



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1051/2021/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.110576/2020-46

INTERESSADO: Corregedoria do Ministério da Saúde.

1. ASSUNTO

1.1. Medida Provisória nº.928, de 23 de março de 2020. Suspensão de prazos prescricionais.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Medida Provisória nº.928, de 23 de março de 2020.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de processo autuado a partir do recebimento do Ofício nº. 536/2020/CORREG/DINTEG/MS, de 03 de dezembro de 2020, por meio do qual a Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde solicita a manifestação deste Órgão Central no tocante à correta interpretação da Medida Provisória nº.928, de 23 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União de mesma data e cuja vigência foi encerrada em 20 de julho de 2020, nos termos do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº. 93, de 2020. *In verbis*:

"A presente demanda tem por objetivo solicitar a essa Corregedoria-Geral da União (CRG) a análise dos fatos abaixo relatado com a finalidade de que seja expedida orientação desse órgão central quanto à adequada aplicação do teor da Medida Provisória nº 928 no tocante à suspensão dos prazos processuais.

Esta unidade seccional foi demandada a prestar auxílio acerca da correta aplicabilidade do prazo prescricional previsto na MP nº 928 a caso concreto objeto de apuração por comissão de processo administrativo disciplinar.

Questiona o trio processante se o prazo da citada MP poderia ser aplicado a procedimento correccional sem cobertura da vigência de portaria instauradora de comissão. A dúvida tem como base o fato da recondução da comissão processante ter se dado somente após o término da vigência da MP nº 928.

Quanto à suscitada dúvida, esta unidade correccional entende que as normas da referida Medida Provisória alcançam os procedimentos punitivos instaurados, mesmo não estando cobertos por vigência de normas instauradora, de prorrogação ou de recondução.

Contudo, a partir do questionamento da Comissão, a Coordenação de Comissões Disciplinares desta Corregedoria apresentou outra dúvida acerca da interpretação do art. 6-C da MP nº 928, relatada abaixo.

É de se ressaltar que essa MP possui dois comandos acerca da contagem de prazos. O constante no caput art. 6º-C e o do respectivo parágrafo único, senão vejamos:

Art. 6º-C. Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos. (grifo nosso)

Merece destacar que a norma do caput beneficia o acusado enquanto que a norma do parágrafo único beneficia a Administração. Esta interpretação se infere

da leitura direta do conteúdo normativo, bem como das justificativas constantes na exposição de motivos da referida MP nº 928, in verbis:

15. Por outro lado, ao tempo em que se reconhece necessária a suspensão dos prazos em desfavor dos interessados, não se pode perder de vistas que haverá direto impacto no transcurso do prazo prescricional da pretensão sancionadora do Estado. O estabelecimento de um prazo prescricional objetiva justamente assegurar que os acusados sejam prejudicados pela inércia Estado. Ocorre que a situação fática impede uma atuação equânime do Estado, motivo pelo qual se recomenda a suspensão dos prazos processuais que correm em desfavor dos interessados. Pelo mesmo motivo, não seria razoável que o Estado ficasse impedido de aplicar sanções cabíveis, pelo fato de não ter seguido com o devido processo administrativo, por motivo de força maior. Assim, razoável que também sejam suspensos os prazos prescricionais, durante o período de calamidade pública. (grifo nosso)

A fim de melhor exemplificar a questão, será usado o caso concreto apresentado pela Comissão Disciplinar. Assim, sem se aplicar o disposto na MP nº 928, o termo final do prazo prescricional ocorreu no dia **11 de outubro de 2020**.

Contudo, considerando o referido termo final e, ainda, a vigência da referida Medida Provisória, bem assim o conteúdo das normas do caput do art. 6-C e respectivo parágrafo único, existe a possibilidade de se aplicar interpretações distintas acerca da correta data da incidência da prescrição.

Se se aplicar a **norma do parágrafo único**, que suspende o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas, o termo final do prazo prescricional para o caso em concreto seria a data de **09 de fevereiro de 2021**.

Por outro lado, se se considerar a **norma do caput**, que diz "não correrão os prazos processuais em desfavor de acusados e entes privados processados em processos administrativos...", o termo final do prazo de prescrição deverá ser a data de **11 de outubro de 2020**, pois é mais benéfica aos acusados.

Além disto, não se deve perder de vista a possibilidade de, s.m.j., se somar à norma do caput do art. 6º-C o princípio da interpretação mais benéfica ao réu (acusado).

Na oportunidade, solicitamos, também, dirimir dúvidas quanto à aplicabilidade da MP nº 928 a processos disciplinares que já estavam no cômputo da prescrição penal.

De todo o exposto e considerando a possibilidade de se interpretar de forma distinta as referidas normas, solicitamos manifestação desse órgão central acerca do respectivo entendimento, o qual usaremos em situações similares.

Por fim, aproveitamos a ocasião para sugerir que seja analisada a viabilidade de se expedir à toda rede de Corregedorias o respectivo entendimento dessa CRG a fim de uniformizá-lo no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal."

