



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. 00363/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104281/2021-11**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: 1. Direito administrativo sancionador de pessoas jurídicas. 2. Esclarecimento acerca do termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações de natureza permanente ou continuada constante na segunda parte do art. 25 da Lei nº 12.846/2013. 3. Exceção aparente da segunda parte do art. 25 da LAC. 4. Pelo entendimento de que, nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data do efetivo término da ação infracional. 5. Em contrapartida, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo *a quo* deve se dar a partir da data da referida ciência.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta a esta Consultoria Jurídica elaborada com vistas de obter manifestação sobre a interpretação relativa à segunda parte do art. 25 da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção – LAC, de modo a esclarecer dúvida acerca do termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações de natureza permanente e continuada.

2. A Diretoria de Responsabilização de Entes Privados - DIREP (SEI nº 1949123), por competência, solicitou à Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE um estudo da matéria para emissão de entendimento uniformizado sobre o assunto. A referida solicitação veio acompanhada de demanda externa, subscrita por advogada, como causa motivadora do pedido (SEI nº 1955495).

3. A CGUNE emitiu a Nota Técnica nº 2350/2021/CGUNE/CRG aprovada pelo Despacho CGUNE (SEI nº 2101785), que procedeu à interpretação do art. 25 da Lei nº 12.846, de 2013, com vistas a uniformizar o entendimento acerca do termo inicial do prazo prescricional, concluindo que este ocorrerá: (i) conforme a regra geral, ou seja, a data da ciência pela Administração, nos casos em que a infração seja instantânea e nos casos em que a prática infracional permanente ou continuada já houver cessado em momento anterior ao da referida ciência; e (ii) na data do efetivo término da ação infracional, nos casos em que a ciência pela Administração ocorrer em momento anterior à cessação.

4. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI nº 2109549) para manifestação acerca do tema em questão.

5. É o relatório.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

**DA INTERPRETAÇÃO QUE MELHOR EVITE PERPLEXIDADES E TRATAMENTO DIFERENCIADO ENTRE SITUAÇÕES IDÊNTICAS. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 25 DA LEI Nº 12.846/2013. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO DAS INFRAÇÕES PERMANENTES E CONTINUADAS COMO DATA DA CESSAÇÃO, APENAS NOS CASOS EM QUE A CIÊNCIA OCORREU ANTES DA CESSAÇÃO DA INFRAÇÃO. QUANDO A CIÊNCIA DA INFRAÇÃO TIVER OCORRIDO APÓS A CESSAÇÃO, PREVALECE A DATA DA CIÊNCIA.**

6. A título de contextualização do assunto em discussão, cumpre pontuar que o instituto da prescrição, diferentemente da decadência, compreende-se como sendo a perda de pretensão da reparação do direito por inércia do titular no prazo legal. Nesse panorama, nas palavras de Eduardo Cambi e Fábio Guaragni (*In: Lei anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013. - 1. ed. - São Paulo: Almedina, 2014, p. 257*):

A prescrição conduzirá a que a inércia e o transcurso do período temporal estabelecido em lei impeçam que a parte interessada faça exercer seu direito quando bem entender e a qualquer tempo, funcionando o instituto da prescrição, desse modo, como garantidor da estabilidade das relações jurídico-sociais.

7. Nesse contexto, o dispositivo que interessa, em primeiro lugar, para a presente análise é a regra constitucional do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, o qual estabelece o seguinte: "*a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*".

8. Sendo assim, excetuando-se as ações que busquem exclusivamente o ressarcimento do prejuízo sofrido pelo erário (que são imprescritíveis), as demais estão sujeitas ao estabelecimento de marcos prescricionais pelo legislador.

9. É importante ressaltar, ainda a título introdutório, que o marco inicial da contagem dos prazos prescricionais, em muitos casos, a fim de se evitar perplexidades, é definido pelo intérprete, em casos em que a lei não deixa claro marco inicial ou mesmo quando a letra expressa na lei causa situações em que sua aplicação causará iniquidades ou perplexidade.

