instruído, seguirá para apreciação da autoridade competente pela instauração da apuração preliminar.

A autoridade competente, por sua vez, deve apreciar a recomendação contida no documento técnico e as ações do Plano de Trabalho, e, motivadamente, elaborar despacho concordando ou não com a proposta exarada. Caso a autoridade acolha a proposta técnica que recomende a instauração da apuração preliminar, ela assim o fará, por meio de despacho decisório. Todavia, ao apreciar a recomendação, a autoridade competente poderá dela discordar, motivo pelo qual poderá demandar que o responsável pela apuração complemente a análise antecedente ou, ainda, registrar sua divergência motivada, decidir de forma diversa.

Quadro 7 – Resultados de uma Análise Preliminar

Situação fática encontrada nos autos	Tipo de conduta	Recomendação
OPORTUNIDADE DE APURAÇÃO NÃO IDENTIFICADA	-	Arquivamento
OPORTUNIDADE DE APURAÇÃO IDENTIFICADA	CONDUTA NÃO EVIDENCIADA	
	CONDUTA DE BAIXO POTENCIAL OFENSIVO	Termo de Ajustamento de Conduta
	CONDUTA DE ALTO POTENCIAL OFENSIVO	Processo de natureza sancionatória



ANEXO 2 – Modelo de Relatório de Análise Preliminar

Apuração preliminar

Como

visto, denomina-se apuração preliminar o procedimento administrativo preparatório, de natureza investigativa e não punitiva, que objetiva a coleta de informações, provas e evidências visando a identificar materialidade e autoria em relação a um possível ilícito administrativo que possam embasar, mediante justa causa, a instauração de um processo administrativo de natureza acusatória. Como resultado de uma apuração preliminar, poderá advir a propositura de (i) arquivamento; (ii) termo de ajustamento de conduta ou, ainda (iii) instauração de procedimento acusatório.

Ela não é obrigatória, visto que uma notícia de irregularidade poderá trazer de antemão os elementos necessários para a tomada de decisão quanto ao arquivamento sumário ou quanto à propositura de instauração de procedimento acusatório. A única circunstância em que a apuração preliminar se mostra sempre necessária diz respeito às situações em que uma notícia de irregularidade anônima possua elementos mínimos de autoria e materialidade, que, em tese, já autorizariam de pronto a instauração de um procedimento acusatório. Como já se tratou neste manual, isto decorre da necessidade de harmonização entre o poder-dever da Administração de apurar a responsabilidade por atos ilícitos e irregulares e a vedação constitucional ao anonimato, em linha com os precedentes mais recentes dos tribunais superiores.

Salienta-se ainda que, dada sua natureza investigativa, a apuração preliminar possui acesso restrito, nos termos do artigo 265 da Lei Estadual n.º 10.261, de 1968, pelo que não se vislumbra direito líquido e certo às requisições de acesso ao procedimento, notadamente à pessoa do denunciante, exceto às pessoas envolvidas diretamente nas irregularidades, avaliada individualmente a situação do caso concreto.

Uma apuração preliminar se inicia com um escopo de apuração bem definido, e com as ações que deverão ser adotadas para analisar adequadamente os fatos que o compõem. Com a definição do escopo, torna-se possível identificar os agentes públicos mais qualificados para analisar, planejar as ações de apuração e adotar as medidas para sua execução e conclusão. Como se percebe, a apuração preliminar funciona em moldes muito semelhantes a uma pesquisa científica, visto que, por meio de métodos científicos, devem validar ou não hipóteses acerca de um fato da vida real.

Para que isso seja possível, ela se apresenta em quatro fases:



3.1. Planejamento da apuração preliminar

3.1.1. Escopo da apuração preliminar

Toda apuração necessita de delimitações que definam com precisão o que será investigado e em qual profundidade. Tais delimitações são estabelecidas por meio do escopo da apuração. Ele deverá indicar os objetos da apuração, a conduta a ser investigada, quando e onde ela teria ocorrido.

Assim como o resultado da apuração preliminar é recomendação, ou não, da instauração de um procedimento acusatório, o escopo deve ser o produto da análise preliminar, e é fundamental para que a apuração se torne mais orientada e realista.

O escopo permitirá a definição de quais dados precisarão ser coletados, e, com base neste primeiro passo, os métodos de coleta e análise de tais dados, os quais constituirão nos atos instrutórios de uma apuração preliminar. Por esta razão, a identificação do escopo se reveste de fundamental importância, e deve ser discutida à luz dos fatos e informações levados ao conhecimento da autoridade por meio da notícia de irregularidade e da análise preliminar, com a participação da equipe que irá planejar a apuração.

Veja alguns exemplos fictícios de escopo:

“investigar suposta conduta de assédio moral do servidor Marcelo da Costa em desfavor das servidoras Maria dos Santos, Isabela da Silva e Roseane do Carmo, ocorrida entre os anos de 2021 e 2022 nas dependências da Escola Técnica Lindalva Aparecida.”

“investigar suposta conduta de inserção de dados falsos em sistema da Agência Fiscalização Ambiental do Estado, praticadas, em tese, por Anastagildo Lopes entre maio de 2022 e abril de 2025.”

“investigar supostas condutas de usurpação de função pública, conflito de interesse e corrupção passiva cometidas por César Almeida, com participação de Amanda da Silva, entre os anos de 2020 e 2021, no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho, bem como identificação de possíveis pessoas jurídicas envolvidas.”

“investigar suposta fraude a licitação, cometida pelas empresas Certeza 171 Ltda., Escolha Certa Ltda. e Sempre Juntas Ltda., no âmbito dos Pregões nos. 8272/2022 e 8726/2023, da Secretaria de Fomento à Cooperação do Mercado.”

Percebe-se que todos os exemplos são claros e precisos, fixando autoria e materialidade ao identificar (i) os autores, (ii) as condutas, (iii) o local e (iv) o período em que tais condutas teriam ocorrido. Convém sempre recordar que escopos genéricos ou sem identificação da suposta conduta, além de prejudicarem o procedimento investigativo, podem caracterizar abuso de autoridade.

Ao estabelecer com clareza o escopo, fica fácil identificar o não escopo, ou seja, aquilo que não será objeto da apuração, mantendo-se, assim, o foco e a objetividade dos trabalhos investigativos. É claro que o escopo pode, em dadas circunstâncias, ser complementado no desenrolar da apuração. No primeiro exemplo, eventualmente seria possível descobrir, em uma oitiva, que o investigado teria cometido assédio moral em face de outras servidoras ou servidores, situação em que seria razoável, a fim de alcançar uma boa compreensão das dimensões da conduta assediosa, a am-

pliação do escopo. Todavia, se, no correr da apuração, surgirem evidências de que o investigado, além de cometer assédio, estaria desviando recursos da Escola, o aconselhável seria a instauração de uma apuração preliminar em apartado, com o escopo específico de apurar o desvio dos recursos públicos. Neste caso, a segunda conduta estaria no não escopo da apuração original.

Assim, quando, no curso de uma apuração, for identificado que o mesmo investigado teria praticado uma mesma conduta em mais de uma circunstância (por exemplo: assediou moralmente mais de uma pessoa na equipe, ou fraudou mais de uma licitação), ou que o investigado teria atuado em conjunto com outro indivíduo no cometimento das mesmas condutas, faz sentido ponderar sobre a eventual ampliação do escopo, caso seja relevante para a recomendação de processo acusatório. Já quando, no curso da apuração, for identificado que o investigado teria cometido condutas distintas (por exemplo: assédio moral e corrupção passiva), fará sentido a instauração de apuração preliminar apartada para investigar o segundo fato.

O escopo é pressuposto lógico da fundamentação para a instauração de uma apuração preliminar, e deverá constar da Portaria que determina a apuração. É partindo dele e das informações já trazidas pela notícia de irregularidade e qualificadas na análise preliminar que se desenvolve o plano de trabalho de uma apuração preliminar.

3.1.1.1. Premissas do escopo

Um escopo bem definido precisa “sobreviver” a um conjunto de condições que tornem ele possível de haver ocorrido. Caso estas condições não se verifiquem no mundo real, o escopo necessita ser reavaliado. Tais condições são as premissas do escopo, e devem ser verificadas, sempre que possível, no curso da análise preliminar.

Assim, se o escopo tratar de fraude na execução de um contrato, é absolutamente necessário certificar-se de que o contrato existiu, e que o investigado figura como contratado; se o escopo tratar de assédio moral, é importante confirmar que o suposto assediador e a suposta vítima eram servidores e atuavam no mesmo órgão ao mesmo tempo. Quando alguma destas circunstâncias não se confirmam, há que se repensar o escopo e, se caso ao fazê-lo não seja possível atender tais premissas, há de se reavaliar a necessidade de instauração da apuração preliminar.

3.1.2. Elaboração do Plano de Trabalho

O plano de trabalho é o documento que detalha as etapas necessárias para a execução de um projeto ou tarefa específica, organizando as atividades de acordo com as estratégias mais adequadas para a entrega do resultado esperado.

A elaboração do plano de trabalho se inicia pela análise do escopo da apuração, bem como das informações já trazidas ao conhecimento por meio da notícia de irregularidade e, eventualmente, por meio do trabalho de qualificação realizado na análise preliminar. Em tese, caso as informações já coletadas sejam suficientes para evidenciar o escopo em sua integralidade, a apuração preliminar seria desnecessária. A exceção a esta regra, como vimos, diz respeito às denúncias anônimas.

Portanto, o que se busca no plano de trabalho é registrar a primeira etapa da apuração preliminar, isto é, o seu planejamento, de modo a que, de posse deste documento, o agente que autorizar a apuração e aqueles que a executarem consigam identificar

as (i) hipóteses aventadas para o caso de que o escopo seja verdadeiro, (ii) as fontes de dados e métodos de coleta que serão utilizados, (iii) a forma como será realizada a análise destes dados e (iv) a ordem cronológica em que a apuração se desenrolará.

3.1.2.1. Hipóteses de investigação

As hipóteses dizem respeito a teses que explicam como ocorreu o fato indicado no escopo da apuração preliminar. Um escopo pode ser dividido em uma ou mais hipóteses. Uma hipótese é uma sentença clara objetiva e simples, que pode ser verificada por meio de um conjunto de evidências.

Do resultado da verificação da hipótese, o que é feito por meio da análise das evidências coletadas, deverá ser possível afirmar que ela foi confirmada ou que ela não foi confirmada.

Veja o exemplo fictício abaixo:

Quadro 8 – Hipóteses “Caso Usurpação de Função Pública”	
ESCOPO	“investigar supostas condutas de usurpação de função pública, conflito de interesse e corrupção passiva cometidas por César Almeida, com participação de Amanda da Silva, entre os anos de 2020 e 2021, no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho, bem como identificação de possíveis pessoas jurídicas envolvidas.”
HIP. 1	César Almeida realizou usurpação de função pública com o apoio de Amanda da Silva na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021
HIP. 2	César Almeida atuou em processos em situação de conflito de interesses na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021
HIP. 3	César Almeida praticou ato de corrupção passiva na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021

Note que cada hipótese faz referência a uma conduta distinta, que pode ou não ser absorvida pela outra, e que podem ocorrer simultaneamente ou ainda separadamente. As hipóteses são sentenças simples, que indicam uma ação e uma ou mais autorias. O conjunto das hipóteses deve dar conta de cobrir todas as condutas possíveis definidas no escopo.

Quando um escopo é bem delimitado e a informação da análise preliminar já permite identificar como a conduta foi praticada, o escopo será idêntico à hipótese.

Ao longo do processo de apuração preliminar, estas hipóteses poderão ser confirmadas ou não confirmadas à luz dos dados coletados e análises realizadas. Ou seja, para que uma hipótese se confirme, a apuração deverá ser capaz de apresentar evidências que a corroborem, e não encontrar evidências que a refutem. Para cada hipótese, portanto, é necessário definir objetivos probatórios que guiarão a nossa investigação.

Estes objetivos probatórios poderão ser de natureza direta, quando se referem ao próprio fato, ou indiciária, quando dizem respeito a elementos que, embora necessários para a ocorrência do fato, não permitem, por si sós concluir pela sua existência.

A identificação dos objetivos probatórios e a sua categorização facilitam o planejamento das ações da apuração preliminar. Veja no quadro abaixo algumas premissas de cada hipótese:

Quadro 9 – Objetivos probatórios “Caso Usurpação de Função Pública”	
ESCOPO	“investigar supostas condutas de usurpação de função pública, conflito de interesse e corrupção passiva cometidas por César Almeida, com participação de Amanda da Silva, entre os anos de 2020 e 2021, no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho, bem como identificação de possíveis pessoas jurídicas envolvidas.”
HIP. 1	César Almeida realizou usurpação de função pública com o apoio de Amanda da Silva na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 OB.1.1. César Almeida não pertencia aos quadros na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova indiciária); OB.1.2. Amanda possibilitou, por meio de seus atos, a usurpação de função pública realizada por César Almeida na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova direta); OB.1.3. César Almeida praticou atos típicos de gestão na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova direta)
HIP. 2	César Almeida atuou em processos em situação de conflito de interesses na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 OB.2.1. César Almeida possui vínculo com instituições ou indivíduos com interesse direto nas decisões adotadas no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova indiciária); OB.2.2. César Almeida atuou nos processos de tomada de decisão no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 nos quais as instituições com as quais possui vínculo têm interesse (Prova direta); OB.2.3. César Almeida atuava em nome das instituições com as quais possui vínculo, patrocinando seus interesses no âmbito dos processos de tomada de decisão da Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova direta)
HIP. 3	César Almeida e Amanda da Silva praticaram ato de corrupção passiva na Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 OB.3.1. César Almeida recebeu bens e valores por meio de pagamentos a sua esposa, que atuava em escritório de consultoria que teria sido contratado pelas instituições interessadas nas decisões adotadas no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova direta); OB.3.2. César Almeida recebeu bens e valores diretamente, em seu CPF ou CNPJ, a título de pagamento das instituições interessadas nas decisões adotadas no âmbito da Agência de Segurança do Trabalho entre os anos de 2020 e 2021 (Prova direta).

A cada objetivo probatório destacado, um conjunto de dados e metodologias poderão ser acessados a fim de evidenciar ou refutar a hipótese associada. Assim, é partindo dos objetivos probatórios que montamos uma estratégia de apuração.

Como se vê, no caso do investigado César Almeida, um conjunto grande de dados poderá ser acessado, e os objetivos probatórios nos ajudam a delimitar quais dados serão realmente relevantes. Por exemplo: a fim de testar OB.1.1., será necessário, dentre outras ações, (i) verificar junto aos sistemas de recursos humanos a existência dos dados do César, bem como o vínculo eventualmente indicado e ainda (ii) verificar com as empresas contratadas para terceirização de serviços na Agência se César trabalhava para elas; já no caso do OB.2.2., talvez seja interessante obter (i) acesso ao sistema de gestão de processos utilizado pela agência; (ii) relatório de logs de acesso ao sistema e (iii) backup de e-mails trocados entre César e outras pessoas da Agência.

3.1.2.2. Metodologia de coleta e análise de dados

Definidas as hipóteses e os objetivos probatórios, cabe ao apurador identificar quais dados serão necessários para confirmá-las ou refutá-las, bem como o método de coleta e de análise destes dados. Informações, método de coleta e análise variarão sensivelmente de acordo com as premissas e hipóteses adotadas.

3.1.2.2.1. Tipos de dados

Os dados que coletamos com a finalidade de testar as hipóteses construídas podem possuir naturezas distintas, as quais deverão guiar a forma pela qual lidamos com eles. Eles podem ser objetivos ou subjetivos, primários ou secundários, quantitativos ou qualitativos. Vejamos as diferenças entre eles:

Dados objetivos vs. Dados subjetivos: dados objetivos independem de uma opinião, fornecendo números com alto grau de confiabilidade. Por exemplo, se o investigador estiver interessado em saber o valor total pago no âmbito de uma licitação a determinada pessoa jurídica, ele poderá encontrar esta informação na base de dados do SISGEO ou em outro sistema de acompanhamento da execução financeiro-orçamentária. Se o sistema indicar, por exemplo, que em determinado exercício foram emitidas ordens bancárias no valor global de R\$ 10 milhões para a empresa Certeza 171 EPP, isto será uma evidência importante para demonstrar que a empresa não estaria com o enquadramento tributário adequado (visto que o limite de faturamento no exercício para Empresa de Pequeno Porte é de R\$ 4,8 milhões). Caso em alguma licitação, sob qualquer modalidade, ela tenha exercido o direito de preferência para microempresário ou empresário de pequeno porte, o dado “valor agregado de ordens bancárias no exercício” se mostra uma evidência forte de que a pessoa jurídica Certeza 171 EPP praticou fraude a licitação.

Dados objetivos nem sempre são numéricos, e podem muitas vezes ter origem em percepções subjetivas. Veja-se, por exemplo, a percepção de satisfação sobre a prestação de um serviço em uma unidade. A manifestação de um indivíduo diz respeito a sua percepção sobre uma experiência, mas quando a somamos a um conjunto maior, com o qual guarde coerência, ela poderá assumir uma natureza objetiva. Veja-se o caso de uma resposta de pedido de acesso à informação cuja qualidade foi mal avaliada pelo solicitante da informação: trata-se de um dado subjetivo sobre a qualidade da resposta, que pode comportar um conjunto grande de variáveis relacionadas às

expectativas deste avaliador. Agora, imagine-se que este dado seja analisado à luz de todas as 20 mil avaliações de respostas a pedidos de informação da mesma Secretaria, indicando importante discrepância entre as avaliações de um setor em face do restante da pasta.

A agregação de todas as avaliações de qualidade de resposta, nesse sentido, torna-se um dado objetivo.

De outra parte, dados subjetivos tendem a veicular opiniões. Em geral, declarações obtidas em oitivas consistem em percepções de um indivíduo – o declarante – acerca de determinado fato. A evidência testemunhal, portanto, sempre terá natureza subjetiva.

Dados primários vs. Dados secundários: Em metodologia, o conceito de dado primário e dado secundário não se confunde com o conceito de fonte primária e fonte secundária, como veremos mais a frente. Dados primários são aqueles produzidos pelo investigador no curso da investigação, sendo assim gerados mediante ações de coleta realizadas pelo próprio investigador, como oitivas ou observações. Eles muitas vezes servirão para corroborar os dados secundários, isto é, aqueles que foram gerados ou coletados para fins diversos da apuração, mas que servem como evidências para o caso concreto. De modo geral, toda apuração se inicia pela análise de dados secundários, como bases de dados de sistemas de compras ou de pessoal, por exemplo. Tais dados foram gerados originalmente para fins diversos, como por exemplo auxiliar a contabilidade do Estado ou o gerenciamento de recursos humanos, mas acabam sendo de grande valia para a apuração.

Em geral, tais dados secundários podem ser de origem interna ou externa, sendo muitas vezes acessados por meio de sistemas web. Da sua análise e cruzamento resultam importantes evidências para que se inicie uma apuração. Por isso, por exemplo, a análise preliminar se debruça em dados secundários a fim de verificar a necessidade de corroborar a informação na apuração preliminar, mediante a busca de dados primários. Foge a esta regra, como vimos, a da análise preliminar de casos de assédio, em que a oitiva da vítima é realizada antes da instauração de modo a que seja possível compreender o escopo a ser desenvolvido na apuração preliminar.

Quando tratamos de fontes, a relação entre o que seria uma fonte primária e secundária se altera. A fonte primária é, justamente, aquela que fornece informações originais, diretas e não mediadas, obtidas da origem dos fatos, eventos ou fenômenos estudados. Elas são aquelas informações que não passaram por um esforço de análise e interpretação. Neste sentido, serão fontes primárias tanto as informações coletadas em bases de dados que, por exemplo, registram logs de acesso em um sistema (as quais se configuram como dados secundários), como, também, as fotos tiradas pelo investigador no local do fato (as quais seriam dados primários). Já a fonte secundária é aquela produzida por meio da mediação analítica e interpretativa de fontes primárias. Este seria o caso, por exemplo, de relatórios de auditoria ou do documento final de uma denúncia oferecida pelo Ministério Público em uma ação penal. Em uma apuração, é fundamental que o investigador busque evidenciar suas conclusões por meio da análise de fontes primárias, garantindo-se, assim, que eventual viés ou interpretação equivocada em uma fonte secundária não contamine o seu trabalho.

Dados quantitativos vs. Dados qualitativos: Dados quantitativos consistem em informações representadas por números, tais como valores de contratos, despesas de pessoal, quilometragem de veículos, dentre muitos outros. Por serem assim representados, eles são mais facilmente comparáveis, permitindo o seu cruzamento

e análise entre diversos conjuntos de dados.

Quando nos debruçamos sobre dados quantitativos, é muito importante que tenhamos em mente qual tipo de análise queremos realizar. Queremos detectar uma inconsistência? Queremos demonstrar um padrão? A resposta a estas perguntas deve ditar pontos importantes em nossa análise. Por exemplo, caso queiramos detectar uma inconsistência, precisamos identificar qual inconsistência é coerente com o fato que queremos evidenciar, e, assim, podemos ir pontualmente naquela parcela da base de dados a fim de realizar a evidenciação. Neste caso, muitas vezes será desnecessária a preocupação com representatividade da amostra utilizada.

Veja-se, por exemplo, uma suspeita de fraude em suplementação de vale refeição em que a apuração aponta para um *modus operandi* em que pessoas que não faziam jus ao benefício o estavam recebendo, visto que não possuíam determinada gratificação que lhes dava este direito. Ora, neste caso, basta cruzar apenas os dados de pedidos de suplementação com os dados de recursos humanos que indicavam quem possuía referida gratificação para identificar a inconsistência na base de suplementação. Aqui, não se busca comparação de padrões, apenas evidenciação objetiva de casos específicos.

De outra parte, digamos que haja uma suspeita de que em um órgão de licenciamento, servidores estejam recebendo propina para adiantar ou retardar o processo de concessão de licenças. Com a totalidade da base de dados de processos de licenciamento, o investigador poderia verificar o tempo de processamento de todos os processos de licenciamento, realizar análise da distribuição normal destes dados e identificar os outliers (valores que fogem da normalidade) para mais ou para menos, ou seja, casos em que o tempo entre início e conclusão do processo fugiriam da distribuição normal dos dados, podendo indicar um retardamento ou uma aceleração proposital do processo.

Identificados tais outliers, seria possível focar a apuração apenas nos servidores encarregados de referidos processos.

3.1.2.2.2. Métodos de coleta de dados

A coleta de dados ocorre tanto na análise preliminar como na apuração preliminar. Quando realizada na análise preliminar, a coleta tende a adotar métodos adequados à busca por dados secundários diretamente acessíveis ao apurador, tais como informações em sistemas públicos ou em redes sociais, por exemplo; já a coleta de dados no âmbito da apuração preliminar tende a estar mais associada à produção de informações que corroborem as hipóteses resultantes do escopo definido na análise preliminar, sendo mais comum a realização de ações que gerem dados primários, tais como oitivas, observações e questionários.

Veja-se, esta é uma tendência que comporta exceções – dentre elas, como já se viu, o chamamento da vítima de assédio para oitiva antes da instauração da apuração preliminar. Em uma circunstância em que, tomado conhecimento de uma irregularidade, perceba-se risco de perda de evidência relevante em razão do transcurso de tempo necessário ao planejamento da apuração preliminar, é plenamente justificável a adoção de medidas que antecipem a coleta de tal evidência. Este é o caso, por exemplo, de registros de câmera de segurança, que muitas vezes são mantidos em dispositivo de armazenamento ou monitoramento de imagens pelo prazo de poucos dias, quando não, por algumas horas.

Existem muitas formas de coletar informações para uma apuração, sobre as quais trataremos ao abordarmos a execução da apuração preliminar.

Dados secundários, de modo geral, são obtidos mediante pesquisa aberta em bases documentais ou de dados, ou seja, partem de uma análise de fontes primárias. Quando não disponíveis em acesso livre, o investigador poderá desenvolver uma estratégia de requisição ou compartilhamento, solicitando diretamente ao órgão detentor da informação que ele a forneça ou o compartilhe a informação caso ela já componha os autos de outra apuração em curso, em outro órgão. Em ambos os casos, tal espécie de solicitação deve ser realizada após a instauração da apuração preliminar. Em geral, a estratégia de coleta de dados secundários tende a priorizar dados objetivos, que podem ser tanto quantitativos quanto qualitativos.

Já quando tratamos de coleta de dados primários, falamos de dois métodos básicos: a observação, mediante a qual o apurador vai a campo coletar informações sobre, por exemplo, uma fraude na assinatura de ponto em uma unidade de saúde, e os métodos de survey (questionários), os quais podem ser autoadministrados, isto é, quando solicitamos que a pessoa preencha uma série de questionamentos realizados por meio de um ofício, ou administrados por entrevistador, realizados por meio de oitivas.

3.1.2.2.3 Reunindo os pontos

No plano de trabalho, concatenamos o escopo, predefinido na análise preliminar, com as hipóteses e objetivos probatórios. Estes, por sua vez, serão atingidos por meio de dados e informações, as quais precisam ser coletadas e analisadas a fim de que se averigue se as premissas ou hipóteses se confirmam à luz das evidências. Caso uma evidência refute a hipótese, não sendo possível explicar o fato de outra forma, a hipótese deve ser descartada; de outra sorte, caso a evidência a corrobore, se está diante de uma evidência para a propositura de um processo de natureza sancionatória.

O quadro abaixo demonstra como concatenar essas informações em um plano de trabalho, promovendo assim a distribuição cronológica e sequencial das tarefas que deverão ser realizadas a fim de cumprir o escopo da apuração preliminar:

Quadro 11 – Estrutura lógica do Plano de Trabalho
HIPÓTESE 1
Objetivo Probatório 1.1
Informação 1.1
Método de coleta
Análise
Período previsto para a realização
Objetivo Probatório 1.2
Informação 1.2
Método de coleta
Análise
Período previsto para a realização
...

A ordem das ações de um plano de trabalho não é, necessariamente, relacionada ao esgotamento progressivo de cada uma das hipóteses, podendo várias ações ocorrerem concomitantemente. A grande questão a ser analisada na elaboração de um cronograma de apuração tem a ver com estratégia. Por exemplo, mesmo que comumente iniciemos a apuração com oitivas, muitas vezes deixamos a oitiva do investigado para o final, a fim de que não tome conhecimento imediato das informações que estão sendo levantadas e crie óbices à apuração.

Por força dos normativos que regem a matéria, este cronograma de execução deve ocorrer dentro de um prazo específico: 30 (trinta) dias no caso de apurações preliminares que tratem de pessoas físicas e 180 (cento e oitenta) dias nos casos de apurações preliminares que versem sobre pessoas jurídicas. Em ambos os casos, necessário que se diga, é possível a prorrogação mediante autorização da autoridade instauradora.

Na apuração preliminar regida pela Lei nº 10.261, de 1968, e Decreto 69.122, de 2024, a definição clara dos prazos é essencial para garantir a celeridade e a eficiência da apuração e dos processos administrativos disciplinares. Os responsáveis pela apuração devem ser orientados a cumprir os prazos com diligência e responsabilidade, garantindo transparência na gestão dos prazos e comunicando ajustes ou prorrogações de maneira oportuna.

Vale comentar que os prazos são todos contados por dias corridos, excluindo-se o termo inicial, incluindo-se o final e prorrogando-se o vencimento que incidir em sábado, domingo, feriado ou facultativo, para o primeiro dia útil seguinte, nos termos do art. 323, da Lei Estadual nº 10.261, de 1968.

Segundo o artigo 8º do Decreto 69.122, 2024, a apuração preliminar deve ser concluída em 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogada. Caso esse prazo não seja cumprido, a autoridade apuradora deve encaminhar um relatório ao Chefe de Gabinete, detalhando as diligências realizadas e o tempo necessário para a conclusão, até o prazo limite de 180 (cento e oitenta dias). Se ainda assim, não for concluída, deverá ser remetida ao Dirigente máximo do órgão ou entidade para autorização de prazo suplementar.

Artigo 8º - A apuração preliminar deverá ser concluída em 30 (trinta) dias contados a partir do dia subsequente à sua instauração, sendo admitida prorrogação.

§ 1º - A solicitação de prorrogação deverá ser motivada e instruída com relatório das diligências realizadas e com o plano de trabalho atualizado, indicando as ações a serem executadas, seus objetivos e prazos previstos para conclusão, sem prejuízo do dever de informar ao Chefe de Gabinete do respectivo órgão ou entidade, nos termos do § 2º do artigo 265 da Lei n.º 10.261, de 28 de outubro de 1968.

§ 2º - A apuração preliminar não excederá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, salvo quando autorizada a adoção de prazo diverso pela autoridade máxima do órgão ou entidade em que esteja em curso.

Como se percebe, é possível propor a prorrogação dos prazos da apuração preliminar, por meio da repactuação do plano de trabalho e consequente aditamento da portaria de instauração.

A repactuação do plano de trabalho é uma etapa essencial em apurações ou procedimentos administrativos, permitindo ajustes diante de novas necessidades ou circunstâncias que surgem durante o processo. Tal repactuação deverá ser encami-

nhada diretamente à autoridade que instaurou a apuração, visto que o ato de instauração equivale à aprovação do planejamento da apuração preliminar. Essa prática é fundamental para garantir que o plano se mantenha relevante e eficaz em face de novas realidades que possam impactar o andamento da apuração.