3.2. O primeiro questionamento indaga se os prazos da Medida Provisória nº.928 aplicam-se a processo administrativo disciplinar cuja recondução ocorreu somente após o prazo de encerramento de vigência do ato normativo, o qual se deu em 20 de julho de 2020. No caso, infere-se que o processo disciplinar encontrava-se em andamento durante a vigência da Medida Provisória, tendo ocorrido um interregno entre a vigência da última portaria de prorrogação dos trabalhos e a subseqüente portaria de recondução da Comissão.

3.3. A possibilidade de duração do processo disciplinar por prazo superior a cento e quarenta dias está assente na doutrina e jurisprudência, vez que a fluência do referido lapso não exaure o poder-dever de apuração disciplinar imposto à Administração Pública, afastando apenas a suspensão do prazo prescricional após o término daquele prazo. Nesse sentido, discorre o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, às fls.87, versão de janeiro de 2021:

"Vê-se, assim, que a única repercussão prevista na Lei nº 8.112/90 para a inconclusividade da apuração no prazo ordinariamente estabelecido é a retomada da contagem do prazo previsto inicialmente para a prescrição da

pretensão punitiva da Administração, o qual, consoante os incisos I a III do art. 142 da Lei nº 8.112/90 poderá ser 180 dias, se a penalidade cabível for de advertência, 2 anos, se a pena for de suspensão, ou 5 anos, quando a penalidade for de demissão, destituição do cargo em comissão e cassação de aposentadoria.

Conclui-se, portanto, que após vencido o prazo legalmente estabelecido para os trabalhos da comissão, não se dá a extinção do poder disciplinar da Administração, de modo que, passado esse prazo, necessária se faz a concessão de novos e subsequentes prazos para a elucidação dos fatos sob apuração, com espreque na busca da verdade material, e à luz de princípios como os da eficiência, moralidade e duração razoável do processo."

3.4. Uma vez verificada a necessidade de continuidade da apuração, além do prazo de cento e quarenta dias, compete à autoridade instauradora decidir de forma fundamentada pela recondução do mesmo trio processante ou pela designação de nova Comissão (Manual, fls. 87). Ao determinar a continuidade da apuração, deve-se zelar para que não exista intervalo entre o término da contagem do prazo anteriormente previsto e o novo prazo decorrente da portaria de recondução ou designação. Não obstante, caso se verifique a existência desse lapso temporal, o Manual pondera que *"deve a comissão abster-se de praticar qualquer ato nesse período, vez que não estará amparada em ato delegante emitido pela autoridade competente que lhe confira competência apuradora."* (fls.88). Assim, ainda que não recomendável, admite-se a possibilidade de interregno entre a duração de uma portaria de prorrogação/recondução e o ato designatório subsequente, sem prejuízo para a continuidade do processo disciplinar.

3.5. No caso objeto da presente consulta, os trabalhos apuratórios a cargo da Comissão estavam em andamento no período de vigência da MP nº.920/2020, e assim continuaram após o encerramento de sua vigência, pois ainda que tenha ocorrido o mencionado lapso temporal entre o término da vigência dos trabalhos e o novo ato de recondução da Comissão, o processo permaneceu pendente de encerramento, sem a emissão de Relatório Final. Assim, aplica-se a regra *tempus regit actum* ao referido processo disciplinar, segundo a qual a superveniência de regra nova aplica-se aos processos que estejam em andamento durante sua vigência.

3.6. O segundo questionamento refere-se a como interpretar o teor do artigo 6º-C da Medida Provisória nº.928/2020, o qual apresenta regra benéfica ao acusado no *caput* e regra benéfica à Administração no parágrafo único:

Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.

3.7. Destaque-se que a regra do *caput* determinou a suspensão dos prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados enquanto perdurasse o estado de calamidade previsto pelo Decreto Legislativo nº.06, de 2020, ou seja, foi suspenso o prazo para manifestação e participação dos acusados nos processos disciplinares, a exemplo do prazo conferido para apresentação de defesa (vide artigos 133, §2º e 140, II, Lei nº.8.112/1990; e artigo 11, Lei nº.12.846/2013), apresentação de rol de testemunhas, comparecimento em oitivas, etc. Tais prazos são considerados em desfavor do acusado por impor o ônus de se manifestar no processo dentro daquele lapso temporal, sob pena de não poder apresentar sua

versão dos fatos no processo e, dessa forma, não lograr influenciar o juízo a ser realizado pela Comissão Processante no bojo do Relatório Final.

3.8. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 6º-C estabeleceu a suspensão dos prazos prescricionais para aplicação das sanções administrativas por parte da Administração Pública, conferindo ao Estado mais tempo para aplicação da sanção, em prejuízo ao acusado. O dispositivo portanto se refere ao prazo prescricional, que também permaneceu suspenso para aplicação das penalidades durante a vigência da Medida Provisória - de 23 de março a 20 de julho de 2020.