10. Como exemplo, temos os casos de infrações disciplinares que também são consideradas como crime. Nesses casos, da leitura literal da lei, há a possibilidade de concluir que o marco inicial da contagem do prazo prescricional para a infração disciplinar também prevista como crime seria a prática do fato, tendo em vista que nesse sentido dispõe a regra da prescrição criminal. Ocorre que tal entendimento pode causar situações de iniquidade e perplexidade, pois há a possibilidade de uma infração administrativa pura e simples prescrever depois de uma infração também considerada crime, tendo em vista que a prescrição da infração disciplinar pura conta-se da ciência da autoridade competente para a instauração do processo. Daí, cabe ao intérprete saber aplicar a lei de modo a evitar a perplexidade ou o absurdo.

11. Nesse sentido, a lição de Elody Nassar, citando José Cretella Júnior:

"E ensina José Cretella Júnior, destacando que: "Em síntese, dois atos ocorridos na esfera administrativa, ambos paralelos, um configurando crime, outro *não-crime*, podem levar - e levam - ao seguinte resultado: um servidor, autor de crime, não pode ser demitido, porque correu a prescrição "a partir do fato", ao passo que um servidor, autor de mero ilícito administrativo, pode ser demitido a qualquer tempo, porque o início da fluência do prazo prescricional é "a partir da ciência do fato" pela autoridade, além do que a abertura do processo administrativo interrompe a prescrição.

Pelo que a interpretação extensiva, admitida pelo autor acima apontado, impõe o agrupamento, na mesma classe, de toda e qualquer falta administrativa, falta crime ou falta não-crime, para efeitos de contagem de prescrição, quando a tais infrações a pena cominada é a de demissão, contagem feita a partir da consumação do evento e não o *die scientiae*" (em Prescrição na administração pública. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009)

12. Dessa forma, segundo a autora, deve haver uma unificação em relação à interpretação da norma, no que diz respeito ao início do prazo prescricional, a fim de evitar a aplicação injusta ou sem uniformidade.

13. Diante dessas considerações iniciais, a atenção desta manifestação jurídica volta-se à análise do artigo 25, da Lei nº 12.486/2013, o qual fixa os marcos iniciais da prescrição no plano da responsabilização administrativa de entidades privadas:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

14. A Corregedoria-Geral da União, por meio da Nota Técnica nº 2350/2021/CGUNE/CRG (Sei nº 2096797) apresentou sua interpretação do artigo 25 da LAC, buscando responder às seguintes questões:

4.8. De uma forma geral, a presente Nota Técnica busca trazer a melhor solução interpretativa para responder basicamente às seguintes dúvidas:

- O termo inicial da prescrição seria exclusivamente a ciência da infração?
- No caso de infrações continuadas e permanentes, o conhecimento antecipado à cessação de cada uma delas seria o termo inicial de contagem do prazo de prescrição?
- A segunda parte do artigo 25 da LAC teria tão somente a função de especificar, de forma expressa, a delimitação das infrações que se dilatam no tempo por convenção jurídica (continuadas) ou por extensão de sua consumação no tempo (permanentes)?
- Qual o marco inicial para as situações em que tenha ocorrido o conhecimento da infração, contudo sem a ciência do seu caráter de continuidade ou permanência?

15. A Corregedoria-Geral da União adotou um raciocínio semelhante ao acima apresentado pela doutrina, baseado em uma interpretação extensiva, que é focado justamente na exceção contida no caput do artigo 25 da Lei Anticorrupção. Com efeito, seria levar em consideração, no caso das infrações continuadas ou permanentes no tempo, a interpretação no sentido de que a ciência da infração durante o próprio curso progressivo e contínuo da ação seria o mote autorizador para aplicação da parte final do artigo 25. **Ou seja, a parte final do artigo 25 somente teria aplicabilidade quando a ciência da infração fosse anterior à cessação do ato.** Segundo a Corregedoria-Geral da União, "*a ciência da infração durante o próprio curso progressivo e contínuo da ação infracional vem a exigir que o termo*

*inicial da contagem da prescrição seja fixado na data de cessação do ilícito".*

16. Nessa senda, tal como recorrido pela Corregedoria, deve-se entender que há, no artigo 25 da LAC, uma exceção aparente, ou seja, o deslocamento do termo *a quo* da data da ciência para a cessação, no caso de infração permanente ou continuada, seria uma exceção aparente, tendo em vista que a cessação apenas serve como marco para o termo *a quo* nos casos em que a ciência da infração der-se durante a permanência ou continuidade da infração. **Assim, nos casos em que a infração continuada ou permanente cessar e não houver ciência ainda por parte da autoridade competente para a instauração, a cessação não serve como termo inicial, pois a parte final do artigo 25 é uma exceção apenas aparente.**

17. Pode-se interpretar, portanto, que a intenção do legislador quando apresentou a exceção no artigo 25 seria evitar perplexidades, na medida em que evitaria que infrações cometidas de forma mais grave como as infrações permanentes e continuadas tivessem contagem de prazo mais benéfica do que as infrações sem continuidade. Ou seja, a previsão do artigo (a exceção) serve para dar tratamento mais gravoso à infrações praticadas com continuidade ou permanência, em relação às infrações instantâneas.

