



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00141/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00405.011975/2021-43

INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO. DATA DA CIÊNCIA DOS FATOS. NOVOS ACUSADOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

EMENTA: CONSULTA ORIUNDA DO DPP/CGPRO DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO. TERMO *A QUO* E CURSO DO PRAZO PRESCRICIONAL QUANDO SURGEM NOVOS ACUSADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PAD. UTILIZAÇÃO DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS DO PAD QUE NEM SEMPRE SE APLICAM À AÇÃO JUDICIAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O TERMO *A QUO* DO PRAZO PRESCRICIONAL NO PAD SE REGULA EXCLUSIVAMENTE PELA DATA DE CIÊNCIA DO FATO E NÃO PELO ADVENTO DE NOVOS ACUSADOS. REGRA CLARA DO § 1º DO ART. 142 DA LEI 8.112/90.

1. Na ação judicial de improbidade administrativa utilizam-se o prazo e a forma de contagem da prescrição prevista para os processos administrativos disciplinares apenas se for o caso de aplicação do inciso II do art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

2. Se surgirem novos acusados ao longo do processo administrativo disciplinar pela prática dos mesmos fatos que já vinham sendo apurados no PAD, o curso do prazo prescricional para beneficiar ou prejudicar os novos acusados será o mesmo curso iniciado a partir da ciência dos fatos que originaram a abertura do PAD, pois nos termos do § 1º do art. 142 da Lei 8.112/90 o curso do prazo prescricional se regula pela ciência DOS FATOS e não pela ciência da existência de acusados da prática dos fatos.

3. Se, entretanto, no decorrer de um PAD surgem fatos novos, a prescrição da pretensão punitiva estatal relativa a estes fatos se contará a partir da ciência destes fatos novos; e haverá, com a portaria de inclusão dos novos acusados, a interrupção do curso do prazo prescricional em relação a eles.

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de indagação da COORDENAÇÃO-GERAL DE DEFESA DA PROBIDADE (DPP/CGPRO) veiculada por meio da Nota n. 683/2021/PGU/AGU (Seq. 5), por meio da qual a Procuradoria-Geral da União solicita manifestação da Controladoria-Geral da União acerca do marco inicial e contagem do curso do prazo prescricional para fins do ajuizamento de ação de improbidade administrativa, nas hipóteses em que há a inclusão posterior de novos investigados durante o Processo Administrativo Disciplinar - PAD já em andamento. No caso em questão, uma primeira portaria determinou a instauração do processo administrativo disciplinar para a apuração de fatos cometidos por três investigados, e, após seis meses, foi publicada nova portaria para incluir mais três investigados no mesmo Processo Administrativo Disciplinar - PAD.

2. A NOTA n. 00683/2021/PGU/AGU (Seq. 5) que fez a consulta não esclarece se existem fatos e investigados novos ou apenas investigados novos sobre os mesmos fatos. Da leitura do PARECER n. 00152/2021/PGU/AGU (seq. 2) percebe-se que o fato que deu origem à consulta é único e apenas o conhecimento do envolvimento de outros acusados é que aconteceu em datas diferentes.

"25. Constata-se, ainda, que o processo administrativo disciplinar foi instaurado por meio da Portaria n.º 359, de 25 de outubro de 2013, publicada no Boletim de Serviço n.º 88, de 01 de novembro de 2013, para Victor Felipe de Oliveira, Semy Gama Aride e Leandro da Silva Vieira.

26. Posteriormente, por meio da Portaria nº 136, de 06/05/2014, a autoridade instauradora determinou a inclusão no polo passivo do processo de Alexandre Amorim Vieira, Moisés Pereira Nunes e José Magalhães. Registre-se que a data de publicação da referida portaria no BO não está legível."

3. Assim, na prática, PGU quer saber se, no Processo Administrativo Disciplinar - PAD, os prazos, interrupções e termos *a quo* da prescrição se contam da ciência do fato ou da ciência do envolvimento das pessoas no ilícito. A origem da consulta vem da possibilidade de eventual aplicação destes prazos prescricionais do PAD para a contagem da prescrição na ação judicial de improbidade administrativa

4. Registro, desde já, que a NOTA TÉCNICA Nº 1208/2021/CGUNE/CRG da Corregedoria-Geral da União - CRG, **acostada no Seq. 11**, informa que aquela CRG não encontrou nenhum caso prático que trouxesse hipótese semelhante à da presente consulta.