O plano define estratégias e metodologias. Sua revisão pode ser necessária quando novas informações ou evidências exijam mudanças nas diligências ou prazos. Motivos comuns para a repactuação incluem o surgimento de dados que demandam a ampliação das estratégias, imprevistos que afetam a execução do trabalho ou alterações na disponibilidade de recursos. A repactuação garante que o plano continue alinhado com os objetivos estabelecidos, assegurando a eficiência e eficácia da apuração.

Para realizar a repactuação, é importante seguir um roteiro transparente e documentado. A proposta deve ser levada ao conhecimento da autoridade instauradora com as alterações e justificativas.

A formalização das adaptações não apenas mantém todos informados, mas também assegura que as mudanças sejam realizadas de maneira apropriada, refletindo a flexibilidade necessária para responder a um ambiente dinâmico durante a apuração. Em suma, a repactuação é uma prática gerencial indispensável que contribui para o sucesso das apurações administrativas.



ANEXO 3 Modelo de Plano de Trabalho

3.1.3. Medidas cautelares ou acautelatórias no curso da apuração preliminar

Em algumas circunstâncias, será necessário adotar medidas urgentes a fim de fazer cessar determinado comportamento ou o dano dele decorrente ou ainda impedir embaraços à apuração, como aqueles decorrentes da destruição de provas pelo próprio autor ou por terceiros. Em tais circunstâncias, é possível o uso das chamadas medidas cautelares ou acautelatórias, que possibilitam a antecipação da coleta de evidência ou o afastamento do agente público investigado de suas funções.

Na fase de apuração preliminar, tais medidas são adotadas com base no parágrafo único do art. 62 da Lei estadual nº 10.177, de 1998, que, ao dispor sobre o procedimento sancionatório, estabelece que “No curso do procedimento ou, em caso de extrema urgência, antes dele, a Administração poderá adotar as medidas cautelares estritamente indispensáveis à eficácia do ato final.”

Tais medidas, no que se refere ao servidor supostamente faltoso, são elencadas, no art. 266 da Lei estadual nº 10.261, de 1968, a qual, apesar de se referir a medidas cautelares adotadas no curso de sindicância ou PAD, é aqui aplicada a fim de suprir lacunas da Lei estadual nº 10.177, de 1998:

Artigo 266 - Determinada a instauração de sindicância ou processo administrativo, ou no seu curso, havendo conveniência para a instrução ou para o serviço, poderá o Chefe de Gabinete, por despacho fundamentado, ordenar as seguintes providências: (NR)

I - afastamento preventivo do servidor, quando o recomendar a moralidade administrativa ou a apuração do fato, sem prejuízo de vencimentos ou vantagens, até 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis uma única vez por igual

período; (NR)

II - designação do servidor acusado para o exercício de atividades exclusivamente burocráticas até decisão final do procedimento; (NR)

III - recolhimento de carteira funcional, distintivo, armas e algemas; (NR)

IV - proibição do porte de armas; (NR)

V - comparecimento obrigatório, em periodicidade a ser estabelecida, para tomar ciência dos atos do procedimento. (NR)

Como se depreende da norma, tais medidas devem ser requeridas diretamente à Chefia de Gabinete da Pasta, a fim de que possa adotar as providências pertinentes ao caso concreto.

Para além destas situações, medidas cautelares podem dizer respeito à preservação de evidência, o que significa antecipar parte da instrução antes da instauração da apuração. Esse é o caso comum de gravações de câmeras de segurança, que costumam guardar registros por apenas alguns dias. Em tais circunstâncias, mostra-se razoável a antecipação da diligência, por se tratar de medida indispensável à eficácia do ato final. É competente para autorizar medidas desta natureza a autoridade com competência para instaurar o procedimento de apuração preliminar.

No caso de servidores celetistas, as medidas acautelatórias apresentam algumas características definidas pela justiça trabalhista, dentre elas a relativa ao prazo máximo de afastamento no âmbito de uma medida acautelatória. Isso porque, se aplicada a mais de 30 dias, considera-se como rescisão indireta do contrato de trabalho sem justa causa. Nestas circunstâncias, abre-se em favor do empregado a possibilidade de pleitear indenização nos termos do art. 483 da CLT.

3.1.4. Designação de responsáveis pela condução

Segundo o artigo 265 da Lei 10.261, de 1968, verifica-se que inexistente um rito previamente estabelecido para a condução das apurações, já que naquele é estabelecido: (i) o prazo para sua conclusão; (ii) a possibilidade de prorrogação deste; (iii) e, por fim, quais providências serão adotadas pela autoridade ao concluir sua apuração.

O artigo 7º do Decreto 69.122, de 2024, regulou o tema, dispondo que a apuração preliminar será conduzida por servidor ou empregado público, ou por comissão especificamente designada tal finalidade.

Ou seja, a condução do processo que apure conduta de pessoa física pode ser realizada por um único servidor, não havendo exigência legal de constituição de uma comissão. Contudo, a constituição de comissão é recomendada em situações que envolvam fatos de maior complexidade ou apuração de múltiplas condutas. Essa abordagem favorece maior agilidade e permite a distribuição adequada dos trabalhos de apuração.

Assim, a designação dos responsáveis pela condução da apuração preliminar é feita de acordo com os procedimentos e normas internas de cada órgão ou entidade administrativa, com a finalidade de garantir a imparcialidade e transparência no processo de apuração. Ela deve atentar para três pontos fundamentais: (i) as competências individuais necessárias para a condução do caso concreto, (ii) impedimentos e suspeições e (iii) disponibilidade do servidor para a execução da apuração.

No que se refere à autoridade apuradora, não é necessário que ela possua posição hierárquica superior à do investigado. Além disso, não há impedimento normativo

para que a apuração seja conduzida por ocupantes de cargos em comissão, não sendo obrigatório que a composição seja restrita a servidores efetivos.

A Lei 10.261, de 1968, afirma que as providências para a apuração serão adotadas por quem tiver ciência, e que uma autoridade (sem identificar a alçada) realizará a apuração preliminar. A redação pode dar a entender, erroneamente, que a condução de uma apuração preliminar deva ser realizada pela própria autoridade que a determina. Contudo, a regulação de alguns procedimentos no âmbito estadual nos auxilia na correta interpretação deste dispositivo.

O Decreto nº 69.588, de 2025, que regulamenta a Lei Federal nº 12.846, de 2013 no âmbito estadual, dispõe que a apuração preliminar relacionada aos atos lesivos previstos naquela lei será realizada por agente público ou comissão designada pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo de responsabilização. Ou seja, a autoridade que determina a apuração designa comissão formada por agentes públicos com poder para a condução da apuração preliminar.

Veja-se que esta interpretação é condizente com aquela oriunda do Decreto nº 68.156, de 2023, que afirma caber às ouvidorias o recebimento de denúncias e o seu encaminhamento às áreas apuratórias responsáveis. Isso significa, portanto, que existe segregação de funções não apenas entre ouvidoria e área apuratória, mas também entre esta e a figura da autoridade que investe tal área dos poderes de condução de apurações.

A regra geral, na administração pública estabelece que a autoridade competente para adotar as providências necessárias para a realização de apurações preliminares é aquela hierarquicamente superior ao servidor denunciado ou representado. Todavia, pode ocorrer de o servidor, mesmo lotado em uma unidade, estar prestando serviço em outra unidade, situação em que esta competência se transfere para a unidade em que o fato irregular teria ocorrido.

Quando há unidades específicas de correição dentro dos órgãos, como as Unidades de Apuração Preliminar, a competência para apurar irregularidades deve ser transferida diretamente a essas unidades especializadas. Esta transferência de competência para as unidades ocorre porque essas unidades são tecnicamente preparadas e imparciais para lidar com questões disciplinares e correcionais, de maneira adequada e eficiente, bem como atuam especificamente nesta função. Assim, embora a autoridade hierarquicamente superior ao servidor denunciado seja a responsável pela supervisão geral administrativa, as unidades de apuração podem exercer uma função fundamental na manutenção da integridade e disciplina no serviço público.

3.1.5. Competências do apurador

O princípio da legalidade estabelece que a administração pública só pode agir dentro dos limites da lei, ao contrário do indivíduo comum, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Isso significa que cada ato administrativo deve ter respaldo legal explícito, seja diretamente na legislação ou mesmo em normas infralegais.

Este princípio implica que nenhum agente público pode exercer suas funções sem a competência legal adequada. Esta competência pode ser conferida pela própria lei ou por atos normativos inferiores (como decretos, regulamentos etc.) que têm sua origem na legislação. Assim, a legalidade não apenas orienta, mas também limita a ação dos agentes públicos, garantindo que todas as suas atividades estejam alinhadas com o interesse público e de acordo com as normas estabelecidas.

Nesse sentido, a instauração da apuração preliminar fundamentada estabelecerá os limites da apuração, e será ordenada pela autoridade competente para instaurar o procedimento sancionatório correspondente, podendo ser delegada aos seus subordinados, dispensada sua publicação (artigo 6º, parágrafo § 2º do Decreto n.º 69.122, de 2024).

Os responsáveis pela condução da apuração preliminar devem ter em mente que sua função é apurar os fatos e as responsabilidades administrativas, valendo-se de todos os meios previstos em lei para atingir esse objetivo, com finalidade para garantir a eficácia e a imparcialidade do procedimento. Assim, podem eles:

1. Coletar evidências: os responsáveis pela condução da apuração têm a responsabilidade de coletar todas as evidências relevantes relacionadas ao caso em questão, que podem incluir documentos, registros, testemunhos de pessoas envolvidas e outras formas de prova.
2. Requisitar documentos e informações: tais como a expedição de ofícios para os órgãos/entidades envolvidas, à Receita Federal do Brasil solicitando o compartilhamento de sigilo fiscal da pessoa jurídica investigada.
3. Tomar depoimentos de envolvidos: nesta fase podem ser ouvidas as partes envolvidas no caso, de acordo com a pertinência e conveniência para a elucidação dos fatos, incluindo as vítimas, os acusados ou autores, testemunhas e outros indivíduos que possam fornecer informações relevantes para a apuração.
4. Solicitar a assistência de especialistas com conhecimentos técnicos e operacionais de outros órgãos e entidades públicas ou demais organizações, quando o assunto a ser investigado requerer conhecimentos técnicos além da expertise da unidade de apuração preliminar;
5. Solicitar as medidas judiciais necessárias à apuração, junto às autoridades policiais ou à Procuradoria Geral do Estado;
6. Propor medidas acautelatórias, para em âmbito de sindicância ou processo administrativo disciplinar, por exemplo, afastar o servidor de suas funções até decisão final do procedimento (art. 266, caput e inciso II da Lei 10.261, de 1968) ou afastamento preventivo por até 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis uma única vez, quando inconveniente a permanência do servidor envolvido no exercício do cargo ou função (art. 266, caput e inciso I da Lei 10.261, de 1968).
7. Analisar documentos: devem analisar documentos e registros relacionados ao caso para entender completamente a situação e determinar se encontraram evidências de violações disciplinares;
8. Elaborar relatórios: os responsáveis pela condução da apuração devem elaborar relatórios detalhados demonstrando a análise dos elementos probatórios encontrados no procedimento de apuração preliminar, redigidos de forma clara e objetiva, apontando as evidências coletadas e, diante de avaliação das condutas relacionadas, expondo recomendação sobre as próximas etapas a serem seguidas.

Ao realizar todas estas ações, os servidores encarregados da apuração farão uso de um conjunto de prerrogativas. Nos termos do art. 26, § 5º do Decreto nº 69.122, de 2024, os interlocutores das unidades de apuração preliminar gozarão das proteções

contra-retaliação destinadas a denunciantes, de que trata o Decreto nº 68.157, de 09 de dezembro de 2023, que instituiu o Programa de Proteção a Denunciantes de irregularidades ou ilícitos administrativos.

3.2. Execução da Apuração Preliminar

3.2.1. Instauração de apuração preliminar

Determinada a abertura de apuração preliminar, mediante despacho de lavra da autoridade instauradora, o procedimento inicia-se pela portaria de instauração, documento que conterà a delimitação do escopo da apuração. Por se tratar de procedimento preparatório investigativo, a publicação da abertura de apuração preliminar é dispensada, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 69.122, de 2024, abaixo transcrito:

Artigo 6º - A apuração preliminar será regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, supremacia do interesse público e motivação dos atos administrativos e será conduzida de modo a preservar a dignidade dos envolvidos.

§ 1º - O ato de instauração da apuração preliminar será fundamentado, delimitará o escopo da investigação e caberá ao responsável pela unidade de apuração preliminar ou à autoridade competente para instauração do procedimento disciplinar respectivo, admitida, no último caso, delegação desta competência a seus subordinados.

§ 2º - Fica dispensada a publicação do ato de instauração de apuração preliminar.

A Portaria de Instauração da Apuração Preliminar é um ato administrativo que formaliza o início de uma apuração, sendo, portanto, o documento inaugural que direciona a apuração de denúncias ou representações sobre possíveis irregularidades ou ilícitos administrativos.

Importante ressaltar que a portaria pode ser expedida pela chefia da repartição onde ocorreram os fatos; autoridades superiores do órgão que avoquem a atribuição para a expedição do ato, na medida em que estamos diante de uma atribuição concorrente ou, ainda, por titular da Unidade de Apuração Preliminar.

Na Portaria de Instauração deverão estar descritos:

- a) Origem da notícia de irregularidade;
- b) Fundamento legal para a instauração da apuração preliminar, indicando sempre que possível o regime jurídico aplicável;
- c) Escopo da apuração preliminar;
- d) Agentes públicos designados para realizar a apuração preliminar;
- e) Prazo previsto para término da apuração preliminar, o qual não excederá 30 dias, salvo prorrogação;
- f) Identificação da autoridade instauradora; e
- g) Assinatura da autoridade competente e data de assinatura.

Em síntese, a portaria tem por finalidade iniciar formalmente uma apuração preliminar, com o intuito de definir seu escopo de apuração, designar o servidor ou comissão responsável pela condução do procedimento e estabelecer prazo máximo para a conclusão dos trabalhos investigativos.



ANEXO 4 Modelo de Portaria de Instauração de Apuração Preliminar de conduta praticada por Pessoa Física

ANEXO 5 Modelo de Portaria de Instauração de Apuração Preliminar de conduta praticada por Pessoa Jurídica

3.2.2 Instrução da Apuração Preliminar

A instrução tem por escopo reunir todo material que sirva de elemento de convicção e possibilite uma decisão justa, imparcial, transparente e segura.

Os elementos de convicção se agregam aos autos por meio da coleta de declarações e evidências, realização de diligências e fiscalizações, requisições de documentos e realização de perícias, dentre outros meios de provas admissíveis no ordenamento jurídico.

A realização de todas estas ações deve estar aderente ao Plano de Trabalho, sem prejuízo de sua readequação ao longo do processo investigativo.

Deve-se registrar e documentar cada etapa da instrução de forma organizada, assegurando a legalidade e a rastreabilidade do processo. Para garantir consistência e clareza em todas as comunicações e registros, o apurador deve fazer uso dos modelos de documentos disponíveis nos anexos a este Manual.

3.2.2.1. Pesquisa em Base de Dados

A pesquisa em bases de dados refere-se ao processo de busca e recuperação de informações armazenadas em sistemas organizados, como bancos de dados e repositórios de dados, não implicando a requisição de acesso a outros órgãos.

A definição do objetivo da pesquisa é essencial, pois orienta todo o procedimento e esclarece quais informações são necessárias. Em seguida, deve-se selecionar as bases de dados mais adequadas ao tipo de informação desejada, que podem ser acadêmicas, legais, jurídicas ou multidisciplinares, conforme o contexto.

A pesquisa em bases de dados tem como principais objetivos identificar indícios de irregularidades, fraudes ou má gestão, contextualizar o caso por meio do histórico do investigado e subsidiar decisões, indicando a necessidade de diligências adicionais ou a instauração de um processo administrativo acusatório.

Essa etapa é fundamental na apuração preliminar de irregularidades na administração pública, permitindo a coleta de informações relevantes sem interação imediata com investigados ou testemunhas. O acesso a fontes abertas e fechadas proporciona uma visão abrangente do caso, tornando a apuração mais sólida e bem fundamentada. Por essa razão, costuma ser realizada ainda na análise preliminar.

As fontes de dados podem ser classificadas em abertas e fechadas. As fontes abertas são aquelas acessíveis ao público, promovendo a transparência e permitindo que qualquer pessoa solicite dados de órgãos governamentais, conforme regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Exemplos de dados abertos incluem o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), o Portal da Trans-

parência do Estado de São Paulo, o Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE) e o Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos do SUS. Também são relevantes sites de entidades de classe, como a OAB e o CREMESP.

Em contrapartida, as fontes fechadas são aquelas com acesso restrito a determinados usuários, geralmente vinculados a órgãos públicos, como sistemas internos de gestão e bases de dados de órgãos de controle. Este tipo de pesquisa oferece informações mais detalhadas e análises avançadas, geralmente utilizadas por empresas e profissionais que necessitam de dados aprofundados. Exemplos incluem a Controladoria Geral do Estado de SP (CGE/SP), o Tribunal de Contas do Estado de SP, o Ministério Público do Estado de SP, Oracle Analytics Cloud, Siafem/Siafísico, Sigeo, Sistema de Gestão em Saúde e SCODES, entre outros.

Em suma, a pesquisa em base de dados é uma ferramenta poderosa para a autoridade apuradora. A capacidade de combinar diversos métodos e compreender as bases disponíveis, junto ao conhecimento das legislações pertinentes, permitirá uma apuração mais eficiente e fundamentada, contribuindo para a integridade e transparência na administração pública.

Quadro 11 - Política de dados abertos do Estado de São Paulo

No âmbito do Estado de São Paulo, a Política de Dados Abertos é regida pelo Decreto nº 68.768, de 2024, tendo como objetivo promover a transparência, a participação social e a inovação por meio da disponibilização de dados públicos em formato acessível e reutilizável.

O acesso às informações é feito por meio do portal oficial <https://www.governoaberto.sp.gov.br/>. No portal, é possível navegar por temas, como saúde, educação, segurança etc. No portal estão disponíveis dados relacionados aos gastos públicos (informações sobre como o governo está utilizando os recursos financeiros), educação (dados sobre escolas, alunos e desempenho escolar) e saúde (informações sobre unidades de saúde, programas e indicadores de saúde).

3.2.2.2. Requisição de Informações junto a Órgãos e Entidades

Em regra, as requisições de informações e documentos a órgãos administrativos, entidades ou instituições privadas deverão ser realizadas por meio de ofício. Para que a solicitação seja bem-sucedida, a autoridade apuradora deve primar pelo atendimento a alguns requisitos. Em primeiro lugar, a legitimidade exige que se demonstre um interesse direto, relevante e juridicamente amparado no caso, podendo ser relacionado ao funcionário público averiguado, testemunha, vítima, entre outros. Em segundo lugar, a especificidade requer que as informações solicitadas sejam descritas com clareza e objetividade. Por último, a fundamentação deve apresentar os motivos que justificam a requisição, demonstrando a relevância das informações para o interesse legítimo.

Para otimizar o processo de requisição de informações, recomenda-se a padronização dos ofícios. Para garantir consistência e clareza nas requisições, é aconselhável utilizar os modelos disponíveis nos anexos a este Manual, que separam as requisições de informações em itens ou quesitos de resposta. A separação das solicitações em itens objetivos e precisos permitem, de uma parte, que aquele que responda tenha clareza quanto ao solicitado, e, de outra parte, que aquele que recebe a resposta

consiga facilmente avaliar se a informação prestada corresponde à informação requerida.

É igualmente relevante a fixação de prazo certo para o atendimento ao ofício. Para tanto, é relevante ter em conta o disposto no art. 32 da Lei nº 10.177, de 1998, que, na ausência de norma específica, oferece normas gerais para o estabelecimento e contagem dos prazos no âmbito do processo administrativo estadual:

Artigo 32 - Quando outros não estiverem previstos nesta lei ou em disposições especiais, serão obedecidos os seguintes prazos máximos nos procedimentos administrativos:

I - para autuação, juntada aos autos de quaisquer elementos, publicação e outras providências de mero expediente: 2 (dois) dias;

II - para expedição de notificação ou intimação pessoal: 6 (seis) dias;

III - para elaboração e apresentação de informes sem caráter técnico ou jurídico: 7 (sete) dias;

IV - para elaboração e apresentação de pareceres ou informes de caráter técnico ou jurídico: 20 (vinte) dias, prorrogáveis por 10 (dez) dias quando a diligência requerer o deslocamento do agente para localidade diversa daquela onde tem sua sede de exercício;

V - para decisões no curso do procedimento: 7 (sete) dias;

VI - para manifestações do particular ou providências a seu cargo: 7 (sete) dias;

VII - para decisão final: 20 (vinte) dias;

VIII - para outras providências da Administração: 5 (cinco) dias.

§ 1.º - O prazo fluirá a partir do momento em que, à vista das circunstâncias, tornar-se logicamente possível a produção do ato ou a adoção da providência.

§ 2.º - Os prazos previstos neste artigo poderão ser, caso a caso, prorrogados uma vez, por igual período, pela autoridade superior, à vista de representação fundamentada do agente responsável por seu cumprimento.

É claro que a despeito dos prazos fixados em Lei, a autoridade encarregada da apuração poderá, observado o princípio da razoabilidade, fixar prazo a maior para a resposta às suas requisições de informação, quando para o seu atendimento as circunstâncias denotarem esforço atípico da gestão.

Além disso, é importante estabelecer fluxos e procedimentos de acompanhamento dos ofícios enviados, a fim de garantir o cumprimento dos prazos, o envio de reiterações e a qualidade das informações recebidas. Tais procedimentos devem, sempre que possível, prever a conversão da requisição em diligência in loco nos casos de omissão reiterada do requerido.



ANEXO 6 Modelo de Ofício de solicitação de informações a autoridade administrativa

3.2.2.3. Oitivas

A oitiva tem um papel fundamental na apuração preliminar, pois, por meio da coleta de diferentes versões e perspectivas sobre os acontecimentos, a administração pública obtém elementos robustos para a apuração dos fatos. Esse ato formal consiste em ouvir testemunhas ou as partes envolvidas na apuração preliminar, configurando-se como uma diligência instrutória que possibilita a obtenção de informações relevantes para a elucidação de questões e a formação do convencimento da autoridade administrativa. A oitiva pode ocorrer em diversas etapas da apuração

preliminar, desde a fase inicial até o encerramento da instrução do procedimento apuratório.

É importante que a oitiva siga requisitos formais específicos, como a notificação prévia das partes e testemunhas, além da lavratura de um termo documentando, o depoimento. Para realizar oitivas de forma eficaz, recomenda-se o planejamento antecipado, mediante agendamento e comunicação clara às partes envolvidas sobre o dia, hora e local. Ademais, deve-se garantir um ambiente adequado, tranquilo e sem interrupções, onde as partes se sintam confortáveis para falar livremente.

A utilização de técnicas de entrevista que incentivem as partes a fornecerem informações detalhadas e precisas é essencial, assim como a capacitação da equipe responsável por conduzir as oitivas, para que estejam aptos a realizar as entrevistas de maneira eficiente e imparcial. Por fim, sempre importante recordar que a oitiva deve ser realizada em estrita observância à lei e aos princípios da Administração, sob pena de nulidade do ato.

No âmbito da apuração preliminar, e seu consequente desdobramento de natureza sancionatória, a prova testemunhal desempenha um papel fundamental na apuração dos fatos. No entanto, sua suficiência e validade isolada para embasar sanções disciplinares têm sido objeto de discussão nos tribunais superiores, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A prova testemunhal, quando colhida com observância do devido processo legal, pode ser um elemento relevante na formação do juízo de convicção da autoridade que opine pela instauração de um processo sancionatório, bem como da respectiva comissão processante. No entanto, sua força probatória isolada tem limites, especialmente quando não há outros elementos de corroboração.

Os tribunais superiores têm consolidado o entendimento de que a prova exclusivamente testemunhal pode ser válida, mas não deve ser a única base para imposição de penalidades graves, especialmente a demissão de servidores públicos. Veja-se, por exemplo a interpretação conjunta de dois relevantes precedentes do STF, o MS 25.455/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 21/11/2008, e o MS 28.077/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 07/08/2014. No primeiro, o Supremo entendeu que, em determinados casos, a prova testemunhal pode ser suficiente para embasar sanções administrativas, desde que haja coerência e credibilidade nos depoimentos; no entanto, em casos de penalidades mais severas, como demissão, o STF tem exigido outros elementos probatórios além dos testemunhos. No segundo, o STF anulou uma demissão baseada exclusivamente em prova testemunhal, por entender que não havia lastro probatório mínimo para corroborar as acusações.

De outra parte, o STJ tem jurisprudência consolidada no sentido de que a prova exclusivamente testemunhal pode fundamentar sanções administrativas, mas não pode ser a única base para aplicação da pena de demissão (RMS 43.223/DF, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 30/06/2014; MS 15.642/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 16/06/2011).

Deste modo, há de se ter especial cautela ao alicerçar a apuração unicamente em oitivas, uma vez que, em que pese a prova testemunhal ser admissível em processos administrativos disciplinares, sua força probatória deve ser analisada caso a caso. Segundo o que nos indica a jurisprudência dos tribunais superiores, para penalidades mais brandas, como advertência e suspensão, a prova testemunhal isolada pode ser suficiente; já para penalidades graves, como a demissão, os tribunais exigem a existência de outros elementos probatórios (documentos, perícias, gravações etc.).

Além disso, depoimentos contraditórios ou frágeis podem comprometer a validade da sanção aplicada ao servidor.

3.2.2.3.1. Definição de quem e quando ouvir

A definição de quem e quando ouvir é essencial para garantir que a apuração preliminar seja realizada de forma eficaz e objetiva. A escolha deve ser fundamentada em critérios objetivos, levando em consideração a relevância dos testemunhos para o caso, a necessidade de preservar o foco investigativo e a aplicação de técnicas de apuração adequadas.

Para tanto, alguns critérios devem ser observados a fim de definir quem deve ser ouvido e em qual ordem, considerando diferentes metodologias de apuração. Tais critérios gerais podem ser sumarizados na forma do quadro abaixo.

Quadro 12 - Critérios gerais de seleção de testemunhas	
Relação com os fatos	Se o indivíduo tem conhecimento direto, indireto ou circunstancial sobre os eventos apurados
Hierarquia e função	Se o envolvido ocupa cargo de liderança ou tem função relevante na estrutura investigada.
Qualidade da informação	Se a testemunha pode fornecer provas concretas ou elementos indiciários relevantes
Imparcialidade	Se há indícios de parcialidade que possam comprometer a credibilidade do depoimento.
Evitar dispersão	Manter o foco da apuração, evitando ouvir testemunhas que não agreguem valor ao caso.

Para além destes critérios, algumas técnicas de apuração oferecem estratégias específicas para a seleção de testemunhas.

No caso da Análise de Redes de Relacionamento e Mapeamento de Contexto², tem-se o objetivo de identificar os indivíduos mais relevantes com base em seus vínculos com os fatos investigados.

Esta técnica consiste em traçar um mapa de conexões entre os envolvidos, estabelecendo relações diretas e indiretas com o objeto da apuração. Pode ser aplicada por meio de algumas ações que nos auxiliam a entender estas relações, tais como o mapeamento de e-mails, documentos e registros internos, a fim de verificar quem interagiu com os eventos suspeitos; a análise da estrutura hierárquica e funcional, a fim de entender o nível de envolvimento dos agentes; ou, ainda, a identificação de lideranças formais e informais na organização, de forma a ouvir primeiro aqueles que detêm maior controle sobre as informações.

2 Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C. (2018). Analyzing Social Networks (2nd Edition). SAGE Publications.

Dorn, N., Levi, M., & White, S. (2008). Do Financial Services Providers Hold the Key to Progress Against Organized Crime? Crime, Law and Social Change, 52(5), 267-280.

Segundo esta técnica, uma ordem lógica de oitivas priorizaria (i) as testemunhas-chave, que têm informações diretas sobre o fato, (ii) a possível vítima (se houver), para obter a versão inicial dos fatos e, finalmente, (iii) os agentes estratégicos que possam confirmar ou refutar informações já levantadas.

Já a Técnica da Linha do Tempo (Timeline Investigation)³ busca definir a ordem lógica dos depoimentos com base na cronologia dos fatos. Assim, ela consiste em estruturar uma linha do tempo dos eventos investigados e verificar quem teve contato com os fatos em cada etapa. Esta técnica ajuda a identificar lacunas na narrativa e contradições temporais, permitindo refinar a escolha dos declarantes.

Em razão do foco cronológico, a ordem das oitivas também pode mudar. Aqui, dá-se prioridade às testemunhas que acompanharam os eventos desde o início, permitindo uma reconstrução cronológica precisa, deixando-se, por último, o ofensor ou investigado – o qual, quando ouvido, é chamado após levantar todos os elementos possíveis.