18. Por isso, nos casos em que não tenha ocorrido a ciência da infração, mas tenha havido a cessação, não se pode considerar como iniciada a contagem da prescrição, pois o prazo de prescrição iniciaria antes mesmo da ciência por parte da autoridade competente para instauração do feito, o que prejudicaria seu o campo de atuação. Com efeito, a prescrição é uma espécie de sanção aplicada pela lei ao titular de uma pretensão, que é relapso durante um período de tempo. Ora, se não houve ciência da infração, mesmo tendo havido a cessação, não se pode acusar o Estado de ser relapso, razão pela qual entender como iniciado o curso do prazo prescricional sem a ciência seria uma interpretação equivocada.

19. Com efeito, caso se considere a cessação como marco inicial nas infrações continuadas e permanentes, mesmo não tendo ainda havido ciência dos fatos pela Administração, seria admissível considerar que a pretensão de reprimenda do Estado a uma ação praticada nas sombras durante um tempo e cessada, mas tendo permanecido nas sombras durante o prazo prescricional, estaria prescrita. Nesse caso, o Estado não teve ciência da infração, mesmo assim foi sancionado por uma inércia inexistente. Inexistente, pois o Estado não tinha como agir.

20. O outro lado da moeda também é verdadeiro. No casos em que a ciência ocorrer antes da cessação da infração permanente ou continuada, a prescrição ainda não pode se iniciar, pois a infração ainda está sendo praticada. Impossível, portanto, um prazo de ação se iniciar contra o Estado antes mesmo do término da conduta, pois ela está se protraindo no tempo.

21. Ademais, tal interpretação levaria à possibilidade de uma infração permanente ter contagem mais benéfica do que uma sem permanência, por exemplo, nos casos em que a ciência dos fatos ocorrer após a cessação da permanência. Vejamos, portanto, trecho da Nota Técnica nº 2350/2021/CGUNE/CRG em que apresenta os fundamentos jurídicos para o entendimento acima exposto:

4.18. Seguindo na análise, vale especificar, de maneira mais detalhada, que as infrações expostas na segunda parte do art. 25 não diferem em essência daquelas mencionadas na primeira parte do dispositivo. Veja-se que todas elas estão submetidas ao mesmo prazo prescricional de cinco anos, diferenciando-se, contudo, em relação à sua extensão e limites no tempo, em razão de fatores com permanência e continuidade, que se encerram com a efetiva cessão do ilícito.

4.19. Portanto, cabe explicitar que a cessação da infração é reconhecida como o limite final dos ilícitos administrativos não instantâneos, a demarcar a constituição da infração de **forma una**, permitindo, dessa forma, a aplicação de parâmetros processuais, a exemplo da prescrição.

4.20. Destarte, não é prudente considerar a cessação como termo inicial de contagem da prescrição das infrações permanentes e continuadas, especialmente, sob outro aspecto, por uma questão de isonomia de tratamento em relação às infrações instantâneas. Ademais, a delonga de uma atividade ilícita no tempo se apresenta como potencialmente mais gravosa à Administração do que um ato isolado, carecendo de lógica, portanto, a intenção voltada a uma interpretação a qual se atribua a ciência da infração como marco inicial, no caso das infrações instantâneas e, de forma diversa, noutra situação, haja a fixação do termo inicial com a cessação do ato ou dos atos infracionais, trazendo, com isso, um benefício ao infrator.

4.21. Neste plano de exame, não é demais repisar novamente que todas as infrações contidas no artigo 25 não se diferem na sua essência, ocorrendo que a distinção entre elas é verificada apenas quanto ao aspecto de serem instantâneas ou se protraírem no tempo até a sua cessação. Dessa maneira, uma infração administrativa pode se consumir em um mesmo dia, cessando assim o ato infracional, e outras podem ter maior duração, cessando após dias, meses e ou mesmo anos.