2. ANÁLISE

5. Não tenho dúvida nenhuma de que a prescrição corre para a Administração pública da ciência dos fatos e não do envolvimento das pessoas X, Y ou Z. A administração tem obrigação de apurar "o fato" e descobrir ao longo do processo quem é o responsável pela prática deste fato. Assim, **a prescrição se marca pela ciência do fato e não do autor do fato.** Senão vejamos o texto da Lei 8.112/90.

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o FATO se tornou conhecido.

6. **Ou seja, a prescrição, no Processo Administrativo Disciplinar - PAD, se conta da ciência DO FATO, e não da prática deste fato por determinada pessoa.** O que prescreve é a pretensão punitiva estatal de apurar o fato e punir seu autor e não a pretensão punitiva de punir um autor desvinculado da prática do fato. A não ser assim, todo e qualquer ilícito somente teria seu termo *a quo* de prescrição contado no dia que se descobrisse quem é o autor e sabemos que não é assim.

7. A confusão pode ter sido causada porque a indagação, na verdade, é relativa à prescrição para a ação judicial de improbidade e não para o Processo Administrativo Disciplinar.

8. Ora a ação judicial de improbidade administrativa tem marcos prescricionais assentados pelo art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92):

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

9. Vê-se que na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) há um tratamento diferente para as ações judiciais de improbidade que não necessariamente combina com o tratamento que a Lei 8.112/90 dá para os processos administrativos disciplinares.

10. No inciso I do art. 23 percebe-se que a prescrição da ação judicial de improbidade administrativa se regula pela data que o réu deixa o cargo em comissão ou função de confiança e somente se ele não ocupar estes cargos é que ela se regula pelo inciso II que remete às regras prescricionais do Processo Administrativo Disciplinar que se regulam, na esfera federal, pela Lei 8.112/90, notadamente no transcrito art. 142.

11. Por isso que a **NOTA n. 00007/2021/COREPRO2R/PRU2R/PGU/AGU** (seq. 6), *data venia*, **está equivocada** ao trazer para a hipótese do PAD, acórdão do STJ que tratou de hipótese de ação de improbidade judicial na qual se considerou que deveria incidir o inciso I do art. 23 da LIA e não o inciso II, talvez porque o réu tivesse um cargo em comissão ou função de confiança. O fato é que tal acórdão não se aplica à hipótese da presente consulta.

12. Há que separar-se, portanto, as hipóteses de cálculo de prescrição para a ação judicial de improbidade administrativa (nas hipóteses dos incisos I e III do art. 23 da LIA) da prescrição calculada para os processos administrativos disciplinares (ou para as ações de improbidade nas hipóteses do inciso II do art. 23 da LIA).

13. Se o que se quer saber é como se calcula o prazo prescricional do processo administrativo disciplinar (ainda que seja para efeitos de aplicação do inciso II do art. 23 da LIA nas ações de improbidade), **não tenho dúvidas de que o prazo prescricional se regula exclusivamente pelo fato e não pela pessoa acusada na processo, nos termos expressos no § 1º do art. 142 da Lei 8.112/90.**

14. Assim, **se no curso de um PAD surgem fatos novos, a prescrição se contará a partir da ciência destes fatos novos. Mas desde já explique-se que seria uma péssima ideia que a Comissão de PAD apurasse estes fatos novos no mesmo processo, pois isso tumultuaria o processo original.**

15. Mas se por algum motivo se entender que vale a pena continuar a apuração destes fatos novos nos autos já abertos para apurar os outros fatos (às vezes porque os acusados são os mesmos ou os fatos são conexos), então a contagem do prazo prescricional será iniciada da ciência dos fatos novos e haverá interrupção do curso do prazo prescricional, apenas para os novos acusados, com a portaria de inclusão dos novos acusados (portaria esta que a Comissão de PAD deverá esclarecer em ata que ela foi instaurada para apurar fatos novos). Reitere-se, contudo, se não há fatos novos, não há novo termo *a quo* nem há interrupção da prescrição.

16. Se, entretanto, a hipótese for de surgimento de novos acusados ao longo do processo pela prática dos mesmos fatos que já vinham sendo apurados no PAD em relação a outros acusados, o prazo prescricional para beneficiar ou prejudicar os novos acusados será o mesmo prazo dos primeiros acusados (que regula-se pela ciência dos fatos que originaram a abertura do PAD), pois nos termos do § 1º do art. 142 da Lei 8.112/90 o curso do prazo prescricional se regula pela ciência DOS FATOS e não pela ciência da existência de acusados da prática de ilícitos.

