



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 1971/2024/CGUNE/DICOR/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.104916/2024-23**

INTERESSADO: SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (SISCOR)

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Consulta acerca da possibilidade de aplicação retroativa do prazo de prescrição penal ao processo administrativo disciplinar já finalizado.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

2.2. Decreto- Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

2.3. Portaria Normativa CGU nº 27/2022.

2.4. Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União-CGU.

2.5. Parecer Vinculante nº JL-6 - Advocacia Geral da União- AGU.

2.6. Parecer nº 4/2019/CNPAD/CGU/AGU.

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de consulta referente à aplicação do prazo prescricional penal ao processo correcional, feita no seguinte sentido:

"O servidor alega que houve fato novo após a aplicação da penalidade administrativa de demissão, uma vez que houve o trânsito em julgado do acórdão da ação penal a qual respondia. Obs: a sentença já havia decretado a perda do cargo, nos termos do art. 92, I, "a" e "b", do CP.

Resumidamente, temos o seguinte: a CPAD usou o prazo de 5 anos, considerando que o processo foi suspenso por ordem judicial por 2x, totalizando 1344 dias de suspensão, fora o prazo de 120 da MP 928/2020.

O acusado questionou o referido prazo dizendo que a suspensão só aproveitou ao outro acusado impetrante da liminar que figurava também no processo (o que restou afastado). A PFN em seu parecer discordou e defendeu que aplicaria o prazo penal in abstrato para o tipo penal previsto no art. 317, §1º, de 20 anos, e para o 325, §2º, do Código Penal, de 12 anos.

Ocorre que o acórdão de 05/05/2023 (posterior à demissão em 05/08/2022) absolveu o acusado quanto ao art. 317 (corrupção passiva) e aplicou pena mais branda para Artigo 288 do Código Penal: 01 (um) ano e 09 (nove) meses de reclusão; e Artigo 325, caput, do Código Penal: 11 (onze) meses e 07 (sete) dias de detenção, com regime inicial de cumprimento da pena de reclusão aberto.

Diante disto, o ex-servidor requer que seja aplicada a prescrição da pena in concreto (artigo 110 do Código Penal), ou seja de 4 anos. Defende que não há coisa julgada administrativa e que trata-se de fato novo para fins de revisão do ato.

Aplicando o referido prazo de 4 anos retroativamente, a penalidade teria que ser anulada. Mas, revendo o material curso de prescrição que fiz com vocês, vi na pergunta e resposta que só se aplicaria o novo prazo se o PAD ainda estivesse em curso, porém não achei o fundamento, jurisprudência ou algo neste sentido."

3.2. É o resumo do necessário.

#### **4. ANÁLISE**

4.1. Cabe pontuar, inicialmente, que o tema envolvendo a aplicação dos prazos de prescrição constantes da legislação penal ao processo administrativo disciplinar é tema delicado, dado que a legislação traz apontamentos superficiais, muito aquém do exigido pela complexidade do tema quando

enfrentadas questões práticas. Até mesmo a jurisprudência dos Tribunais Superiores é escassa quanto à temática. Contudo, em que pese a ínfima quantidade de decisões, a questão até o momento não apresenta, ao menos nesta esfera, divergências substanciais, tendo caminhado para a consonância de entendimentos.

4.2. Fato é que a legislação administrativa, no presente caso a Lei nº 8.112/1990, fixa os prazos prescricionais a depender da penalidade a ser aplicada, conforme consta de seu artigo 142, abaixo transcrito, sendo o prazo máximo previsto de 5 (cinco) anos, aplicável a infrações de gravidade elevada e que comportem, por sua natureza, imposição de pena expulsiva do serviço público.

Lei nº 8.112/1990

[...]

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.

4.3. Ocorre que, quando o fato apurado na esfera administrativa também seja passível de caracterização de uma infração penal, o prazo a ser utilizado para a caracterização da prescrição em âmbito disciplinar administrativo é aquele previsto na legislação penal, conforme parágrafo 2º do artigo 142, também da Lei 8.112/1990.

Lei nº 8.112/1990

[...]

Art. 142....

[...]

2o Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

4.4. Pontue-se que já fora firmada a tese de que não há necessidade efetiva de instauração do processo penal para a adoção dos prazos citados na esfera administrativa correcional, sendo que para tanto basta a cognição da autoridade administrativa, firmando uma identidade hipotética entre a infração funcional e um tipo penal. Ainda que nem sempre tenha sido esse o entendimento preponderante, é o que hoje está pacificado no Superior Tribunal de Justiça - STJ e no Supremo Tribunal Federal - STF<sup>[1]</sup>, conforme nota que segue.

