



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA  
BIODIVERSIDADE  
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00455/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 00810.001116/2020-83**

**INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO**  
**ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO**

EMENTA: APURAÇÃO DISCIPLINAR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E DE AUTORIA. ARQUIVAMENTO PAUTADO EM PRAZO EXÍGUO PARA A ANÁLISE DO CASO. VIABILIDADE JURÍDICA. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIO DE MATERIALIDADE DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR.

**I - RELATÓRIO**

1. Processo criado na esteira da Portaria ICMBio nº 893/2020, que, nos termos de sua ementa, "Institui Grupo de Trabalho para definir as regras, critérios e fluxos para tratamento, análise e encaminhamento a ser dado aos autos de infração sobre os quais haja indicativo de ocorrência de prescrição".

2. Nos termos do **DESPACHO n. 00592/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**, há passivo imenso de processos com prescrição reconhecida que devem ser apurados. Nessa diapasão, o Sr. Procurador-Chefe Nacional determinou:

5. Neste NUP, solicito que seja analisado em que medida deve-se fixar um prazo mínimo na unidade para fins de caracterização da infração disciplinar, a exemplo do que entendimento abaixo consolidado:

**CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 03/2018**

O fato de a prescrição ter se consumado em determinada unidade da PGF não significa, per si, a sua responsabilidade pelo evento. Para se avaliar a responsabilidade pela prescrição de um crédito, deve ser analisado o andamento do processo durante todo o curso do lapso prescricional, observando o tempo que os autos permaneceram sem andamento em cada unidade, para estabelecer, de fato, o(s) responsável(is) pela omissão que deu azo à perda da possibilidade de cobrança pela Administração. (PARECER n. 00247/2018/DAD/PGF/AGU, NUP: 53560.000945/2007-27)

3. O presente feito, portanto, visa a determinar se é possível arquivamento de processo sobre prescrição em que a extinção do direito tenha ocorrido devido ao tempo exíguo que o agente tinha para analisar a questão.

4. É o relatório.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

**1. NECESSIDADE JURÍDICA DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DE APURAÇÕES DISCIPLINARES**

5. O presente processo lida com uma possível hipótese de admissibilidade em feitos disciplinares em que se analisa eventual responsabilidade profissional do servidor. Dispõe a Lei nº 8.112/1990:

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.

§ 1º Revogado

§ 2º Revogado

§ 3º A apuração de que trata o **caput**, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que

contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

6. A doutrina tem extraído dos arts. 143 e 144 do Diploma a existência do juízo de admissibilidade. Nesse sentido, dispõe o *Curso de Processo Administrativo Disciplinar* da Corregedoria-Geral da União:

O juízo, ou exame, de admissibilidade não está previsto expressamente na Lei nº8.112/90, mas chega-se a ele indiretamente pela análise combinada dos arts. 143 e 144. É uma das ferramentas mais importantes para o aperfeiçoamento da atividade correcional. Dele depende – em boa parte – a eficácia e a eficiência dos procedimentos correcionais. Se adequadamente realizado, o juízo de admissibilidade pode ajudar a Administração a não instaurar procedimentos desnecessários; a economizar recursos públicos (reduzindo o custo do processo); a dar celeridade às apurações; e a evitar exposição e desgastes com servidores.

É no juízo de admissibilidade que são identificados os indícios de autoria, os indícios de materialidade, a potencial infração, a conduta de cada agente, as providências administrativas adotadas, a ocorrência de prescrição, o grau de prioridade do caso, a estratégia de apuração e o perfil da comissão a ser designada. (CGU, Corregedoria-Geral da União, *Curso de Processo Administrativo Disciplinar*, 2020, p.10, grifos nossos).

7. O juízo de admissibilidade, em termos de cumprimento da legalidade e do Princípio da Eficiência (CF, art. 37, *caput*), portanto, é extremamente estratégico. A máquina pública é composta de milhares de servidores, cada qual realizando inúmeras atividades por dia, enquanto órgãos de disciplina têm tamanho consideravelmente limitado. O controle disciplinar só conseguirá cumprir suas relevantíssimas atribuições institucionais se, sempre dentro da legalidade, atuar com critério e priorizar os casos com indícios de dano efetivo à Administração ou aos seus princípios. Se os recursos de pessoal e de estrutura são limitados, deve a Administração se adequar e buscar garantir a máxima efetividade das apurações.