4.22. Dito isso, em apoio à análise, vale a proposição de mais uma pergunta: Qual seria o motivo da infração administrativa continuada ou permanente fugir à regra da ciência da ilicitude?

4.23. Entende-se que nenhum, sendo esta a razão para uma apropriada interpretação da norma, de modo que os direitos ao reconhecimento da prescrição sejam iguais dentro

de parâmetros racionais e razoáveis, sem a ocorrência de "benesses prescricionais" causadas por uma equivocada leitura do texto legal.

4.24. Neste ponto, segue à verificação quanto à necessidade de nova interpretação para o dispositivo legal sob exame.

4.25. Conforme preleciona Humberto Eco, "entre a intenção do autor e a intenção do intérprete que simplesmente desbasta o texto até chegar a uma forma que sirva a seu propósito existe uma terceira possibilidade. **Existe a intenção do texto**" (Grifei)

4.26. Nas palavras de Miguel Reale:

*"Interpretar uma lei importa, previamente, em **compreendê-la na plenitude de seus fins sociais, a fim de poder-se, desse modo, determinar o sentido de cada um de seus dispositivos. Somente assim ela é aplicável a todos os casos que correspondam àqueles objetivos**"*. (Grifei)

4.27. E continua o renomado jurista, citando os ensinamentos de Emílio Betti:

*"Mais do que qualquer outro autor, Emílio Betti soube dar realce ao papel da interpretação jurídica, distinguindo-a cuidadosamente de outras formas de interpretação, como a histórica, a literária ou a musical. O Intérprete do Direito, consoante demonstrações convincentes daquele mestre, não fica preso ao texto, como o historiador aos fatos passados, e tem mesmo mais liberdade do que o pianista diante da partitura. Se o executor de Beethoven pode dar-lhe uma interpretação própria, através dos valores de sua subjetividade, a música não pode deixar de ser a de Beethoven. No Direito, ao contrário, o intérprete pode avançar mais, dando à lei uma significação imprevista, completamente diversa da esperada ou querida pelo legislador, em virtude de sua correlação com outros dispositivos, ou então pela sua compreensão à luz de novas valorações emergentes no processo histórico"*.

4.28. Como se vê, essas premissas servem de norte para a interpretação da LAC e seus respectivos dispositivos, apontando para a substância da lei, para o seu significado puro em razão de sua finalidade, enfim, para trazer à realidade o seu verdadeiro espírito, qual seja: coibir os atos de corrupção.

4.29. No caso em tela, sob o guião do interesse público e da intenção da LAC, de forma consentânea com os princípios constitucionais e de direito, verifica-se a necessidade premente do exercício de uma interpretação finalística do dispositivo legal destacado (art. 25), de forma a compreender a sua extensão e aplicação sem relevar a vontade imanente do legislador.

4.30. A interpretação a ser efetivada amolda-se a uma análise mais acurada do dispositivo *sub examine* por meio da hermenêutica jurídica, buscando com isso a coesão do sistema normativo e a manutenção da supremacia do interesse público. Não se trata de uma interpretação extensiva ou estrita da lei, que se referem mais a uma aplicação do direito, mas sim, de uma interpretação dentro de um significado possível, que a lei já possui, sem restringir ou alargar seu conceito.

4.31. Muitas das vezes a interpretação deve ultrapassar a literalidade do texto legal, trazendo consigo todo o contexto atrelado à situação posta a exame, com a consideração de todos os fatos e situações correlacionadas de forma direta ou indireta com o tema. Dessa maneira, antes da norma em si, devemos analisar o fato motivador da ação legislativa e o valor nela expresso, para assim então chegarmos ao sentido da lei, que será objeto de interpretação por meio da necessária atividade hermenêutica e, por fim, pela aplicação da hipótese jurídica, uma vez admitida a sua convenção interpretativa.

4.32. Oportuno assinalar que a noção de finitude da infração é o ponto nodal de partida para a presente análise.

22. Como acréscimo às considerações delineadas pela Corregedoria-Geral da União, vejamos alguns trechos retirados da doutrina específica relacionada ao tema que caminham no sentido da interpretação exposta acima:

Por uma questão de coerência, para a contagem da prescrição, o marco temporal da *cessação da infração* somente se aplica a fatos de cuja execução (permanente ou continuada) se tomou ciência, mas por qualquer razão, não cessaram. (...) Nesse caso, é razoável se entender que o marco a ser considerado é o da data da cessação da conduta infratora, e não o da (anterior) ciência da administração. Entender diversamente é dispensar um tratamento menos rigoroso a infrações potencialmente mais graves (por serem permanentes ou reiteradas no tempo), premiando, com a fluência do prazo prescricional, aqueles que continuaram a perpetrar infrações mesmo depois do administrador deles tomar ciência.

