



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Comissão de Coordenação de Correição

Relatório Nº 8/2023 – CGDF/CCC

Brasília, 27 de novembro de 2023.

Assunto: PROPOSTA DE ENUNCIADO

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. **COMPARTILHAMENTO DE PROVAS.** POSSIBILIDADE. REQUISITOS

1. CONTEXTO

Trata-se de análise no âmbito da Comissão de Coordenação de Correição – CCC, com objetivo de criar Enunciado que norteie a atuação das comissões de investigação e de processamento de servidores públicos, além de dar substrato às decisões de julgamento das autoridades, com a pacificação do entendimento a respeito da possibilidade de utilização da prova emprestada entre processos administrativos.

As dúvidas jurídicas a respeito da utilização da prova emprestada entre processos administrativos, se assentam nos seguintes pontos:

- a) há possibilidade de utilização da prova emprestada entre os processos administrativos?
- b) as partes dos processos em que se busca o intercâmbio de provas têm que ser idênticas?
- c) o fato probando que se busca no processo de origem tem que ser o mesmo do processo de destino da prova, havendo a necessidade de conexão entre os processos?
- d) há necessidade de contraditório no processo de origem?
- e) somente é possível a prova emprestada de processos administrativos ou também é possível a utilização de provas emprestadas de procedimentos investigativos administrativos?
- f) é necessário o contraditório no processo de destino?
- g) qual a natureza da prova no processo de destino?
- h) qual é a autoridade apta a autorizar a utilização da prova emprestada no processo administrativo?
- i) o sigilo imposto por lei permite o empréstimo das provas?
- j) a prova emprestada pode ser utilizada como único fundamento para aplicação de sanção disciplinar?

É o relato do necessário.

2. RELATO

2.1. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA PROVA EMPRESTADA ENTRE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

A produção probatória tem por regra a sua concepção dentro do próprio processo em que se busca provar o fato alegado. Contudo, o Direito Brasileiro admite há algum tempo a utilização de uma prova

produzida em um processo judicial seja utilizado em outro processo judicial ou administrativo.

Tal utilização teve sempre por objetivo a economia processual, princípio presente em nosso ordenamento jurídico. Além disso, a utilização desse instituto sempre teve por objetivo buscar a verdade possível, em razão de em determinadas situações ser impossível obter a prova novamente.

A esse instituto a doutrina deu o nome de "prova emprestada".

Ou seja, a prova emprestada nada mais é que a utilização em um processo Y a prova produzida em um processo Z.

Nesse sentido, para pacificar a possibilidade da utilização da prova emprestada no processo administrativo disciplinar, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 591:

Súmula 591: É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015, corrigindo a ausência de previsão do instituto no Código de 1973, previu no artigo 372:

Art. 372. O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.

Desse modo, restou pacificada a utilização da prova constante do processo judicial no processo administrativo disciplinar.

Contudo, restou a seguinte dúvida: é possível a utilização de prova emprestada entre processos administrativos?

A resposta está no brocardo jurídico *a maiori, ad minus*, que significa que o que vale para o mais, deve valer para o menos. Ou seja, se a prova emprestada entre um processo judicial, que é envolto de uma formalidade exacerbada, a um processo administrativo disciplinar, que é regido pela informalidade moderada, é possível, do mesmo modo, dois processos administrativos que são regidos pela informalidade moderada, podem compartilhar suas provas.

Além disso, o próprio Código de Processo Civil, prevê no seu artigo 15:

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

Dessa forma, não havendo norma que regule processo administrativo no ponto atinente ao empréstimo de provas, deve ser aplicado o Código de Processo Civil, mais especificamente o artigo 372 acima citado, que permite a utilização de prova produzida em outro processo (prova emprestada), devendo a autoridade atribuir o valor que considerar adequado, observando o contraditório.

Assim, concluímos pela possibilidade de prova emprestada entre processos administrativos.

Tal conclusão nos leva aos próximos questionamentos relacionados os requisitos necessários.

2.2. IDENTIDADE DE PARTES NOS PROCESSOS EM QUE SE BUSCA O INTERCÂMBIO DE PROVAS

Há uma dúvida recorrente que é: as partes dos processos de origem e de destino da prova tem que ser as mesmas? Entendo que não.

A diferença de partes dos processos administrativos é irrelevante. O que é importante e essencial é o contraditório e não a identidade subjetiva de partes. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça em relação aos processos judiciais^[1] :

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PROVA EMPRESTADA ENTRE PROCESSOS COM PARTES DIFERENTES.

