



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1595/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.106401/2019-09

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE ADMISSIBILIDADE CORRECCIONAL, CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

1. ASSUNTO

1.1. Consulta. Marco inicial de fluência do prazo prescricional. Operações especiais.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº.8.112/1990;
- 2.2. Lei nº.12.846/2013;
- 2.3. Parecer Vinculante AGU.AM nº.03, de 09 de abril de 2019;
- 2.4. Lei nº.13.844, de 18 de junho de 2019;
- 2.5. Portaria CGU nº.1.286, de 10 de abril de 2019;
- 2.6. Portaria CGU nº 1.450, de 04 de julho de 2017;
- 2.7. Instrução Normativa CGU nº.13, de 8 de agosto de 2019;
- 2.8. Súmula nº.635 do Superior Tribunal de Justiça.

3. ANÁLISE

3.1 Trata-se de consulta formulada pela Coordenação-Geral de Admissibilidade Correccional (COAC) a respeito de qual o entendimento da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE) acerca do prazo prescricional aplicável aos procedimentos correccionais decorrentes de Operações Policiais, em razão de divergência manifestada por alguns Núcleos de Ações Correccionais Regionais (NACOR) a respeito do posicionamento daquela Coordenação.

3.2 Conforme estudo feito pela COAC (1162439), a controvérsia reside em dois pontos:

(i) naquelas Operações Policiais deflagradas a partir de Relatórios de Auditoria, o contato dos auditores com as irregularidades é suficiente para deflagrar a fluência do prazo prescricional?

(ii) a ciência formal acerca da deflagração da Operação por parte do Superintendente Regional ou autoridade equivalente da Controladoria-Geral da União acarreta o início do prazo prescricional?

3.3 O posicionamento externado pela COAC foi no sentido de que o contato dos Auditores com as irregularidades verificadas em determinado órgão não inicia a fluência do prazo prescricional, vez que estes profissionais não detêm a competência para determinar a apuração dos fatos. Somente se inicia o prazo prescricional a partir do recebimento do Relatório de Auditoria pela autoridade competente dentro do órgão para determinar a apuração.

3.4 Quanto ao segundo questionamento, a Coordenação ponderou que, em tese, o contato do Superintendente ou autoridade equivalente da Controladoria-Geral da União deflagraria o prazo prescricional para apuração das irregularidades, considerando a competência concorrente da CGU de proceder à instauração dos procedimentos correccionais. Ressalvou apenas naqueles casos em que a Operação Policial corre em segredo de justiça, hipótese na qual a ciência das irregularidades por autoridades administrativas da CGU não enseja de forma imediata o início do prazo prescricional, o qual ocorrerá: a) com a deflagração oficial da Operação Policial; ou b) em não sendo aprovada tal deflagração

pelo Poder Judiciário, com a ciência, pela autoridade competente da unidade investigada, das informações de possíveis irregularidades posteriormente enviadas pelos órgãos investigadores.

3.5 Feito o breve relato da consulta, passa-se à análise.

3.6 Conforme destacado pela COAC, a deflagração de Operação Policial geralmente resulta na instauração de procedimentos correccionais em desfavor de agentes públicos e de entes privados. No primeiro caso, na esfera federal, aplica-se o prazo prescricional previsto pela Lei nº.8.112/1990, a saber:

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.

3.7 Quanto à responsabilidade de entes privados, aplica-se o prazo previsto pelo artigo 25 da Lei nº 12.846/2013:

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.

3.8 Destaque-se que a manifestação da COAC não ressalvou a hipótese em que os fatos reputados irregulares na seara administrativa também configurem crimes, nos moldes do artigo 142, §2º, 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.

3.9 Nesse caso, de acordo com o Parecer AM nº.03, de 09 de abril de 2019, aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, deve-se aplicar a seguinte interpretação vinculante para toda Administração Federal, nos moldes do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº.73/1993:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA AÇÃO DISCIPLINAR. INCIDÊNCIA DO § 2º DO ART. 142, DA LEI Nº 8.112, DE 1990, NAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DA MESMA CONDUTA DO INDICIADO NA ESFERA CRIMINAL.

1. Incide a regra do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990, somente nas hipóteses em que as infrações administrativas cometidas pelo servidor público também sejam ou tenham sido objeto de inquérito policial ou ação penal.

2. Necessidade de revisão do Parecer AGU nº GQ - 164, publicado no DOU de 28.09.98, diante da jurisprudência predominante perante o Superior Tribunal de Justiça.

3. Nesse sentido, consoante já afirmava a extinta Consultoria-Geral da República em reiterados pareceres e ratificado por esta Instituição por meio do Parecer AGU nº GQ - 10, publicado no DOU de 01.11.93 - a "orientação administrativa não há que estar em conflito com a jurisprudência dos Tribunais em questão de direito", por essa razão o Parecer AGU nº GQ - 164, DOU de 28.09.98, deve ser revisto.