8. Da mesma forma, o *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* da Corregedoria-Geral da União enfatiza a necessidade de juízo prévio de admissibilidade, buscando-se resguardar a eficiência da apuração frente a denúncias vagas ou que descrevam fatos em tese fora da alçada disciplinar através da análise cuidadosa das circunstâncias:

Colocada a questão da obrigatoriedade de apuração da irregularidade que chegar ao conhecimento da autoridade competente, é importante observar que tal obrigação não é absoluta, já que nem todas as notícias de irregularidade, após a devida análise, levarão a aludida autoridade a concluir pela existência de infração disciplinarmente censurável. Por outro lado, impende destacar que, havendo dúvida quanto a tal existência, deverá a autoridade determinar a apuração dos fatos. Aplica-se, por-tanto, neste caso, a máxima 'in dubio, pro societate'.

Pode ocorrer, por exemplo, de uma denúncia ser muito vaga, como aquela que se refira ao órgão ou entidade como um "lugar onde impera a corrupção", ou mesmo não ser objeto de apuração disciplinar, como a relativa à conduta que determinado servidor tenha adotado fora do horário de expediente e sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público que ocupe. Esses tipos de notícia de irregularidade deverão ser arquivados sem necessidade de apuração, conforme orienta o parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112/90, transcrito abaixo:

[...]

Enfim, o juízo de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar acodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade (CGU, Corregedoria-Geral da União, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, 2019, p.46, 48, grifos nossos).

9. O mesmo Manual, aliás, destaca os seguintes excertos doutrinários:

A doutrina aborda o tema da seguinte maneira:

No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa competente critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente improcedentes ou inoportunas [MATTOS, Mauro Roberto Gomes de, *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2ª edição, 2010, p.577]

Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública – com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público – deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial [COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo*

10. Nesse sentido e em paralelo com o direito penal, verifica-se inadequada a via de um processo disciplinar quando desnecessário e, assim, sendo deve-se buscar evitar a submissão de um servidor público ao **vexame** de figurar em um processo administrativo disciplinar. Nessa perspectiva do processo penal, Fernando Capez adverte:

(...) acordo penal entre Ministério Público e autor do fato, pelo qual é proposta a este uma pena não privativa de liberdade, ficando este dispensado dos riscos de uma pena de reclusão ou detenção, que poderia ser imposta em futura sentença, e, o que é mais importante, do vexame de ter de se submeter a um processo criminal (CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 574).

11. Existe o dever jurídico, portanto, originado no Princípio da Legalidade conjugado ao Princípio da Eficiência, de realização de juízo de admissibilidade por parte da autoridade disciplinar. Dessa forma, ela deverá, racionalizando o uso dos recursos limitados de que dispõe, arquivar as notícias de possível infração sem elementos mínimos de convicção, bem como aquelas que descrevem condutas que não trazem prejuízo concreto à Administração ou aos seus princípios diretores.

12. Em outro sentido, cumpre indicar também sobre a desnecessidade de criação de um ambiente que doutrinadores têm chamado de Direito Administrativo do Medo. Nesse cenário, a política de controle desnecessários sobre as ações dos servidores públicos pode causar, inclusive, a ineficiência da Administração Pública. Nesse sentido, Fernando Vernalha adverte:

O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua "zona de conforto". Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de *crise da ineficiência pelo controle*: acudados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger.

13. Dessa forma, a Administração poderá reprimir com eficiência as condutas que são efetivamente gravosas à máquina pública e à ordem jurídica, em vez de utilizar ineficientemente recursos públicos dispersando seus recursos limitados em casos infrutíferos.

14. Destaca-se que não se outorga à autoridade administrativa a possibilidade de livremente escolher o que irá ou não apurar: ela tem em regra o dever jurídico de averiguar o ocorrido, podendo apenas arquivar - fundamentadamente - aqueles casos extremos de evidente falta de indícios ou de notória ausência de prejuízo à máquina pública

## 2. INDÍCIOS DE AUTORIA E DE MATERIALIDADE

15. Nessa senda, o juízo de admissibilidade tem o papel de demonstrar a existência de indícios de autoria e de materialidade no processo, aptos a justificar o aprofundamento da investigação.

16. Estabelece a IN CGU nº 14/2018:

### CAPÍTULO I

#### DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Art. 9º O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade com repercussão não correccional, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a respectiva apuração, independentemente da decisão adotada no juízo de admissibilidade.

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correccional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correccional cabível.

§ 1º Para subsidiar o juízo de admissibilidade, a unidade de correição ou autoridade competente poderá se valer dos meios de prova de que trata o Capítulo II, do Título II, desta Instrução Normativa.

§ 2º A denúncia ou representação que não contiver os indícios mínimos que possibilitem sua apuração será motivadamente arquivada.