(CALABRICH, Bruno. **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance**. Ed. Juspodivm, 2017, p. 688)

Alguma perplexidade certamente também haverá de ser observada para os casos de infração continuada ou permanente, para os quais a legislação estabelece que o marco inicial para a contagem prescricional é o do dia em que a infração cessar.

A regra em testilha, por óbvio, há de ser interpretada de forma harmônica com a primeira parte do dispositivo. Assim é que, tendo a Administração ciência da infração e esteja a apurá-la, porém a pessoa jurídica continue a praticar ilícitos corruptivos durante as apurações, o prazo prescricional somente terá início quando da cessação das infrações.

De outra senda, na hipótese de a Administração ter sido vítima de atos ou infrações continuadas que ainda não chegaram ao seu conhecimento, por óbvio que o marco inicial

não poderá ser o da prática da última infração, pois assim estar-se-ia a beneficiar o infrator contumaz em nítida contradição com a teleologia legal. Em casos tais, por óbvio, o marco inicial da contagem prescricional somente poderá ser o da ciência da Administração.

Em suma, a regra que prevê o início da contagem do prazo prescricional para casos de infrações permanentes ou continuadas quando da cessação destas somente terá incidência para casos em que a Administração já tenha tido ciência do ilícito e continue a ser lesada pelas práticas corruptivas. Em casos diversos, ainda que se trate de infrações continuadas ou permanentes, o termo inicial de contagem do prazo prescricional deverá seguir a regra geral, qual seja, o da ciência formal da prática do ilícito.

(CASTRO, Leonardo Bellini de. **Lei Anticorrupção**. Edição do Kindle. Editora JH Mizuno, 2019).

23. Portanto, nas situações em que a ciência da infração ocorrer após a cessação da continuidade ou da permanência, é mais coerente interpretar o termo inicial de contagem de prazo de prescrição de acordo com a regra geral do art. 25 da Lei Anticorrupção, qual seja, a data da ciência.

24. Nesse sentido, por óbvio que, no caso de a ciência ocorrer antes do término do delito continuado ou permanente, o prazo deve se iniciar apenas com a cessação da infração para afastar um ônus injustificado ao órgão apurador. Do contrário, a autoridade instauradora estaria sendo considerada inerte em relação à apuração de fatos que ainda não foram inteiramente consumados/conhecidos. Já no caso de a ciência da Administração ocorrer depois do término da infração continuada ou permanente, o termo *a quo* da prescrição deve se dar, efetivamente, a partir desta ciência. Caso contrário, estar-se-ia favorecendo e incentivando a prática de ilícitos continuados, bem como impondo um ônus injustificado para a autoridade instauradora/Comissão ao adiantar o prazo prescricional em relação a esses ilícitos – os quais, a propósito, demandam mais tempo de análise que os delitos instantâneos.

### III. CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, opina-se que, nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data da efetiva cessação da ação infracional, ao passo que, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo *a quo* deve se dar a partir da data da referida ciência.

À consideração do senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, 27 de abril de 2022.

ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104281202111 e da chave de acesso feb8d2d6

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 763478128 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA. Data e Hora: 27-04-2022 15:09. Número de Série: 1748014. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

**DESPACHO n. 00202/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104281/2021-11**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Aprovo, por seus fundamentos jurídicos, o **PARECER n. 00363/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que, analisando consulta da Corregedoria-Geral da União sobre a correta interpretação do art. 25 da Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção - LAC, de modo a esclarecer dúvida acerca do termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações de natureza permanente e continuada.

2. Este é o teor do art. 25 da LAC

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

3. O Parecer ora aprovado, **corretamente**, assentou o entendimento de que "**nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data da efetiva cessação da ação infracional, ao passo que, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo a quo deve se dar a partir da data da referida ciência**".