Uma terceira técnica muito utilizada é a Técnica da Pirâmide (Bottom-Up Approach)⁴, que busca garantir que depoimentos preliminares ajudem a formular perguntas mais assertivas para os investigados principais. Assim, começa-se ouvindo testemunhas periféricas, passando gradativamente para declarantes mais relevantes. O grande mérito desta técnica é evitar que investigados ajustem seus depoimentos antecipadamente.

Portanto, aqui também a ordem de oitivas é bastante relevante, dando-se preferência por iniciar com (i) funcionários subalternos ou de apoio, que podem fornecer informações sem viés de defesa, seguindo pelos (ii) colegas próximos, para verificar versões dos fatos antes de confrontar os superiores, e deixando, novamente, (iii) o possível infrator por último, quando já houver uma base probatória mais robusta.

Finalmente, uma quarta técnica é a chamada Técnica do Funil⁵, ou Focalização Progressiva. Ela tem o objetivo de refinar a apuração, eliminando testemunhas irrelevantes e aprofundando nos declarantes-chave. Desse modo, ela se inicia com um grupo amplo de possíveis depoentes e, com base nas informações coletadas, reduz-se a quantidade para aqueles realmente essenciais. O mérito desta técnica é que ela evita desvios da apuração e perda de foco.

Independentemente da técnica utilizada, a escolha dos depoentes e a ordem em que são ouvidos deve estar atenta a algumas considerações estratégicas. Primeiramente, é importante evitar ouvir testemunhas desnecessárias, visto que o foco deve estar naquelas que efetivamente contribuem para esclarecer os fatos, deixando-se assim

3 Fisher, R. P., & Geiselman, R. E. (1992). *Memory-Enhancing Techniques for Investigative Interviewing: The Cognitive Interview*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.

Dando, C. J., Wilcock, R., & Milne, R. (2008). The Cognitive Interview: Theoretical and Practical Considerations. *Psychology, Crime & Law*, 15(1), 69-84.

4 Kassir, S. M., Drizin, S. A., Grisso, T., Gudjonsson, G. H., Leo, R. A., & Redlich, A. D. (2010). Police-Induced Confessions: Risk Factors and Recommendations. *Law and Human Behavior*, 34(1), 3-38.

Vrij, A. (2008). *Detecting Lies and Deceit: Pitfalls and Opportunities* (2nd Edition). Wiley.

5 Meissner, C. A., & Kassir, S. M. (2002). "He's guilty!": Investigator Bias in Judgments of Truth and Deception. *Law and Human Behavior*, 26(5), 469-480.

Baldwin, J. (1993). Police Interview Techniques: Establishing Truth or Proof? *British Journal of Criminology*, 33(3), 325-352.

de ouvir testemunhas irrelevantes que apenas prolongam a apuração.

Além disso, é muito importante adotar cautelas para evitar contaminação dos depoimentos. Assim, deve-se definir uma estratégia para evitar que testemunhas combinem versões, risco que pode ser mitigado pelo sigilo na condução da apuração.

Finalmente, deve-se ter em mente que a necessidade de ampliação do número de declarantes deve ser sempre reavaliada, visto que, se surgirem novas informações durante a apuração, pode ser necessário ampliar o rol de testemunhas. Neste caso, será sempre necessário alterar o Plano de Trabalho e, caso tal alteração reflita no prazo da portaria de instauração da apuração, esta deverá ser aditada a fim de que consigne a prorrogação do prazo.

3.2.2.3.2. Planejamento e condução de uma oitiva

A formulação de perguntas em uma oitiva no contexto de uma apuração preliminar deve ser estratégica, objetiva e estruturada para garantir a coleta de informações relevantes e evitar dispersão. Assim como um conjunto grande de técnicas nos auxiliam a identificar quem e quando ouvir, elas também contribuem para um bom planejamento de uma oitiva. Com o uso combinado destas técnicas é possível construir uma estratégia adequada para a tomada de depoimento.

Como base para a construção de uma oitiva, a Técnica PEACE (Planejar, Explicar, Perguntar, Clarificar e Encerrar) se mostra útil para conduzi-la de forma estruturada, garantindo transparência e imparcialidade, e evitando a adoção de posturas coercitivas. Como seu próprio nome diz, a técnica enfatiza a necessidade de um planejamento prévio da entrevista e o uso de perguntas que não induzam respostas.

As etapas desta técnica incluem:

P (Plan - Planejar): Definir objetivos da oitiva e preparar o rol de perguntas antecipadamente.

E (Explane - Explicar): Informar ao declarante o motivo da entrevista e o que se espera.

A (Ask - Perguntar): Utilizar perguntas abertas e seguir com perguntas fechadas apenas quando necessário.

C (Clarify - Esclarecer): Reforçar pontos nebulosos e esclarecer dúvidas.

E (End - Encerrar): Finalizar garantindo que todas as informações essenciais foram abordadas.

Para definir perguntas de forma eficaz, portanto, é importante preparar um roteiro de perguntas antes da oitiva, garantindo que todos os pontos relevantes sejam abordados. Também é essencial ajustar a linguagem e o nível de detalhamento das perguntas ao perfil do declarante, utilizar documentos e outros materiais para auxiliar na recordação dos fatos, revisar as perguntas para assegurar que estão claras, objetivas e relevantes, e registrar fielmente as respostas do declarante, garantindo a precisão e a confiabilidade do registro.

Saber formular perguntas eficazes em uma oitiva é fundamental para alcançar a verdade sobre os fatos, obter informações relevantes e construir um juízo imparcial de valor. As perguntas bem elaboradas guiam o declarante de forma clara e concisa, per-

mitindo que ele forneça detalhes precisos e relevantes para a apuração preliminar.

As características de perguntas eficazes em oitivas incluem:

- **clareza**, isto é, as perguntas devem ser formuladas de maneira compreensível e sem ambiguidades, evitando termos técnicos ou jargões que possam confundir o declarante;
- **objetividade**, de modo que cada pergunta foque em um único ponto ou aspecto específico do caso, evitando perguntas complexas ou multifacetadas.
- **neutralidade**, de modo que as perguntas sejam imparciais, não sugerindo respostas ou influenciando o declarante de forma indevida; e
- **relevância**, isto é, diretamente relacionadas aos fatos e circunstâncias, evitando questões irrelevantes ou impertinentes.

A sequencialidade pode ser importante para que as perguntas sigam uma lógica, criando um fluxo natural na oitiva e facilitando a compreensão do declarante – no entanto, técnicas específicas podem fazer com que a abandonemos a fim de identificar eventuais inconsistências. Perguntas abertas são recomendadas para estimular respostas mais completas e informativas, permitindo que o declarante narre os fatos com suas próprias palavras. Também é importante focar nos detalhes, incentivando o declarante a fornecer informações específicas sobre os fatos, datas, locais, pessoas e eventos relevantes ao caso. A utilização de recursos auxiliares, como documentos, fotos ou outros materiais, pode ajudar o declarante a recordar os fatos com mais precisão.

As perguntas em uma oitiva podem ser classificadas de acordo com o objetivo que se pretende alcançar:

- **introdutórias**, que visam a apresentar o declarante e contextualizar o caso;
- **de narrativa**, que permitem o declarante relatar os fatos livremente;
- **de esclarecimento**, que buscam aprofundar pontos específicos do depoimento;
- **de confronto**, que apresentam informações divergentes ao declarante; e
- **de finalização**, que permitem ao declarante acrescentar algo que não tenha sido abordado anteriormente.

A autoridade apuradora assumirá uma postura firme durante a inquirição, buscando deixar o declarante à vontade para possibilitar uma oitiva rápida, fluente, sem constrangimentos e receios de esconder, camuflar ou distorcer a verdade dos fatos. Antes da inquirição dos declarantes, é dever da autoridade apuradora incumbida da averiguação perguntar se o declarante tem conhecimento das denúncias ou dos fatos constantes da apuração e se estes correspondem à verdade ou se constituem mentira. As respostas a esses quesitos podem ser monossilábicas (sim, não, verdade, mentira) e devem constar do termo de declarações.

Ao estruturar a forma de perguntar e a ordem de perguntas, outras técnicas, além da PEACE, podem ser observadas e combinadas de acordo com o propósito e as circuns-

tâncias da entrevista. Tais técnicas dialogam com algumas que já abordamos neste manual.

Tanto a Técnica da Pirâmide⁶ quanto a Técnica do Funil (Focalização Progressiva)⁷, por exemplo, ordenam as perguntas de modo a partir de perguntas gerais para perguntas específicas, com o objetivo de obter um panorama geral antes de aprofundar nos detalhes da infração investigada. Assim, iniciam-se com perguntas abertas e amplas, permitindo que o declarante narre os fatos espontaneamente, e, gradativamente, as perguntas tornam-se mais detalhadas e direcionadas, focando em aspectos específicos da conduta investigada. O grande mérito desta técnica é a possibilidade de identificar inconsistências no relato, evitando-se incoerências e dispersão.

Veja, a título de exemplo, o encadeamento lógico destas duas oitavas hipotéticas:

Pergunta inicial (aberta): “O que você pode relatar sobre os fatos ocorridos no dia [data]?”

Pergunta intermediária (específica): “Com quem você estava no momento do ocorrido?”

Pergunta final (focada): “Você viu o servidor X acessar o sistema sem autorização?”

Pergunta ampla: “Qual sua rotina diária no setor?”

Pergunta mais restrita: “No dia X, sua rotina sofreu alguma alteração?”

Pergunta específica: “O servidor Y pediu para você alterar dados no sistema?”

Em situações em que o foco da oitava é identificar contradições, outras técnicas podem ser de grande valia. A primeira delas é a Técnica da Inversão Temporal (Linha do Tempo Reversa)⁸, que procura testar a credibilidade do declarante ao reconstruir os fatos de trás para frente. Para tanto, o declarante é solicitado a relatar os eventos de maneira não linear, começando pelo fim e voltando aos momentos anteriores. Tal técnica torna mais difícil que a pessoa a ser ouvida repita um discurso ensaiado, o que acaba revelando mais facilmente inconsistências no relato.

Um exemplo de encadeamento de questões desta espécie pode ser verificado no exemplo abaixo:

Início do depoimento: “O que aconteceu imediatamente depois que você saiu da reunião?”

Metade do depoimento: “Antes desse momento, quem ainda estava no local?”

Final do depoimento: “Vamos voltar um pouco: o que ocorreu antes da reunião começar?”

Outra técnica que nos auxilia a verificar a credibilidade do depoimento é a Técnica

⁶ Fisher, R. P., & Geiselman, R. E. (1992). *Memory-Enhancing Techniques for Investigative Interviewing: The Cognitive Interview*.

⁷ Meissner, C. A., & Kassin, S. M. (2002). “He’s guilty!”: Investigator Bias in Judgments of Truth and Deception

⁸ Vrij, A. (2008). *Detecting Lies and Deceit: Pitfalls and Opportunities*.

da Confirmação Cruzada (Cross-Checking)⁹, que compara versões de diferentes testemunhas e testar a veracidade do relato, utilizando informações obtidas com outros declarantes para verificar coerência e contradições. Aqui, portanto, as perguntas são muitas vezes formuladas com base nos fatos que já foram apurados e que possuem algum grau de evidênciação.

Veja mais um exemplo:

“O servidor Y mencionou que você saiu do setor antes das 15h naquele dia. Você confirma essa informação?”

“Outro colega relatou que viu você conversando com o investigado pouco antes do incidente. O que foi discutido?”

Não raro a confirmação cruzada é realizada combinada com a Técnica da Confrontação Progressiva¹⁰, a qual busca testar a reação do declarante ao apresentar evidências de forma gradual, e é bastante útil quando há indícios de contradição no relato do investigado. Basicamente, ela consiste em iniciar a oitiva por meio de perguntas neutras e, conforme necessário, apresentar evidências contraditórias.

Veja, mais uma vez, um exemplo de encadeamento de questões sob a perspectiva da confrontação progressiva:

Pergunta inicial: “Você esteve no local do incidente?”

Resposta evasiva: “Não me lembro bem.”

Apresentação de evidência: “Temos um registro de acesso seu nesse horário. Pode explicar?”

Finalmente, algumas técnicas podem ser utilizadas para induzir o declarante a fornecer mais detalhes sem pressioná-lo diretamente. Uma delas é a Técnica do Silêncio Estratégico¹¹, a qual, como o próprio nome já indica, consiste em fazer uma pergunta e, após a resposta, manter o silêncio por alguns segundos. O desconforto causado pelo silêncio frequentemente leva o declarante a fornecer informações adicionais espontaneamente.

Um exemplo simples nos auxilia a compreender a dinâmica que esta técnica propicia em uma oitiva:

Pergunta inicial: “Você viu algo incomum naquele dia?”

Declarante responde de forma evasiva: “Nada que eu lembre...”

Entrevistador mantém silêncio (pausa de 5 a 7 segundos).

Declarante sente necessidade de complementar: “Bom... na verdade, agora que penso nisso, o servidor X saiu mais cedo do que o habitual.”

Como se percebe, a construção de perguntas na oitiva de uma apuração deve seguir

⁹ Gudjonsson, G. H. (2003). The Psychology of Interrogations and Confessions: A Handbook.

¹⁰ Inbau, F. E., Reid, J. E., Buckley, J. P., & Jayne, B. C. (2013). Criminal Interrogation and Confessions.

¹¹ Baldwin, J. (1993). Police Interview Techniques: Establishing Truth or Proof?

critérios técnicos para garantir imparcialidade, foco investigativo e eficiência na coleta de informações. Do conjunto de técnicas apresentadas, emergem algumas recomendações principais, que podem ser assim sumarizadas:

- a) Começar com perguntas abertas e avançar para perguntas específicas (Técnica da Pirâmide e do Funil).
- b) Aplicar a Inversão Temporal para testar a coerência do declarante.
- c) Utilizar o Silêncio Estratégico para incentivar respostas espontâneas.
- d) Fazer Confrontação Progressiva se necessário.
- e) Seguir um modelo estruturado, como a Técnica PEACE.

Essas abordagens garantem que a oitiva seja objetiva, transparente e juridicamente válida, fortalecendo a apuração da verdade no processo administrativo, e se encontram replicadas em alguns dos roteiros mais disseminados de entrevistas, como o de Rui et al (2014)¹²:

- **Estabelecer uma boa relação com a testemunha:** no início da oitiva, deve o condutor da apuração abordar temas neutros com o entrevistado para que sinta confortável. Para tanto, deve o condutor utilizar de perguntas “Como está sendo seu dia?”.
- **Explicar o objetivo da oitiva:** nesta fase o condutor deve dizer para o entrevistado das razões de ter sido chamado para a oitiva, e a relação com o caso concreto.
- **Relato livre:** neste momento o condutor intervém pouco, de modo a obter a informação sem distorções ou erros. Deve ser mantido um tom de voz ameno. Caso haja necessidade, podem ser realizadas algumas questões de forma aberta para direcionamento do declarante ao caso. Entretanto, deve ser ter o cuidado para não introduzir novas questões o que poderá levar a memória da testemunha a sofrer distorções.
- **Questionamento:** após o relato, o condutor da apuração poderá realizar perguntas sobre o discurso. Vale consignar que o condutor deve lembrar de dizer a testemunha de que se não souber de algo, deve responder exatamente isto. Tal conduta se aplica, especialmente, às crianças, que tendem a dar respostas incertas com o objetivo de não decepcionar o condutor. Neste caso, é importante sempre utilizar perguntas abertas como: “O que o servidor fez ao entrar na sala?”, pois questões fechadas ou de múltipla escolha como “O servidor era alto?” ou “portava um revólver ou arma longa?” induz o declarante a erro.
- **Novas estratégias de recuperação:** neste momento, o condutor pode se utilizar de uma mudança de ordem ou perspectiva, caso perceba que o declarante ainda tenha algo a relatar.
- **Questões importantes para a apuração:** mesmo que um ponto não tenha sido abordado pelo declarante, o condutor poderá reali-

¹² Rui M. Paulo, Pedro B. Albuquerque, Ray Bull - A Entrevista Cognitiva Melhorada: Pressupostos teóricos, apuração e aplicação, Revista PSICOLOGIA, 2014, Vol. 28 (2), 21-30,

zar questões que sejam imprescindíveis para o deslinde da apuração.

- **Resumo:** o condutor poderá reunir os principais tópicos do discurso, disponibilizando ao declarante acréscimo de quaisquer novas informações ou a correção das já relatadas.
- **Encerramento:** por fim, o condutor deverá garantir que o declarante retorne à sua zona de conforto, caso tenha se sensibilizado ou perturbado durante o relato. Ao final, deve agradecer a colaboração o que incentivará a futuras colaborações. Deve ser fornecido um contato (telefone, e-mail etc) para o declarante, incentivando-o a se comunicar, caso se recorde de algum outro detalhe.

Finalmente, é importante ressaltar que, na realização da coleta do termo de declarações, deve-se adaptar a linguagem e o nível de detalhamento das perguntas ao perfil do declarante, considerando sua idade, escolaridade e familiaridade com o tema. Para preservar a imparcialidade e a legalidade dos trabalhos, o registro fiel das respostas do declarante garante a precisão e a confiabilidade do seu registro.

Para fins de registro da declaração, é admissível a sua gravação, sempre que existentes instrumentos adequados de captura de imagem e som ao momento da oitiva. A gravação deverá ser sempre informada previamente ao seu início, e a verificação de identidade do declarante deverá ser realizada quando a gravação já tiver iniciado.

3.2.2.3.3. Convite e convocação

O convite e a convocação consistem em meios oficiais emitidos pela autoridade competente no contexto de uma apuração preliminar com o objetivo de notificar a parte envolvida ou declarantes a comparecerem em determinada data, hora e local para prestar declaração sobre os fatos relacionados ao caso em questão. Cumpre ressaltar que não terá validade para fins de comprovação do chamamento para oitiva o simples aviso verbal, o recado deixado, o convite ou convocação entregues a terceiros, como porteiros, zeladores, funcionários domésticos, amigos ou até mesmo parentes próximos. Não terá validade, ainda, a entrega do convite ou convocação ao próprio destinatário, sem que este tenha acusado o seu recebimento.

O convite ou convocação é pessoal e deverá ser entregue mediante contrarrecibo, pessoalmente, por correio eletrônico ou envio de carta registrada, com aviso de recebimento, consignando o notificado a sua “ciência”, datando e assinando a segunda via do documento, quando existir, ou remetendo a ciência por meios oficiais descritos nos referidos documentos. A ciência do destinatário deverá ser juntada aos autos da apuração preliminar. A convocação ou convite deverá ser enviado com antecedência mínima de seis dias, como define o art. 32 da Lei nº 10.177, de 1998.

Na hipótese de os notificados não serem localizados ou se recusarem a receber a notificação, o fato será anotado no corpo do documento, com a assinatura de duas testemunhas. Se as pessoas a serem ouvidas pela autoridade administrativa tiverem a condição de servidores públicos, a autoridade dará conhecimento dos termos da notificação ao chefe imediato do agente convocado a depor.

No caso dos servidores regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, deverá ser observado o disciplinado no art. 262 do mesmo diploma legal, caso o funcionário não atenda à convocação, segundo o qual:

Artigo 262 - O funcionário que, sem justa causa, deixar de atender a qualquer exigência para cujo cumprimento seja marcado prazo certo, terá suspenso o pagamento de seu vencimento ou remuneração até que satisfaça essa exigência.

Parágrafo único - Aplica-se aos aposentados ou em disponibilidade o disposto neste artigo.

Ambos os instrumentos diferem entre si a depender do vínculo do notificado com a Administração:

- Usa-se **convocação**, quando se busca notificar um agente público pertencente aos quadros do Poder Executivo estadual, visto que este se encontra submetido ao que dispõe o art. 262 do Estatuto;
- Usa-se **convite**, quando se busca notificar pessoa jurídica ou pessoa física sem vínculo com a Administração Pública, não alcançável pelo poder disciplinar, ou, ainda, no caso de vítimas, tenham elas vínculo ou não.

Deve-se consignar que, diante das contratações realizadas pela Administração Pública, a pessoa jurídica pode figurar como vítima ou averiguada em uma investigação. Independentemente da posição que ocupe, a coleta de declarações sempre será realizada por meio de convite, destinado ao seu representante legal e aos funcionários daquela empresa que concorreram ou testemunharam os fatos.

Tanto a pessoa jurídica quanto a pessoa física têm direito de acessar os autos da apuração preliminar, nos limites estabelecidos em Lei, e ter conhecimento dos documentos que embasam a apuração, podendo apresentar sua defesa oralmente e provas durante a coleta de suas declarações e, ainda, ser acompanhada por advogado.

Os elementos essenciais da convocação e convite para oitiva incluem a identificação da autoridade, que deve conter o nome e cargo do responsável pela emissão; a qualificação da pessoa convocada ou convidada, com nome completo, cargo ou função, local de trabalho, endereço e outros dados relevantes para sua identificação; a apuração preliminar a qual a convocação ou convite se refere, indicando número de protocolo, partes envolvidas e breve descrição dos fatos, caso não cause prejuízos à apuração; a data, hora e local da oitiva, especificando horário e onde a pessoa convidada ou convocada deverá comparecer; a finalidade da oitiva; as advertências, com informações sobre as consequências do não comparecimento, como a possibilidade da suspensão do pagamento; e a assinatura da autoridade, que comprova a autenticidade da convocação ou convite.



ANEXO 7 Modelos de Ofício de convite a testemunhas

ANEXO 8 Modelos de Ofício de convocação de testemunhas

3.2.2.3.4. Oitivas presenciais e oitivas virtuais

No contexto da apuração preliminar, a coleta de declarações pode ser realizada de forma presencial ou virtual, dependendo das circunstâncias e necessidades do caso. Ambas as modalidades têm como objetivo principal a obtenção de informações precisas e detalhadas, contribuindo para a elucidação dos fatos. Cada modalidade

apresenta suas particularidades e requisitos específicos, mas ambas são fundamentais para assegurar a obtenção de elementos robustos e confiáveis que sustentem a apuração preliminar.

As oitivas presenciais devem ser realizadas em local adequado e reservado, garantindo a segurança, privacidade, sigilo e imparcialidade.

As etapas da oitiva presencial incluem a identificação da pessoa a ser ouvida, com a verificação de seus documentos pessoais e a confirmação de sua presença no local e horário agendados. Na etapa de oitiva, o declarante é questionado acerca dos fatos, com perguntas claras, objetivas e relevantes. O declarante deve responder de forma completa, narrando os fatos que presenciou ou que tem conhecimento. A autoridade apuradora poderá realizar um contrainterrogatório, questionando o declarante sobre suas respostas e buscando esclarecer pontos específicos da oitiva. Ao final, é lavrado um termo de oitiva, documentando as perguntas realizadas, as respostas dadas e as assinaturas das partes presentes.

A oitiva deve contar com a presença da autoridade apuradora responsável pela apuração preliminar, do declarante, de seu advogado (se desejar), de um secretário e, se necessário, de testemunhas. O responsável pela apuração conduz a oitiva, seguindo um roteiro de perguntas ao declarante, que poderá responder livremente e apresentar documentos e justificativas, se assim desejar. As oitivas presenciais envolvem a interação direta entre a autoridade apuradora e o declarante, permitindo uma comunicação mais fluida e a observação de aspectos não verbais que podem ser relevantes para a apuração.

Exemplos de quando uma oitiva presencial é imprescindível incluem situações em que é relevante observar a linguagem corporal e outros sinais não verbais do declarante, quando houver necessidade de verificar ou manusear documentos físicos que não podem ser digitalizados adequadamente, e investigações que envolvam questões extremamente sensíveis, em que a presença física pode ser essencial para a coleta de informações mais precisas.

No caso de oitiva virtual, a declaração deverá ser juntada à apuração preliminar, e a autoridade apuradora poderá fazer o upload do arquivo em nuvem, realizando certidão nos autos sobre o link e a permissibilidade de acesso. Alternativamente, se o processo estiver digitalizado e a plataforma de acesso permitir, o vídeo pode ser carregado diretamente no procedimento.

Ao encerrar a gravação da oitiva virtual, deve-se solicitar aos presentes que aguardem a verificação do registro de áudio e vídeo, assegurando que a captura foi realizada corretamente.

Para otimizar as oitivas virtuais, recomenda-se utilizar plataformas de videoconferência confiáveis que permitam a transmissão de áudio e vídeo em alta qualidade. Também é fundamental verificar antecipadamente a conexão e o funcionamento dos equipamentos de todas as partes envolvidas.

A segurança e a privacidade dos dados devem ser garantidas, utilizando canais seguros para a transmissão das informações. Ao término da gravação, é importante verificar a integridade do registro de áudio e vídeo para assegurar que a captura foi adequada, além de registrar a oitiva virtual, mantendo uma gravação completa e realizando o upload do arquivo na plataforma utilizada para a apuração preliminar.

A prática de atos processuais à distância foi formalizada no Código de Processo Penal pela Lei nº 11.690, de 9 de junho de 2008, que alterou a redação do artigo 217 do CPP.

Posteriormente, a Lei nº 11.900, de 8 de janeiro de 2009, estendeu a realização de audiências à distância para a coleta de prova testemunhal, incluindo o interrogatório do acusado por meio de videoconferência, conforme as modificações do artigo 185 do CPP. O Projeto de Lei que resultou nessas alterações enfatizou que a tecnologia permite que as expressões faciais sejam visíveis, o sistema de som seja adequado, e que o foco ampliado permite que todos os participantes se certifiquem da identidade do réu, preservando o contraditório.

Assim, legislação validou a coleta de declarações por videoconferência, assegurando o contato pessoal e direto entre os participantes e afastando a possibilidade de nulidade do ato. Assim, seguindo os ditames legais e respeitando os princípios basilares do direito, essa ferramenta digital pode ser utilizada na apuração preliminar.

3.2.2.3.5. Registro da oitiva

Registrar a oitiva é fundamental para garantir a formalidade, transparência e legalidade do processo. Um registro detalhado e preciso das declarações assegura a integridade das informações coletadas e facilita a análise posterior dos fatos. A oitiva deve ser registrada por meio de gravação de som e imagem, ou de termo com a qualificação dos presentes, data, hora, local, perguntas e respostas.

Nas declarações tomadas a termo, deve constar obrigatoriamente as respostas às inquirições do declarante, que precisam ser reproduzidas com a máxima fidelidade possível. Haverá tantos termos quantos forem os depoimentos. A oitiva deve ser registrada por ata ou termo lavrado pelo secretário, contendo a qualificação dos presentes, data, hora e local da oitiva, fato a ser apurado, incluindo o número da apuração preliminar, as perguntas formuladas e as respostas do declarante, bem como documentos e justificativas consignadas, com a assinatura de todos os presentes. Caso não seja possível concluí-la no mesmo dia, será marcada outra data, o mais breve possível, para a continuidade da oitiva.

A redação desse termo será clara e objetiva. As frases, não demasiadamente longas, serão sempre precedidas da conjunção “que” e separadas por ponto e vírgula. Deve-se reproduzir textualmente as palavras do declarante, mesmo que sejam termos irrelevantes ou de baixo calão, que serão citados entre aspas.

Antes de encerrar o termo, a autoridade apuradora deverá perguntar ao declarante se deseja acrescentar, suprimir, retificar ou esclarecer qualquer ponto de suas afirmações que, em sua opinião, não tenha sido expresso com clareza. Se a resposta for positiva, o termo será editado para incluir tudo o que o declarante quis reformular, acrescentar, anular ou elucidar. Na negativa, essa resposta também será consignada no termo.

Os termos de declarações serão lidos, conferidos e assinados pelo declarante, seguindo-se a assinatura da autoridade apuradora e do advogado, se presente. Caso o declarante se recuse a subscrever o termo, este deverá ser assinado por no mínimo duas testemunhas e consignado em ata. O termo de declarações não assinado pelo declarante não terá valor jurídico. Se o declarante se negar a responder a qualquer quesito formulado, o fato será consignado no termo de declarações.



3.2.2.3.6. Oitiva de declarantes

A oitiva de declarantes, prevista nas legislações brasileiras, é um procedimento fundamental para a coleta de informações relevantes na apuração preliminar. Por meio da oitiva, a autoridade apuradora interroga pessoas que possuem conhecimento sobre os fatos em questão, buscando a verdade e a aplicação da justiça. Esse processo consiste na tomada de declaração oral de uma pessoa, realizada pela autoridade apuradora.

Existem diferentes tipos de declarantes, entre os quais se destacam as testemunhas, que são pessoas que presenciaram os fatos em apuração e podem fornecer informações sobre o que viram, ouviram ou perceberam. Os investigados são aqueles supostamente envolvidos na prática de uma infração funcional. Os informantes são indivíduos que fornecem informações relevantes para a apuração, mesmo sem terem presenciado os fatos diretamente. Já os peritos são profissionais com conhecimento técnico específico que auxiliam a autoridade apuradora na avaliação de elementos relevantes para o caso.

A oitiva de declarantes tem como objetivo obter informações essenciais sobre os fatos em apuração. As informações coletadas durante a oitiva são relevantes para a construção da narrativa dos fatos, a compreensão das circunstâncias da falta e a identificação dos responsáveis.

3.2.2.3.7. Oitiva de vítimas

A oitiva de vítimas é um procedimento fundamental na apuração, garantindo a voz das vítimas, a apuração dos fatos, a defesa de seus direitos e a aplicação da justiça. As vítimas são as pessoas que sofreram os danos causados pelo investigado, podendo ser diretas, como em casos de assédio moral, ou indiretas, como os familiares de vítimas de assédio sexual.