§ 3º A autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento correccional, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração.

§ 4º No caso de dano ou extravio de bens da União que implique prejuízo de pequeno valor, deverá ser observado o disposto na Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, que regulamenta o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

§ 5º No caso de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, deverá ser observado o disposto na Instrução Normativa CGU nº 02, de 30 de maio de 2017, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Art. 11. Presentes indícios de autoria e materialidade, será determinada a instauração de procedimento correccional acusatório, sendo prescindível a existência de procedimento investigativo prévio.

Parágrafo único. A informação anônima que noticie a ocorrência de suposta infração correccional poderá deflagrar procedimento correccional acusatório, desde que sejam colhidos outros elementos que a respaldem.

17. A respeito da necessidade de demonstração de indícios de materialidade e de autoria, assevera o Manual de Processo Administrativo Disciplinar:

Como já asseverado, a notícia de irregularidade deverá estar revestida de plausibilidade, ou seja, conter o mínimo de elementos indicadores da ocorrência concreta de um ilícito (materialidade) e se possível os indícios de autoria, de modo que notícias vagas podem ensejar o arquivamento sumário da denúncia, eis que não se afigura razoável movimentar a máquina estatal, por demais dispendiosa, para apurar notícia abstrata e genérica, em cujo teor não se encontram requisitos mínimos de plausibilidade.

(CGU, Corregedoria-Geral da União, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, 2019, p.44, grifos nossos)

18. Os indícios de materialidade de autoria são demonstrações mínimas de que pode existir alguma infração disciplinar cometida por alguém. A doutrina esclarece:

**INDÍCIO:** é o fato secundário, conhecido e provado, que, tendo relação com o fato principal, autoriza, por raciocínio indutivo, a conclusão da existência de outro fato ou circunstância (art. 239, CPP). Trata-se de prova indireta.

(NUCCI, Guilherme de Souza, *Dicionário Jurídico: Penal, Processual Penal e Execução Penal*, p.175, negrito no original)

19. Dessa forma, em não havendo demonstração mínima de elementos que demonstrem o possível cometimento de infração administrativa por agente público, deve o feito ser arquivado após exame de admissibilidade.

### 3. PRESCRIÇÃO APÓS TEMPO EXÍGUO PARA ANÁLISE

20. Na dinâmica da Administração, por vezes um setor ou servidor público recebe processo ainda tempestivo, mas muito próximo da prescrição. Dessa forma, por vezes ocorre a extinção do suposto crédito em favor da Fazenda, cuja existência estava sendo apurada pelo processo, em virtude do prazo exíguo que o setor ou servidor tinha para analisar a questão e se manifestar, de modo a fazer o feito incidir em alguma causa de interrupção do prazo prescricional.

21. A Divisão de Assuntos Disciplinares do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Feral (DAD/DEPCONSU/PGF) exarou o seguinte enunciado a respeito desse suceder:

#### **CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 03/2018**

O fato de a prescrição ter se consumado em determinada unidade da PGF não significa, per si, a sua responsabilidade pelo evento. Para se avaliar a responsabilidade pela prescrição de um crédito, deve ser analisado o andamento do processo durante todo o curso do lapso prescricional, observando o tempo que os autos permaneceram sem andamento em cada unidade, para estabelecer, de fato, o(s) responsável(is) pela omissão que deu azo à perda da possibilidade de cobrança pela Administração. (PARECER n. 00247/2018/DAD/PGF/AGU, NUP: 53560.000945/2007-27)

22. A DAD/DEPCONSU/PGF, assim, tem entendido que o servidor público não pode ser punido por eventuais irregularidades relacionadas à distribuição de trabalho que leve o servidor a receber processos excessivamente próximos da prescrição. Ela faz, portanto, um juízo de razoabilidade e proporcionalidade.

23. Esse entendimento é passível de aplicação também no âmbito do ICMBio, em virtude de sua base comum com a Administração Pública em geral. Se, por exemplo, ocorrer prescrição de auto de infração ambiental após o servidor ou o setor tê-lo recebido com prazo exíguo, não há que se cogitar, necessariamente, de sua responsabilidade disciplinar.

24. A DAD/DEPCONSU/PGF possui o seguinte precedente a respeito da questão específica:

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A COBRANÇA. PRESCRIÇÃO DE CRÉDITO. ÓRGÃO DE EXECUÇÃO DA PGF. FALHA ESTRUTURAL. CULPA ANÔNIMA. PRECEDENTES DA DIVISÃO DE ASSUNTOS DISCIPLINARES. ARQUIVAMENTO.