17. Anote-se que a Corregedoria-Geral da União tem evitado hoje de abrir processos para mais de um acusado e/ou para fatos muito diversos, justamente para facilitar a condução do PAD. Ou seja a consulta que se põe talvez nem venha a surgir nos processos disciplinares no futuro.

18. Em conclusão, concordo com a **NOTA n. 00736/2021/PGU/AGU** (seq. 9), do sempre atento Rafael Romanof que assim escreve:

Caso a ampliação do objeto do procedimento administrativo decorra de nova circunstância do mesmo fato ou tenha surgido um elemento probatório novo que tenha permite apurar indícios de participação de outro agente, entende-se que o marco inicial deve ser considerado o data em que a autoridade teve ciência do fato inicial.

Por outro lado, caso a ampliação do objeto decorra de um fato novo, o marco inicial deve ser a ciência dada pela comissão à autoridade instauradora.

19. No mesmo sentido navegou a alentada NOTA TÉCNICA Nº 1208/2021/CGUNE/CRG da Corregedoria-Geral da União, **acostada no Seq. 11, cuja leitura sugiro vivamente**, para dirimir quaisquer dúvidas. Vale transcrever os seguintes pontos da referida Nota Técnica:

4.6. Dessa maneira, o conhecimento de um ou mais fatos ilícitos pela Administração, mais especificamente, pela autoridade competente para a instauração, impõe-se como condição objetiva de início da contagem prescricional (art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90), independentemente do número de autores conhecidos ou desconhecidos, ou seja, é ele o marco inicial de contagem do referido prazo (dies a quo) para quaisquer dos agentes envolvidos, sejam eles notificados inicialmente na portaria inaugural de um PAD ou mesmo inseridos no polo passivo em momento posterior.

4.7. O mesmo ocorre em relação à ação de improbidade (obviamente, em relação aos demandados que estiverem sujeitos ao enquadramento em uma mesma legislação de regência, como é o caso da Lei nº 8.112/90), onde a ciência do fato que deve condicionar o começo da contagem prescricional. Nesse sentido, Aldo Campos, em seu artigo acerca dos termos iniciais da prescrição na ação de improbidade, assim se expressa:

O termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade é contado da ciência inequívoca, pelo titular da referida demanda, da ocorrência do ato ímprobo, sendo desinfluyente o fato de o ato de improbidade ser de notório conhecimento de outras pessoas que não aquelas que detém a legitimidade ativa para a causa (STJ ED-REsp 999.324). O direito de ajuizá-la é regulado pelo princípio da actio nata, segundo o qual o prazo prescricional só começa a correr a partir do momento que o ato ímprobo é conhecido por aquele que detém o poder-dever de determinar a apuração integral dos fatos. A noção é fluida, podendo nascer, entre outros, com as conclusões do inquérito policial (TRF3 AI 345.278), com a data da publicação jornalística noticiando a prática de ato ímprobo (STJ ED-REsp 999324) ou com o término em definitivo da apuração, no âmbito administrativo, do objeto da ação de improbidade (STJ REsp 963.697). [...]

Se o ato ímprobo for imputado a agente público que exerça cargo efetivo ou emprego público (artigo 23, inciso II), o prazo prescricional para a propositura da ação destinada a levar a efeitos as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa é o que os respectivos estatutos estabelecem para as faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público. O artigo 142 da Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê, como regra geral, que a ação disciplinar prescreverá em 5 anos quanto às infrações puníveis com demissão, contados da data em que o fato torne-se conhecido, não pendendo causa interruptiva ou suspensiva. Se a infração também for capitulada como crime, aplica-se o prazo de prescrição previsto na lei penal (artigo 142, parágrafo 2º).

(...)

4.11. No plano disciplinar, no que importa à interrupção do prazo prescricional pela instauração do processo de natureza acusatória por meio de portaria (cuja publicação instaura de fato o procedimento), cuida observar que, em vista de caso no qual o fato sob apuração seja o mesmo, considerar nova interrupção do fluxo de contagem do prazo prescricional, a partir da publicação de uma nova portaria, pode acarretar uma situação de

tratamento não isonômico entre os acusados. Na verdade, a inclusão de novos envolvidos ocorre a partir de um ato de aditamento da portaria inicial (proporcionando o mesmo espaço à ampla defesa e ao contraditório em relação àqueles inicialmente notificados), ou seja, ainda que para o ato de inclusão seja produzido um documento administrativo sob a denominação de portaria, o efeito de interrupção de contagem do prazo de prescrição não vem a ocorrer novamente, uma vez que já iniciado com a publicação da portaria inicial de instauração.