4. Portanto, deve-se ter a superação (overruling) das razões de decidir (ratio decidendi) sufragadas no Parecer AGU nº GQ - 164, com eficácia prospectiva, conforme vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça. (grifos nossos)

3.10 Portanto, considerando que a deflagração de Operação Policial geralmente ocorre após a instauração de inquérito policial para apurar prática de infrações criminosas, aplica-se nesse caso o teor

do artigo 142, §2º, da Lei nº.8.112/1990 que determina a adoção do prazo prescricional previsto pela lei penal àquelas infrações disciplinares capituladas como crime. Ou seja, no caso de envolvimento de servidores públicos nos fatos investigados pela Operação Policial, deve-se aplicar na seara administrativa o mesmo prazo prescricional previsto para a conduta criminosa, desde que exista inquérito ou ação penal instaurado.

3.11 Note-se que a adoção do prazo prescricional penal não se aplica às infrações cometidas por entes privados, vez que o ordenamento nacional somente admite prática de crimes ambientais pela pessoa jurídica, nos termos da Lei nº.9.605/1998, os quais não possuem paralelismo com as condutas previstas nas leis que prescrevem a responsabilização administrativa de entes privados (Lei nº.12.846/2013 e lei de licitações).

3.12 Feito tal adendo, cumpre analisar o disposto pelos artigos 142, §1º, e 143 da Lei nº.8.112/1990, para determinar a partir de qual ciência deve-se iniciar a contagem do prazo prescricional:

Art.142, §1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

3.13 De acordo com o [Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU](#), versão maio de 2019, disponível para acesso público, fls. 41, a Lei nº.8.112/1990 não definiu quem seria a autoridade competente para apuração das irregularidades disciplinares, de modo que se deve consultar os estatutos ou regimentos de cada órgão ou entidade pública para verificar quem foi designada como autoridade competente para instaurar a sede disciplinar. Caso não exista tal regulação, aplica-se subsidiariamente o artigo 17, da Lei nº.9.784/1999, *in verbis*:

Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

3.14 Dessa forma, caso inexistir previsão normativa específica acerca de quem é a autoridade com poderes para promover a apuração de irregularidades, caberá ao chefe da unidade onde o fato irregular ocorreu proceder à tal apuração, conforme entendimento às fls. 42 do Manual :

"Do exposto, pode-se concluir que a autoridade competente para instaurar o devido processo disciplinar é aquela previamente designada nos estatutos ou regimentos internos de cada órgão ou entidade. Na inexistência de tais normativos, essa competência será exercida pelo chefe da unidade onde o fato irregular ocorreu, é o que se denomina de "regra geral da via hierárquica", quebrada apenas quando o órgão ou entidade dispuser de unidade especializada."

3.15 Tal entendimento esposado pelo Manual vai ao encontro ao entendimento manifestado pela COAC e explicitado no item 3.3 da presente Nota, segundo o qual o contato dos Auditores com as irregularidades verificadas em determinado órgão não inicia a fluência do prazo prescricional, vez que estes profissionais não detêm a competência para determinar a apuração dos fatos. Somente se inicia o prazo prescricional a partir do recebimento do Relatório de Auditoria pela autoridade competente dentro do órgão para determinar a apuração.

3.16 Nesse mesmo sentido, cumpre transcrever o teor do enunciado de Súmula nº.635, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, recentemente publicada no Diário de Justiça Eletrônico de 12 de junho de 2019:

Os prazos prescricionais previstos no art.142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo

ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

3.17 A edição da supracitada súmula fundamentou-se em vários precedentes da Corte que consolidaram o entendimento firme de que "o termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para a instauração do procedimento administrativo (art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/1990), e não da ciência da infração por qualquer servidor público". Logo, verifica-se que o posicionamento adotado pela COAC nesse ponto está em consonância com o entendimento jurisprudencial mais atualizado.

3.18 Com relação ao item 3.4, que aborda os efeitos decorrentes da ciência pelo Superintendente Regional ou autoridade equivalente da Controladoria-Geral da União acerca das irregularidades apuradas no bojo da Operação Policial, há apenas um reparo ao entendimento esposado pela COAC. De fato, a Controladoria-Geral da União possui autoridade concorrente para instauração de procedimentos correccionais em relação aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, tanto em desfavor de agentes públicos como de entes privados, conforme Lei nº.13.844, de 18 de junho de 2019:

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

(...)

§ 2º À Controladoria-Geral da União, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos e avocar aqueles já em curso perante órgão ou entidade da administração pública federal, com vistas à correção do andamento, inclusive por meio da aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 3º À Controladoria-Geral da União, na hipótese a que se refere o § 2º deste artigo, compete instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar à autoridade competente para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

(...)