1. Prescrição de crédito de entidade federal supostamente ocorrida em órgão da Procuradoria-Geral Federal;

2. Impossibilidade de se determinar quem ficou responsável pelo processo administrativo, aliado à da situação em que eram mantidos os processos enviados pela autarquia para inscrição em curto espaço de tempo, à proximidade da data da prescrição e à falta de estrutura da unidade;

3. Aplicação da CONCLUSÃO DAD n. 03/2015: A comprovada impossibilidade de fixação de autoria em razão de falhas estruturais, de organização ou pela transcorrência de longos interregnos temporais (culpa anônima) não dá azo à instauração de processo administrativo disciplinar;

4. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 05/2012: Se da instrução processual se verificar que os Procuradores Federais estão submetidos a condições de trabalho inadequadas, e que tal fato foi decisivo para a irregularidade, torna-se inviável a persecução administrativa, pois a deflagração do apuratório se revela contrária à razoabilidade e à proporcionalidade, uma vez que não se pode exigir do servidor o cumprimento de deveres que, em razão da infraestrutura existente, não são factíveis;

5. Atrai, também a CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 03/2018: O fato de a prescrição ter se consumado em determinada unidade da PGF não significa, per se, a sua responsabilidade pelo evento. Para se avaliar a responsabilidade pela prescrição de um crédito, deve ser analisado o andamento do processo durante todo o curso do lapso prescricional, observando o tempo que os autos permaneceram sem andamento em cada unidade, para estabelecer, de fato, o(s) responsável(is) pela omissão que deu azo à perda da possibilidade de cobrança pela Administração.(PARECER n. 00247/2018/DAD/PGF/AGU, NUP:53560.000945/2007-27);

6. Precedentes da Divisão de Assuntos Disciplinares - PGF: 0407.037036/2019-94, 00784.026028/2018-34e 00784.026947/2018-16;

7. Arquivamento.

(00407.003196/2020-73 - Sessão Colegiada NAI de 28/07/2020)

25. A DAD/DEPCONSU/PGF tem decidido sobre as questões mais amplas das condições inadequadas de trabalho, de um lado, e da razoabilidade e da proporcionalidade, de outro, em sede de juízo de admissibilidade:

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO VOLUNTÁRIO. NÃO CONHECIMENTO DE REMESSA NECESSÁRIA AO TRF. CONDIÇÕES INADEQUADAS DE TRABALHO E DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE NA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DISCIPLINAR. ARQUIVAMENTO.

1. Representação feita pelo Tribunal de Contas da União de não interposição de recurso voluntário contra sentença que declarou inexistência de débito, bem como o não conhecimento da remessa oficial pelo Tribunal Regional Federal.

2. Situação em que se constatou a redução do número de procuradores federais lotados na Unidade e a elevada carga de trabalho;

3. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 05/2012: Se da instrução processual se verificar que os Procuradores Federais estão submetidos a condições de trabalho inadequadas, e que tal fato foi decisivo para a irregularidade, torna-se inviável a persecução administrativa, pois a deflagração do apuratório se revela contrária à razoabilidade e à proporcionalidade, uma vez que não se pode exigir do servidor o cumprimento de deveres que, em razão da infraestrutura existente, não são factíveis.

4. Ausência de proporcionalidade e razoabilidade na persecução administrativa do suposto ilícito administrativo, vez que decorreram de deficiência estrutural da Unidade e falha isolada;

5. Arquivamento.

(00405.018254/2018-69 - Sessão Colegiada do NAI de 23/06/2020).

EMENTA: DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. ATUAÇÃO PROCESSUAL DEFICIENTE. PERDA DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE CONTESTAÇÃO. POSTERIOR MANIFESTAÇÃO EQUIVALENTE PERÍODO COM EXCESSIVO VOLUME DE PROCESSOS. ARQUIVAMENTO SUMÁRIO.

1. Perda de prazo para apresentação de contestação;

2. Posterior apresentação em juízo de manifestação com conteúdo semelhante;

3. Informações prestadas pela Chefia da Unidade de acréscimo extraordinário de trabalho na Unidade;

4. A perda de prazo ocorreu no lapso temporal com trabalho em volume excepcional, que suplantou a capacidade de atuação;

5. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 05/2012: Se da instrução processual se verificar que os Procuradores Federais estão submetidos a condições de trabalho inadequadas, e que tal fato foi decisivo para a irregularidade, torna-se inviável a persecução administrativa, pois a deflagração do apuratório se revela contrária à razoabilidade e à proporcionalidade, uma vez que não se pode exigir do servidor o cumprimento de deveres que, em razão da infraestrutura existente, não são factíveis;