É admissível, assegurado o contraditório, prova emprestada de processo do qual não participaram as partes do processo para o qual a prova será trasladada. A grande valia da prova emprestada reside na economia processual que proporciona, tendo em vista que se evita a repetição desnecessária da produção de prova de idêntico conteúdo. Igualmente, a economia processual decorrente da utilização da prova emprestada importa em incremento de eficiência, na medida em que garante a obtenção do mesmo resultado útil, em menor período de tempo, em consonância com a garantia constitucional da duração razoável do processo, inserida na CF pela EC 45/2004. Assim, é recomendável que a prova emprestada seja utilizada sempre que possível, desde que se mantenha hígida a garantia do contraditório. **Porém, a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade sem justificativa razoável para isso. Assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, o empréstimo será válido.** (EREsp 617.428-SP, Rel. Min. Nancy Andrichi, julgado em 4/6/2014).

Conforme se observa da ementa acima, a restrição de que somente se utilize a prova emprestada em processos em que figurem partes idênticas reduz excessivamente a aplicabilidade sem justificativa plausível.

Desse modo, conclui-se que não é necessária a identidade subjetiva de partes também nos processos administrativos.

2.3. IDENTIDADE DO FATO INVESTIGADO QUE SE BUSCA NO PROCESSO DE ORIGEM E DESTINO DA PROVA

Nesse ponto, há que se considerar que não haveria sentido a identidade do fato investigado entre os processos, sob pena de inviabilizar a utilização da prova emprestada.

É natural que os fatos constantes de processos distintos sejam conexos, sem haver uma identidade completa entre os fatos. Um processo administrativo disciplinar que investigue um cometimento de uma determinada infração não será idêntico a outro que busque comprovar um cometimento de outra infração. Se houvesse essa identidade estaríamos falando de uma litispendência e não da necessidade de empréstimo de provas.

Desse modo, cabe citar Daniel Amorim Assumpção Neve, em seu Manual de Direito Processual Civil (2020, pag. 740), neste ponto:

O empréstimo de provas não encontra limitação pela natureza do processo ou mesmo pela Justiça na qual a prova foi produzida. E possível o empréstimo entre processos em trâmite em diferentes Justiças, como também é admissível o empréstimo de provas colhidas em processo criminal para o processo cível,

não havendo nesse caso a necessidade de se aguardar o trânsito em julgado do processo penal.

Transcrevendo tal citação com adaptações para a realidade do processo administrativo disciplinar seria como dizer que o empréstimo de provas não encontra limitação pela natureza do processo disciplinar ou pela comissão processante que a prova foi produzida, sendo possível o empréstimo entre processos em trâmite em diferentes comissões processantes.

Desse modo, entendo não ser necessária a identidade do fato investigado entre os processos de origem e destino da prova em relação aos processos administrativos.

2.4. SOBRE A NECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO NO PROCESSO DE ORIGEM E A POSSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DE PROVAS EMPRESTADAS DE PROCEDIMENTOS INVESTIGATIVOS ADMINISTRATIVOS

Dúvida comum é em que processo deve haver o contraditório da prova que será emprestada.

O Código de Processo Civil e a Súmula 591 do STJ falam ser indispensável o contraditório. Contudo, não firmam qual seria o momento que esse contraditório deve acontecer.

Quanto ao processo de origem, entendo que o exercício do contraditório neste processo definirá com que natureza a prova será recebida no processo de destino.

Se no processo de origem houve contraditório, devemos admitir a prova no segundo processo efetivamente como a mesma prova produzida no primeiro.

Caso não haja contraditório no primeiro processo, a prova deve ser admitida com eficácia probatória relativa, desde que produzida dentro da legalidade. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça em relação aos processos judiciais:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA DECISÃO DO JUIZ CRIMINAL QUE DEFERIU O COMPARTILHAMENTO DA PROVA PRODUZIDA NO INQUÉRITO POLICIAL PARA FIM DE INSTRUÇÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS PENAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA.

1. Hipótese em que o impetrante se insurge contra decisão do juiz criminal que, após homologado o arquivamento do inquérito policial, deferiu o compartilhamento das provas produzidas para fim de instrução de ação cível de improbidade administrativa.

2. "É firme o entendimento jurisprudencial deste Sodalício no sentido da possibilidade de utilização, na seara cível, para fins de apuração de improbidade administrativa, de prova produzida na esfera penal." (AgRg no REsp 1714914/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 27/02/2018, DJe 08/03/2018).

3. O uso da prova emprestada estará sujeito à efetivação do contraditório no foro em que a prova vier a ser utilizada.

Precedentes.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no RMS 61408 / RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 11/05/2020, DJe 13/05/2020)

Importante extrair do julgado acima o trecho abaixo:

(...)