§ 5º Os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o [Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), o [Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), o [Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou a ameaça de lesão ao patrimônio público.

3.19 De acordo com o Regimento Interno da Controladoria-Geral da União, a autoridade administrativa competente para exercício dessa competência correccional concorrente é o Corregedor-Geral da União, conforme Portaria nº.677, de 10 de março de 2017:

Art. 76. À Corregedoria-Geral da União – CRG compete:

(...)

X - determinar a instauração de procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias;

(...)

XIV - avocar e revisar, quando necessário, procedimentos disciplinares conduzidos por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal;

XV - propor a avocação de procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados conduzidos por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal;

(...)

XVII - instaurar procedimentos administrativos disciplinares em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade; ou e) de omissão da autoridade competente;

XVIII - instaurar investigação preliminar ou processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica para apurar a prática de atos lesivos contra a administração pública nacional em razão: a) da caracterização de omissão da autoridade originariamente competente; b) de inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; c) da complexidade, repercussão e relevância da matéria; d) do valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou a entidade lesada; ou, e) da apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal;

3.20 Além disso, também compete à Corregedoria, juntamente com o Sr. Secretário-Executivo, o exercício da competência correccional interna, regulada pela Portaria nº.1.286, de 10 de abril de 2019, a qual fixa a competência para instauração e julgamento de sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Controladoria-Geral da União. *In verbis:*

Art. 1º A instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares e a constituição das respectivas comissões, no âmbito da Controladoria-Geral da União - CGU, competem ao Corregedor-Geral da União.

Parágrafo único. A instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares competirá ao Secretário-Executivo da CGU:

I - quando o servidor envolvido ou acusado:

a) for lotado na CGU e ser ocupante de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de nível 5 ou superior; ou

b) exercer a função de Superintendente de Controladoria Regional da União nos Estados; ou

II - em caso de omissão, suspeição ou impedimento do Corregedor-Geral da União.

3.21 A supracitada Portaria revogou o regramento anterior previsto pela Portaria CGU nº 1.450, de 04 de julho de 2017, a qual conferia competência de instauração disciplinar também para os Superintendentes Regionais da Controladoria-Geral da União em relação a fatos ocorridos e servidores em exercício nas unidades descentralizadas.

Art. 1º A instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares e a constituição das respectivas comissões, no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, compete:

I – ao Corregedor-Geral da União, em relação a fatos ocorridos e servidores em exercício na Secretaria-Executiva e nos órgãos específicos singulares;

II – aos Superintendentes das Controladorias Regionais da União, em relação a fatos ocorridos e servidores em exercício nas respectivas unidades descentralizadas.

Parágrafo único. A instauração competirá ao Secretário-Executivo quando qualquer servidor envolvido ou acusado for ocupante de Funções Comissionadas do Poder Executivo FCPE ou cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores DAS de nível 4 ou superior, ou cargo de Superintendente de Controladoria Regional da União.

3.22 Depreende-se do atual arcabouço normativo em vigor na Controladoria-Geral da União que os Superintendentes Regionais não possuem mais atribuição de apuração correccional em suas unidades. As únicas autoridades com competência correccional, em matéria de agentes públicos, são o Secretário-Executivo e o Corregedor-Geral da União, sendo que somente este último detém competência para instauração de processos envolvendo servidores de outros órgãos e/ou entidades da Administração Federal. Em matéria envolvendo entes privados, a competência de instauração do Ministro de Estado foi delegada ao Corregedor-Geral da União, conforme explicitado pela Instrução Normativa nº.13, de 8 de agosto de 2019:

Art. 30. Nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 8º e do art. 9º da Lei nº 12.846, de 2013, e dos artigos 4º, 13 e 14 do Decreto nº 8.420, de 2015, ficam delegadas ao Corregedor-Geral da União as competências para:

I - instaurar e avocar PAR;

II - instaurar IP; e

III - decidir pelo arquivamento de:

a) denúncia ou representação infundada; ou

b) IP, no caso de inexistência de indícios de autoria e materialidade.

3.23 Verifica-se que a competência correcional referente a apuração de irregularidades cometidas por agentes públicos e entes privados no âmbito da Administração Pública federal, a cargo do Corregedor-Geral da União, é exercida mediante delegação da competência originariamente atribuída ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, conforme a supracitada Lei nº. 13.844/2019.