6. Arquivamento sumário.

(00407.027700/2019-97 - Sessão Colegiada do NAI de 03/09/2019)

EMENTA: DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO À SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DE NORMA REGULAMENTAR. BAIXO POTENCIAL OFENSIVO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Utilização do sistema SAPIENS para juntada de documento de entidade corporativa, para fins privados;

2. Aplicação da Conclusão DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 08/2012: As ilicitudes funcionais, face às suas graves consequências punitivas legais, devem ser objeto de análise e eventual enquadramento, observando-se sempre a razoabilidade e a proporcionalidade correspondente ao potencial ofensivo da conduta disciplinar infracional.

3. Arquivamento sumário.

(00406.000837/2019-12 - Sessão Colegiada do NAI de 03/09/2019)

EMENTA: DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A COBRANÇA. ALTO VOLUME PROCESSUAL NA UNIDADE. CARÊNCIA DE ESTRUTURA. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DE CRÉDITO DE AUTARQUIA. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. Suposta prescrição de créditos de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA;

2. Falha ao promover a execução fiscal decorrente de falta de estrutura, carência de Procuradores, excesso de trabalho;

3. A Administração deve fornecer aos seus agentes os meios necessários à execução das respectivas atribuições, com adequação e pleno rendimento funcional;

4. Sabendo-se, de antemão, que a falha de atuação teve justificativas calçadas no grande volume de processos, aliado às deficiências estruturais da unidade, há de se reconhecer ausentes a razoabilidade e a proporcionalidade para a deflagração da sede apuratória disciplinar;

5. Aplicação da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 05/2012: Se da instrução processual se verificar que os Procuradores Federais estão submetidos a condições de trabalho inadequadas, e que tal fato foi decisivo para a irregularidade, torna-se inviável a persecução administrativa, pois a deflagração do apuratório se revela contrária à razoabilidade e à proporcionalidade, uma vez que não se pode exigir do servidor o cumprimento de deveres que, em razão da infraestrutura existente, não são factíveis;

6. Arquivamento dos autos.

(00407.009472/2019-73 - Sessão Colegiada do NAI de 17/09/2019)

26. O entendimento nada mais é que aplicação do Princípio da Culpabilidade: o servidor só pode ser responsabilizado por aquilo que estava sob seu devido controle, sob pena de iniquidade. O servidor não realiza a alocação do Orçamento nem a gestão do órgão ou entidade pública, de modo que não é sua responsabilidade eventual situação em que os processos lhe cheguem excessivamente próximos da consumação da prescrição.

27. Os entendimentos da DAD/DEPCONSU/PGF, assim, se revelam faceta das disposições constitucionais acerca da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

28. Como é cediço, em virtude da teoria do risco administrativo, o Estado responde objetivamente, em virtude de suas atividades de especial relevância para a coletividade. Se essa atuação persecutória do interesse público gera dano a particular, deve o Estado, custeado pela coletividade, garantir que ele seja indenizado, evitando-se que cidadãos sejam desproporcionalmente prejudicados pela atuação no interesse coletivo. Ao mesmo tempo, o agente público só responde subjetivamente, pois ele tampouco pode ser penalizado pelo mero desempenho de atividades no interesse público. Só há que se falar de sua responsabilidade quando ele, dentro de seu quadro de condutas possíveis, tenha agido ao menos de forma culposa. No mais, o Estado absorverá as consequências da sua conduta. Nesse sentido, dispõe a doutrina:

O terceiro prejudicado não tem que provar que o agente procedeu com culpa ou dolo, para lhe correr o direito ao ressarcimento dos danos sofridos. A doutrina do risco administrativo isenta-o do ônus de tal prova, basta comprove o dano e que este tenha sido causado por agente da entidade imputada. A culpa ou dolo do agente, caso haja, é problema das relações funcionais que escapa à indagação do prejudicado. Cabe à pessoa jurídica acionada verificar se seu agente operou culposa ou dolosamente para o fim de mover-lhe ação regressiva assegurada no dispositivo constitucional, visando a cobrar as importâncias despedidas com o pagamento da indenização. Se o agente não se houve com culpa ou dolo, não comportará ação regressiva contra ele, pois nada tem de pagar.

(José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2014, p.684).

29. O mesmo raciocínio é aplicável em situações no dia a dia da Administração, inclusive quanto a eventuais prescrições: se o agente público não agiu de forma pelo menos culposa, se a Administração não lhe forneceu condições de trabalho que o permitissem cumprir plenamente seus deveres, se ela lhe remete os processos excessivamente próximos à prescrição, não será ele a arcar com as consequências. Deverá o Poder Público absorver estas.