4.12. Sem embargo, considerar a inclusão de outros investigados, já no curso do processo, como nova hipótese de interrupção da contagem do prazo de prescrição implicaria, como anteriormente levantado, no surgimento de situações desiguais entre os envolvidos. Primeiro, porque, caso a publicação de uma nova portaria fosse considerada como fator de interrupção, seria possível a consumação da prescrição somente em relação a estes investigados até momento da efetiva publicação oficial do documento, enquanto que, para aqueles envolvidos desde a publicação da portaria de instauração do processo, a interrupção do prazo de contagem, já ocorrida ao início do processo, impediria esta forma de “benefício”. Segundo, pelo fato de que, na mesma situação indicada, na hipótese de não se atingir o termo final de prescrição, aqueles incluídos de forma retardatária sofreriam o peso de um prazo prescricional mais prolongado em razão do efeito de uma posterior interrupção, a partir da publicação de nova portaria (com a renovação de prazo do zero), sendo que, para os envolvidos que figurassem no pólo passivo ao início do processo, esta contagem já estaria em curso.

4.13. Há de se levar em conta ainda que, de acordo com o art. 142, § 3º, da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, tão somente a “abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente”. Por este motivo, no caso de prorrogações ou designação de novas comissões, a Administração não mais é beneficiada com nova contagem do prazo, uma vez que a interrupção somente se dá uma única vez.

4.14. Noutro giro, cuida fazer um adendo especial quanto às situações que trazem fatos novos à apuração e o seu efeito em relação ao termo inicial de contagem do prazo prescricional.

4.15. Pretende-se, com isso, demonstrar que, tanto no caso do processo disciplinar, quanto na ação de improbidade – por reflexo legal –, os argumentos que fundamentam a presente manifestação estão fixados exatamente na ciência do fato pela autoridade competente, tornando possível a interrupção em relação a cada fato conhecido.

4.16. Nesse passo, admite-se ser possível que, já no curso de uma processo disciplinar, em situações de inclusão posterior de autores até então desconhecidos, ocorra a interrupção da contagem do prazo prescricional a partir do conhecimento de novos fatos ilícitos, conexos ou não com o fato principal, ressalvando, todavia, a impossibilidade de ocorrência desta hipótese quando relacionada a um ou mais fatos já objeto de apuração desde a inauguração do processo.

4.17. Assim, quando da inclusão no polo passivo de um PAD de agentes públicos que não figuravam no processo em razão de fatos novos, torna-se possível a ocorrência de uma contagem prescricional à parte, que não pode ser considerada como nova interrupção, mas sim, como interrupção originária em relação a um novo fato conhecido, cuidando de manter nestes casos a eficiência processual e a garantia do direito de defesa.

3. CONCLUSÃO

20. De todo o exposto, concluímos, e em resposta à Nota n. 683/2021/PGU/AGU (Seq. 5), que:

21. Na ação judicial de improbidade administrativa utilizam-se o prazo e a forma de contagem da prescrição prevista para os processos administrativos disciplinares, apenas se for o caso de aplicação do inciso II do art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

22. Se surgirem novos acusados ao longo do processo administrativo disciplinar pela prática dos mesmos fatos que já vinham sendo apurados no PAD, o curso do prazo prescricional para beneficiar ou prejudicar os novos acusados será o mesmo curso iniciado a partir da ciência dos fatos que originaram a abertura do PAD, pois nos termos do § 1º do art. 142 da Lei 8.112/90 o curso do prazo prescricional se regula pela ciência DOS FATOS e não pela ciência da existência de acusados da prática dos fatos.

23. Se, entretanto, no decorrer de um PAD surgem fatos novos, a prescrição da pretensão punitiva estatal relativa a estes fatos se contará a partir da ciência destes fatos novos; e haverá, com a portaria de inclusão dos novos acusados, a interrupção do curso do prazo prescricional em relação a eles.

24. À consideração superior com sugestão de remessa à PGU.

Brasília, 18 de maio de 2021.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405011975202143 e da chave de acesso fe695af6

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 637421657 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 18-05-2021 13:46. Número de Série: 17223246. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00326/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00405.011975/2021-43

INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS

ASSUNTOS: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO** o **PARECER n. 141/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, para:

2.1 Trâmite via SAPIENS ao DPP/CGPRO;

2.2 Trâmite via SEI à CRG, para conhecimento;

2.3 Inclusão na Base de Conhecimento da CGU.

Brasília, 18 de maio de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405011975202143 e da chave de acesso fe695af6

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 637911662 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 18-05-2021 17:45. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