"Os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares também capituladas como crime, segundo prevê o [parágrafo 2º](#) do artigo 142 da Lei 8.112/1990. No entanto, não é necessário que haja apuração criminal da conduta do servidor para aplicar os prazos penais às infrações disciplinares.

O [entendimento](#) foi adotado no [MS 20.857](#), julgado em maio de 2019 pela Primeira Seção, que não reconheceu a prescrição em processo administrativo no qual uma servidora alegava o transcurso do prazo para aplicar a penalidade de destituição do cargo em comissão que ocupava. Antes disso, o STJ entendia que a aplicação do prazo de prescrição previsto na lei penal exigia demonstração da existência de apuração criminal da conduta do servidor.

O autor do voto que prevaleceu no julgamento, ministro Og Fernandes, lembrou que o colegiado, ao julgar o [EREsp 1.656.383](#), de relatoria do ministro Gurgel de Faria, definiu que, diante da rigorosa independência entre as esferas, não se pode considerar a apuração criminal um pré-requisito para a adoção do prazo prescricional da lei penal no processo administrativo.

Og Fernandes ressaltou que o Supremo Tribunal Federal também se posicionou da mesma forma. "O lapso prescricional não pode variar ao talante da existência ou não de apuração criminal, justamente pelo fato de a prescrição estar relacionada à segurança jurídica. Assim, o critério para fixação do prazo prescricional deve ser o mais objetivo possível – justamente o previsto no dispositivo legal referido –, e não oscilar de forma a gerar instabilidade e insegurança jurídica para todo o sistema", afirmou o ministro."

4.5. No mesmo sentido é o entendimento aprovado junto ao Parecer nº JL - 06, vinculante para a Administração Federal:

Por conseguinte, consolide-se o entendimento no sentido de que a aplicação do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990, prescinde de persecução penal, ou seja, para a aplicação dos prazos prescricionais criminais às infrações disciplinares é suficiente que referenciadas infrações também

sejam, em tese, capituladas como crime pela Administração Pública, sendo absolutamente irrelevante a existência ou não de inquérito policial ou ação penal, ressalvada a existência de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria (art. 126 da Lei nº 8.112, de 1990).

4.6. Importante, desde já, atentarmos para o fato de que na esfera penal existem dois conceitos substâncias para a compreensão dos prazos prescricionais: a) a prescrição da pretensão punitiva propriamente dita ou em abstrato; e b) prescrição da pretensão punitiva superveniente ou intercorrente. No primeiro caso considera-se, para o cálculo da prescrição, a pena máxima hipoteticamente prevista no tipo penal aplicável ao delito, em conformidade com a escala fixada no artigo 109 do Código Penal; já no segundo caso, considera-se para o mesmo efeito a pena efetivamente imposta judicialmente em razão da conduta criminosa, também em conformidade com os preceitos do artigo do Código Penal já citado.

4.7. Assim, enquanto o prazo prescricional máximo previsto para as ações correccionais é de 5 (cinco) anos, conforme artigo 142, da lei nº 8112/1990, os prazos previstos no artigo 109 do Código Penal são, em sua maioria, superiores a este. Vê-se, portanto, que dentro de uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, a intenção legislativa de permitir-se a aplicação dos marcos temporais da prescrição penal ao processo administrativo disciplinar foi, por óbvio, ampliar os prazos conferidos à Administração Pública para a apuração de fatos complexos, dado que em sua maioria as prescrições em âmbito criminal superam os prazos previstos para a esfera administrativa.

4.8. Ocorre que o entendimento acima exposto não foi replicado pelos Tribunais Superiores, não encontrando amparo jurisprudencial nestas Cortes, tendo sido considerado que é possível, eventualmente, que caso o prazo prescricional do direito penal seja inferior ao prazo da esfera administrativa aquele deverá também ser observado. Desta feita, não necessariamente a adoção do prazo prescricional da esfera criminal será “benéfico” à Administração Pública quando de sua aplicação também ao processo disciplinar. Nas lições de Teixeira (2024)<sup>[2]</sup>,

"Prosseguindo na esteira da discussão das repercussões advindas do prazo prescricional previsto no CP, é de se atentar que não necessariamente a incidência do comando do § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, significa um maior prazo prescricional na instância administrativa. A princípio, até se pode cogitar de que jamais teria sido intenção do legislador contemplar o servidor responsável por ilícito tão grave a ponto de configurar crime com um prazo prescricional menor do que o prazo quinquenal das penas expulsivas estatutárias. Todavia, tendo em vista que não há expressa previsão na Lei de preservar o prazo mínimo quinquenal, é possível, dependendo do crime, que o prazo da prescrição penal seja inferior a cinco anos, sobretudo quando se tem decisão penal transitada em julgado e que impõe a consideração da pena in concreto. Mesmo nestas hipóteses de diminuição do prazo de prescrição, preservando a coerência, conforme entende a jurisprudência, não há como deixar de adotar o prazo prescricional penal, com base em inaceitável posicionamento casuisticamente favorável à Administração para defender em vão a prevalência do prazo quinquenal."