30. Não se pode exigir do servidor o que ele não pode cumprir. A esse respeito:

Importante encorajar e estimular a comissão, bem como autoridades que atuem no processo administrativo disciplinar, a levarem em conta, à luz do princípio da razoabilidade (já exposto em 3.3.2.6), o fator humano, as condições de trabalho, a praxe administrativa, as peculiaridades e culturas locais e regionais e o contexto onde se deu o fato supostamente ilícito sob apuração. Em que pese à legalidade ser um princípio e um valor inafastável da sede pública, o integrante da comissão, ao apurar a conduta de outro servidor, não deve se afastar do conhecimento concreto que ele tem do contexto e exigir do acusado uma conduta além daquela que se exige e que se espera do ser humano normal ou mediano, menos ainda exigir do acusado uma postura que vá além das condições de trabalho que lhe propicia a administração ou atos de bravura ou heroísmo. Quisesse a lei uma análise fria e distanciada da realidade, teria dispensado o rito contraditório conduzido por três servidores. A presença de três servidores na condução das apurações pode ser compreendida como a autorização, embora tácita, do legislador para que se agregue ao trabalho a visão dinâmica e abrangente que caracteriza o ser humano, além da literalidade das normas e regulamentos.

“Ademais, impõe-se aos integrantes dos conselhos disciplinares e autoridades decidir acerca do cometimento de infração funcional pelo servidor, de acordo com a realidade logística e estrutural de trabalho, o ambiente e as circunstâncias nas quais se encontrava o acusado quando do exercício do seu cargo (...), enfim, aplicando o direito administrativo disciplinar sob uma ótica concreta, e não, como sói ocorrer, de se exigir do funcionário processado a perfeição no cumprimento dos seus ofícios públicos (...).”Antonio Carlos Alencar Carvalho, “Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância”, pg. 260, Editora Fortium, 2008, 1ª edição

(TEIXEIRA, Marcos Salles. Controladoria-Geral da União. Treinamento em Processo Administrativo Disciplinar (PAD) - Formação de Membros de Comissões. Apostila de Texto. 2011, p.252, grifos nossos)

31. A jurisprudência tem se manifestado sobre como prazos exíguos ferem o princípio da razoabilidade:

PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA NÃO SUJEITA À REMESSA NECESSÁRIA. ART. 475, §2º, DO CPC/1973. LIMITES RECURSAIS. PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-ACIDENTE. PEDIDO ALTERNATIVO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. IMPOSSIBILIDADE. MULTA DIÁRIA. PRAZO EXÍGUO PARA ADIMPLEMENTO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. APELAÇÃO DO INSS PARCIALMENTE PROVIDA. MULTA COMINATÓRIA AFASTADA. ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.

1 - Não cabimento da remessa necessária no presente caso. A sentença submetida à apreciação desta Corte foi proferida em 28/10/2015, sob a égide, portanto, do Código de Processo Civil de 1973. No caso, houve condenação do INSS na concessão e no pagamento dos atrasados de auxílio-acidente, desde a data da apresentação de requerimento administrativo, que se deu em 11/03/2015 (ID 103051535, p. 20).

[...]

8 - A multa diária, prevista no artigo 461, §4º, do Código de Processo Civil (atuais artigos 536 e 537 do CPC/2015), é um instrumento processual, de natureza coercitiva, que visa assegurar a observância das ordens judiciais, bem como garantir a efetividade do direito reconhecido em prazo razoável.

9 - Essa medida inibe o devedor de descumprir a obrigação de fazer, ou de não fazer, bem como o desestimula de adimpli-la tardiamente, mediante a destinação da multa ao credor da obrigação inadimplida.

10 - Todavia, o arbitramento do valor das astreintes deve se pautar pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo que a quantia fixada não resulte em um enriquecimento indevido do credor, superando o benefício econômico que este por ventura obteria caso a obrigação fosse adimplida voluntariamente pelo devedor.

11 - Por essa razão, o artigo 461, §6º, do Código de Processo Civil de 1973 (atual artigo 537, §1º, do CPC/2015) confere ao magistrado a possibilidade de modificar, a qualquer tempo, de ofício ou a requerimento das partes, o valor e a periodicidade da multa, caso ela se mostre insuficiente ou excessiva. Precedentes do STJ e desta Corte.