Por sua vez, quanto ao exercício do contraditório pelo sujeito passivo da prova e oportunidade para alegação de eventuais irregularidades, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que aquele que responde pela improbidade administrativa terá ampla possibilidade de impugnar a validade da prova no processo administrativo ou cível a que responderá.

(...)

Desse modo, entendo pela possibilidade de utilização de prova emprestada sem o efetivo contraditório no processo de origem, como por exemplo investigações preliminares, contudo, com a ressalva de que deve haver legalidade na produção da prova, devendo a prova ser recebida no processo administrativo disciplinar com relativa eficácia probatória e ser possibilitado ao servidor processado o exercício do contraditório no processo que recebeu a prova emprestada.

2.5. **NECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO NO PROCESSO DE DESTINO**

Ponto pacífico e presente no Código de Processo Civil e na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é a obrigatoriedade de contraditório no processo de destino.

Deve ser dado ao processado a possibilidade de exercer o contraditório em relação à aquela prova que foi trazida de outro processo administrativo, com o efetivo poder de influência na formação do convencimento da comissão processante e da autoridade julgadora.

2.6. **A NATUREZA DA PROVA NO PROCESSO DE DESTINO**

Para que a prova mantenha a sua natureza originária deve ter passado pelo crivo do contraditório no processo de origem e no processo de destino, conforme já amplamente fundamentado acima.

Contudo, a prova que não teve contraditório na origem, não deve ser descartada. Conforme anteriormente fundamentado, o Superior Tribunal de Justiça^[2] entende ser possível a utilização da referida prova, como prova emprestada.

Registre-se que algumas provas não tem mais a possibilidade de serem repetidas, motivo pelo qual não deve haver de pronto uma impossibilidade de utilização da prova emprestada.

Desse modo, é importante distinguir se na origem probatória houve ou não o contraditório, para que se dê a natureza correta no processo de destino.

Caso haja contraditório na origem, a prova deve manter a sua natureza originária, ou seja, uma prova testemunhal na origem, será considerada uma prova testemunhal no processo de destino.

Contudo, caso não haja contraditório na origem, a prova deve vir ao processo principal com relativa eficácia probatória, não tendo a natureza da prova de origem. Ou seja, um depoimento no processo de origem deverá ser avaliado como prova documental no destino, com eficácia probatória reduzida, principalmente se as provas produzidas sob o contraditório no processo de destino forem contrárias a prova da origem.

Desse modo, ambas as provas devem ser aceitas, mas a natureza da prova dependerá da ocorrência do contraditório na origem, o que deverá ser valorado pela autoridade julgadora.

2.7. **A AUTORIDADE COMPETENTE PARA AUTORIZAR O COMPARTILHAMENTO DAS PROVAS**

No processo judicial é fácil a identificação de quem é a autoridade competente para analisar um pedido de compartilhamento de provas. De modo geral, será sempre o Juiz do processo que é o destinatário das provas produzidas. Ou seja, o destinatário da prova é quem preside o processo. Sendo este o destinatário, somente ele pode autorizar o compartilhamento das provas.

Equitativamente temos que a autoridade competente para autorizar o empréstimo da prova é no processo administrativo disciplinar o destinatário da prova, ou seja, a autoridade instauradora que é a competente para proferir o julgamento do servidor.

Desse modo, deverá ser avaliado no processo administrativo disciplinar quem é o destinatário da prova para que se identifique quem é a autoridade competente para analisar o pedido de empréstimo probatório.

2.8. O SIGILO E O COMPARTILHAMENTO DAS PROVAS

Já é assente o entendimento de que é possível o compartilhamento de provas em processos sigilosos, desde que mantido o sigilo no processo de destino. Há na realidade uma transferência de sigilo e não uma quebra do sigilo. Este é o entendimento que deve ser adotado em relação ao compartilhamento de provas entre processos administrativos disciplinares sigilosos. Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal e mais especificamente do Superior Tribunal de Justiça, no qual destaco o seguinte julgado:

HABEAS CORPUS. TRÂMITE CONCOMITANTE COM RECURSO EM HABEAS CORPUS. CONHECIMENTO DO WRIT. ESTÁGIO PROCESSUAL MAIS AVANÇADO. LIMINAR DEFERIDA. CRIME CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ILICITUDE DA PROVA EMBASADORA DA DENÚNCIA. COMPARTILHAMENTO DOS DADOS BANCÁRIOS OBTIDOS PELA RECEITA FEDERAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Embora tenha chegado ao Superior Tribunal de Justiça o RHC n. 93.868, interposto pelos ora pacientes contra o mesmo acórdão atacado neste habeas corpus, o recurso, meio adequado para impugnar o julgado do Tribunal Regional Federal, estava em estágio processual menos avançado que o writ, o qual foi processado com medida liminar deferida.