4.9. O tema foi enfrentado pela Advocacia Geral da União- AGU, no já citado Parecer nº JL-6, com aparo na jurisprudência:

Parecer AGU nº JL-6, vinculante: “78. Além disso, a visualização da desnecessidade de investigação policial para o emprego do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/90 não traduz injustiça para o servidor faltoso. Isso porque a extensão dos prazos prescricionais penais é uma escolha legítima do legislador pautada na percepção de que as infrações administrativas também capituladas como crime são mais graves que as outras faltas disciplinares, o que recomenda a adoção de prazos prescricionais mais longos para aquelas. 79. Todavia, em algumas situações pode acontecer de a aplicação do § 2º do art. 142, do Estatuto dos Servidores Públicos Federais resultar em prazo prescricional mais curto do que aquele previsto para o ilícito funcional no apropriado inciso do art. 142.”

STJ, Mandado de Segurança nº 8.560: “Ementa: 1. Nos termos do art. 142, § 2.º, da Lei n.º 8.112/90, o prazo prescricional previsto na lei penal aplica-se à infração disciplinar também capitulada como crime. 2. Tendo o TRF da 1.ª Região, em sede de apelação criminal, reduzido para o mínimo legal a pena imposta ao ora Impetrante pela prática do delito de concussão, o prazo prescricional deve ser regulado pelo disposto no art. 109, inciso V, do Código Penal (04 anos).”

STJ, Recurso em Mandado de Segurança nº 15.363: “Ementa: (...) Logo, o prazo da prescrição na esfera administrativa se computa da pena in concreto, (...), sendo, na hipótese dos autos, de 4 (quatro) anos.”

Idem: STJ, Recursos em Mandado de Segurança nº 17.882 e 18.319 .

4.10. O mesmo entendimento vem firmado no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União-CGU (Brasil, 2022)<sup>[3]</sup>, conforme segue,

"É conveniente enfatizar que, na esteira das regras apresentadas acima, nada impede que, em determinadas circunstâncias, o prazo prescricional penal utilizado acabe por ser inferior aos cinco anos previstos no inciso I do art. 142 da Lei nº 8.112/90. Ainda que a aplicação desta regra resulte na diminuição do lapso prescricional – o que, deve-se admitir, é um contrassenso, considerando que o fato do ilícito administrativo também ser um delito criminal é a causa desta redução –, tal possibilidade encontra amparo em nossos tribunais.

Assim, tendo em vista a falta de disposição legal em sentido contrário, admite-se que, em certas hipóteses, a aplicação do prazo prescricional penal possa resultar em uma redução do interregno que a Administração terá para exercer sua pretensão punitiva disciplinar em face do servidor. "

4.11. É exatamente essa situação que importa pontualmente ao caso concreto referido na consulta, tendo a consulente informado que, em resumo, a decisão final na esfera penal conferiu ao caso concreto um prazo prescricional inferior aos cinco anos previsto na própria legislação administrativa para pena expulsiva, dada absolvição do acusado pela prática de alguns delitos que lhe eram imputados. Com base nesta situação o servidor apenado requereu a revisão da penalidade imposta administrativamente (demissão), uma vez que, segundo ele, tal decisão importaria em fato novo e que implicaria no dever de reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva na esfera correccional, um vez que o processo administrativo perdurou por prazo superior ao marco prescricional fixado em decorrência da sentença penal transitada em julgado.

4.12. Entretanto, conforme estabelecido na Portaria Normativa CGU nº 27/2022, o prazo prescricional da pena criminal aplicada em concreto será utilizado no processo administrativo disciplinar apenas se houver trânsito em julgado da sentença condenatória ou não provimento do recurso da acusação, senão vejamos:

Art. 128. Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime nos termos do § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, independentemente da existência de persecução penal, e serão calculados:

I - pela pena cominada em abstrato, nos termos do art. 109 do Código Penal, enquanto não houver sentença penal condenatória; e

II - pela pena aplicada em concreto, após o trânsito em julgado ou o não provimento do recurso da acusação nos termos do § 1º do art. 110 e do art. 109 do Código Penal.