A oitiva de vítimas consiste na tomada de declaração oral da vítima de uma infração, com o objetivo de coletar informações relevantes sobre o fato constatado. Sua escuta deve ocorrer em um ambiente reservado e acolhedor, garantindo seu bem-estar físico e emocional. Além disso, deve-se garantir que suas declarações sejam registradas com precisão e fidelidade.

Durante a oitiva, a vítima pode fornecer detalhes de suma importância sobre a ocorrência, como a data, hora, local, autores, modo de ação e circunstâncias do fato. Além disso, ela pode descrever como a conduta do agente a afetou, tanto fisicamente quanto psicologicamente, o que ajuda a dimensionar o dano causado e sua definição para a devida reparação. A declaração da vítima pode ainda revelar outras testemunhas que presenciaram o fato e se tornam relevantes para a apuração.

A coleta da oitiva da vítima deve ser realizada o mais breve possível após os fatos. Durante esse processo, é fundamental acolher a vítima, criando um ambiente seguro para que ela se sinta à vontade para relatar os acontecimentos. Deve-se assegurar proteção contra intimidações ou represálias e, se necessário, orientar e acessar serviços de apoio à vítima, como atendimento psicológico, assistência social e jurídica.

Os direitos da vítima incluem o acompanhamento de um assistente, como um familiar, amigo, psicólogo ou advogado, caso deseje; a proteção de sua identidade, se assim optar; o direito de permanecer em silêncio, especialmente se isso puder causar risco ou sofrimento emocional; e o acesso a apoio psicológico antes, durante e após a oitiva, visando auxiliar seu bem-estar emocional.

3.2.2.3.8. Oitiva de investigados

A oitiva do suposto autor da irregularidade durante a Apuração Preliminar será desnecessária quando existentes os elementos de informação suficientes da autoria e materialidade da possível infração. Apesar da apuração preliminar dispensar a participação dos investigados, dada a natureza inquisitorial, estes poderão ser chamados no seu curso para esclarecimento dos fatos, momento em que passarão a ter acesso ao conteúdo dos autos, nos limites estabelecidos pela Lei de Abuso de Autoridade e garantido o sigilo sobre informações de terceiros e a identidade do denunciante. Acaso a ciência dos investigados sobre a existência da Apuração Preliminar possa vir a comprometer a produção de novas provas, recomenda-se que o seu depoimento seja realizado ao final da apuração.

As etapas da oitiva dos investigados incluem a identificação do investigado, com a verificação de seus documentos pessoais e a confirmação de sua presença no local e horário agendados; a advertência sobre o direito ao silêncio, informando que o investigado pode recusar-se a responder perguntas que possam incriminá-lo; a advertência sobre a presença de advogado, garantindo que o investigado saiba que pode estar acompanhado por um advogado durante toda a oitiva, que o auxiliará na compreensão das perguntas e na defesa de seus direitos; o depoimento, no qual a autoridade apuradora interroga o investigado sobre os fatos em apuração, buscando obter informações relevantes; o contra interrogatório, em que a autoridade pode questionar sobre as perguntas realizadas e elucidar pontos específicos do depoimento; e, finalmente, a lavratura do termo de declaração, documentando as perguntas realizadas, as respostas dadas e as assinaturas das partes presentes.

3.2.2.3.9. Oitiva de menores

Por suas peculiaridades, a oitiva de menores reveste-se de um conjunto amplo de protocolos de observância obrigatória, destinados à proteção da infância. A oitiva de menores, prevista na Lei federal nº 8.069, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, mais recentemente, na Lei federal nº 13.431, de 2017, é procedimento que deverá atentar sempre ao melhor interesse da criança, esteja ela em situação de vítima ou de testemunha.

Não há especificação na Lei nº 10.261, de 1968, sobre quem pode ser testemunha em apuração preliminar e processo administrativo disciplinar, aplicando-se o princípio genérico do Processo Penal. O Código de Processo Penal permite a declaração de menores de 14 anos, dispensando-os do compromisso previsto no art. 203, segundo o qual a “testemunha fará, sob palavra de honra, a promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, devendo declarar seu nome, sua idade, seu estado e sua residência, sua profissão, lugar onde exerce sua atividade, se é parente, e em que grau, de alguma das partes, ou quais suas relações com qualquer delas, e relatar o que souber, explicando sempre as razões de sua ciência ou as circunstâncias pelas quais possa avaliar-se de sua credibilidade”.

Pelas características próprias das interfaces de contato entre os órgãos da Administração e o Estado, a oitiva de menores de idade tende a se relacionar com fatos ocorridos em ambiente escolar, tendo não raro os próprios menores como vítimas.

O relato inicial de uma irregularidade comunicada por menor de idade costuma ser realizado na forma de “relato espontâneo”, isto é, narrativa livre apresentada pelo menor diretamente a profissional de sua confiança. Cabe a este profissional, em um primeiro momento, adotar as medidas iniciais de encaminhamento do fato, mobilizan-

do a rede de apoio à infância, o que pode incluir a comunicação ao conselho tutelar, o encaminhamento à delegacia especializada ou ao serviço de saúde. É este relato espontâneo que servirá como base para a formalização da representação a ser realizada pelo profissional sempre que o fato relatado tenha repercussão administrativa.

Caso ele disponha dos meios e capacidade, este profissional poderá conduzir uma “escuta especializada”, nos termos da Lei federal nº 13.431, de 2017. Tal escuta consiste no procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente, limitando o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade. Tal finalidade, neste caso, é coletar as informações imprescindíveis ao acionamento dos órgãos de proteção e ao cuidado imediato da vítima. Para além do relato espontâneo, a escuta deverá buscar informações sobre situações que demandem atenção à saúde da vítima, em caso de agressão física ou psicológica, ou ainda a rede de suporte familiar.

Assim, nem no relato espontâneo nem na escuta especializada está o profissional habilitado a conduzir uma oitiva da vítima menor de idade, sob pena, inclusive, de posterior invalidação do testemunho como meio de prova. Em ambos os casos, é importante sempre resguardar a criança ou o adolescente de qualquer contato, ainda que visual, com o suposto autor ou acusado, ou com outra pessoa que represente ameaça, coação ou constrangimento. Além disso, quanto ao acolhimento, é importante observar a necessidade de contar-se com local apropriado e acolhedor, com infraestrutura e espaço físico que garantam a privacidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência.

Em caso de irregularidades que sejam tipificadas como crime contra o menor de idade, o encaminhamento ao órgão competente de segurança pública ensejará a instauração de um inquérito policial, no âmbito do qual será coletado o testemunho da vítima na forma de “depoimento especial”, procedimento igualmente previsto na Lei federal nº 13.431, de 2017. Uma vez juntado aos autos do processo, e havendo necessidade, poderá a Administração solicitar o compartilhamento da prova diretamente ao juízo ou por meio da autoridade policial, observado desde sempre que processos de tal natureza correm em segredo de justiça.

3.2.2.4. Diligências presenciais

As diligências presenciais desempenham papel fundamental na coleta de informações, documentos e provas em investigações administrativas. Consistindo no deslocamento de responsáveis pela apuração diretamente a locais de interesse da apuração, as diligências auxiliam a compreender as dinâmicas estabelecidas nos ambientes físicos, bem como obter acesso a documentos e outros dados que de outra forma não se teria sequer conhecimento. Cada diligência deve ser adaptada às particularidades da situação em questão, assegurando que as ações realizadas sejam pertinentes e alinhadas aos objetivos estabelecidos.

Como resultado da diligência, deverá ser lavrado um Termo de Diligência, que, de modo geral, deve conter: (i) data, hora e local de sua realização; (ii) indicação, se for o caso, de que o autor ou acusado foi intimado da diligência; (iii) identificação do(s) membro(s) servidores presente(s) à diligência; (iv) identificação de outras pessoas presentes no local; (v) atos praticados pelos responsáveis pela diligência; (vi) quaisquer ocorrências cujo registro o servidor responsável pela diligência repute importante; (vii) resultados obtidos com a diligência e (viii) referência a cópias de documentos juntados ao termo de diligência, se for o caso.

Após a conclusão da diligência, a equipe deve proceder com uma análise detalhada de todos os documentos e evidências obtidas, comparando as informações com as normas e regulamentos pertinentes. Essa análise crítica é fundamental para a elaboração de um relatório de diligência, que deve detalhar os achados, apresentar um resumo da análise e expor as conclusões preliminares identificadas. O relatório não apenas documenta o trabalho realizado, mas também serve como uma base para possíveis desdobramentos da apuração.



ANEXO 10 Modelo de Ofício de Apresentação

ANEXO 11 Modelo de Relatório de Diligência

3.2.2.4.1. Planejamento de diligências presenciais

O planejamento das diligências é a primeira fase a ser considerada. Antes de qualquer ação, é imprescindível definir claramente os objetivos da diligência, permitindo que todos os envolvidos compreendam a razão de sua execução. Isso envolve também a identificação das questões a serem elucidadas, assegurando que a diligência seja direcionada e focada.

Na etapa de planejamento de uma diligência, devem ser considerados:

- a) **Definição do objetivo da diligência**, a fim de que seja evidente (i) o que se pretende obter e (ii) qual a relevância para o caso;
- b) **Seleção dos agentes responsáveis**, identificando, inclusive, se haverá necessidade de reforço técnico ou pericial;
- c) **Verificação das restrições legais aplicáveis**, de forma a garantir a adequação às normas vigentes;
- d) **Preparação de documentação prévia**, como ofício de apresentação assinado pela autoridade instauradora ou ainda autorização judicial, quando necessário ao caso concreto;
- e) **Definição da logística da diligência**, aqui compreendido o uso de equipamentos, o deslocamento da equipe e, quando necessário, o custo de diárias;
- f) **Definição de protocolo de registro**, indicando como as informações serão documentadas;
- g) **Gestão de riscos**, a fim de identificar os riscos existentes na diligência e adotar as medidas mitigadoras como, por exemplo, o apoio policial em circunstância em que poderá haver resistência.

3.2.2.4.2. Execução de diligências presenciais

A execução de uma diligência poderá assumir diferentes características a depender do foco, ou focos, definidos no planejamento da ação. De modo geral, ela se debruçará sobre a coleta de evidências por meio de três procedimentos principais: (i) a observação discreta, com coleta de imagens, vídeos ou gravações de áudio; (ii) a apreensão de documentos ou outros objetos; e (iii) a realização de oitivas presenciais.

3.2.2.4.2.1. Observação discreta

Uma observação discreta busca o registro de comportamento suspeito e movimentações incomuns que denotem a possível prática de um ilícito ou irregularidade. Basicamente, ela consiste na coleta de registros por meio de som e imagens que possam consistir em evidências para a apuração.

Para que possa ocorrer, a observação discreta se inicia pela definição de um ponto adequado de observação, o qual deverá ser um local estrategicamente posicionado de forma a permitir boa visibilidade sem interferência na rotina do ambiente. Tal definição pode ser realizada mediante ação precursora, que mapeie antecipadamente os melhores pontos de observação.

Aqui, duas formas de observação básicas podem ser adotadas, a depender do cenário: a observação à distância ou a observação infiltrada. A primeira, como dito, deve ser realizada sem que os alvos tenham conhecimento da presença de quem os observa. Ela pode ser realizada, por exemplo, ao posicionar uma câmera à distância na entrada de uma repartição, de modo a verificar eventual suspeita de fraude em ponto eletrônico.

A outra forma ocorre quando aqueles que observam se infiltram no ambiente, de forma a coletar informações mais detalhadas do comportamento daqueles que se encontram no local. Isso ocorre quando, de um modo semelhante a um “cliente oculto”, o apurador ingressa em uma unidade de saúde como se paciente fosse para verificar se os médicos que deveriam estar na escala se encontram presentes.

Em todos estes casos, é importante que o apurador utilize os equipamentos adequados para registro das informações, tais como câmeras fotográficas, filmadoras ou dispositivos móveis com boa resolução e capacidade de captação de som. Além disso, para que a observação funcione adequadamente, é absolutamente necessário sigilo e discrição, evitando-se que a diligência comprometa futuras etapas da apuração.

Pelas características próprias deste tipo de diligência, há sempre de se mitigar o risco de invasão de privacidade daqueles que estão sendo objeto de observação e preservar a legalidade da evidência coletada. Assim, neste caso, é absolutamente necessário observar alguns limites, tais como:

- a) **Interesse Público Justificado:** A gravação deve ter finalidade legítima, como apuração de infração administrativa, prevenção de atos ilícitos ou segurança institucional.
- b) **Local e Expectativa de Privacidade:** A gravação pode ocorrer em locais públicos ou de acesso restrito à Administração (exemplo: repartições públicas). Mesmo em tais ambientes, não pode haver gravação em locais que envolvam intimidade (banheiros, vestiários, residências, áreas reservadas).
- c) **Vedação de Coleta Clandestina em Ambientes Privados:** A gravação sem consentimento só é permitida em locais públicos ou de interesse da Administração. A gravação oculta em ambiente privado sem autorização judicial pode configurar violação de privacidade.
- d) **Preservação da Cadeia de Custódia:** A prova obtida deve ser preservada sem adulteração para garantir sua validade probatória.

- e) **Proporcionalidade e Necessidade:** A gravação deve ser proporcional ao objetivo da apuração, sem exceder o necessário para apurar os fatos.
- f) **Proibição de Exposição Indevida:** Mesmo que a gravação seja lícita, sua divulgação indevida pode gerar responsabilização civil e penal.

A jurisprudência pode auxiliar na compreensão destes limites. No RE 583.937/RJ, o STF decidiu que a gravação ambiental realizada por um dos interlocutores sem conhecimento do outro seria válida como prova, desde que não violasse a privacidade indevidamente. Tal entendimento foi fixado como o Tema nº 237 de Repercussão Geral, ainda vigente. Há, no entanto de se alertar para tendência de mudança neste entendimento, resultante da alteração da Lei federal nº 9.296, de 1996, pela Lei federal nº 13.964, de 2019, o Pacote Anticrime, que alterou o procedimento para a interceptação de comunicações estabelecendo que a captação ambiental deveria ser feita mediante autorização judicial e usada somente em matéria de defesa no âmbito do processo penal. Como visto, em que pese o STF já tenha se posicionado neste sentido (RE nº1.040.515), o Tema nº 237 segue em vigor e ainda não se tem clareza sobre o impacto de eventual alteração no âmbito das investigações administrativas.

Em apoio à legalidade da gravação ambiental em repartições públicas tem-se a jurisprudência da justiça do trabalho. No RR 1961-58.2013.5.09.0015, o Tribunal Superior do Trabalho determinou que gravações ocultas em ambiente de trabalho são permitidas desde que respeitem a privacidade dos funcionários e sejam utilizadas para a proteção do interesse público.

De outra parte, são numerosos os precedentes que invalidam a prova obtida por gravação ou filmagem clandestina quando ocorrida em residência ou outro ambiente privado, a exemplo do HC 51.531/SP e do REsp 1.297.058/MG, ambos do STJ. Inclusive, no REsp 1.544.026/DF, o Superior Tribunal de Justiça considerou lícita a filmagem feita por órgão público em local acessível ao público sem necessidade de autorização judicial, desde que não houvesse afronta à intimidade do investigado.

3.2.2.4.2.2. Apreensão de documentos e objetos

Esta espécie de diligência tem por finalidade a coleta de documentos físicos, mídias digitais, equipamentos e outros objetos relacionados à infração, e deve ser precedida de uma análise acerca de quais objetos serão alvo da busca, de modo a dotar-lhe de foco. O foco, aqui, é essencial, pois permite uma ação rápida e diminui os riscos de destruição do alvo da busca pelos investigados.

A depender do objeto que se pretenda apreender, será necessário verificar a necessidade de uma autorização judicial específica. Isso ocorrerá quando a apreensão se der em ambiente privado, ou seja, fora da repartição pública, e, ainda, quando se tratar de pertences pessoais. Nos demais casos, isto é, quando se tratar de documento ou objeto de propriedade da administração pública, a apreensão poderá ser realizada desde que haja competência do órgão apurador para tanto. Assim, é lícita a apreensão de bens como notebooks, computadores e celulares quando estes sejam propriedade da Administração e de uso funcional.

Lógica idêntica se aplica à extração de bases de dados em servidores públicos, mesmo que digam respeito a comunicações. Assim, não há quebra de sigilo da corres-

pondência, telemático ou de dados quando, em uma apreensão, realiza-se a extração de mensagens trocadas por endereço de e-mail funcional, armazenado em servidor da Administração.

Todo o material coletado deve ser cuidadosamente registrado, verificado, lacrado a vista de um auto de apreensão, resguardado e armazenado de maneira segura, a fim de preservar a integridade das provas. Mostra-se crítica, portanto, a necessidade de preservação da cadeia de custódia, de modo que se possa atestar pela integridade e validade da prova coletada. Uma falha nesta cadeia poderia invalidar de imediato parte das evidências coletadas e criar sérios embaraços à apuração.

No caso da prova nata digital, o acesso e a cópia de registros digitais e bancos de dados deve se dar por meio de protocolos que observem as políticas vigentes de segurança de informação da organização, além de prever o registro de logs de acesso para preservar a autenticidade da extração e o uso de ferramentas forenses para preservar a integridade digital dos arquivos (hashing, cópia bit a bit).

Em ambos os casos, seja na apreensão de objetos físicos ou de dados nato digitais, a diligência que resulte em apreensão levará à confecção, necessariamente, de um ou mais autos de apreensão, os quais deverão ser assinados pelo apurador, pelo responsável pelo local e por testemunhas.



ANEXO 12 Modelo de Termo de Apreensão

ANEXO 13 Modelo de Relatório de Análise de Material Apreendido

3.2.2.4.2.1 Digitalização de provas físicas

Documentos físicos apreendidos em uma busca e apreensão poderão ser digitalizados e utilizados posteriormente como provas em um processo. No entanto, há algumas condições que precisam ser observadas no caso concreto, que podem ser assim sumarizadas:

- a) **Garantia de autenticidade:** a digitalização necessita ser realizada por meio de mecanismos que garantam a sua autenticidade, integridade e cadeia de custódia, assegurando que o documento não foi adulterado e que corresponde ao documento físico;
- b) **Previsão legal ou regulamentar:** a legislação e as normas processuais aplicáveis devem permitir a substituição de documentos físicos por digitais, como ocorre na Lei federal nº 11.419, de 2006, a Lei do Processo Eletrônico; e
- c) **Preservação do documento original:** Deve ser garantido que os documentos físicos sejam acessados ou periciados caso necessário.

Para além destas condições, haverá circunstâncias em que a digitalização da evidência poderá inviabilizar o seu uso posterior como prova. As três circunstâncias mais comuns são:

- a) **Exigência do documento original** – quando a autenticidade do documento físico for essencial para o processo, como em contratos com assinaturas manuscritas, documentos públicos com selos oficiais, ou quando houver suspeita de falsificação;

- b) **Risco de Perda da Prova Material:** Se a digitalização impedir futuras análises forenses, como em papéis que contenham anotações a lápis, impressões digitais ou marcas que podem ser periciadas; e
- c) **Violação da Cadeia de Custódia:** Se houver falhas no manuseio, armazenamento ou digitalização que comprometam a autenticidade da prova.

No âmbito do Estado de São Paulo, caso haja eventuais documentos físicos que necessitem ser digitalizados, deverão ser obedecidas às disposições do Decreto nº 67.641, de 2023, que instituiu o Sistema SEI/SP.

3.2.2.4.2.3. Oitivas em campo

Eventualmente, uma diligência pode ter como foco principal ou secundário a coleta de oitivas de pessoas que estejam no ambiente em que ela for executada. Nestes casos, é importante ter em mente os procedimentos específicos de planejamento e registro de oitiva tratados neste Manual, seguidos de cautelas adicionais relacionadas à escolha de local reservado para a sua realização, e garantia de espontaneidade, de forma que o declarante não seja coagido a prestar sua declaração.

3.2.2.5. Requisição de perícias

A requisição de perícias tem como objetivo coletar provas técnicas que possam esclarecer os fatos investigados. Esse processo deve ser realizado de maneira formal e fundamentada, garantindo que as perícias solicitadas sejam pertinentes e adequadas ao contexto da apuração. Para iniciar a requisição, a autoridade competente deve identificar claramente o objeto da perícia, especificando os aspectos a serem analisados e a finalidade da avaliação técnica.

A solicitação deve ser endereçada ao departamento, órgão ou profissional responsável pela realização da perícia, assegurando que todos os requisitos legais sejam atendidos. As requisições de perícias devem ser formalizadas por meio de ofício. Para otimizar a requisição de perícias, recomenda-se identificar a necessidade e o objeto da perícia, esclarecendo os fatos que precisam ser investigados e como a perícia pode contribuir para o processo. É essencial anexar toda a documentação relevante que possa ajudar na compreensão do caso e na realização da perícia, como relatórios anteriores, testemunhos ou evidências já coletadas.

Além disso, deve-se estabelecer no ofício que conterá os quesitos, um prazo razoável para a entrega do laudo, levando em conta a complexidade do exame solicitado.

A fim de que seja aceito como evidência e prova em um processo administrativo, é absolutamente necessário que se assegure a qualificação técnica do perito, o qual precisa ser independente e tecnicamente capacitado. A não comprovação da capacidade técnica do perito pode levar à nulidade da prova, como nos demonstra o RMS 46.103/DF, no qual o STJ anulou um PAD em razão da ausência de qualificação específica para a análise realizada.

Além disso, o laudo precisa ter fundamentação técnica. Isso significa que precisa ser objetivo e embasado em metodologia reconhecida, devendo conter a descrição do exame realizado, dos procedimentos utilizados e a conclusão técnica. No AgRg no RMS 44.697/DF, o STJ impugnou laudo em razão da incompletude de sua fundamentação técnica.

Assim, saber a quem dirigir a demanda por um laudo pericial é fundamental. No Estado de São Paulo, alguns órgãos públicos prestam parte destes serviços, e podem ser acionados:

QUADRO 13 – Serviços de Perícia no Estado de São Paulo	
Instituto Adolfo Lutz	Exames laboratoriais para diagnósticos de moléstias infecto-contagiosas e neoplásticas, detecção de antígenos e bactérias
Instituto de Pesos e Medidas	Exames para avaliação de conformidade de produtos e equipamentos com as normas técnicas aplicáveis
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo	Exames periciais relacionados a saúde física e mental de indivíduos
Instituto de Pesquisas Tecnológicas	Exames periciais para materiais, infraestrutura e obras de engenharia
Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual	Exames e avaliação de servidores no que tange a capacidade laboral e perícias relacionadas a saúde física e mental
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo	Exames para verificação de contaminação de água, ar e solo
Polícia Técnico Científica	Exames grafotécnicos, perícias em equipamentos de TI, dentre outros

3.2.2.6. Prova emprestada

A prova emprestada refere-se ao uso de provas coletadas em outros processos com o objetivo de promover a eficiência e a celeridade na investigação de irregularidades. Embora não exista legislação infraconstitucional específica sobre a prova emprestada em apurações preliminares, a jurisprudência aceita seu uso, desde que sejam observados requisitos como a origem legítima, garantindo que a prova tenha sido obtida de forma lícita no processo original, e a pertinência e relevância, assegurando que a prova se aplique à apuração em questão.

A Súmula 591-STJ permite a utilização de prova emprestada desde que autorizada pelo juízo competente:

Súmula 591-STJ: É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa. STJ. 1ª Seção. Aprovada em 13/09/2017, DJe 18/09/2017.

Importante ressaltar que o compartilhamento de provas com outros órgãos é uma prática essencial em investigações ou apurações, por diversas razões. Primeiramente, ele promove a eficiência operacional, facilitando o acesso a informações relevantes, eliminando a duplicação de esforços e acelerando o processo investigativo ou apuratório. Além disso, essa colaboração permite o fortalecimento de casos, uma vez que a coleta conjunta de evidências pode reforçar as alegações e aumentar a robustez do caso. O intercâmbio de conhecimento também é um benefício importante, pois promove a troca de experiências e melhores práticas, aprimorando a qualidade das investigações. Por fim, o compartilhamento adequado demonstra um compromisso com a responsabilidade e transparência institucional.

Para que o compartilhamento de provas ocorra de maneira adequada, deve seguir etapas claras e rigorosas. A primeira etapa é a identificação das provas a serem compartilhadas, na qual o apurador deve determinar quais evidências são relevantes e justificadas para a apuração em questão. Em seguida, é imprescindível a verificação da legalidade, revisando as disposições legais, como a LGPD, para garantir que o compartilhamento seja permitido e seguro.

Cada compartilhamento deve ser devidamente documentado, incluindo a identificação das partes envolvidas, a natureza da informação e a finalidade do compartilhamento. É fundamental também obter uma autorização interna, assegurando que todas as partes concordem com o processo. A transmissão segura das informações deve ser realizada com o uso de canais protegidos, como criptografia e sistemas de segurança, e é necessário realizar um follow-up e monitoramento para garantir que as informações compartilhadas sejam tratadas adequadamente.

O compartilhamento de provas pode ser realizado com diversos tipos de órgãos, como órgãos de controle interno, que realizam auditorias e fiscalizações; Ministérios Públicos, que defendem a ordem jurídica e interesses sociais; agências reguladoras, que supervisionam setores específicos; e a polícia e órgãos de segurança pública, que são cruciais quando há indícios de crimes ou práticas ilícitas.

As vantagens do compartilhamento com outros órgãos são significativas. Ele proporciona acesso a dados exclusivos, já que cada órgão possui informações específicas que podem ser valiosas para a apuração. O compartilhamento também permite o aprimoramento da apuração, levando à identificação de padrões ou conexões que não seriam visíveis em investigações ou apurações isoladas. Além disso, promove a economia de recursos, evitando a duplicação de esforços e a necessidade de coleta de dados que já estão disponíveis em outros órgãos. Outro benefício é o apoio técnico e especializado, que pode enriquecer a análise das provas.

No entanto, existem limites e cuidados que devem ser observados. O compartilhamento deve estar sempre alinhado a uma finalidade específica e legítima, evitando o uso indevido das informações. É essencial manter registros detalhados de todos os compartilhamentos, garantindo a responsabilidade e a transparência e protegendo os envolvidos em caso de questionamentos legais. Por fim, é importante considerar possíveis conflitos de interesse entre as instituições envolvidas, assegurando que a imparcialidade da apuração não seja comprometida.

O compartilhamento autorizado judicialmente constitui uma peça importante quando a apuração envolve dados que não podem ser acessados livremente. As razões para isso incluem a garantia de legalidade, já que a autorização judicial assegura que o compartilhamento esteja em conformidade com a lei, protegendo os direitos dos indivíduos. A autorização também oferece proteção de direitos, ajudando a salvaguardar a privacidade e os direitos dos indivíduos envolvidos. Ademais, em muitos casos, as informações necessárias estão sob a custódia de entidades que requerem uma ordem judicial para serem liberadas.

O processo de compartilhamento autorizado judicialmente deve seguir etapas rigorosas. Inicialmente, o apurador deve apresentar uma fundamentação do pedido ao juiz, explicando a relevância e a necessidade do compartilhamento das provas, justificando como as informações contribuirão para a apuração. Após essa análise, o juiz avaliará o pedido e, se considerar procedente, emitirá uma ordem judicial que deve ser clara e específica quanto às informações a serem compartilhadas. Após a emissão da ordem, o órgão responsável deve garantir que as informações sejam transmitidas

de forma segura e documentada, seguindo as diretrizes legais e institucionais. Finalmente, é fundamental manter registros detalhados sobre o compartilhamento automatizado, incluindo a ordem judicial, para garantir a transparência e a responsabilidade.

O apurador deve estar ciente dos riscos associados ao compartilhamento de provas. A responsabilidade legal é uma preocupação central, pois o apurador pode ser responsabilizado por qualquer vazamento ou uso indevido de informações. Além disso, a participação de múltiplos órgãos pode gerar interferência externa, comprometendo a imparcialidade da apuração. Por último, um compartilhamento impróprio pode causar danos à reputação da instituição responsável pela apuração, gerando desconfiança pública.



ANEXO 14 Modelo de Ofício de solicitação de compartilhamento de provas

3.2.2.7. Produção de Inteligência

As produções de inteligência consistem na análise da coleta de dados de diversas fontes, e, eventualmente, monitoramento eletrônico, vigilância e análise de documentos, realizadas por especialistas. O resultado desse trabalho é um relatório de inteligência, o qual auxiliará na conclusão da apuração preliminar. A solicitação de informações de inteligência deve ser justificada pela autoridade apuradora e deferida pela autoridade instauradora. Entretanto, vale mencionar que os Relatórios de Inteligência não se destinam à prova de fato. Apenas servem para orientar a autoridade à tomada de uma decisão e não se predestina à instrução de procedimentos investigativos ou apuratórios. Dito de outro modo, eles não são juntados aos autos como evidência.

3.2.2.8. Informações Fiscais, Bancárias e Patrimoniais

A apuração preliminar de irregularidades frequentemente leva à verificação da movimentação contábil e financeira das pessoas envolvidas. Nesse contexto, a coleta e análise de informações fiscais, bancárias e patrimoniais se destacam como ferramentas valiosas para os apuradores. No entanto, a adoção desse método exige uma grande responsabilidade e deve respeitar rigorosamente os limites da apuração administrativa, bem como os direitos das pessoas físicas e jurídicas envolvidas.