2. É imperiosa a necessidade de alinhamento da jurisprudência dos tribunais nacionais a fim de preservar a segurança jurídica, bem como afastar a excessiva litigiosidade na sociedade e a morosidade da Justiça.

3. O entendimento de que é incabível o uso da chamada prova emprestada do procedimento fiscal em processo penal, tendo em vista que a obtenção da prova (a quebra do sigilo bancário) não conta com autorização judicial contraria a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal de que é possível a utilização de dados obtidos pela Secretaria da Receita Federal, em regular procedimento administrativo fiscal, para fins de instrução processual penal.

4. No caso, não há falar em ilicitude das provas que embasam a denúncia contra os pacientes, porquanto, assim como o sigilo é transferido, sem autorização judicial, da instituição financeira ao Fisco e deste à Advocacia-Geral da União, para cobrança do crédito tributário, também o é ao Ministério Público, sempre que, no curso de ação fiscal de que resulte lavratura de auto de infração de exigência de crédito de tributos e contribuições, se constate fato que configure, em tese, crime contra a ordem tributária (Precedentes do STF).

5. Ordem denegada. Liminar cassada.

(HC 422473 / SP, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Sexta Turma, Julgado em 20/03/2018, DJe 27/03/2018)

Desse modo, possível concluir realizando um paralelo com o julgado acima que na situação de um processo disciplinar emprestar prova a outro processo disciplinar, haverá a transferência de sigilo, que deverá ser respeitado no processo receptor das provas.

2.9. UTILIZAÇÃO DE PROVA EMPRESTADA COMO ÚNICO FUNDAMENTO PARA APLICAÇÃO DE SANÇÃO DISCIPLINAR

A prova emprestada não pode ser o único elemento de convicção a fundamentar o convencimento do julgador. A possibilidade de sua utilização não tira a responsabilidade da comissão processante de buscar outras provas que subsidiem a confirmação dos fatos. Em razão da similaridade em relação às garantias de não ser punido sem o devido processo legal, é importante citar o julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, pacificando o entendimento a respeito da utilização de prova emprestada como único elemento de convicção:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO QUALIFICADO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA SESSÃO DE JULGAMENTO. PROVA EMPRESTADA. UTILIZAÇÃO NO PROCESSO PENAL. POSSIBILIDADE. PECULIARIDADES DO CASO.

I - **Não obstante o valor precário da prova emprestada, ela é admissível no processo penal, desde que não constitua o único elemento de convicção a respaldar o convencimento do julgador (Precedentes do c. Pretório Excelso e do STJ).**

II - Na espécie, não há comprovação segura de que a prova encartada aos autos, consistente em depoimentos testemunhais trasladados de outra ação penal, na qual o paciente não era réu, foi, sequer, levada ao conhecimento do Conselho de Sentença, razão pela qual mostra-se temerário o acolhimento da nulidade aventada pela defesa com base, exclusivamente, em suposição acerca de sua efetiva utilização em Plenário.

Ordem denegada.

(HC 94624 / SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, Quinta Turma, Julgado em 26/05/2009, DJe 22/06/2009)

Desse modo, é importante que a prova emprestada seja somente um dos elementos de convicção da comissão processante e do julgador, aliado a outros meios probatório buscados durante o processamento disciplinar.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sugere-se o Enunciado abaixo, sobre o tema **compartilhamento de provas entre processos administrativos**:

É PERMITIDA A UTILIZAÇÃO DE PROVA PRODUZIDA EM OUTRO PROCEDIMENTO OU PROCESSO ADMINISTRATIVO, DESDE QUE SEJA PREVIAMENTE AUTORIZADO PELA AUTORIDADE INSTAURADORA E HAJA A TRANSFERÊNCIA DO SIGILO IMPOSTO POR LEI, NÃO SENDO OBRIGATÓRIAS A IDENTIDADE DE PARTES E DO FATO INVESTIGADO, DEVENDO A COMISSÃO PROCESSANTE OBSERVAR O CONTRADITÓRIO NO PROCESSO DE DESTINO E A AUTORIDADE JULGADORA DAR O VALOR ADEQUADO À PROVA.

MARCELO VINICIO RODRIGUES

Membro da Comissão - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINICIO RODRIGUES - Matr.1709573-5, Membro da Comissão**, em 01/12/2023, às 11:17, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=127921829)
verificador= **127921829** código CRC= **D727FE55**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Anexo do Palácio do Buriti, 12º ao 14º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-900 - DF

Telefone(s):

Sítio - www.cg.df.gov.br