Parágrafo único. O prazo prescricional previsto na lei penal apenas será aplicável às infrações disciplinares no âmbito de empresas públicas e sociedades de economia mista quando houver previsão nos respectivos regulamentos internos.

4.13. Assim, o que o servidor apenado pretende é efetivamente a aplicação retroativa do prazo prescrição penal ao processo administrativo disciplinar. Certo que a "prescrição retroativa" tem previsão no direito penal, conforme §2º, do artigo 109 do CP, acarretando quando, em situação semelhante à narrada, em decorrência da pena efetivamente fixada transcorreu o prazo prescricional entre o recebimento da denúncia ou queixa até a publicação da sentença penal condenatória (CUNHA, p. 472, 2024)<sup>[4]</sup>. Contudo, a aplicação retroativa da prescrição não tem aplicabilidade ao processo correccional, não encontrando respaldo, seja jurisprudencial ou doutrinário, nos termos exarados no Parecer nº 4/2019/CNPAD/CGU/AGU<sup>[5]</sup>.

"Parecer nº 4/2019/CNPAD/CGU/AGU: “Ementa: IV. Não cabe aplicação retroativa da extinção da punibilidade na esfera penal após o julgamento na esfera disciplinar.

[...]

STJ, Recurso Especial nº 1.376.377: “Ementa: 3 - Pretender que a posterior redução da sanção penal e a conseqüente extinção da punibilidade dos mesmos réus (alcançadas anos depois em distintos habeas corpus) devessem retroagir para fins de reconhecimento da prescrição da correlata pretensão punitiva disciplinar, com a eliminação das demissões antes aplicadas, seria admitir hipótese de indevida repercussão da decisão penal na esfera administrativa, porquanto ao arripio daquelas situações taxativamente autorizadas pelo legislador.””

4.14. Conforme o explanado, o ponto crucial para que o processo administrativo correccional não seja afetado pela decisão penal no tocante ao novo marco prescricional é o fato daquele já ter sido julgado.

4.15. No caso concreto, caso o processo disciplinar ainda estivesse em curso, a decisão criminal afetaria a diminuição do prazo prescricional para o caso concreto, no entanto, quando o processo administrativo foi julgado o prazo prescricional de observância era o da pena em abstrato. Deste modo, dado o julgamento do feito administrativo antes da sentença penal condenatória transitada em julgado, não há que se falar em revisão da decisão, anulação da penalidade ou existência de fato novo, pois vigora neste contexto o princípio da independência das instâncias, sendo tal mitigada somente em caso de reconhecimento de inexistência do fato ou negativa de autoria em âmbito criminal, quando sim a decisão mesmo já proferida deveria ser revisitada. Porém, não é o caso em questão.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Ante todo o exposto, recomenda-se a reiteração da tese já firmada de que o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, ocorrido posteriormente ao julgamento do processo administrativo disciplinar que tenha tratado dos mesmos fatos, não impõe a revisão da decisão administrativa para aplicação retroativa do novo prazo prescricional decorrente da pena em concreto, em razão da aplicação do princípio da independência das instâncias.

5.2. À consideração do Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos.

[1] <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/O-servidor-e-o-PAD-o-andamento-e-a-conclusao-do-processo-disciplinar.aspx>

[2] [https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78261?locale=pt\\_BR](https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78261?locale=pt_BR)

[3] <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>

[4] CUNHA, Rogério Sanches. Manual de Direito Penal - Parte Geral - Volume Único. 13ed. - São Paulo: Editora Juspodivum, 2024.

[5] <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45999>



Documento assinado eletronicamente por **ALINE RODRIGUERO DUTRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/08/2024, às 13:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3283099 e o código CRC 142C70E6



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 1791/2024/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 01/08/2024, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3308555 e o código CRC 7EE26361

**Referência:** Processo nº 00190.104916/2024-23

SEI nº 3308555



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 1971/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3283099), aprovada pelo Despacho CGUNE 3308555.
2. Encaminhe-se à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA**, **Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 01/08/2024, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3308705 e o código CRC AFF2B29E

**Referência:** Processo nº 00190.104916/2024-23

SEI nº 3308705



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 1971/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3283099), aprovada pelo Despacho CGUNE 3308555 e DICOR 3308705.
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação ao consulente, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 05/08/2024, às 11:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3308723 e o código CRC 71C60940

Referência: Processo nº 00190.104916/2024-23

SEI nº 3308723