As informações fiscais, bancárias e patrimoniais devem ser coletadas especialmente para:

- **Confirmação de indícios de vínculos suspeitos:** Revelar conexões entre indivíduos e entidades que possam indicar envolvimento em atividades ilícitas, como transferências suspeitas ou contas conjuntas.
- **Verificação de Conformidade:** Deve-se avaliar se os atos administrativos e financeiros estão de acordo com as leis e regulamentos vigentes.
- **Identificação de Irregularidades:** É essencial detectar possíveis fraudes, evasão fiscal ou atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro.

A coleta de informações fiscais, bancárias e patrimoniais deve ser realizada com atenção às normas legais:

- Sigilo da Correspondência e Telemático: Necessária autorização judicial para acesso a comunicações telemáticas, nos termos da Lei federal nº 9.296, de 1996.
- Sigilo Fiscal: Segundo o Código Tributário Nacional (art. 198), as informações fiscais são protegidas por sigilo, com acesso restrito a autoridades específicas.
- Sigilo Bancário: A quebra do sigilo bancário deve ser autorizada pelo Poder Judiciário, conforme a Lei Complementar nº 105, de 2001.

A análise de informações fiscais, bancárias e patrimoniais pode revelar diversas infrações, tais como:

- Evasão Fiscal: A omissão de rendimentos ou a declaração de despesas fictícias pode ser detectada ao comparar a renda declarada com movimentações bancárias. Por exemplo, se um servidor apresenta um salário modesto, mas mantém uma conta com movimentações de alto valor, isso pode indicar irregularidades.
- Lavagem de Dinheiro: Transações bancárias que não se justificam com a atividade econômica do indivíduo ou empresa podem levantar suspeitas. Por exemplo, depósitos em espécie seguidos de transferências para contas externas são indícios comuns de lavagem de dinheiro.
- Fraude em Licitações: Analisando as informações fiscais e bancárias de empresas que participam de licitações, pode-se detectar irregularidades, como o recebimento de pagamentos indevidos ou a existência de empresas “fantasmas” que não têm atividade econômica real.
- Recebimento de propina/corrupção passiva: Se um servidor público apresenta despesas que não se alinham com seu salário ou movimentações, isso pode indicar o uso de recursos públicos de forma indevida. Por exemplo, compras luxuosas que não se justificam com a renda do servidor.

3.2.2.8.1. Coleta de Informações Fiscais

A coleta de informações fiscais é uma etapa fundamental na apuração preliminar administrativa, especialmente quando se busca esclarecer possíveis irregularidades praticadas por agentes públicos ou por empresas. O acesso a esses dados permite uma análise precisa e fundamentada, contribuindo para a correta avaliação de condutas e situações que possam comprometer a integridade administrativa.

Nos termos do artigo 198 da Lei federal 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional), caso seja necessário, pode a autoridade apuradora, em âmbito de regular processo administrativo (ou apuração preliminar) solicitar informações fiscais à Receita Federal do Brasil, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a prática de infração administrativa (tanto em procedimentos disciplinares quanto em procedimentos de responsabilização de pessoas jurídicas) conforme delineado abaixo:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

[...]

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

[...]

Assim, a requisição de informações fiscais poderá ser realizada administrativamente.

A identificação da necessidade de dados é o primeiro passo para iniciar esse processo. É imprescindível que a equipe responsável defina com clareza quais informações são essenciais para a apuração em curso. Por exemplo, se o objetivo é verificar se um servidor público declarou corretamente seus rendimentos, será necessário solicitar a Declaração de Imposto de Renda e outros documentos correlatos; se o objetivo é identificar se uma empresa, ao tempo que concorreu em um pregão, fazia jus ao direito de preferência para pequenas e microempresas, será possível solicitar o Demonstrativo de Rendimentos do Exercício (DRE) e verificar a sua compatibilidade com o seu enquadramento. Essa fase de definição orienta todo o processo, garantindo que a coleta seja direcionada e relevante para os objetivos da apuração.

A autorização formal para acesso a esses dados é outra etapa importante. É necessário preparar pedidos detalhados, justificando as solicitações e respeitando as normas de sigilo fiscal. A fundamentação legal deve ser clara, demonstrando a necessidade de acesso às informações em questão. Isso não apenas assegura a legitimidade do pedido, mas também protege os direitos dos indivíduos envolvidos, evitando possíveis alegações de abuso ou violação de privacidade. Por exemplo, ao solicitar dados fiscais de um servidor, o pedido deve incluir uma explicação robusta sobre a relevância da informação para a apuração.

Assim, o pedido de acesso a dados fiscais à Receita Federal deve evidenciar os seguintes requisitos:

- a) Definição precisa da informação solicitada, incluindo o exercício a que se refere;
- b) Ato administrativo que determinou a instauração do processo administrativo, entendendo-se a apuração preliminar como processo para tal fim, isto é, número da portaria de instauração;
- c) Número do processo administrativo (aqui entendida a apuração preliminar) e respectiva data de instauração;
- d) Fundamento legal da instauração da apuração preliminar, o qual deve explicitar a competência da autoridade instauradora e a regulamentação do procedimento em questão; e
- e) Descrição sumária da infração administrativa objeto da apuração.

Adicionalmente, é importante ressaltar que a coleta de informações fiscais deve ser realizada com rigor e respeito às normativas de proteção de dados e direitos individuais. Medidas de segurança devem ser implementadas para proteger a integridade das informações e assegurar que apenas os membros autorizados da equipe tenham acesso aos dados coletados.

Em resumo, a coleta de informações fiscais é uma atividade que requer planejamento, formalização e rigor ético. Desde a identificação das necessidades até a documentação meticulosa de todos os passos, cada fase desempenha um papel fundamental na integridade da apuração. Ao garantir que todos os procedimentos sejam seguidos de maneira adequada, a apuração preliminar não apenas se torna mais eficaz, mas também respeita os direitos dos indivíduos envolvidos, promovendo um ambiente de transparência e justiça na administração pública.



ANEXO 15 Modelo de Ofício de solicitação de informações fiscais

3.2.2.8.2. Coleta de Informações Bancárias

A coleta de informações bancárias é um procedimento fundamental na apuração preliminar administrativa quando se busca esclarecer suspeitas de irregularidades que deixam rastros de natureza financeira. O acesso a dados bancários permite uma análise detalhada das movimentações financeiras de indivíduos ou entidades, contribuindo para a identificação de fraudes, lavagem de dinheiro, evasão fiscal e outras infrações que comprometem a integridade do serviço público.

A extensão do sigilo bancário é definida pela Lei Complementar nº 105, de 2001, que refere aos dados relativos as operações ativas e passivas, bem como serviços prestados, pelas instituições financeiras. É na mesma Lei que encontramos os fundamentos para a quebra desta espécie de sigilo:

Art. 1o

[...]

§ 4o A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, e especialmente nos seguintes crimes:

I – de terrorismo;

II – de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

III – de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado a sua produção;

IV – de extorsão mediante sequestro;

V – contra o sistema financeiro nacional;

VI – contra a Administração Pública;

VII – contra a ordem tributária e a previdência social;

VIII – lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores;

IX – praticado por organização criminosa.

Veja-se, portanto, que a quebra do sigilo bancário apresenta fundamentos e requisitos distintos da quebra do sigilo fiscal. Duas grandes diferenças sobressaem-se de imediato: a primeira é que ela não pode ser feita administrativamente, sendo necessária a autorização judicial; a segunda é que ela será autorizada em caso de cometimento de qualquer ilícito, em especial nos casos de crime.

Para que estes requisitos sejam cumpridos, é necessária a intermediação da Procuradoria Geral do Estado a fim de que seja solicitada a quebra de sigilo bancário no âmbito de um procedimento de apuração preliminar regularmente instaurado. Para tanto, é fundamental que a requisição contenha:

- a) Definição precisa da informação solicitada, incluindo o nome dos envolvidos e o número das contas objeto da quebra, quando conhecidas;

- b) Descrição individualizada das condutas investigadas e respectivas autorias, indicando possível tipificação;
- c) Ato administrativo que determinou a instauração do processo administrativo, entendendo-se a apuração preliminar como processo para tal fim, isto é, número da portaria de instauração;
- d) Número do processo administrativo (aqui entendida a apuração preliminar) e respectiva data de instauração;
- e) Número do inquérito ou processo judicial que trate acerca do mesmo fato, quando existente; e
- f) Fundamento legal da instauração da apuração preliminar, o qual deve explicitar a competência da autoridade instauradora e a regulamentação do procedimento em questão.

Considerando que a quebra do sigilo bancário é medida excepcional, é muito relevante que o pedido seja restrito às informações necessárias à apuração, fundamentado em indícios que não poderiam ser evidenciados por qualquer outro meio.

Uma vez deferida a quebra de sigilo bancário, a instituição financeira é oficiada, informando os dados via Sistema de Apuração de Movimentações Bancárias (SIMBA) diretamente à instituição credenciada demandante. No âmbito do Estado de São Paulo, a Polícia Civil e o Ministério Público Estadual possuem tais credenciais.

Caso deferido o compartilhamento dos dados, as informações poderão servir como evidências na apuração preliminar. Contudo, é relevante recordar que, em qualquer caso de quebra de sigilo, seja fiscal ou bancário, a obrigação da Administração em resguardar a informação de terceiros permanece, razão pela qual é necessária a adoção de todos os protocolos de segurança da informação adequados para salvaguardar o acesso a tais dados àqueles que não tenham necessidade de conhecê-los.

Finalmente, convém ressaltar que, em casos de existência de inquérito policial ou processo judicial em curso em que já hajam sido juntados dados bancários aos autos, estes poderão ser requeridos mediante solicitação de compartilhamento de provas.



ANEXO 16 Modelo de Ofício de quebra de sigilo

3.2.2.9. Provas Digitais

A validade das provas digitais em procedimentos de apuração preliminar é fundamental para garantir sua aceitabilidade. A autenticidade refere-se à garantia de que a informação é genuína e proveniente da fonte declarada. No contexto de provas digitais, isso é essencial para assegurar que os dados não foram alterados e que sua origem é confiável.

Diversas espécies de provas digitais podem ser consideradas, como por exemplo:

- E-mails, que são mensagens eletrônicas usadas para comprovar comunicações entre as partes envolvidas;
- Mensagens de aplicativos, como conversas em WhatsApp e Telegram, são frequentemente utilizadas como evidência;

- Registros de acesso, que são logs de acesso a sistemas e redes, podem demonstrar a presença ou atividade de um usuário específico;
- Capturas de tela (prints) são imagens de telas que mostram interações ou conteúdos relevantes;
- Vídeos e áudios podem conter provas de conversas ou eventos;
- Documentos digitais, como PDFs, documentos de texto e planilhas, podem conter informações relevantes;
- Metadados, que fornecem informações sobre a data, hora e localização de criação ou modificação de arquivos digitais, também são importantes;
- Redes sociais, com postagens, comentários e interações em plataformas como Facebook, Twitter e Instagram, frequentemente oferecem evidências que podem corroborar ou refutar alegações feitas durante uma apuração;
- Perícia digital envolve a análise técnica de dispositivos eletrônicos para recuperar dados ou verificar a autenticidade de informações, sendo uma ferramenta indispensável em muitos casos de apuração.

O método de obtenção da prova digital deve ser confiável e atender a padrões técnicos e legais estabelecidos. Este método envolve as técnicas e ferramentas usadas para obter dados digitais, sendo fundamental que a coleta seja feita de maneira legítima, utilizando softwares e práticas reconhecidas que assegurem a integridade e a autenticidade dos dados coletados. Todos os procedimentos de coleta e análise devem ser documentados, permitindo a rastreabilidade e a verificação posterior da legitimidade dos métodos utilizados. Nesse sentido, convém atentar para as normas que regem a matéria, em especial o art. 37 da Constituição Federal, o art. 23 da Lei federal nº 12.965, de 2014, o art. 2º, I e III da Lei 13.709, de 2018, a Lei federal nº 12.527, de 2011, os artigos 369 e 370 do Código de Processo Civil e a Norma ABNT ISO/IEC 27037:3013.

A verificação da autenticidade da prova digital deve ser realizada por meio de métodos que garantam que a prova não foi alterada ou manipulada após sua criação. Uma assinatura digital, por exemplo, é um mecanismo criptográfico que valida a autenticidade e a integridade de uma mensagem ou documento digital. Funciona como uma “impressão digital”, garantindo que um documento não foi modificado após sua assinatura. A utilização de criptografia assimétrica, em que uma chave pública e uma chave privada são usadas, é essencial nesse contexto.

Para a coleta das provas digitais os meios mais usuais são:

- Espelhamento: com obtenção códigos fonte html, log detalhado de recursos acessados pelo browser, cabeçalhos de resposta http, informações de propriedade de domínios e ip (whois/rdap), rota lógica de acesso, entre outras informações que ajudem a analisar o material e;
- Preservação: guarda do material, para que ele seja mantido com as mesmas características, de forma imutável desde a sua coleta até o acesso em diversas etapas do processo, gerando uma prova de integridade e anterioridade. Esta etapa pode ser realizada por meio regulamentado e gerido pelo governo brasileiro através do carimbo de tempo ICP Brasil, mas também pode ser feita através da blockchain ou ainda fé pública.

Os certificados eletrônicos também desempenham um papel importante, pois são documentos digitais que associam uma chave pública a uma identidade específica, emitidos por autoridades certificadoras. Eles ajudam a garantir a autenticidade de uma pessoa ou entidade em transações eletrônicas. Além disso, os carimbos de tempo são registros que atestam a data e hora exatas em que um dado foi criado ou alterado, sendo fundamentais para verificar quando uma prova digital foi gerada e garantir que não foi manipulada posteriormente.

Por fim, é fundamental que a obtenção e o uso da prova digital estejam alinhados com as normas internas da administração pública e regulamentos específicos que regem a atividade de apuração. O cumprimento dessas normas é essencial para garantir que as práticas adotadas estejam em conformidade com a legislação vigente e que os direitos dos envolvidos sejam respeitados.

Em resumo, a validade de provas digitais em apurações preliminares depende da rigorosa observância desses requisitos, garantindo autenticidade, integridade, legalidade e respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos. A implementação dessas diretrizes é essencial para a eficácia e a legitimidade das investigações, fortalecendo a confiança nas decisões tomadas com base em provas digitais.

3.2.2.10. Cadeia de Custódia

A cadeia de custódia é o conjunto de procedimentos utilizados para manter e documentar a integridade de uma evidência desde sua coleta até sua utilização no processo acusatório, seja ele administrativo ou judicial. Seu objetivo é garantir que a prova não seja contaminada, alterada ou adulterada, assegurando sua autenticidade e confiabilidade. Como se verá, aspectos relacionados à cadeia de custódia foram tratados incidentalmente ao longo deste manual, sempre que discutimos o manejo de evidências coletadas.

A correta manutenção da cadeia de custódia evita que uma prova seja considerada ilegal ou inidônea, impedindo sua admissão como meio de prova no processo. Esse conceito está diretamente relacionado ao princípio da legalidade e ao devido processo legal, garantindo que o processo se desenvolva de forma justa e transparente.

A cadeia de custódia está disciplinada principalmente no Código de Processo Penal (CPP), em especial nos artigos 158-A a 158-F, introduzidos pela Lei federal nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). A legislação estabelece normas para assegurar a autenticidade dos vestígios e evidências desde sua localização até sua eventual utilização em juízo. Segundo o art. 158-A do CPP, a cadeia de custódia compreende “o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica da evidência coletada”.

Especialmente elucidativo é o art. 158-B do CPP, que descreve detalhadamente as etapas da cadeia de custódia, nos seguintes termos:

Art. 158-B. A cadeia de custódia compreende o rastreamento do vestígio nas seguintes etapas:

- I - reconhecimento: ato de distinguir um elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial;
- II - isolamento: ato de evitar que se altere o estado das coisas, devendo isolar e preservar o ambiente imediato, mediato e relacionado aos vestígios e local de crime;
- III - fixação: descrição detalhada do vestígio conforme se encontra no local de

crime ou no corpo de delito, e a sua posição na área de exames, podendo ser ilustrada por fotografias, filmagens ou croqui, sendo indispensável a sua descrição no laudo pericial produzido pelo perito responsável pelo atendimento;

IV - coleta: ato de recolher o vestígio que será submetido à análise pericial, respeitando suas características e natureza;

V - acondicionamento: procedimento por meio do qual cada vestígio coletado é embalado de forma individualizada, de acordo com suas características físicas, químicas e biológicas, para posterior análise, com anotação da data, hora e nome de quem realizou a coleta e o acondicionamento;

VI - transporte: ato de transferir o vestígio de um local para o outro, utilizando as condições adequadas (embalagens, veículos, temperatura, entre outras), de modo a garantir a manutenção de suas características originais, bem como o controle de sua posse;

VII - recebimento: ato formal de transferência da posse do vestígio, que deve ser documentado com, no mínimo, informações referentes ao número de procedimento e unidade de polícia judiciária relacionada, local de origem, nome de quem transportou o vestígio, código de rastreamento, natureza do exame, tipo do vestígio, protocolo, assinatura e identificação de quem o recebeu;

VIII - processamento: exame pericial em si, manipulação do vestígio de acordo com a metodologia adequada às suas características biológicas, físicas e químicas, a fim de se obter o resultado desejado, que deverá ser formalizado em laudo produzido por perito;

IX - armazenamento: procedimento referente à guarda, em condições adequadas, do material a ser processado, guardado para realização de contraperícia, descartado ou transportado, com vinculação ao número do laudo correspondente;

X - descarte: procedimento referente à liberação do vestígio, respeitando a legislação vigente e, quando pertinente, mediante autorização judicial.

Já as regras para coleta, armazenamento e manuseio das provas, determinando os responsáveis por cada etapa e os cuidados necessários para a manutenção da integridade são tratados nos artigos 158-C a 158-F, os quais servem de referência para a gestão das evidências em uma apuração preliminar, no que couber.

Da análise em conjunto dos dispositivos do CPP, é possível sumarizar os principais elementos da cadeia de custódia da seguinte forma:

- Registro detalhado da origem e manipulação da evidência;
- Controle de acesso para evitar alterações indevidas;
- Armazenamento seguro e rastreamento de qualquer movimentação da prova;
- Garantia de autenticidade, prevenindo contaminações ou falsificações;
- Documentação ininterrupta de todas as transferências e análises;
- Procedimentos de preservação e descarte, evitando a perda da integridade da prova.

A não observância destes requisitos pode ter uma série de consequências prejudiciais, tais como a nulidade da prova (STF, HC 187.341/PR), a contaminação da prova, o comprometimento da apuração e, ainda, a responsabilização dos agentes públicos pela negligência na custódia das provas.

Para auxiliar a identificação dos procedimentos mais adequados para cada caso, resumizamos as orientações no quadro abaixo:

QUADRO 14 - PROCEDIMENTOS PARA GARANTIA DA CADEIA DE CUSTÓDIA DE EVIDÊNCIAS

Procedimentos Gerais	• Identificação clara e detalhada da evidência coletada; • Uso de embalagens lacradas e identificadas com número de protocolo; • Registro de cada movimentação da prova, incluindo data, hora e responsável pelo manuseio; • Armazenamento adequado para evitar deterioração ou contaminação; • Registro fotográfico e documental de todas as etapas da custódia; • Adoção de protocolos padronizados em todas as fases da apuração e persecução penal.
Busca e Apreensão	• Fotografar e registrar os itens apreendidos antes da remoção; • Emitir termo de recebimento e encaminhar a autoridade competente; • Armazenar as evidências em local apropriado; • Garantir lacre inviolável e protocolo de controle.
Compartilhamento de Provas	• Registrar a transferência com assinatura dos responsáveis; • Manter cópias autenticadas sempre que possível; • Utilizar sistema de rastreamento digital sempre que viável.
Extração de Bases de Dados	• Utilizar ferramentas forenses certificadas; • Gerar hash digital para comprovar a integridade dos dados; • Armazenar em mídia protegida contra alteração; • Documentar cada extração com relatórios periciais.
Coleta de Gravação Ambiental	• Garantir autenticidade por meio de perícia técnica; • Identificar participantes e contexto da gravação; • Preservar o arquivo original sem edições; • Utilizar dispositivos homologados para captação.

3.3. Análise das evidências coletadas

A análise das evidências desempenha um papel fundamental na apuração preliminar, assegurando que o processo seja conduzido com objetividade e confiabilidade. Esse procedimento envolve duas etapas essenciais: (i) a avaliação da suficiência e adequação das evidências coletadas e (ii) a verificação da relação dessas informações com as hipóteses formuladas. Dessa forma, busca-se consolidar os elementos probatórios, garantindo que as conclusões da apuração sejam fundamentadas em dados concretos e verificáveis.

A análise refere-se ao exame detalhado de um assunto, com a observação criteriosa de cada uma de suas partes constitutivas. Trata-se de um método amplamente empregado em diversas áreas do conhecimento para possibilitar um entendimento aprofundado sobre determinado tema. No contexto da apuração preliminar, a análise envolve o detalhamento e a compreensão de uma notícia de irregularidade, configurando-se um processo objetivo, baseado em evidências.

Nesse sentido, a evidência corresponde à informação coletada, analisada e avaliada para fundamentar as conclusões da apuração preliminar. Sua adequada interpretação e contextualização permitem estabelecer relações diretas entre os fatos apurados e as hipóteses formuladas.

As hipóteses, formuladas na fase inicial da apuração preliminar, são proposições que buscam explicar os fatos indicados no escopo da notícia de irregularidade. Além de direcionar o foco das investigações, as hipóteses servem como guia na busca por evidências e na avaliação das informações já disponibilizadas. Dessa forma, a análise das evidências visa a testar a coerência dessas hipóteses, verificando se os elementos coletados corroboram, refutam ou não apresentam relação direta com os fatos apurados.

3.3.1. Análise da suficiência e adequação das evidências

A reunião de evidências suficientes e apropriadas para corroborar ou refutar a hipótese formulada é uma fase essencial da apuração preliminar. Para isso, ao se obter as evidências, é fundamental considerar seus atributos e a sua natureza.

3.3.1.1. Atributos das evidências

São atributos que necessitam ser avaliados na análise das evidências coletadas:

- a) **Suficiência:** Refere-se à quantidade necessária de evidências para sustentar uma conclusão de forma convincente. Uma evidência é considerada suficiente quando possui solidez e fundamentação adequadas, permitindo que um profissional imparcial, ao analisá-la, chegue à mesma conclusão do responsável pela apuração.
- b) **Confiabilidade:** Evidências confiáveis são aquelas obtidas por meio de técnicas apropriadas, utilizando os melhores métodos disponíveis para a apuração. Para serem consideradas confiáveis, devem ser fidedignas, representar com precisão os fatos e serem obtidas por fontes e métodos que garantam sua validade, evitando erros ou distorções. Embora não existam regras absolutas para determinar a confiabilidade das evidências, diretrizes gerais podem ser adotadas pelo servidor responsável pela condução da apuração preliminar para garantir sua validade e adequação, conforme demonstrado no quadro a seguir, oriundo do Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental da Controladoria Geral do Estado (CGE, 2023, p.101):
- c) **Relevância:** garante que a evidência esteja diretamente relacionada às hipóteses ou premissas formuladas. A avaliação da relevância de uma evidência exige critérios objetivos e de julgamento profissional.
- d) **Utilidade:** A evidência útil está relacionada à sua capacidade de contribuir para que o servidor responsável pela apuração preliminar alcance os objetivos da apuração, garantindo um embasamento sólido para suas conclusões.

QUADRO 15 - DIRETRIZES PARA DETERMINAR A CONFIABILIDADE DAS EVIDÊNCIAS

Mais confiáveis	Menos confiáveis
• obtida de terceiros independentes; • produzida por um processo ou sistema com controles efetivos; • obtida diretamente pelos responsáveis da apuração; • proporcionada por documentos originais; ou • corroborada por informações oriundas de outras fontes.	• obtida junto ao investigado; • produzida por um processo ou sistema com controles ineficazes; • obtida indiretamente; • proporcionada por fotocópias; ou • obtida em uma única fonte.

3.3.1.2. Natureza das Evidências

Em relação à natureza das evidências, podem ser classificadas desde a perspectiva legal ou desde a sua origem, como demonstramos nos quadros a seguir.

QUADRO 16 - NATUREZA LEGAL DAS EVIDÊNCIAS

Critério	Classe	Descrição	Exemplos	Resultados
Quanto à relação com o fato	Direta	Comprova diretamente um fato, sem que seja necessário elaborar suposições.	Uma testemunha ocular que viu o réu atirar na vítima. Um vídeo que mostra claramente o crime acontecendo.	A evidência direta possui maior valor probatório, embora se possa questionar a credibilidade da fonte.
	Circunstancial ou Indireta	Refere-se a um fato que pode levar à inferência de outro fato, também conhecido como indício. No entanto, por si só, não é suficiente para comprovar uma conclusão na apuração preliminar.	Pegadas na cena do crime compatíveis com o calçado do suspeito. Isso não prova diretamente que ele cometeu o crime, mas é um indício relevante.	A evidência circunstancial ou indiciária não permite, por si só, uma conclusão, e seu valor probatório depende de outras provas que converjam para a mesma conclusão.
Quanto à suficiência	Conclusiva	É a evidência que, isoladamente ou em conjunto com outras, permite uma conclusão definitiva sobre o caso.	Um exame de DNA que comprova que o sangue encontrado na cena do crime pertence ao réu. Um laudo pericial que demonstra, sem margem de erro, que a vítima morreu por envenenamento.	A prova conclusiva permite o convencimento acerca do fato, seja ela direta ou formada por conjunto robusto de provas indiciárias.
	Corroborativa	Tem a função de fortalecer outras evidências, aumentando sua confiabilidade, relevância e utilidade. Deve ser obtida a partir de fontes independentes das evidências originais, podendo ser internas ou externas ao órgão ou entidade investigada.	Um depoimento de testemunha que reforça a confissão do réu, ou um exame pericial que confirma um documento.	A evidência corroborativa apenas terá valor probatório caso consiga fortalecer outra evidência.

Portanto, ao valorar as evidências coletadas, é importante avaliar a sua natureza a fim de determinar, também, a sua suficiência. Uma hipótese validada apenas por evidências indiciárias pode ser aceita, desde que se trate de um conjunto robusto, coeso e coerente de evidências que apontem para uma mesma narrativa. De outra forma, evidências diretas tendem a trazer mais força para a validação ou refutação de uma hipótese, mas necessitam passar pelo crivo da credibilidade da fonte. Neste aspecto, é útil se debruçar sobre a técnica de coleta da evidência.

Ao analisar as evidências coletadas após o processo de execução do Plano de Trabalho de uma apuração preliminar, é fundamental realizar a sua crítica de acordo com o seu valor probatório, a fim de compreender se elas serão suficientes para a avaliação das hipóteses e premissas levantadas.

A qualidade e confiabilidade das evidências coletadas, bem como da imparcialidade e precisão da análise realizada contribuem para que a apuração cumpra sua finalidade.

QUADRO 17 - CLASSIFICAÇÃO DAS EVIDÊNCIAS SEGUNDO ORIGEM

Classe	Origem	Exemplos	Resultados
Reais ou materiais	São as obtidas por meio de diligências que revelem imagens, gravações ou que apreendam objetos.	Fotografias, vídeos, mapas, gráficos, tabelas e registros, de observação de alguma atividade ou processo desenvolvido pelo investigado, bem como objetos apreendidos.	Caso não haja qualquer indício de adulteração, tem alto valor probatório, desde que cumpridos os requisitos da cadeia de custódia.
Pessoais ou testemunhais	Informações fornecidas por terceiros por meio de declarações verbais ou escritas, bem como por dados obtidos em entrevistas ou questionários. Sempre que possível, deve ser corroborada por outras fontes de informação, garantindo maior credibilidade e confiabilidade.	Termo de Declarações, vídeos das convocações ou oitivas, questionários contendo as respostas às questões formuladas e os registros de entrevistas.	Quando os testemunhos denotam clareza e coerência, podem ter bom valor probatório, mas deve-se ter sempre em conta que testemunhas podem se equivocar ou mentir. A prova confessional, que se enquadra nesta categoria, tem um grande peso, mas pode ser contestada caso haja indício de que tenha sido obtida mediante coação.
Analíticas ou periciais	São resultantes da verificação das inter-relações entre dados, e outras formas de avaliação técnica especializada, mediante metodologia acreditada.	Relatórios técnicos e periciais.	Ela se mostra decisiva quando a premissa que se pretende comprovar tem natureza técnica, como médica, laboratorial ou de engenharia. Contudo, ela pode ser contestada caso não comprovada a qualificação técnica do profissional que realizou a análise, ou ainda caso a metodologia não seja acreditada ou a análise suficientemente documentada.
Documentais	São resultantes da pesquisa de dados e documentos em fontes internas e externas à Administração.	Relatórios, memorandos, atas, contratos, ofícios, notas fiscais, notas de empenho, notas de serviço, termos de contrato e demais documentos que contenham alguma informação comprobatória. Tais evidências podem estar armazenadas tanto em meio físico quanto eletrônico.	Se autêntica, a evidência documental pode ter peso definitivo, perdendo força quando houver dúvida sobre a sua autenticidade ou sobre a qualidade da fonte de dado pesquisada.