3.24 Importa destacar que o fenômeno da delegação de competência não se confunde com a renúncia dessa competência pela autoridade delegante, porém implica a impossibilidade do exercício de competência pelo delegante enquanto não revogar ou avocar a competência conferida à autoridade delegada. Nesse sentido, a seguinte lição doutrinária de Lucas Rocha Furtado, *Curso de Direito Administrativo*, 4 ed., p. 191:

Na delegação de competência, é transferida apenas a incumbência para a prestação do serviço. A titularidade da atribuição é mantida com o delegante, de modo que, a qualquer tempo, poderá a atribuição ser avocada. A delegação, ao menos enquanto não revogada ou avocada, impede o delegante de exercer a atribuição delegada.

3.25 Não obstante o alerta doutrinário, cumpre destacar o teor do artigo 15 da Lei nº.9.784/1999, segundo o qual se permite, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior. Em outras palavras, excepcionalmente o Ministro poderá avocar temporariamente a competência correcional delegada ao Corregedor-Geral da União.

3.26 Assim, conjugando-se o dispositivo legal com a finalidade do instituto da prescrição, mencionada pela COAC no Documento SEI 1162439 - de punir a Administração Pública por sua morosidade em apurar determinado ilícito administrativo-disciplinar e aplicar a consequente penalidade funcional – pode-se concluir que excepcionalmente o prazo prescricional para exercer a competência correcional relacionada a irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados, decorrentes de fatos apurados no bojo da Operação Policial, iniciará da ciência da autoridade delegante, quando por motivo relevante e excepcional houver necessidade de avocação, a exemplo de impedimento ou suspeição do Corregedor-Geral da União.

4. CONCLUSÃO

4.1 Portanto, diante de todo o exposto, pode-se concluir que a fluência do prazo prescricional para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados de órgãos e entidades da Administração Pública federal, as quais foram reveladas através de Operação Policial com participação de auditores ou conhecimento prévio de autoridade da Controladoria-Geral da União, deve ser contada:

(i) a partir da ciência da autoridade designada pelo normativo do órgão ou entidade federal como a competente para proceder à apuração, quando ela ficar a cargo do órgão ou entidade em que esses fatos ocorreram, conforme entendimento exposto pela COAC e transcrito no item 3.3;

(ii) no caso de exercício de competência correcional concorrente pela Controladoria-Geral da União, a partir da ciência da irregularidade pela autoridade competente - o Corregedor-Geral da União, a quem compete o exercício da competência delegada pelo Ministro para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados no âmbito da Administração Pública federal; nesse sentido, a ciência dos fatos pelo Superintendente Regional da CGU não tem o condão de iniciar o prazo prescricional, já que atualmente tal autoridade não detém qualquer parcela do exercício de competência correcional; caso os fatos apurados envolvam servidores da Controladoria, deve-se observar a competência

estabelecida na Portaria nº.1.286, de 10 de abril de 2019, a qual fixa a competência para instauração e julgamento de sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Controladoria-Geral da União;

(iii) excepcionalmente, quando houver motivo relevante para avocação temporária da competência atribuída ao Corregedor, a ciência do Ministro de Estado da CGU deflagrará o início do prazo prescricional para apuração dos fatos;

(iv) e, por fim, nas hipóteses de deflagração sigilosa da Operação Especial, o prazo somente começará a correr a partir da ciência dos fatos pela autoridade competente a partir da autorização de acesso franqueada pelo Poder Judiciário ou pela publicização dos fatos para o público em geral, conforme alertado pela COAC e transcrito no item 3.4.

4.2 Por fim, submete-se o presente entendimento à consideração do Sr. Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos, Substituto, com proposta para que, em caso de concordância, seja submetido ao Sr. Corregedor-Geral da União, para emanção de orientação às Superintendências Regionais conforme solicitado pela COAC/DICOR.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 21/08/2019, às 17:20, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1214734 e o código CRC B1FFD178

Referência: Processo nº 00190.106401/2019-09

SEI nº 1214734



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com o exposto na Nota Técnica nº 1595/2019/CGUNE/CRG, que trata do prazo prescricional aplicável aos procedimentos correccionais decorrentes de Operações Policiais.
2. Encaminho o presente processo à apreciação do Sr. Corregedor-Geral.



Documento assinado eletronicamente por **DARCY DE SOUZA BRANCO NETO**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 22/08/2019, às 09:25, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1224115 e o código CRC 1794EC3E

Referência: Processo nº 00190.106401/2019-09

SEI nº 1224115



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 400/2019/CRG

Processo nº 00190.106401/2019-09

1. Aprovo a Nota Técnica 1595 (1214734), encaminhada pelo Despacho CGUNE 1224115.
2. Encaminhe-se à CGUNE, para providências referentes à divulgação do referido entendimento consignado, junto às Superintendências Regionais.
3. À DICOR e à COAC, para ciência.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 30/08/2019, às 17:49, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1225826 e o código CRC 5359427D

Referência: Processo nº 00190.106401/2019-09

SEI nº 1225826