3.9. Note-se que não há qualquer incompatibilidade entre a aplicação da regra que determina a suspensão dos prazos processuais nos termos do *caput* do artigo 6º-C e aquela que impõe suspensão dos prazos prescricionais conforme parágrafo único da mesma norma. Ambas se aplicam simultaneamente aos processos disciplinares que encontravam-se em andamento por ocasião da vigência da Medida Provisória nº.928/2020, pois como visto a primeira se refere ao prazo para o acusado se manifestar e/ou participar do processo e a segunda se aplica ao tempo de que dispõe a Administração Pública para impor eventual penalidade pela prática de infração disciplinar.

3.10. Conforme já apresentado pelo Consultante no expediente, a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº.928/2020 ponderou corretamente que a situação fática imposta pelo estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 afetou ambas as partes participantes dos processos disciplinares (acusados e Administração Pública), impedindo ou dificultando sobremaneira o regular andamento processual. O legislador, sensível às dificuldades daquele momento, determinou a suspensão da marcha processual, de modo a não prejudicar o acusado que não conseguisse se desincumbir do seu ônus de manifestação e participação no processo (prazos processuais) e, da mesma forma, não impossibilitar o exercício do poder punitivo da Administração por situação que não decorreu de qualquer inércia ou morosidade da mesma (prazos prescricionais).

3.11. Registre-se que a previsão do prazo prescricional para exercício do poder punitivo estatal se justifica exatamente para coibir a morosidade da Administração Pública que, ao tardar a adoção de providências no tocante à apuração de irregularidades, impõe ao acusado indefinição permanente sobre sua situação jurídica, o que revela agravo incompatível com os comandos constitucionais da razoável duração do processo e da eficiência da atuação administrativa. Assim, a Administração quando se queda inerte é punida pela norma ao ficar impossibilitada de exercer seu poder punitivo. Outra situação bastante diversa é aquela decorrente de fato totalmente alheio à vontade da Estado, a exemplo do estado de calamidade pública decorrente da pandemia, motivo pela qual a norma sob análise buscou paralisar de forma equânime o andamento dos processos punitivos, sem impor ônus maior a qualquer uma das partes.

3.12. Dessa forma, impõe a correta aplicação da norma que, exemplificativamente, um determinado processo disciplinar que estivesse em curso para apurar infração punível com demissão, cujo prazo prescricional é de cinco anos contados a partir da ciência pela autoridade competente (artigo 142, I, Lei nº.8.112/1990), além de ter seu prazo prescricional suspenso pelos primeiros 140 dias contados a partir da instauração do processo, deve-se suspender novamente a contagem do prazo prescricional durante o período de 23 de março a 20 de julho de 2020, voltando a fluir a partir do dia 21 de julho de 2020.

3.13. O mesmo raciocínio deve ser aplicado no caso de processo disciplinar no bojo do qual estejam sendo apurados fatos que possam ser enquadrados em lei penal. Nos termos do Parecer AGU JL-06, de 13 de novembro de 2020, a aplicação

do prazo prescricional penal às infrações disciplinares, nos termos do artigo 142, §2º, Lei nº.8.112/1990, independe da existência de inquérito policial ou de ação penal, por se tratar de atividade eminentemente administrativa que não implica em intromissão indevida da Administração na jurisdição penal. Assim, uma vez constatada pela Comissão a possibilidade de enquadramento em tipo penal, o prazo prescricional penal aplicável ao processo deve ser suspenso por 140 dias contados a partir da instauração do processo e novamente no período de 23 de março a 20 de julho de 2020, recomeçando a contagem a partir de 21 de julho de 2020.

3.14. Portanto, no caso hipotético apresentado, sobre o qual não foram fornecidos maiores detalhes acerca da data de conhecimento do fato e de instauração do processo para possibilitar melhor análise, deve-se aplicar a regra do artigo 6º-C, parágrafo único, da Medida Provisória nº.928/2020, de modo que o prazo prescricional estaria em tese encerrado em 09 de fevereiro de 2021.

4. **CONCLUSÃO**

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se à apreciação da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos o presente entendimento, com sugestão de posterior encaminhamento à Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 07/05/2021, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1927959 e o código CRC C6FD20D6



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 1051/2021/CGUNE/CRG, que ao analisar consulta encaminhada a esta Corregedoria-Geral da União, conclui que a suspensão do prazo prescricional estabelecido pela Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, é aplicável aos processos correccionais, não sendo necessário que houvesse, no período, portaria de prorrogação ou recondução dos trabalhos vigente.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 10/05/2021, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1942335 e o código CRC 3A964617

Referência: Processo nº 00190.110576/2020-46

SEI nº 1942335



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. Aprovo a Nota Técnica nº 1051/2021/CGUNE/CRG 1927959.
2. **À COPIS** para dar ciência do entendimento desta CRG à Corregedoria do Ministério da Saúde.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 11/05/2021, às 19:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1942445 e o código CRC 3E4A469F