3.3.2. Análise das evidências à luz das hipóteses e premissas identificadas

Neste ponto, o objetivo é verificar se as informações coletadas corroboram, refutam ou não possuem relação direta com a hipótese formulada.

A avaliação das evidências segue um fluxo estruturado para assegurar que os elementos analisados sejam corretamente interpretados à luz das hipóteses estabelecidas. Esse processo compreende:

Identificação da evidência: Classificação quanto seus atributos e natureza, a fim de definir seu peso e relevância para a apuração.

Relação com a hipótese: Comparação entre os fatos levantados e as suposições iniciais para verificar se há compatibilidade, contradição ou ausência de relação.

Esta relação deve ser verificada mediante a aplicação de métodos como análise cronológica, cruzamento de informações, revisão documental e exame de autenticidade.

Conclusão fundamentada: A avaliação da evidência poderá levar a três conclusões distintas:

- a) **Corroboração da Hipótese:** A evidência reforça os indícios levantados, aumentando a credibilidade da hipótese formulada.
- b) **Refutação da Hipótese:** A evidência indica fato contrário hipótese levantada, demonstrando que os fatos não ocorreram conforme apontado.
- c) **Irrelevância da Evidência:** A evidência não possui impacto significativo na validação ou refutação da hipótese, podendo ser arquivada ou reavaliada em outro contexto apuratório.

A análise deve ser conduzida com imparcialidade, rigor metodológico e embasamento técnico, assegurando que a conclusão seja fundamentada em informações sólidas e verificáveis.

3.3.3. Interpretando os fatos

A interpretação dos fatos na apuração preliminar deve ser objetiva, fundamentada e baseada exclusivamente nas hipóteses corroboradas pelas evidências coletadas.

A narrativa dos fatos deve seguir um fluxo lógico e estruturado, garantindo coerência e precisão. Para isso, são observadas as seguintes etapas:

Seleção das Hipóteses Corroboradas: Apenas os elementos que comprovadamente sustentam uma hipótese devem ser considerados na construção da narrativa. Hipóteses refutadas devem ser desconsideradas na fixação da narrativa.

Organização Cronológica e Contextual: Os eventos devem ser apresentados em sequência lógica, destacando o agente ou ente envolvidos e os atos praticados.

Redação Objetiva e Impessoal: A descrição dos fatos deve evitar juízos de valor, baseando-se estritamente nos elementos factuais confirmados.

Indicação de Fontes e Referências: Todas as evidências utilizadas devem ser citadas

para assegurar transparência e rastreabilidade das informações. É importante que para cada afirmação realizada haja respectiva evidência juntada aos autos.

3.4. Tipificando as condutas e delimitando recomendações

A tipificação da conduta na apuração preliminar consiste em enquadrá-la nas normas aplicáveis, garantindo a correspondência entre os fatos apurados e as infrações previstas na legislação vigente. O processo de tipificação dos fatos segue etapas estruturadas para garantir que a conduta analisada seja corretamente enquadrada na norma aplicável, evitando interpretações subjetivas ou imprecisas. As principais etapas incluem:

- a) **Descrição da Conduta:** A partir da análise das evidências corroboradas, descreve-se de forma objetiva o comportamento do agente ou ente envolvido.
- b) **Identificação do regime jurídico aplicável à conduta:** com base na norma que estabelece o vínculo do autor com o Estado, verifica-se quais normas são aptas a definir o regime de responsabilização aplicável ao caso: (exemplo: tratando-se de pessoa jurídica, há de se verificar as condutas da Lei federal nº 12.846, de 2013; tratando-se de pessoa física, há de se verificar se esta se enquadra no regime estatutário ou regime celetista).
- c) **Identificação da tipificação ou tipificações adequadas à descrição da conduta:** com base no regime de responsabilização aplicável ao caso, é possível identificar se a conduta infringiu alguma obrigação ou dever nele previsto. Aqui há de se atentar principalmente em dois aspectos principais: o elemento objetivo da conduta, isto é, o ato cometido, e o elemento subjetivo da conduta, isto é, a intenção do autor, se culposos ou dolosos. Isso porque há condutas que admitem somente um ou outro tipo de elemento subjetivo. Neste aspecto, se não conseguido comprovar o dolo da conduta, deve-se presumir que a conduta se deu de forma culposa.
- d) **Classificação da conduta:** Identificação da gravidade da conduta e consequências de natureza processual e sancionatória. Por exemplo, tratando-se de uma falta grave, o procedimento recomendado será a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar, que poderá levar a uma sanção de demissão ou mesmo demissão a bem do serviço público. Tal classificação tem repercussão no prazo prescricional da conduta, como se verá.

Dentre os anexos a este Manual, o “Quadro resumo dos deveres, proibições e responsabilidades funcionais”, pode servir de apoio a este processo de tipificação. A correta tipificação dos fatos é essencial para garantir uma fundamentação adequada da proposta das providências cabíveis pelo servidor responsável da apuração preliminar.

3.4.1. Análise de prescrição ou excludente

A análise da prescrição ou excludente na apuração preliminar tem como objetivo ve-

rificar se a pretensão punitiva da administração pública permanece válida ou se já ocorreu a extinção da punibilidade. Para isso, devem ser observados os prazos prescricionais estabelecidos na Lei nº 10.261, de 1968, e na Lei 12.846, de 2013, bem como a ocorrência de fatores que suspendam, interrompam ou excluam a prescrição, além daqueles já mencionados.

De modo geral, a prescrição na norma estatutária comporta três regras:

- a) Quando tratar-se de falta grave sujeita ao Processo Administrativo Disciplinar não tipificada como crime na Lei Penal, a prescrição se dará no prazo de 5 anos contados da data do cometimento da conduta;
- b) Quando tratar-se de falta de menor gravidade, sujeita à Sindicância, a prescrição se dará no prazo de 2 anos contados da data do cometimento da conduta;
- c) Quando tratar-se de falta tipificada como crime na Lei Penal, a prescrição se dará no prazo da pena em abstrato, se for superior a 5 anos, contado da data do cometimento da conduta.

Tais prazos são considerados como referência para o caso de servidores celetistas, em que pese o Parecer PA 39/2013 da Procuradoria Geral do Estado fixe tão somente o princípio da razoabilidade como critério para a análise da prescrição de faltas sujeitas a sanção administrativa em referida circunstância.

De outra parte, no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas à luz da Lei nº 12.846, de 2013, o prazo prescricional se dará em cinco anos, contados da data de ciência do fato pela Administração. Importa ressaltar que esta data não diz respeito a ciência de qualquer servidor, mas sim a uma ciência qualificada, daquele agente público com competência para instaurar a apuração ou o respectivo processo administrativo de responsabilização.

3.4.1.1. Hipóteses de Suspensão e Interrupção da Prescrição

Além da interrupção pelo ato formal de instauração do processo acusatório respectivo, a prescrição não corre nas seguintes situações previstas na Lei nº 10.261, de 1968:

- a) Quando o processo administrativo estiver sobrestado aguardando decisão judicial;
- b) Enquanto o vínculo funcional estiver insubsistente, mas passível de restabelecimento.
- c) Durante a suspensão da sindicância, conforme art. 267-N da Lei nº 10.261, de 1968.
- d) No curso das práticas autocompositivas, tais como mediação, conciliação e justiça restaurativa.
- e) Durante o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), conforme art. 267-M.

Nos casos de suspensão da sindicância, práticas autocompositivas ou TAC, a prescrição volta a correr apenas após a conclusão ou encerramento do respectivo procedimento.

3.4.1.2. Excludentes de Punibilidade

A análise deve considerar também a possibilidade de excludentes de punibilidade, ou seja, situações que impossibilitam a aplicação de sanção administrativa, tais como:

- a) **Prescrição do direito punitivo:** ultrapassado o prazo prescricional sem a adoção de medidas interruptivas, a autoridade julgadora deve reconhecer a prescrição e determinar o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor (§ 5º do art. 261);
- b) **Extinção da punibilidade pelo cumprimento do TAC:** Nos casos em que a conduta não tenha gerado prejuízo ao erário ou este tenha sido integralmente reparado, e forem cabíveis as penas de repressão, suspensão ou multa, o cumprimento do TAC extingue a punibilidade (§ 1º do art. 267-D);
- c) **Mitigação da sanção pelo cumprimento de acordo autocompositivo:** Se a punição não for extinta pelo acordo, a autoridade competente pode considerar o cumprimento do ajuste para atenuação da penalidade (§ 2º do art. 267-D).

Além disso, nos casos em que a prescrição for reconhecida, a decisão deve indicar as providências para apurar eventual responsabilidade pela omissão na condução do processo (§ 6º do art. 261).

3.4.2. Exame de consensualidade

O exame de consensualidade no âmbito da apuração preliminar deve observar os critérios estabelecidos pela Lei nº 10.261, de 1968, bem como, em especial, o Decreto nº 69.122, de 2024, que dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Tal exame consiste na análise do cabimento de medidas de natureza não sancionatória para o tratamento disciplinar da conduta.

A autoridade competente para determinar a apuração de irregularidade ou a instauração de sindicância poderá, mediante despacho fundamentado, propor soluções consensuais, observados, em especial, os seguintes critérios:

- a) **Voluntariedade:** O agente envolvido deve concordar com a solução consensual, e sua eventual recusa não pode ser usada contra ele (§ 2º do art. 267-B).
- b) **Reconhecimento dos fatos essenciais:** Para aplicação das práticas autocompositivas, o investigado deve reconhecer os fatos sem que isso implique admissão de culpa em eventual sindicância ou processo administrativo (§ 2º do art. 267-B). Além disso, ele deverá se comprometer a ajustar a sua conduta (art. 21, §1º do Decreto nº 69.122, de 2024).
- c) **Natureza da conduta:** As práticas autocompositivas são aplicáveis em casos em que a conduta não for dolosa ou praticada com má-fé (art. 267-F), quando não envolver dano grave ao erário ou infrações disciplinares que ensejem penalidades mais severas (§ 1º do art. 267-D). Na regulamentação da matéria, fixou-se o entendimento segundo o qual a conduta não poderá ser considerada falta grave (art. 21, caput do Decreto nº 69.122, de 2024).

d) **Reparação do dano:** Nos casos de extravio ou dano a bem público, o TAC pode ser adotado desde que haja integral ressarcimento do prejuízo (art. 267-E, parágrafo único).

e) **Temporalidade:** O servidor deverá, cumulativamente: (i) ter mais de 5 anos de efetivo exercício no cargo ou função; (ii) não ter sofrido punição de natureza disciplinar nos últimos 5 anos; (iii) não ter celebrado TAC nos últimos 3 anos; e (iv) não ter em curso contra si PAD ou Sindicância.

Presentes tais requisitos, estabelece o Decreto 69.122, de 2024, que o TAC deverá ser proposto pela autoridade, cabendo a ela motivar a sua não propositura. Segundo este mesmo normativo, é cabível o não oferecimento do TAC, ou a sua não homologação, em duas circunstâncias: quando a medida não for suficiente para o efetivo controle da moralidade administrativa ou para coibir prática contumaz, reiterada ou de grande repercussão.

Assim, o exame de consensualidade deverá verificar a adequação da conduta aos critérios estabelecidos para a celebração de TAC, bem como as características do caso concreto que eventualmente desaconselhassem a sua homologação.

Sempre que possível, a recomendação de TAC deverá ser realizada com proposta de seus termos, os quais incluem:

- a) a qualificação do servidor envolvido;
- b) a descrição precisa do fato a que se refere;
- c) as obrigações assumidas; e
- d) o prazo e a forma de cumprimento das obrigações.

Ao estabelecer os compromissos a serem assumidos, é importante ter em conta que o prazo de cumprimento do TAC não poderá ser inferior a 1 (um) e nem superior a 2 (dois) anos.

Ao longo do período de vigência do TAC compreende-se que as obrigações nele assumidas não estarão plenamente cumpridas, razão pela qual este deverá contar com os meios apropriados de monitoramento. O monitoramento do TAC é de fundamental importância, visto que, caso cumprido integralmente, será extinta a punibilidade pela conduta investigada (art. 24 do Decreto 69.122, de 2024). De outra parte, caso o ajuste não seja cumprido, ou caso haja o cometimento de nova falta funcional durante o prazo de cumprimento do ajuste, a autoridade encarregada da fiscalização providenciará, se necessário, a conclusão da apuração preliminar e informará à autoridade competente para que esta delibere sobre a instauração do procedimento disciplinar cabível (art. 25 do Decreto nº 69.122, de 2024).

Tendo em vista eventuais dificuldades na manutenção de procedimentos de monitoramento muito prolongados, é importante que o tempo de duração do TAC seja limitado ao estritamente necessário para a correção da conduta.



3.4.3. Identificação dos procedimentos a serem recomendados

Como decorrência do procedimento de apuração preliminar, o responsável por sua condução deverá ser capaz de recomendar uma ou mais ações de natureza disciplinar, caso não opine pelo arquivamento nos casos em que não haja comprovação da conduta. Para além desta hipótese, são recomendações possíveis oriundas de uma apuração:

- a) **Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC):**
Aplicável nos casos em que a conduta não envolva dolo ou má-fé, e o agente reconheça os fatos essenciais e se comprometa a adotar medidas corretivas. O TAC pode ser utilizado quando a irregularidade for passível de correção imediata, desde que não haja prejuízo grave ao erário ou lesão aos princípios da administração pública. O cumprimento do TAC pode extinguir a punibilidade nos casos previstos na Lei nº 10.261, de 1968.
- b) **Instauração de Procedimento Acusatório:** Indicado quando as evidências apontam indícios de infração disciplinar. Permite ao autor ou acusado o acesso a um procedimento com contraditório e ampla defesa, a fim de que possa se defender de forma justa e transparente. Como já se viu, este procedimento variará de acordo com o regime jurídico a que esteja submetido o suposto infrator e com a gravidade da conduta supostamente cometida (PAD, Sindicância ou PDS).
- c) **Comunicação ao Ministério Público ou a Outros Órgãos:**
Caso os fatos apurados apresentem indícios de crime contra a administração pública (ex.: corrupção passiva, peculato, usurpação de função pública), a autoridade responsável deve encaminhar as informações ao Ministério Público ou outros órgãos competentes. Essa medida pode ser adotada de forma concomitante ao PAD ou ao PDS, garantindo responsabilização administrativa e penal, por exemplo.

3.4.4. Matriz de Responsabilização

Realizada a análise das evidências e definida a tipificação da conduta, passa-se à primeira fase de consolidação das informações, por meio da Matriz de Responsabilização. A matriz é um instrumento de visualização das principais informações da apuração, que permite a verificação da concatenação lógica entre a autoria, materialidade, tipificação e recomendação relacionada. Para tanto, ela é composta dos seguintes campos:

- a) **Processo:** Identificação do número e/ou código do processo de apuração preliminar.
- b) **Condutas Investigadas:** Definição das condutas analisadas na apuração, conforme descrito na notícia de irregularidade ou evidenciado durante a apuração.
- c) **Fato:** Esta seção apresenta a descrição detalhada dos fatos, exposição clara dos eventos investigados, indicando como ocorreram e sua relação com a irregularidade apurada.

- d) **Investigado(s) ou Ente(s):** Nome(s) do(s) servidor(es), agente(s) público(s) ou ente (s) privados sob apuração.
- e) **Data do Fato:** Momento da ocorrência da suposta infração.
- f) **Data de Ciência:** Data em que a administração pública tomou conhecimento formal da irregularidade.
- g) **Prescrição - Penalidades Capitais:** Análise do prazo prescricional conforme os dispositivos da Lei nº 10.261, de 1968 e da Lei nº 12.846, de 2013, verificando interrupções e suspensões conforme o caso.
- h) **Evidências do Fato:** Indicação das provas que sustentam a materialidade da infração, tais como documentos, registros eletrônicos, testemunhos e gravações.
- i) **Enquadramentos Possíveis:** Refere-se à tipicidade da conduta conforme os normativos aplicáveis.
- j) **Elementos de Convicção:** Listagem das evidências que sustentam a materialidade da infração e indicam o nexo causal entre os investigados e os fatos apurados, tais como documentos comprobatórios (contratos, ofícios, pareceres técnicos), depoimentos testemunhais, registros eletrônicos e sistemas internos, pareceres e investigações correlatas.
- k) **Ação Recomendada:** Com base na análise das evidências e no enquadramento legal, a matriz deve indicar a medida administrativa mais adequada, dentre as seguintes possibilidades:
 - (i) Arquivamento da apuração, caso não haja elementos suficientes para comprovar a irregularidade.
 - (ii) Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), se a conduta permitir correção por meio de compromissos formais e compensação ao erário.
 - (iii) Encaminhamento para Sindicância, Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Processo Disciplinar Sancionatório (PDS) ou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), se houver indícios robustos para tanto.
 - (iv) Encaminhamento a outros órgãos, tais como Ministério Público ou órgão de natureza policial, nos casos que envolvam crimes ou danos ao erário.

3.5. Consolidação do Relatório Conclusivo

Realizados os trabalhos necessários, caberá ao responsável pela Apuração Preliminar elaborar o Relatório Conclusivo, fundamentado e não vinculante, sobre a existência de autoria e materialidade, avaliando as provas trazidas aos autos de forma imparcial em relação aos fatos e encaminhando para a Autoridade que determinou sua instauração.

O Relatório deverá trazer elementos suficientes para análise, pela autoridade competente, acerca da instauração de processo disciplinar, assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta ou arquivamento, devendo ter em sua estrutura os componentes,

previstos no § 1º do artigo 10 do Decreto nº 69.122, de 2024, a seguir indicados:

- a) a descrição de eventual infração administrativa cometida, compreendendo:
 - as datas dos fatos, de sua respectiva ciência pela Administração Pública estadual e dos prazos prescricionais em tese incidentes;
 - o detalhamento dos fatos;
 - a indicação dos investigados;
 - as evidências coletadas;
 - a identificação dos agentes públicos contra os quais haja indícios de cometimento de infração; e
 - os elementos de convicção que explicitem a relação entre os agentes públicos e os fatos.
- b) a tipificação legal das condutas e respectivas sanções no âmbito administrativo, de forma individualizada;
- c) a propositura fundamentada:
 - pelo arquivamento;
 - pela instauração do procedimento disciplinar cabível; ou
 - pela celebração de termo de ajustamento de conduta.



ANEXO 18 Modelo de Relatório Conclusivo de Apuração Preliminar de Conduta Praticada por Pessoa Física

ANEXO 19 Modelo de Relatório Conclusivo de Apuração Preliminar de Conduta Praticada por Pessoa Jurídica

3.5.1. Encaminhamento do Relatório Conclusivo

Após a elaboração do Relatório Conclusivo, nos termos do art. 11 do Decreto nº 69.122, de 2024, o procedimento deverá ser encaminhado para a autoridade instauradora da apuração preliminar que realizará juízo de admissibilidade e decidirá:

- acatar ou rejeitar, total ou parcialmente, as conclusões do relatório;
- determinar a complementação da instrução, situação em que poderá desde já aditar a portaria de instauração a fim de melhor delimitar o escopo da apuração, dilatar-lhe o prazo de conclusão ou designar novo responsável;
- remeter os autos à autoridade competente para a instauração de procedimento disciplinar, se não detiver competência para prática deste ato.

Solicitação de vista processual

Apesar

de não ser possível afirmar que investigados sejam “partes” em um processo de apuração preliminar, visto tratar-se de um procedimento de natureza inquisitorial e não contraditório, certamente eles são diretamente interessados em seus desdobramentos, dadas as consequências destes em suas esferas de Direito. Não por outra razão, a Lei nº 13.869, de 2019, a Lei de Abuso de Autoridade, estabeleceu em seu art. 32 como crime “Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de apuração preliminar, ao termo circunstanciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível.”

Como se percebe, é direito do investigado, portanto, obter acesso aos autos da apuração preliminar, independentemente de representação, salvo “o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível.” É justamente neste espaço que reside o juízo da autoridade encarregada da apuração para definir os limites do acesso às informações sujeitas a vista.

Deste modo, documentações de planejamento de ações, como o Plano de Trabalho, não são franqueadas até a conclusão do procedimento; da mesma forma, diligências em curso, como ofícios enviados ainda não respondidos, convites ou convocação para testemunhas que ainda não tenham sido ouvidas, tampouco são informadas, visto que poderiam levar à frustração da própria finalidade da apuração.

Esta interpretação não apenas limita o direito do investigado, mas também de seu procurador, mesmo em face das alterações promovidas pela Lei federal nº 13.245, de 2016 e pela Lei federal nº 13.793, de 2019 no “Estatuto da Advocacia e da OAB” (Lei federal nº 8.906, de 1994). Em particular, essas normas abordam aspectos como o acesso aos elementos documentados nos autos de investigações “de qualquer natureza”, a assistência ao cliente investigado, a apresentação de razões e quesitos, e a responsabilização criminal e funcional do agente público que obstruir o acesso com a intenção de prejudicar o exercício da defesa; contudo, recebem, ao § 11º do art. 7º, disciplina semelhante àquela trazida à Lei de Abuso de Autoridade:

Art. 7º [...]

[...]

§ 11. No caso previsto no inciso XIV, a autoridade competente poderá delimitar o acesso do advogado aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências.

Para que seja realizada a análise do pedido de vista processual, é necessário que ele seja formulado formalmente, e registrado nos autos do processo. Orientações sobre a forma e os requisitos de solicitação de vista devem constar em locais de fácil acesso do órgão ou entidade, como em sua carta de serviços, a exemplo do que se percebe no Portal de Serviços ao Cidadão do Estado de São Paulo.

O pedido de vista processual deve ser instruído com termo de confidencialidade ou de manutenção de sigilo e com os documentos comprobatórios da identidade da parte e de seu procurador, quando for o caso. Além disso, quando representado, será sempre necessária a juntada de procuração com poderes específicos para tal finalidade.

Uma vez juntado o pedido aos autos, cabe à autoridade manifestar-se de forma fundamentada sobre a concessão total ou parcial, ou não concessão de vistas. Em caso de concessão parcial, é extremamente imprescindível que a decisão da autoridade indique quais peças serão disponibilizadas ao interessado.

Uma vez que os processos de apuração preliminar ocorrem em sistemas informatizados, é importante que o acesso seja fornecido por prazo determinado, e que, ao final deste prazo, seja extraído um relatório de acessos ao processo, a fim de comprovar não apenas a concessão, mas o acesso efetivo do interessado às informações.



Anexos



1. QUADRO RESUMO DOS DEVERES, PROIBIÇÕES E RESPONSABILIDADES FUNCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, BEM COMO CONDUTAS VEDADAS ÀS PESSOAS JURÍDICAS

Quadro resumo dos deveres dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo (Lei 10261, de 1968)				
Deveres	Dispositivo legal	Descrição da conduta	Especificidades	Exemplo
Ser assíduo e pontual	art. 241, I	Assiduidade: comparecer regularmente ao serviço; Pontualidade: cumprir seu horário de expediente, registrando no ponto suas entradas e saídas.	O descumprimento desse dever pode ensejar desde penalidades mais brandas, em caso de falsas esporádicas ou atrasos injustificados, até sanções mais severas, como a demissão, quando caracterizada a inassiduidade. A habitualidade ou reiteração das ausências presume o prejuízo ao serviço público, enquanto, nas situações isoladas, esse prejuízo deve ser efetivamente demonstrado	Servidor público que se ausenta do trabalho, sem causa justificável, por mais de 15 (quinze) dias consecutivos, ou por mais de 20 (vinte) dias úteis intercalados, durante 1 (um) – art. 256, inciso V).
Cumprir as ordens superiores, representando quando forem manifestamente ilegais	art. 241, II	Cumprir as ordens superiores constitui dever funcional fundamental, relacionado diretamente à hierarquia administrativa e à eficiência do serviço público. Contudo, essa obrigação não é absoluta. Há um limite jurídico: o dever de representar contra ordens manifestamente ilegais.	O direito de recusa do subordinado somente abarca ordens indubitavelmente ilícitas. Havendo dúvida quanto à ilicitude, prevalece o dever de cumprimento, em respeito ao princípio da hierarquia, não respondendo neste caso o executor por eventuais abusos praticados por seu superior hierárquico, representando juntos aos órgãos competentes possível irregularidade da ordem recebida.	Servidor público que se recusa injustificadamente a cumprir orientação ou determinação de seu superior hierárquico, ou que se omite diante desta, incorre em infração funcional passível de apuração disciplinar.
Desempenhar com zelo e presteza os trabalhos de que for incumbido	art. 241, III	Acolher com máximo de cuidado, agilidade e presteza às solicitações recebidas.	Desempenhar suas funções com zelo e presteza significa que o servidor público deve não apenas cumprir suas tarefas, mas fazê-lo com qualidade, atenção e dentro de prazos razoáveis, reafirmando seu compromisso com o interesse público e com a boa administração.	Servidor público que, sem justificativa plausível, demora mais que o necessário para elaborar um relatório de baixa complexidade, ou que, por desorganização, executa o seu trabalho de forma equivocada.
Guardar sigilo sobre os assuntos da repartição e, especialmente, sobre despachos, decisões ou providências.	art. 241, IV	Dar acesso ou facilitar o acesso, a terceiros sem vínculo com o processo, a informações sobre processos em andamento.	Doutrinariamente entende-se que o caráter sigiloso da informação não está relacionado apenas à segurança da sociedade e do Estado, mas também à preservação da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. Assim, as informações que possuam tais características são classificadas como “sigilosas” e sua revelação pelo servidor público implica a infração disciplinar.	Servidor público estadual, atuando em uma apuração preliminar, comenta ou divulga detalhes da investigação com terceiros, em conversas informais com amigos em uma mesa de bar; Da mesma forma, o servidor que repassa ou “vaza” informações sobre processos decisórios em curso para terceiros.

Representar aos superiores sobre todas as irregularidades de que tiver conhecimento no exercício de suas funções.	art. 241, V	Dever funcional do servidor de representar aos superiores sobre todas as irregularidades que tiver conhecimento, no exercício de suas funções não se restringindo às ordens manifestamente ilegais	Trata-se de obrigação funcional: ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade no exercício de suas atribuições, o servidor público deve comunicá-la formalmente à autoridade competente, sob pena de conivência ou omissão funcional, condutas que podem ensejar responsabilização administrativa, civil e até penal. Observação: Não se aplica no caso em que, ao invés de comunicar ao superior, houver o servidor apresentado denúncia à ouvidoria ou representação diretamente ao órgão de natureza correccional.	Servidor público estadual, integrante de comissão de licitação que, ao tomar conhecimento ou presenciando fraude ao certame praticada pelos outros servidores que compõem o colegiado, omite-se não representando o fato à autoridade superior.
Tratar com urbanidade as pessoas.	art. 241, VI	Tratar com respeito e cortesia no trato com os demais servidores quanto os particulares.	Trata-se do dever de urbanidade que consiste no tratamento com respeito, cortesia e consideração no trato com colegas de trabalho, superiores hierárquicos, subordinados e públicos em geral. Diferentemente do assédio moral, a falta de urbanidade ocorre de forma esporádica e pode recair sobre qualquer pessoa.	Servidor público estadual que, no exercício de suas funções, dirige agressões verbais a cidadão que busca atendimento.
Residir no local onde exerce o cargo ou, onde autorizado	art. 241, VII	Morar em local razoavelmente próximo da sede da sua lotação funcional, de modo que lhe permita o deslocamento diário ao seu local de trabalho.	Esse dispositivo deve ser interpretado em conjunto com as normas de flexibilização dos trabalhos presenciais, tais como o Teletrabalho. O Decreto 62.648, de 2017, reza que o teletrabalho não poderá ser exercido em localidade com distância superior a 100 Km da sua sede de trabalho.	Servidor público estadual lotado na cidade de São Paulo que reside no Município de Ribeirão Preto. Servidor público estadual lotado em unidade operacional situada em posto avançado, onde o exercício do cargo exige residência obrigatória no local, mas que, sem a devida autorização da chefia imediata, fixa residência em município diverso, comprometendo a regularidade e a continuidade do serviço público.
Providenciar para que esteja sempre em ordem, no assentamento individual, a sua declaração de família.	art. 241, VIII	Zelar pela exatidão de seus registros cadastrais, fazendo neles incluir seus dependentes.	Sem especificidades.	Servidor público estadual que deixa de atualizar seus dados cadastrais de dependentes
Zelar pela economia do material do Estado e pela conservação do que for confiado à sua guarda ou utilização	art. 241, IX	Trata-se de duas ações distintas: economizar e conservar. "Economizar" significa não desperdiçar materiais de trabalho; "conservar" exige a proteção do material para que possa ter razoável duração.	Recomenda-se que o processo disciplinar somente seja instaurado nos casos em que o prejuízo ao patrimônio público seja significativo, não ocorrendo infração disciplinar quando a conduta do servidor atingir bens de valor ínfimo, como um grampeador ou uma caneta.	Servidor público estadual que quebra uma câmera fotográfica, de propriedade do Estado, durante uma viagem de trabalho.