12 - No caso concreto, o INSS foi intimado para implantar o benefício previdenciário em nome da parte autora, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de arcar com multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) (ID 103051535, p. 110). Por outro lado, verifica-se que o benefício foi implantado em 02 de fevereiro de 2016 (DDB), com efeitos financeiros a partir de 01 novembro de 2015 (DIP) (extrato do Sistema Único de Benefícios/DATAPREV em anexo e ofício acostado aos autos - ID 103051535, p. 149).

13 - Em que pesem as considerações da parte autora, deve-se considerar que o prazo fixado para o cumprimento da ordem não atendeu ao princípio da razoabilidade, uma vez que 30 (trinta) dias não se mostram suficientes para o processamento administrativo dos pedidos efetuados diretamente aos segurados, conforme se infere do disposto no artigo

174 do Decreto n. 3.048/99, quiçá ao atendimento de ordem judicial, a qual demanda a elaboração de parecer prévio ou assessoria jurídica da Procuradoria do INSS, a fim de interpretar o alcance e o sentido do comando judicial, bem como orientar o setor administrativo sobre qual procedimento deve ser adotado.

[...]

(TRF-3, Apelação/Remessa Necessária Processo nº 0008573-22.2016.4.03.9999, Rel. Des. Fed. Carlos Eduardo Delgado, julgado em 29/04/2020, grifos nossos)

32. Sobre a proporcionalidade e a razoabilidade, têm entendido os tribunais de cúpula:

[...]

- O poder público, **especialmente** em sede de tributação, **não pode agir imoderadamente**, pois a atividade estatal **acha-se essencialmente condicionada** pelo princípio da razoabilidade, **que traduz** limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.

- **O Estado não pode legislar abusivamente**. A atividade legislativa **está necessariamente sujeita** à rígida observância de diretriz fundamental, que, **encontrando** suporte teórico no princípio da proporcionalidade, **veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis** do poder público.

- **O princípio da proporcionalidade**, nesse contexto, **acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público** no exercício de suas funções, **qualificando-se** como parâmetro de aferição da própria **constitucionalidade material** dos atos estatais.

- **A prerrogativa institucional de tributar**, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, **não lhe outorga** o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. **É que este dispõe**, nos termos da própria Carta Política, **de um sistema de proteção** destinado a ampará-lo **contra eventuais excessos** cometidos pelo poder tributante ou, ainda, **contra exigências irrazoáveis** veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.

[...]

(STF, ADI 2.551 MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 02/04/2003, grifos no original)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ANULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DEMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. REINTEGRAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA.

1. Agente Administrativo do Ministério da Saúde, demitido em virtude de processo administrativo, em razão de suposta prática de ato de improbidade.

2. O art. 132 da Lei n. 8.112/90 possui um rol de condutas apenadas com demissão, a qual se revela desproporcional diante da análise das provas contidas nos autos, por haver outras medidas mais adequadas para alcançar o fim almejado.

3. Não obstante não caiba ao Poder Judiciário examinar a conveniência ou oportunidade da aplicação das sanções administrativas, cabe-lhe examinar a legalidade, o que importa em verificar se adequada a pena aos fatos apurados, dentro dos contornos da razoabilidade e proporcionalidade.

4. No caso, as provas colhidas no procedimento administrativo revelaram falta funcional, vez que as estimativas de preço, colhidas pelo autor, em inobservância a preceito legal, não estavam lastreadas em planilhas de custo, possibilitando a prática em licitação de preços acima do valor de mercado. Não se comprovou, todavia, dolo ou culpa nos atos praticados, indispensáveis à configuração da alegada improbidade administrativa, não justificando a punição aplicada, sob o prisma da proporcionalidade e da adequação, ou da correta motivação, como analisado no voto proferido pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima, no MS 9315-DF (2003/0173001-7).

5. Não obstante o apelado tenha, pela via do mandado de segurança, se voltado contra o processo administrativo do qual resultou sua demissão, tendo o Eg. STJ denegado a ordem, certo é que aquela Corte Superior decidiu exclusivamente sobre a inexistência de falha formal no procedimento, deixando de abordar a questão da adequação ou desproporcionalidade da pena aplicada por entender não constituir-se na causa de pedir, pelo que não há óbice ao reexame da demissão pelo Judiciário, agora por esse fundamento.

6. Correção monetária, desde o vencimento de cada parcela, nos termos da Lei n. 6.899/81, com aplicação dos índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal.

7. Juros de mora de 0,5% ao mês, a partir da citação, por ter a ação sido ajuizada após a edição da Medida Provisória n. 2.180-35/2001.