4. Com efeito, esta é a interpretação mais consentânea com o princípio da integridade do ordenamento jurídico e está baseada na melhor hermenêutica sistemática do Direito. Uma interpretação literal do texto normativo levaria a resultados esdrúxulos que tornaria norma da prescrição da prática do ilícito único mais gravosa do que a da prática do ilícito continuado ou permanente.

5. Assim, respondemos às indagações da CRG:

- O termo inicial da prescrição seria exclusivamente a ciência da infração? NÃO
- No caso de infrações continuadas e permanentes, o conhecimento antecipado à cessação de cada uma delas seria o termo inicial de contagem do prazo de prescrição? NÃO
- A segunda parte do artigo 25 da LAC teria tão somente a função de especificar, de forma expressa, a delimitação das infrações que se dilatam no tempo por convenção jurídica (continuadas) ou por extensão de sua consumação no tempo (permanentes)? SIM
- Qual o marco inicial para as situações em que tenha ocorrido o conhecimento da infração, contudo sem a ciência do seu caráter de continuidade ou permanência? A DATA DA EFETIVA CESSAÇÃO DA AÇÃO INFRACIONAL.

6. Repetindo, concluímos, com o parecerista, que: **nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data da efetiva cessação da ação infracional, ao passo que, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo a quo deve se dar a partir da data da referida ciência**.

7. À Consideração Superior com sugestão de remessa dos autos à Corregedoria-Geral da União para ciência e adoção deste entendimento nos casos práticos.

Brasília, 28 de abril de 2022.

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

mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104281202111 e da chave de acesso feb8d2d6

---

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 874318370 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 28-04-2022 14:50. Número de Série: 70940656698289640840343705708. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

**DESPACHO n. 00204/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104281/2021-11**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO n. 202/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 363/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. COMPLEMENTO as manifestações aprovadas com a observação de que - conquanto as interpretações sistemática e consequencial aplicadas estejam perfeitamente corretas - é possível interpretar o art. 25 literalmente, gramaticalmente, e chegar às mesmas conclusões.

3. A conjunção "ou" tem o seu sentido mais comum em exprimir alternatividade entre termos **coordenados**. Alternatividade esta que pode ser exclusiva ("*Pedro ou João será eleito presidente*" - apenas ou um, ou outro), mas também inclusiva ("*posso beber café ou suco*" - qualquer um dos dois, inclusive ambos). Esta última, aliás, corresponde ao conectivo de disjunção da lógica, em que a inclusividade é a regra.

4. Todavia, a gramática registra também um valor semântico particular de explicação para a conjunção "ou" ("*o semideus Hércules, ou Hércules para os romanos...*"), quando então a relação entre os dois termos não é mais de coordenação, e sim de subordinação. É o que me parece existir no art. 25 da LAC.

5. Assim, a interpretação que prestigia a alternatividade exclusiva para início da contagem prescricional (ou conta da ciência da infração, ou conta da cessação, a que ocorrer primeiro) não é a mais adequada gramaticalmente porque trata ambas as partes do dispositivo como se **coordenadas** fossem, quando claramente a relação entre elas é de **subordinação**, da segunda parte sendo um mero caso especial da primeira. Isto o comprova a presença da expressão "*no caso de*" entre as duas partes do art. 25.

6. Logo, o art. 25 comporta perfeitamente uma leitura literal e gramatical no seguinte sentido:

*Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

| DISPOSITIVO  | INTERPRETAÇÃO LITERAL   |
|--|---|
| <i>Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração</i> | Regra geral do dispositivo  |
| <i>ou,</i>   | Conjunção utilizada com valor particular de explicação, que introduz o elemento subordinado |
| <i>no caso de</i>  | Locução conjuntiva que denota uma condição particular da regra geral, e a ela subordinada   |
| <i>infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.</i>   | Condição que se aplica quando já ocorrida a hipótese da regra geral.                        |

7. Dito de outra maneira, para que a prescrição começa a correr da ciência da infração, se já tiver cessado. Caso no momento da ciência a infração ainda perdure, por permanência e/ou continuidade, a prescrição ainda não iniciará neste momento da ciência. Iniciar-se-á apenas quando, em momento logicamente posterior à ciência, tiver cessado a permanência ou continuidade.

8. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à CRG, e inclusão na Base de Conhecimento.

Brasília, 03 de maio de 2022.



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) 00190104281202111 e da chave de acesso feb8d2d6

---

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 877974558 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 03-05-2022 12:22. Número de Série: 67168350038280580454291271511. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---