Apresentar-se convenientemente trajado em serviço ou com uniforme determinado, quando for o caso	art. 241, X	Vestir-se de forma adequada para o local de trabalho, utilizar seu uniforme padrão de uma corporação.	Devem ser observados os usos e costumes do local para a abordagem deste dever	Servidor público estadual que deve vestir uniforme em razão de sua atividade, e não o usa.
Atender prontamente, com preferência sobre qualquer outro serviço, às requisições de papéis, documentos, informações ou providências que lhe forem feitas pelas autoridades judiciárias ou administrativas, para defesa do Estado, em Juízo	art. 241, XI	Atender com presteza requisições da Administração Pública ou requerimento dos administrados.	A norma busca assegurar que o Estado possa exercer de forma eficaz o seu direito de defesa em processos judiciais ou administrativos, o que depende do acesso rápido e completo às informações que estejam sob guarda dos órgãos públicos ou de seus servidores. Deste modo, as requisições judiciais ou Administrativas devem ser priorizadas, permitindo-se a defesa do Estado e reduzindo-se risco de responsabilização em processo judicial.	Servidor público estadual que, de forma injustificada, não cumpre ou prioriza o atendimento a ordem judicial, ou deixa de prestar informação solicitada pela PGE para subsídio de defesa do Estado.
Cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho	art. 241, XII	Compartilhamento de tarefas, responsabilidades e interesses, buscando ajudar os demais servidores	Sem especificidades	Servidor que não colabora com os demais colegas, em prejuízo à função pública.
Estar em dia com as leis, regulamentos, regimentos, instruções e ordens de serviço que digam respeito às suas funções.	art. 241, XIII	Observar os deveres previstos nas diversas normas estaduais (decretos, resoluções, portarias, etc).	Trata-se de um ilícito subsidiário, ou seja, somente incidirá se não houver subsunção em outro mais grave.	Servidor público estadual que não observa as normas e regulamentos que versam sobre o trâmite de processo crítico no qual atua.
Proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública.	art. 241, XIV	Observar padrões éticos aderentes às normas e regulamentos que regem a vida pública e o âmbito privado.	A subsunção de determinada conduta do agente somente deverá ser realizada se o ato infracional não configurar enquadramento mais específico, posto ser este dispositivo de aplicação subsidiária ou residual	Servidor público estadual que, fora da repartição, comete ato atentatório aos princípios e bens jurídicos protegidos pela Constituição.

Quadro resumo das proibições aos servidores públicos do Estado de São Paulo (Lei 10.261, de 1968)				
Proibição	Dispositivo legal	Descrição da conduta	Especificidades	Exemplo
Retirar, sem prévia permissão da autoridade competente, qualquer documento ou objeto existente na repartição	art. 242, II	Retirar indevidamente documentos ou objetos da repartição, sem finalidade específica.	Se o servidor retirar objeto com o intuito de utilizá-lo para fins que contrariam o interesse público, ou sem a intenção de restituí-lo, não incide este dispositivo, mas sim em infração mais grave (como improbidade)	Servidor público estadual que, sem a devida autorização, retira documentos do local de trabalho e os leva para residência, sob o pretexto de adiantar o serviço.
Entreter-se, durante as horas de trabalho, em palestras, leituras ou outras atividades estranhas ao serviço	art. 242, III	Realizar atividades não relacionadas ao serviço.	Estudos e outras formas de capacitação relacionadas ao desempenho do serviço não estão abarcadas por esta tipificação.	Servidor público estadual que fica postando conteúdo particular em redes sociais em horário de expediente.
Deixar de comparecer ao serviço sem causa justificada	art. 242, IV	Não se apresentar ao local de trabalho designado, sem justificativa.	A justificativa deve ser sempre de maneira formal (atestado médico, por exemplo).	Servidor público estadual que fica postando conteúdo particular em redes sociais em horário de expediente.
Tratar de interesses particulares na repartição	art. 242, V	Realizar tarefas particulares no local de trabalho.	Tutela-se a jornada de trabalho, a ser exercida plenamente, dedicando todo o período às atividades da repartição. Não confundir com o momento quando o servidor utiliza recursos públicos para fins privados (art. 242, VIII)), ou quando ele o faça para obter vantagem para si ou para outrem (art. 243, XI).	Servidor público estadual que estuda para passar em outro concurso público no seu local de trabalho, durante o expediente.
Promover manifestações de apreço ou desapeço dentro da repartição, ou tornar-se solidário com elas	art. 242, VI	Agir de forma a perturbar a ordem da repartição, por meio de manifestações excessivas de admiração ou menosprezo em relação aos colegas ou demais pessoas com quem se relaciona no exercício do cargo.	Elogios ou críticas são normais no ambiente de trabalho e não estão vedadas pela norma. O que o dispositivo protege é a preservação da boa ordem da repartição, não proibindo a manifestação de opiniões ou a discussão de fatos e temas inerentes à repartição. Contudo, a reiteração da conduta, ou a sua intensidade, poderá indicar situação de assédio moral.	Servidor público estadual que expõe colega de trabalho a situação vexatória.
Exercer comércio entre os companheiros de serviço, promover ou subscrever listas de doativos dentro da repartição	art. 242, VII	Proibição ao servidor de venda de produtos e serviços no local de trabalho.	Sem especificidades	Servidor público estadual que comercializa cosméticos na sua unidade de trabalho.

Empregar material do serviço público em serviço particular	art. 242, VIII	Os bens e recursos da Administração devem servir exclusivamente para as finalidades públicas disciplinadas em leis e regulamentos, sendo vedado ao servidor utilizar-se destes recursos fora destas hipóteses.	Vale mencionar a intenção do agente público em beneficiar-se em detrimento dos recursos públicos disponíveis em razão da atividade exercida, implicando necessariamente em conduta dolosa.	Servidor público estadual que utiliza serviços, como impressão, ou materiais de escritório para fins particulares.
Fazer contratos de natureza comercial e industrial com o Governo, por si, ou como representante de outrem,	art. 243, I	É censurado ao servidor firmar contrato com a Administração	Esta proibição estende-se aos servidores que atuem em representação de terceiros	Servidor público estadual, proprietário de empresa de limpeza, que participa de licitação e assina contrato com a Administração.
Participar da gerência ou administração de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais, que mantenham relações comerciais ou administrativas com o Governo do Estado, sejam por este subvencionadas ou estejam diretamente relacionadas com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado	art. 243, II	Participar de gerência ou administração de sociedade empresária ou exercer atividade comercial que mantenha relação com o Governo do Estado	Atuando o servidor como gerente ou administrador de sociedade dedicada à atividade empresária, ou exercendo o servidor diretamente a atividade, de forma profissional e organizada visando a produção ou circulação de bens ou serviços, incide neste inciso.	Servidor público estadual que figura como administrador de sociedade empresária ou microempresendedor individual e mantém contrato com órgão ou entidade do Estado.
Requerer ou promover a concessão de privilégios, garantias de juros ou outros favores semelhantes, federais, estaduais ou municipais, exceto privilégio de invenção própria	art. 243, III	Proibição ao servidor de apresentar pedido formal em nome próprio ou de outrem, ou ainda interceder, fomentar, facilitar ou patrocinar a obtenção de vantagens desproporcionais que não decorram da lei ou que não sejam de cesso universal.	Atente-se para o fato de que estes privilégios não precisam ser solicitados somente em face do ente Estadual, mas abrange todas as esferas da Administração Pública. Além disso, não se aplica aos casos em que o servidor, autor de uma invenção, requer a proteção legal desta criação nos termos da legislação de proteção de direitos autorais.	Servidor público estadual se utiliza do cargo para interceder junto a órgãos públicos pleiteando subsídios, contratos ou benefícios fiscais para empresas ou pessoas; formular pedidos administrativos em que figure como interessado oculto; fazer uso de influência para beneficiar terceiros, direta ou indiretamente.

Exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado	art. 243, IV	Desautorizado ao servidor laborar em instituições que possuem relação com o seu trabalho na Administração.	Trata-se de proibição expressa, de natureza preventiva, cujo objetivo é evitar conflitos de interesse e preservar os princípios da imparcialidade e moralidade administrativa. Portanto, o fundamento da proibição não recai sobre eventual incompatibilidade de cargas horárias de jornada de trabalho, pois se estende para o tempo livre do servidor. A expressão “emprego ou função” deve ser interpretado como qualquer contrato de trabalho, prestação de serviços ou cargo com vínculo remunerado, seja formal ou informal. Finalmente, deve-se observar que a se aplica a antes privados ou públicos que mantenham vínculo contratual, convencional, regulatório ou institucional com o Estado, sempre que haja conexão entre a atuação externa e as atribuições do órgão ou entidade de lotação do servidor.	Servidor público estadual da área de projetos de rodovias que labora, também, em empresa de construção de rodovias; técnico de fiscalização ambiental que, fora do expediente, atua como responsável técnico de empresa privada que mantém convênio com a repartição em que trabalha.
Aceitar representação de Estado estrangeiro, sem autorização do Presidente da República	art. 243, V	Proíbe o servidor de aceitar ou exercer funções oficiais, diplomáticas ou representativas de Estado estrangeiro, sem autorização expressa do Presidente da República.	Ainda que o exercício seja honorífico ou simbólico, a natureza oficial da representação é o que importa para a infração, não a remuneração. Além disso, prescinde de prova de prejuízo concreto, pois se trata de vedação formal protetiva da soberania e da unidade da ação do Estado brasileiro em suas relações exteriores.	Servidor público estadual que aceite cargo de adido técnico em embaixada ou consulado estrangeiro no Brasil.
Comerciar ou ter parte em sociedades comerciais nas condições mencionadas no item II deste artigo, podendo, em qualquer caso, ser acionista, quotista ou comanditário	art. 243, VI	Proíbe o servidor atuar como gerente ou administrador de sociedade privada ou exercer o comércio, observadas as exceções legalmente admitidas (acionista, quotista ou comanditário).	O inciso VI não veda de forma absoluta o comércio ou a participação em sociedades comerciais por parte do servidor público estadual, mas somente quando se trata de empresas ou sociedades enquadradas nas condições específicas do inciso II, ou seja, em empresas bancárias, industriais ou sociedades comerciais que tenham relações comerciais ou administrativas com o Estado, que sejam por ele subvencionadas ou que sejam diretamente relacionadas com a finalidade da repartição onde o servidor atua. Ela não se aplica, também, os casos em que profissionais da saúde são contratados, por meio de pessoa jurídica, para a prestação de serviços de saúde, por exemplo.	Servidor público estadual que atua como sócio-gerente ou administrador de empresa que presta serviços ao Governo do Estado.
Incitar greves ou a elas aderir, ou praticar atos de sabotagem contra o serviço público	art. 243, VII	Ação deliberada e dolosa praticada por servidor (ou grupo de servidores) com o objetivo de prejudicar, paralisar ou comprometer o funcionamento de serviços públicos.	O art. 37, VII, da Constituição Federal, reza que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica. Logo, o presente dispositivo não foi integralmente recepcionado. Resta, no entanto, o segundo núcleo do dispositivo, relacionado aos atos de sabotagem contra o serviço público. Assim, a parte do dispositivo relativa à sabotagem dolosa ao serviço público permanece plenamente válida, pois trata de condutas dolosas e danosas, dissociadas do exercício legítimo do direito de greve.	Servidor público estadual Interrupção dolosa de um sistema, danificação proposital de equipamentos ou bens públicos com o objetivo de causar a paralisação do serviço;

Praticar a usura	art. 243, VIII	Trata-se de prática do crime de usura real ou pecuniária, prevista na Lei federal n. 1.521, de 1951, a qual consiste em cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou, ainda, emprestar sob penhor ou, ainda, obter, ou estipular, em qualquer contrato, abusivamente, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.	Trata-se de conduta que não precisa, necessariamente, ocorrer no âmbito da repartição, ou mesmo envolver colegas de trabalho. Assim, é um ato da vida privada com repercussão penal e administrativa. Incorre no tipo penal da usura, também, aquele que atua como procurador, mandatário ou mediadores que intervierem na operação de usura, bem como os cessionários de crédito usurário que, cientes na natureza ilícita, o fizerem valer em sucessiva transmissão ou execução judicial.	Servidor público estadual que empresta dinheiro a seus colegas de trabalho cobrando juros acima daqueles permitidos por lei..
Constituir-se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública, exceto quando se tratar de interesse de cônjuge ou parente até segundo grau	art. 243, IX	Representar, ainda que informalmente, interesses de terceiros perante a Administração (em qualquer esfera), salvo quanto à concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais de cônjuge, companheiro ou parentes de até 2º grau.	Para se evitar uma sobreposição com o art. 257, IX (advocacia administrativa), este inciso, de menor gravidade, somente se aplica quando não houver influência ou tentativa de persuasão sobre os agentes públicos que examina- rão o pleito.	Servidor público estadual do órgão de trânsito que retira documento de licenciamento de veículo para o seu vizinho.
receber estipêndios de firmas fornecedoras ou de entidades fiscalizadas, no País, ou no estrangeiro, mesmo quando estiver em missão referente à compra de material ou fiscalização de qualquer natureza	art. 243, X	Proibido ao servidor receber qualquer remuneração, pagamento ou vantagem (ainda que lícita na origem), de empresas fornecedoras do estado e entidades fiscalizadas, seja em território nacional ou estrangeiro.	A vedação não se limita a salários ou honorários — inclui diárias, reembolsos, prêmios, brindes valiosos ou incentivos financeiros, se oriundos de entidade contratada ou fiscalizada. A regra não abrange brindes simbólicos e de baixo valor institucional, desde que não vinculados à contraprestação, não tenham valor de mercado relevante e não sejam recebidos em contexto de decisão ou influência funcional.	Servidor público estadual gestor de contrato, que aceita passagem aérea de contratada para viagem a lazer.

Valer-se de sua qualidade de funcionário para desempenhar atividade estranha às funções ou para lograr, direta ou indiretamente, qualquer proveito	art. 243, XI	Este inciso estabelece uma vedação ampla e principiológica: o servidor público não pode utilizar sua condição funcional como meio para obter vantagem pessoal ou atuar fora dos limites legais de sua atuação administrativa.	O dispositivo não abrange situações em que haja o uso de identificação funcional dentro das atribuições legais do cargo, quando em representação oficial da administração pública ou no exercício de prerrogativas funcionais.	Utilizar a identidade funcional para interferir em repartição pública em benefício pessoal ou de terceiro (ex: agilizar atendimento, influenciar decisões).
Fundar sindicato de funcionários ou deles fazer parte	art. 243, XII	NÃO RECEPCIONADO PELA CF/1988	O art. 37, VI da Constituição federal de 1988, reza que é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical. Logo, o presente dispositivo não foi recepcionado pela CF/88.	NÃO RECEPCIONADO PELA CF/1988

Quadro das Infrações do Decreto-Lei n. 5.452, de 1943 (CLT)				
Proibições	Dispositivo legal	Descrição da Conduta	Especificidades	Exemplo
Ato de improbidade	Art. 482, "a"	Improbidade, no contexto das relações de trabalho, deve ser entendida como conduta desonesta, dolosa, fraudulenta ou contrária à boa-fé objetiva, praticada pelo empregado e que compromete a fidedignidade necessária à continuidade do vínculo empregatício.	Não se deve confundir com o conceito de improbidade administrativa da Lei nº 8.429/1992. Conforme jurisprudência do TST, é importante que se caracterizem os seguintes elementos: gravidade da conduta, nexo causal, dolo, imediatidade da punição (ou dos atos necessários para tanto), proporcionalidade e razoabilidade da sanção e ausência de perdão tácito ou explícito.	Servidor celetista que furta equipamentos públicos na sua repartição.
Incontinência de conduta ou mau procedimento	Art. 482, "b"	O dispositivo possui dois núcleos: (i) incontinência de conduta se refere a comportamentos de natureza sexual ou moral inaceitáveis no ambiente de trabalho, bem como violações à decência, ao pudor, à ética ou ao respeito interpessoal, normalmente com conotação libidinoso ou lasciva; (ii) mau procedimento se refere a condutas reprováveis, impróprias ou indisciplinadas, ainda que não de conotação sexual, que afrontem a ética ou os deveres básicos de urbanidade, respeito e cooperação no ambiente de trabalho.	O mau procedimento é um conceito amplo e genérico, que se distingue da insubordinação ou indisciplina, pois não envolve necessariamente afronta direta à hierarquia. A jurisprudência trabalhista atenta para a existência dos seguintes elementos caracterizadores: gravidade, culpabilidade ou dolo, imediatidade da punição, proporcionalidade da medida, graduação da pena e ausência de perdão tácito.	Servidor celetista que assedia sexualmente estagiária de sua Unidade.

negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço	Art. 482, "c"	Este dispositivo estabelece como hipótese de justa causa a prática reiterada de atividade econômica autônoma ou paralela, por parte do empregado, sem autorização do empregador, desde que essa atividade: (i) constitua concorrência à empresa para a qual trabalha ou (ii) seja prejudicial ao serviço contratado.	A negociação em si não é automaticamente irregular; apenas se for habitual, sem autorização e com prejuízo efetivo ou potencial à relação de emprego.	Técnico de informática contratado que, sem autorização, presta serviço particular aos mesmos clientes da empresa empregadora.
condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena	Art. 482, "d"	Este dispositivo trata da possibilidade de justa causa baseada em fato externo ao contrato de trabalho, ou seja, a condenação penal definitiva do empregado, desde que a pena não tenha sido suspensa.	Não se aplica em caso de ausência de trânsito em julgado, tampouco em casos de simples denúncia, indiciamento ou prisão preventiva. Além disso, é importante que a execução da pena impeça a continuidade da prestação laboral, o que significa que em casos de regime semiaberto deve ser analisada a incompatibilidade específica	Servidor celetista acusado por furto de veículo, que, após condenação definitiva (trânsito em julgado), cumpriu pena privativa de liberdade pelo período de 2 anos.
desídia no desempenho das respectivas funções;	Art. 482, "e"	Repetida negligência, baixa produtividade ou descaso no trabalho.	Trata-se de conduta não dolosa, mas de falta de zelo ou cuidado, tendo a reiteração como elemento essencial. Além disso, o comportamento precisa ser suficientemente grave para comprometer a confiança no vínculo contratual.	Servidor celetista que usa período de trabalho para ações não relacionadas à atividade que desempenha, como ler sites de notícias, assistir filmes na internet, reiterado atrasos, faltas injustificadas e baixa produtividade.
embriaguez habitual ou em serviço;	Art. 482, "f"	A norma contempla duas formas autônomas de conduta faltosa: a embriaguez habitual, identificada como alcoolismo crônico ou reiterado, fora do ambiente de trabalho, mas que afeta o desempenho ou convívio no ambiente laboral; e a embriaguez em serviço, que pode ocorrer tanto quando se apresenta embriagado ao serviço quanto quando ingere álcool durante a jornada, em prejuízo ao exercício da função.	Apesar do texto legal, entende-se que a embriaguez habitual associada à dependência química (alcoolismo crônico) configura doença, não infração, o que implica tratamento, afastamento e estabilidade provisória quando enquadrado como doença ocupacional ou prevista em norma coletiva. Ou seja, em tais circunstâncias, o alcoolismo crônico pode atravessar a fronteira da conduta para condição médica protegida.	Servidor celetista que se embriaga no ambiente de trabalho.

Violação de segredo da empresa	Art. 482, "g"	Refere-se à divulgação ou utilização indevida, pelo empregado, de informações sigilosas obtidas no exercício de suas funções, de forma a prejudicar o empregador ou obter vantagem pessoal ou para terceiros.	Só é caracterizada justa causa se trouxer prejuízos à empresa. Além disso, é preciso haver a comprovação de que o funcionário agiu com o intuito de prejudicar o empregador.	Servidor celetista da área de projetos que divulga plantas e dados construtivos de determinada penitenciária.
Ato de indisciplina ou de insubordinação	Art. 482, "h"	A alínea trata de duas condutas distintas: (i) indisciplina, ou seja, descumprimento genérico de normas internas da empresa e (ii) recusa direta e consciente do empregado em obedecer a ordens específicas, legítimas e expressas de seu superior hierárquico.	A primeira conduta ofende normas impessoais, ao passo que a segunda ofende a hierarquia.	Servidor celetista que desrespeita a proibição de fumar no ambiente de trabalho; insubordinação: servidor celetista recusa-se a realizar a fiscalização de obra da rodovia determinada por seu superior.
Abandono de emprego	Art. 482, "i"	Ausência injustificada por mais de 30 dias consecutivos, indicando intenção de não retornar.	De acordo com a Súmula nº 32 do TST, "presume-se o abandono de emprego se o trabalhador não retornar ao serviço no prazo de 30 (trinta) dias após a cessação do benefício previdenciário nem justificar o motivo de não o fazer". Se estas ausências forem intercaladas, e não consecutivas, a situação pode se enquadrar em desídia.	Servidor celetista que faltou 40 dias consecutivos.
Ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;	Art. 482, "k"	O dispositivo distingue-se da alínea "j" em vista da suposta vítima da ofensa, que, neste caso, é o empregador, bem como do local em que esta ocorre: se no caso da alínea "j" ela precisa ocorrer no ambiente de trabalho, aqui ela ocorre em qualquer lugar ou situação.	Neste caso, a jurisprudência considera aplicável a norma em caso de superior hierárquico, ainda que este não seja o contratante.	Servidor celetista que ofende com palavrões seu chefe imediato na fila do buffet onde ambos foram almoçar.
Prática constante de jogos de azar.	Art. 482, "l"	Trata-se de prática habitual, constante ou reiterada, de jogo de azar ilícito com repercussão funcional.	A interpretação necessita ser dada de forma restritiva, com atenção à necessidade de vinculação com o vínculo laboral e com a evolução da legislação acerca de jogos no Brasil. Caso seja praticado fora do horário de serviço ou no intervalo, a situação deixa de configurar infração.	Servidor celetista que habitualmente joga truco com os colegas de trabalho na repartição, apostando dinheiro.

Perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado.	Art. 482, "m"	Perda de habilitação que permite o servidor celetista a exercer a profissão, quando causada por conduta dolosa.	Exige a concomitância de três requisitos: (i) exercício de profissão regulada por habilitação legal, (ii) perda da habilitação (iii) mediante conduta dolosa. Se a perda for culposa ou decorrente de doença, acidente ou força maior, não cabe justa causa – podendo justificar afastamento, reabilitação ou rescisão sem justa causa, conforme o caso. Não se aplica, portanto, a casos de suspensão de licença decorrente de inadimplência ou incapacidade por fator externo.	Servidor celetista no cargo de psicólogo perde licença do Conselho Regional de Psicologia após processo administrativo, decorrente de fraude em prontuários.
Atos atentatórios à segurança nacional.	Art. 482, § único	Aplicável em face de ações que visem a comprometer a integridade do território, regime democrático, instituições nacionais, soberania ou estabilidade do Estado, após apuração em procedimento administrativo contraditório.	É importante que a conduta exceda a mera opinião ou militância política, e se configure como ato concreto, doloso e lesivo à segurança do Estado brasileiro. Ainda, importa que e trate de conduta dolosa, concreta e grave.	Incitação pública à sabotagem de instituições democráticas ou instalações estratégicas

Quadro dos atos lesivos previstos na Lei n. 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção) - Responsabilidade objetiva da Pessoa Jurídica				
Ato lesivo	Dispositivo legal	Descrição do ato lesivo	Especificidades	Exemplo
Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada.	Art. 5º, I	Trata-se de ato semelhante à corrupção ativa, englobando a promessa (assumir compromisso futuro de entregar vantagem indevida), a oferta (colocar à disposição do agente público uma vantagem, ainda que não aceita) e o ato de dar, ou seja, efetivamente transferir a vantagem.	Não se exige a realização do resultado material. É irrelevante que a pessoa jurídica infratora tenha efetivamente obtido a vantagem motivadora da prática ilegal ou mesmo que se consiga identificar qual era especificamente a finalidade que o pagamento indevido buscava alcançar.	Prometer "comissão" a gestor público em troca de acordo comercial ou licitatório.
Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática de atos ilícitos previstos na LAC.	Art. 5º, II	Este inciso alcança quem viabiliza a prática de corrupção por meio de apoio financeiro ou material, mesmo que não execute diretamente os atos ilícitos descritos na LAC	Todos esses verbos exigem a prova do nexo entre o apoio e a prática do ato ilícito, ainda que este tenha sido praticado por outra pessoa física ou jurídica. Este inciso funciona como cláusula de responsabilização acessória, pois remete aos demais incisos do art. 5º.	Pagar ou reembolsar despesas de viagem de prepostos que atuam em nome da empresa na execução de atos ilícitos.
Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados	Art. 5º, III	Este inciso visa a atingir estratégias de dissimulação de esquemas de corrupção estrutural, como laranjas e operações trianguladas. Ela possui dois núcleos motivadores: (i) reais interesses no ato (ex: vencer licitação, influenciar decisão administrativa, receber pagamentos); ou (ii) a os beneficiários finais do ato (quem se beneficia de contratos, pagamentos, concessões etc.).	A identificação deste ato lesivo está relacionada à capacidade de rastreamento de vínculos societários, trabalhistas e contratuais, hábeis a permitir o desenvolvimento de arquiteturas societárias propícias a esta espécie da fraude. Trata-se de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica.	Utilização de empresa controlada informalmente pelo grupo econômico, mas registrada em nome de terceiros.

Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público.	Art. 5º, IV, "a"	O tipo comporta um vasto conjunto de condutas, a saber (i) frustrar, isto é, impedir que o processo licitatório se desenvolva de maneira legítima e com plena competição entre os concorrentes; (ii) fraudar, isto é, adotar meios ilegais, como manipulação, acordo entre licitantes ou falsificação de documentos, para obter vantagens indevidas; (iii) realizar ajuste ou combinação, referindo-se a entendimentos ilícitos entre os participantes da licitação, como conluio, para direcionar o resultado do procedimento, sem que ocorra a verdadeira disputa; (iv) bem como outro expedientes, engloba outras formas de interferência ilícita, como documentação falsa, uso de interpostas pessoas ou alteração de prazos, entre outros.	Trata-se de responsabilidade objetiva, de sorte que independe de dolo ou culpa, ou mesmo de conhecimento do corpo dirigente da empresa.	Conluio entre licitantes: Quando dois ou mais participantes de uma licitação combinam preços, especificações ou cronograma para fraudar a concorrência, como se o procedimento estivesse sendo disputado entre diferentes empresas.
Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público.	Art. 5º, IV, "b"	O dispositivo visa a assegurar a regularidade processual objetiva da licitação, sancionando atos que a impeçam (criar obstáculos à realização de atos do processo licitatório), perturbem (tumultuar ou desorganizar a realização de sessões, audiências ou julgamentos) ou fraudem (manipulação do procedimento, como alteração de documentos ou substituição de propostas).	A responsabilidade é objetiva, nos termos da LAC: não se exige dolo ou culpa, bastando a ocorrência do fato e o vínculo da conduta à atuação da empresa.	Ameaçar ou coagir pregoeiro, membros da comissão ou outros licitantes ou tumultuar sessões presenciais com protestos ou manobras artificiais
Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo.	Art. 5º, IV, "c"	Trata-se de conduta que busca reduzir artificialmente o número de competidores em uma licitação, com o intuito de fraudar a livre concorrência e o caráter competitivo. Consiste em afastar, ou tentar afastar, concorrente em certame, garantir que um potencial concorrente não participe do certame ou tentar convencê-lo, mesmo que sem sucesso, por meio de fraude ou por meio de oferecimento de vantagem.	A conduta não exige que o concorrente efetivamente se afaste. A tentativa já caracteriza o ato lesivo.	Oferecer dinheiro ou contrato paralelo para que empresa concorrente não participe ou ainda prometer contratos futuros caso a concorrente desista.
Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente.	Art. 5º, IV, "d"	Proibição de fraude nos certames licitatório ou contratos pactuados com a Administração.	Essa alínea amplia o escopo de responsabilização da empresa, alcançando condutas ilícitas tanto na fase licitatória quanto na execução contratual, mesmo após o encerramento do certame. Diferente do caput do inciso IV (que trata da fraude à competitividade) e da alínea "b" (fraude aos atos do procedimento), a alínea "d" alcança qualquer fraude ao certame como um todo ou ao contrato administrativo originado da licitação, seja durante sua formação ou durante a execução.	Pessoa Jurídica com enquadramento legal de Empresa de Pequeno Porte que não poderia utilizar-se do direito de preferência disposto na LC 123.

Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo	Art. 5º, IV, “e”	Trata-se de uma previsão que visa coibir estratégias de simulação e disfarce de identidade ou capacidade empresarial, comumente utilizadas para burlar sanções, ocultar beneficiários reais ou contornar regras de habilitação.	Importa, para a caracterização da conduta, a forma de criação, ou seja, irregular ou fraudulenta, e o propósito ilícito específico relacionado à participação de licitação ou contrato administrativo. Assim, a fraude pode estar presente tanto na constituição formal da empresa quanto na gestão de fato. Empresas que se apresentam com CNPJs válidos, mas sem existência operacional ou capacidade técnica real devem ser tratadas como criadas fraudulentamente, quando o intuito for o de burlar os requisitos legais de contratação.	Pessoa jurídica “fantasma” que não possui nenhuma estrutura física ou de pessoal, que emite orçamentos para execução de reparos em rodovia, apenas para simular competitividade em sede de dispensa de licitação.
Obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais.	Art. 5º, IV, “f”	Essa alínea trata da prática pela qual uma empresa, já contratada pela Administração, busca modificar cláusulas contratuais em seu benefício (financeiro ou operacional) sem respaldo legal, editalício ou contratual, utilizando-se de meios fraudulentos. Ela inclui, dentre outros, obtenção de prorrogação indevida de prazo contratual; acréscimo de valores, itens ou condições não autorizadas; manipulação de cláusulas de reajuste, reequilíbrio ou escopo do contrato; e simulação de situações emergenciais ou imprevisíveis para justificar alterações indevidas.	Indispensável que haja a comprovação da real obtenção do benefício indevido, pois não se trata de infração de natureza meramente formal	Solicitar acréscimos contratuais não previstos no edital e sem justificativa legal.
Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública	Art. 5º, IV, “g”	Essa alínea pune condutas da pessoa jurídica contratada que visem obter vantagem indevida por meio da distorção do equilíbrio contratual, seja pela fraude de dados, simulação de prejuízos ou manipulação indevida de revisões, reajustes ou reequilíbrios.	Trata-se de uma alínea autônoma em relação à “f”: aqui, a fraude não necessariamente decorre de um aditivo formalizado, mas pode ocorrer por atos unilaterais, laudos, planilhas ou omissões dolosas.	Apresentar planilhas com insumos artificialmente majorados para justificar reequilíbrio recursos públicos.
Dificultar atividade de apuração ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.	Art. 5º, V	Esse inciso tipifica a conduta da pessoa jurídica que tenta obstruir, embaraçar ou manipular a atuação de órgãos públicos fiscalizadores no curso de auditorias, investigações, inspeções, inquéritos administrativos ou judiciais.	A conduta não está associada, necessariamente, aos demais tipos previstos na LAC, visto que a atividade de fiscalização é ampla, abrangendo, por exemplo, matéria fiscal, ambiental ou sanitária. Visa proteger a regular atuação da Administração Pública, em especial as investigações e fiscalizações efetuadas pelos seus órgãos, entidades e agentes.	Empresa que insere dados falsos em sistema de monitoramento ambiental, a fim de encobrir crime ambiental e embaraçar as atividades de fiscalização.

2. MODELO DE RELATÓRIO DE ANÁLISE PRELIMINAR

RELATÓRIO DE ANP Nº XXXXXX

1. RECOMENDAÇÃO: [ARQUIVAMENTO/APURAÇÃO PRELIMINAR PJ OU PF/TAC/INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO APURATÓRIO/REENCAMINHAMENTO À UNIDADE]

2. DATA DE RECEBIMENTO DA NOTÍCIA DE IRREGULARIDADE:

3. PARTES SUPOSTAMENTE ENVOLVIDAS:

NOME	CPF/CIN/CNPJ	VÍNCULO COM O ESTADO

4. DESCRIÇÃO DA SUPOSTA IRREGULARIDADE:

Descrição da conduta	
Local	
Órgão ou entidade	
Período de duração da conduta	
Possíveis tipicidades	
Descrição do dano (caso haja)	
Instrumentos contratuais envolvidos (caso haja)	

5. EVIDÊNCIAS PREVIAMENTE JUNTADAS À NOTÍCIA DE IRREGULARIDADE

Evidência 1	
Evidência 2	
Evidência 3	

6. ESCOPO DA APURAÇÃO PRELIMINAR [se proposta apuração preliminar] **ou JUSTIFICATIVA** [se proposta qualquer outra recomendação]:

7. HIPÓTESE(S) DE MATERIALIZAÇÃO DA CONDUTA E INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA O TESTE [se proposta Apuração Preliminar]

Hipótese 1:	Objetivo Probatório 1.1:	Informação 1.1:
	Objetivo Probatório 1.2:	Informação 1.2:
Hipótese 2:	Objetivo Probatório 2.1:	Informação 2.1:
Hipótese 3:	Objetivo Probatório 3.1:	Informação 3.1:
	Objetivo Probatório 3.2:	Informação 3.2:
	Objetivo Probatório 3.3:	Informação 3.3:

8. RELAÇÃO DE EVIDÊNCIAS A SEREM COLETADAS

São Paulo, na data da assinatura digital.

Assinatura

3. MODELO DE PLANO DE TRABALHO

PLANO DE TRABALHO DE APURAÇÃO PRELIMINAR					
INFORMAÇÃO	Doc. SEI n. [número]				
TIPO DE APURAÇÃO	[PESSOA FÍSICA/PESSOA JURÍDICA]				
PARTES INVESTIGADAS					
NOME	CPF/CNPJ	VÍNCULO COM O ESTADO			
ESCOPO					
[Descrição do escopo]					
TAREFAS					
HIPÓTESES	OBJETIVOS PROBATÓRIOS	INFORMAÇÕES	TAREFA	DATA INICIAL	DATA FINAL
Hipótese 1:	Objetivo probatório 1.1:	Informação 1.1	[Tarefa necessária para obtenção da informação 1.1]	[Data prevista para o início da tarefa]	[Data prevista para o final da tarefa]
	Objetivo probatório 1.2	Informação 1.2	[Tarefa necessária para obtenção da informação 1.2]	[Data prevista para o início da tarefa]	[Data prevista para o final da tarefa]

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

De acordo com o presente plano de trabalho e com a Informação que o subsidia.
A(o) [autoridade competente], para instauração de apuração preliminar.

Assinatura

[chefia do responsável pela condução]

4. MODELO DE PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA FÍSICA

PORTARIA [sigla do órgão] nº [DOC SEI]

INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA FÍSICA

O(a) [autoridade competente], no uso de suas atribuições regulamentares, definidas [normas que estabelecem a competência específica da autoridade], observado o disposto no art. 265 da Lei nº 10.261, de 1968 e Decreto nº 69.122, de 2024, baixa a presente PORTARIA de instauração de Apuração Preliminar para averiguação seguintes do(s) fato(s):

- a)
- b)
- c)
- ...

Distribua-se aos servidores [qualificação dos servidores responsáveis], assinalando-se o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação do relatório conclusivo, podendo ser prorrogado mediante fundamentação da área Técnica.

CUMPRA-SE.

São Paulo, na data da assinatura digital.

Assinatura

5. MODELO DE PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA JURÍDICA

PORTARIA [sigla do órgão] nº [DOC SEI]

INSTAURAÇÃO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA JURÍDICA

O(A) [autoridade competente], no uso de suas atribuições regulamentares, definidas [normas que estabelecem a competência específica da autoridade], baixa a presente PORTARIA de instauração de Apuração Preliminar, prevista no Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025, para averiguação do(s) seguinte(s) fato(s):

- a)
- b)
- c)
- ...

Ficam designados para compor a comissão os servidores [qualificação dos servidores responsáveis], nos termos do artigo 10 do Decreto nº 69.588, de 09 de junho de, assinalando-se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentação do relatório conclusivo.

CUMPRA-SE.

São Paulo, na data da assinatura digital.

Assinatura

6. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Solicitação de Informações para instrução de apuração preliminar

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Com meus cumprimentos, reporto-me a V. Sa. em virtude de apuração preliminar instaurada no âmbito do [Nome do órgão], por meio da Portaria nº [nº da portaria de instauração], que versa sobre [descrição do escopo da portaria].

Em vista disso, solicito o envio das informações abaixo assinaladas, no prazo de [número de dias] dias:

- a)
- b)
- c)
- ...

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha elevada estima e consideração.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

7. MODELOS DE OFÍCIO DE CONVITE DE TESTEMUNHAS

7.1. COMUNICAÇÃO DE CONVITE AO SUPERIOR PARA OITIVA PRESENCIAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Convite para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Ao apresentar a Vossa Senhoria os meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para solicitar as providências necessárias à entrega do incluso ofício ao(à) senhor(a) [Nome do convidado], [cargo do convidado], convidado(a) a comparecer neste [Órgão], [endereço], no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Ao ensejo, aproveito para apresentar protestos de distinta consideração e apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

7.2. CONVITE PARA OITIVA PRESENCIAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO CONVIDADO]

[Cargo do Convidado]

[Unidade Organizacional do Convidado]

[Órgão ou entidade do Convidado]

Assunto: Convite para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a),

Tem o presente a finalidade de convidá-lo(a) a comparecer neste [Órgão], [endereço], no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Ao ensejo, aproveito para apresentar meus protestos de elevada consideração e distinto apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

7.3. COMUNICAÇÃO DE CONVITE AO SUPERIOR PARA OITIVA VIRTUAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Convite para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Ao apresentar a Vossa Senhoria os meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para solicitar as providências necessárias à entrega do incluso ofício ao(à) senhor(a) [Nome do convidado], [cargo do convidado], convidado(a) a comparecer a oitiva a ser realizada de forma remota no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Ao ensejo, aproveito para apresentar protestos de distinta consideração e apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

7.4. CONVITE PARA OITIVA VIRTUAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Convite para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a),

Tem o presente a finalidade de convidá-lo(a) a comparecer a oitiva a ser realizada de forma remota no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Para tanto, encaminhamos o link da reunião: <https://teams...>

Para acesso à sala virtual em que ocorrerá a oitiva, solicita-se a adoção das seguintes precauções:

- a) Utilizar equipamento que possua recursos de áudio e vídeo compatíveis;
- b) Certificar-se de existência de rede de internet ativa no local;
- c) Ingressar na sala com ao menos 5 minutos de antecedência; e
- d) Estar em local reservado, sem interferência de sons externos.

Ao ensejo, aproveito para apresentar meus protestos de elevada consideração e distinto apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

8. MODELOS DE OFÍCIO DE CONVOCAÇÃO DE TESTEMUNHAS

8.1. COMUNICAÇÃO DE CONVOCAÇÃO AO SUPERIOR PARA OITIVA PRESENCIAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Convocação de servidor para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Ao apresentar a Vossa Senhoria os meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para solicitar as providências necessárias a entrega do incluso ofício ao(à) senhor(a) [Nome do Convocado],[Cargo do Convocado], convocado(a) a comparecer neste [Órgão], [endereço], no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão de instrução do processo em referência.

Ao ensejo, aproveito para apresentar protestos de distinta consideração e apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

8.2. CONVOCAÇÃO PARA OITIVA PRESENCIAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO CONVOCADO]

[Cargo do Convocado]

[Unidade Organizacional do Convocado]

[Órgão ou entidade do Convocado]

Assunto: Convocação para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a),

Tem o presente a finalidade de convidá-lo(a) a comparecer neste [Órgão], [endereço], no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Ao ensejo, aproveito para apresentar meus protestos de elevada consideração e distinto apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

8.3. COMUNICAÇÃO DE CONVOCAÇÃO AO SUPERIOR PARA OITIVA VIRTUAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Convocação de servidor para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Ao apresentar a Vossa Senhoria os meus cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para solicitar as providências necessárias à entrega do incluso ofício ao(à) senhor(a) [Nome do convocado], [cargo do convocado], convocado(a) a comparecer a oitiva a ser realizada de forma remota no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Ao ensejo, aproveito para apresentar protestos de distinta consideração e apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

8.4. CONVOCAÇÃO PARA OITIVA VIRTUAL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO CONVOCADO]

[Cargo do Convocado]

[Unidade Organizacional do Convocado]

[Órgão ou entidade do Convocado]

Assunto: Convocação para comparecimento a oitiva

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a),

Tem o presente a finalidade de convocá-lo(a) a comparecer a oitiva a ser realizada de forma remota no dia dd/mm/aaaa, às XXhXXmin, a fim de prestar esclarecimentos que servirão à instrução do processo em referência.

Para tanto, encaminhamos o link da reunião: <https://teams...>

Para acesso à sala virtual em que ocorrerá a oitiva, solicita-se a adoção das seguintes precauções:

- a) Utilizar equipamento que possua recursos de áudio e vídeo compatíveis;
- b) Certificar-se de existência de rede de internet ativa no local;
- c) Ingressar na sala com ao menos 5 minutos de antecedência; e
- d) Estar em local reservado, sem interferência de sons externos.

Ao ensejo, aproveito para apresentar meus protestos de elevada consideração e distinto apreço.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

9. MODELO DE TERMO DE DEPOIMENTO

TERMO DE DEPOIMENTO

Processo nº	
Declarante	
CPF/RG/CIN	
Data de nascimento	
Cargo/Função	

Aos [data], às XXhXXmin, compareceu na Sede da Controladoria Geral do Estado, perante os(a) s Corregedores(as) NOME e NOME, o(a) declarante acima qualificado(a), Senhor(a) NOME, que prestou os seguintes esclarecimentos:

[descrever minuciosamente as perguntas formuladas e as respostas oferecidas pelo declarante]

Antes do encerramento foi dada oportunidade ao(à) declarante para esclarecimentos adicionais e o que mais desejasse declarar. Nada mais foi dito e nem lhe foi perguntado, lido e concluído, vai este termo assinado pelos presentes.

São Paulo, XXXXX, de XXXXXXXX de XXXXXX

[Assinatura declarante]
Declarante

[Assinatura servidor]
Servidor(a) responsável pela condução da oitiva

[Assinatura servidor]
Servidor(a) responsável pela condução da oitiva

10. MODELO DE OFÍCIO DE APRESENTAÇÃO EM DILIGÊNCIA

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Realização de diligência

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Com meus cumprimentos, tenho a honra de reportar-me a Vossa Senhoria em virtude do processo de Apuração Preliminar SEI nº, instaurado por esta [órgão], a fim de [escopo da apuração]

Tendo em vista as competências deste órgão, estabelecidas pelo [fundamento das competências], sirvo-me do presente para solicitar-lhe facultar aos portadores deste ofício, [nome], acesso livre e amplo às dependências desta repartição pública, bem como a quaisquer informações e documentos, inclusive, se necessário, vistas e extração de cópias, franqueando-lhes toda a assistência de que necessitarem, a fim de possibilitar a adoção das providências devidas e sua posterior comunicação a este órgão.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha elevada estima e distinta consideração.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

11. MODELO DE RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA

RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA

Processo nº	
Órgão ou entidade envolvido	
Investigado(s)	
Escopo da apuração	
Objetivo da diligência	

1. Introdução

[Chegada da equipe no local – identificação de todos os membros da equipe, bem como horário da chegada e veículos utilizados. Identificação de todos os presentes no local (dirigentes, funcionários, cidadãos...)]

2. Execução

[Descrever horário de início e término, os locais fiscalizados, ocorrências, provas encontradas, oitivas realizadas, apreensões, registros fotográficos e filmagens (se houver)]

3. Achados

Nº	Descrição	Evidência

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

12. MODELO DE TERMO DE APREENSÃO

TERMO DE APREENSÃO

Processo nº		
INFORMAÇÕES DA BUSCA		
Lacre:		
Responsável por lacrar:		
Local da apreensão:		
Endereço da apreensão:		
CEP:		
Município da apreensão:		
Data da apreensão:		
Agentes responsáveis pela apreensão:		
DOCUMENTOS/OBJETOS APREENDIDOS		
QTD.	DOCUMENTO/OBJETO	REFERÊNCIA

Nada mais havendo a registrar, encerra-se o presente, bem como esta diligência que teve início às [HORAS] e término às [HORAS].

Segue o presente, em duas vias de igual teor devidamente assinado.

Município, em [dia] de [mês] de [ano]

Assinatura

13. MODELO DE RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE MATERIAL APREENDIDO

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE MATERIAL APREENDIDO

Identificação	
Processo nº	
Relatório nº	
Data de análise	
Responsável(is) pela análise	
Qualificação técnica do responsável pela análise	
Unidade do responsável pela análise	

Identificação do Material	
Tipo de material	
Quantidade	
Marca/Modelo	
Número de série/lote	
Estado de conservação	
Local da Apreensão	
Data da apreensão	
Responsável pela apreensão	

Procedimento de análise	
Método utilizado	
Equipamentos utilizados	
Crítérios de avaliação	

Resultado da análise	
Achados principais	
Constatações	
Possíveis implicações legais	

Conclusão e recomendações	

Município, em [dia] de [mês] de [ano]

Assinatura

14. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE COMPARTILHAMENTO DE PROVAS

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Solicitação de compartilhamento de provas

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Ao cumprimentá-lo(a), sirvo-me do presente para solicitar a Vossa Senhoria o compartilhamento de provas juntadas ao Inquérito Policial/Processo Judicial nº XXXXXXXXXX, que tramita nesta [Identificar Delegacia ou Vara], a fim de que possam ser aproveitados para a instrução de apuração preliminar, realizada com fundamento no [artigo 265 da Lei nº 10.261, de 1968/artigo 8º e ss. da Lei federal nº 12.846, de 2013], instaurada por meio da Portaria nº XXXXXXXXXX de lavra do [autoridade competente], que visa a [escopo da apuração].

Caso não seja possível o compartilhamento da íntegra das provas coletadas, solicita-se que avalie a possibilidade de acesso aos seguintes documentos:

- a)
- b)
- c)

Salientamos que as informações coletadas gozarão da restrição de acesso definida por V. Sa. no ato de anuência com referido compartilhamento, comprometendo-se esta instituição à adoção das medidas adequadas de segurança da informação a fim de garantir a higidez dos processos investigativos em curso em ambas as esferas.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha elevada estima e distinta consideração.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

15. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS À RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

Superintendente da 8ª Região Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil
Avenida Prestes Maia, nº 733, 12º andar

Assunto: Solicitação de dados fiscais para instrução de Apuração Preliminar, prevista no Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025, com vistas à instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) Superintendente,

Ao cumprimentá-lo(a), sirvo-me do presente para solicitar a Vossa Senhoria o compartilhamento de informações fiscais da pessoa jurídica [Nome], registrada sob CNPJ n. [número].

De acordo com o artigo 12, inciso II, do Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025, compete à comissão de Apuração Preliminar solicitar o compartilhamento de informações tributárias da pessoa jurídica investigada, nos termos do inciso II do § 1º do artigo 198 da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com vistas à reunião de indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à Administração Pública estadual tipificados na Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Para tanto, indico os elementos necessários para compartilhamento das informações fiscais, anexos ao presente ofício:

- a) ato administrativo que determinou a instauração do processo administrativo: Portaria de Apuração Preliminar nº [número e data]
- b) número do processo administrativo e a data da sua instauração: Processo para apuração de denúncias SEI nº, instaurado em [data];
- c) fundamento legal da instauração de Apuração Preliminar:
 - ii. artigo 10 do Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025;
 - iii. norma de delegação de competência para instauração: [informar, quando for o caso];
- d) prática de infração administrativa pela pessoa jurídica [indicar de acordo com os tipos previstos no art. 5º da LAC]

Deste modo, solicito a Vossa Senhoria o compartilhamento das informações sobre o faturamento bruto, excluídos os tributos, isto é, a receita bruta, excluídos os tributos incidentes sobre as vendas, relativo aos exercícios de [ano], anos-calendário de [ano].

Por esse motivo, solicito que os dados sejam estendidos aos anos subsequentes para a devida instrução do Procedimento Administrativo de Responsabilização, para cálculo da multa prevista no artigo 33 do Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025.

Sugere-se que o envio das informações solicitadas seja realizado por meio de cópia simples dos Demonstrativos de Resultado do Exercício (DRE) nos anos em questão.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha elevada estima e distinta consideração.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

16. MODELO DE OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE QUEBRA DE SIGILO

Ao(À) Senhor(a)

[NOME DO DESTINATÁRIO]

[Cargo do Destinatário]

[Unidade Organizacional do Destinatário]

[Órgão ou entidade do Destinatário]

Assunto: Quebra de sigilo [bancário/telemático/outros]

Ao responder este Ofício, indicar o Processo SEI [nº do processo de apuração preliminar].

Prezado(a) Senhor(a) [Cargo],

Ao cumprimentá-lo(a) cordialmente, faço referência à Apuração Preliminar nº XXXXXXXXXXXXXXXX, realizada com fundamento no [artigo 265 da Lei nº 10.261, de 1968/artigo 8º e ss. da Lei federal nº 12.846, de 2013] instaurada por meio da Portaria nº XXXXXXXXX de lavra do [autoridade], que visa a [escopo da apuração]. [Caso de conhecimento, informar também o número de Inquérito Policial ou Processo Judicial que esteja versando sobre o mesmo fato]

À luz das evidências já analisadas nos autos, sirvo-me do presente para solicitar a Vossa Senhoria a adoção de providências para requerer judicialmente o afastamento e o compartilhamento de sigilo [bancário/telemático] de [nomes e qualificação da parte] pelo período compreendido entre dd/mm/aaaa e dd/mm/aaaa das [contas/CPF, CNPJ/número de telefone] nº XXXXXXXXX [Agência XXXXXXXXX, Banco XXX], vez que tais informações apresentam-se como imprescindíveis para a completa elucidação do fato objeto da apuração preliminar.

Salienta-se que os dados porventura obtidos gozarão do sigilo e da restrição de acesso estabelecida em Lei e definida pelo juízo, se assim couber.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos da minha elevada estima e distinta consideração.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

17. MODELO DE INFORMAÇÃO DE EXAME DE CONSENSUALIDADE

EXAME DE CABIMENTO DE MEDIDA CONSENSUAL

IDENTIFICAÇÃO DA CONDUTA			
PARTE	Nome completo	CPF/RG/CIN	
CONDUTA EVIDENCIADA NOS AUTOS		Descrição da conduta	
COMINAÇÃO LEGAL DA CONDUTA		Dispositivos legais supostamente violados	
ANÁLISE DOS REQUISITOS DE CELEBRAÇÃO DE TAC			
Conduta de natureza culposa?			SIM/NÃO
Ausência de má fé comprovada?			SIM/NÃO
Efetivo exercício, da parte, no cargo ou função por mais de 5 (cinco) anos			SIM/NÃO
Ausência de punição disciplinar aplicada à parte nos últimos 5 (cinco) anos			SIM/NÃO
Inexistência de sindicância ou processo disciplinar em curso em face da parte			SIM/NÃO
Inexistência de TAC celebrado com a parte nos últimos 3 (três) anos			SIM/NÃO
CONCLUSÃO			
Ante o exposto, propõe-se a (não) celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o servidor [Nome da Parte].			

Município, em [dia] de [mês] de [ano]

Assinatura

18. MODELO DE RELATÓRIO CONCLUSIVO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA FÍSICA

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA FÍSICA

Processo:

Órgão ou ente envolvido:

Investigado(s):

Notícia de irregularidade [ORIGEM]. [CONDUTAS].
[EVIDÊNCIA PRINCIPAL].[ENQUADRAMENTO DA
CONDUTA]. [RECOMENDAÇÃO].

1. Escopo da Apuração

Trata-se de apuração preliminar instaurada por meio da Portaria [sigla do órgão] nº XXXXXX, de X de XXXXX de XXXX, com vistas a coletar informações acerca de [escopo descrito na Portaria].

2. Instrução e informações coletadas

2.1. Informações oriundas da notícia de irregularidade

[Informações e evidências da notícia de irregularidade]

2.2. Atos instrucionais realizados e informações obtidas:

Data	Ato	Data da Informação	Informações (com indicação do número no SEI)

2.3. Testes realizados

[Descrever métodos de análise realizados a fim de alcançar as conclusões que serão apresentadas no relatório, tais como cruzamento de bases de dados, exame de registros audiovisuais, cálculos contábeis e atuariais, testes periciais, exame e comparação dos relatos etc.]

3. Relato da ocorrência e análise das informações

[Narrativa de forma coerente e cronológica da prática irregular, com indicação das evidências citadas no item 2]

3.1 Dano evidenciado

[Descrever os danos e, quando possível, a sua quantificação]

4. Regime jurídico aplicável e Tipicidade da conduta

[Indicar o vínculo dos agentes, o regime jurídico a que estão submetidos e a tipificação da conduta. no caso de agentes com mais de um vínculo, enumerá-los e indicar o vínculo no qual a conduta foi perpetrada.]

5. Competência sancionatória e Prescrição

[Indicação da competência sancionatória e dos prazos prescricionais das condutas]

6. Medidas acautelatórias

[Indicar de modo fundamentado a eventual necessidade de adoção de medidas acautelatórias por parte da autoridade instauradora.]

7. Cabimento do Termo de Ajustamento de Conduta

[Indicar se estão presentes os elementos necessários para a proposta de TAC]

8. Conclusão

Ante o exposto, recomenda-se:

- a)
- b) Seja o presente arquivado, após a adoção das providências supra, entendendo-se que não restam demais medidas que justifiquem a continuidade dos trabalhos por parte desta Unidade de [Corregedoria/Unidade de Apuração Preliminar] sem prejuízo de nova apreciação caso fatos novos venham a ser eventualmente comunicados a este órgão.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Processo	
Investigado(s)	
Data dos fatos	
Data da ciência	
Prescrições	
Fato	
Evidências do fato	
Envolvido(s)	
Conduta(s)	
Evidências de autoria	
Enquadramentos possíveis	
Elementos de convicção	
Ação recomendada	

19. MODELO DE RELATÓRIO CONCLUSIVO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PRATICADA POR PESSOA JURÍDICA

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE APURAÇÃO PRELIMINAR DE CONDUTA PREVISTA NA LEI Nº 12.846/2013

Processo:

Órgão ou ente envolvido:

Investigado(s):

Notícia de irregularidade [ORIGEM]. [CONDUTAS].
[EVIDÊNCIA PRINCIPAL].[ENQUADRAMENTO DA
CONDUTA]. [RECOMENDAÇÃO].

1. Escopo da Apuração

Trata-se de apuração preliminar instaurada por meio da Portaria [sigla do órgão] nº XXXXXX, de X de XXXXX de XXXX, com vistas a coletar informações acerca de [escopo descrito na Portaria].

2. Instrução e informações coletadas

2.1. Informações oriundas da notícia de irregularidade

[Informações e evidências da notícia de irregularidade]

2.2. Atos instrucionais realizados e informações obtidas:

Data	Ato	Data da Informação	Informações (com indicação do número no SEI)

2.3. Testes realizados

[Descrever métodos de análise realizados a fim de alcançar as conclusões que serão apresentadas no relatório, tais como cruzamento de bases de dados, exame de registros audiovisuais, cálculos contábeis e atuariais, testes periciais, exame e comparação dos relatos etc.]

3. Relato da ocorrência e análise das informações

[Narrativa de forma coerente e cronológica da prática irregular, com indicação das evidências citadas no item 2]

3.1 Dano evidenciado

[Descrever os danos e, quando possível, a sua quantificação]

4. Regime jurídico aplicável e Tipicidade da conduta

[Indicar o vínculo da pessoa jurídica com o Estado, o regime jurídico a que está submetida e a tipificação do ato lesivo.]

4.1 Da constituição de fato da pessoa jurídica

[Caso a Empresa apenas possa ser enquadrada na LAC por ser de fato, e não de direito, apresentar tese e evidências]

5. Competência sancionatória e Prescrição

[Indicação da competência sancionatória e dos prazos prescricionais dos atos lesivos]

6. Medidas acautelatórias

[Indicar de modo fundamentado a eventual necessidade de adoção de medidas acautelatórias por parte da autoridade instauradora.]

7. Parâmetros de base de cálculo de multa por ato lesivo previsto na LAC

7.1 Faturamento bruto no exercício anterior

Segundo dados do Demonstrativo de Resultados do Exercício apresentados pela Receita Federal, no ano de [ano anterior ao ato lesivo], a investigada apresentou faturamento bruto de R\$ [valor]. Aplicados os devidos descontos previstos no Decreto n 69.588, de 2025, tem-se que a base de cálculo para a definição de multa no presente caso é de R\$ [valor].

7.2 Valores de vantagem auferida ou pretendida

[Indicar os valores quantificáveis de vantagem pretendida ou auferida por meio da prática do ato lesivo. no segundo caso, quando apessoa jurídica indicar os custos lícitos da execução de contrato com a Administração obtido de forma fraudulenta, estes deverão ser descontados do valor total do contrato]

8. Desconsideração da personalidade jurídica

[Aplicável quando verificada a utilização de sociedade para encobrir reais beneficiários da ação ou confusão patrimonial entre empresa e quadro societário. Caso seja identificada tal situação, o item deverá apontar as evidências nos autos que indiquem a necessidade de desconsideração da personalidade jurídica.]

9. Conclusão

Ante o exposto, recomenda-se:

a).....

b) Seja o presente arquivado, após a adoção das providências supra, entendendo-se que não restam demais medidas que justifiquem a continuidade dos trabalhos por parte desta [Unidade de Corregedoria/Unidade de Apuração Preliminar], sem prejuízo de nova apreciação caso fatos novos venham a ser eventualmente comunicados a este órgão.

São Paulo, na data da assinatura digital

Assinatura

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	
Processo	
Investigado(s)	
Data dos fatos	
Data da ciência	
Prescrições	
Fato	
Evidências do fato	
Envolvido(s)	
Conduta(s)	
Evidências de autoria	
Enquadramentos possíveis	
Elementos de convicção	
Ação recomendada	



Não pare no tempo!

Todos os nossos modelos de
documentação atualizados
estão disponíveis no site
da Corregedoria Geral do
Estado ;)