8. Apelação a que se nega provimento. Remessa oficial parcialmente provida.

(TRF-1, Apelação Cível 0000542-55.2006.4.01.3100, Rel. Juiz Fed. Renato Martins Prates (Conv.), julgado em 31/07/2013)

33. A jurisprudência tem acolhido, também, exclusão de responsabilidade funcional no caso de condições inadequadas de trabalho. A esse respeito, têm decidido os tribunais de cúpula:

Mandado de Segurança. 2. Ato do Presidente da República que, em processo administrativo, concluiu pela cassação da aposentadoria da impetrante. 3. Alegação de desproporcionalidade da medida e de violação ao princípio da ampla defesa. 4. Violação ao princípio da ampla defesa não configurada. 5. Insubsistência de fundamentos para a conclusão do inquérito administrativo. 6. Não comprovação de que a impetrante tenha



praticado infrações funcionais as quais justifiquem a cassação de sua aposentadoria. 7. Natureza estrutural das falhas atribuídas à impetrante. 8. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 23.041-5, Pleno, Rel. p/ o Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/02/2008)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA DA PRÁTICA DA INFRAÇÃO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE INOBSERVADO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Nos termos do parágrafo único do art. 168 da Lei n. 8.112/90, "quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade".
  2. Hipótese na qual a comissão processante sugeriu que à impetrante, por transgressão aos deveres funcionais previstos no art. 116, incisos I (exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo), II (ser leal às instituições a que servir) e III (observar as normas legais e regulamentares), da Lei n. 8.112/90, fosse aplicada a pena de suspensão por sessenta dias.
  3. Conclusão diversa da autoridade impetrada assentada, apenas e tão somente, na ausência de recolhimento da contribuição previdenciária em período no qual, por algum motivo (não se sabe qual), a impetrante considerou existente para fins de concessão de benefício previdenciário.
  4. Ausência de prova de que a impetrante agiu com o deliberado intuito de obter proveito em benefício próprio ou de terceiro, com infringência ao art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90.
  5. Existência de prova do restabelecimento administrativo dos benefícios previdenciários, além da efetiva constatação, pela comissão processante, de que havia sobrecarga de serviço, falta de servidores, precárias condições de trabalho, falta de treinamento e preparação dos servidores para o desempenho de suas atribuições e constantes problemas nos sistemas informatizados, que realmente colaboraram sobremaneira para as irregularidades nas concessões de aposentadorias.
  6. Inexistindo prova inequívoca de que a impetrante se valeu do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, a ela não pode ser aplicada a pena de demissão, que se mostra desproporcional para um ato de desídia (art. 117, XV, da Lei n. 8.112/90).
  7. Retroação dos efeitos funcionais à data do ato de demissão do serviço público, com efeitos financeiros a partir da impetração (Súmulas n. 269 e 271 do STF).
  8. Segurança concedida.
- (STJ, MS 12955, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 13/05/2015)

### **III - CONCLUSÃO**

34. Com base em todo o exposto, constata-se a procedência da adoção da **CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 03/2018** pelo ICMBio, em virtude de seu fundamento na legislação e nos Princípios da Legalidade e da Eficiência. Caso a prescrição tenha ocorrido pouco tempo após o recebimento do processo pelo servidor ou setor, de modo que este tinha tempo exíguo para a análise, ele não é responsável pelo decurso do prazo. Além de não ser ele responsável pelas condições de serviço, eventual punição violaria a razoabilidade e a proporcionalidade, dado o curto lapso temporal decorrido. Não existe, portanto, indício de materialidade de infração apto a justificar os custos e ônus de um processo.

35. Sugere-se a seguinte redação, adaptada aos contornos institucionais da autarquia:

#### **ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA PFE/ICMBIO nº \_\_/2020**

##### **PRESCRIÇÃO OCORRIDA APÓS EXÍGUO LAPSO TEMPORAL PARA ANÁLISE**

O fato de a prescrição ter se consumado em determinada unidade ou sob a responsabilidade de determinado servidor não significa, per si, a sua responsabilidade pelo evento. Para se avaliar a responsabilidade pela prescrição de um crédito, deve ser analisado o andamento do processo durante todo o curso do lapso prescricional, observando o tempo que os autos permaneceram sem andamento em cada unidade, para estabelecer, de fato, o(s) responsável(is) pela omissão que deu azo à perda da possibilidade de cobrança pela Administração. Caso o último responsável pelo processo tenha tido prazo excessivamente exíguo para sua análise, não pode ele ser sancionado, pois não é responsável pelas condições de trabalho. Além disso, tal medida violaria a razoabilidade e a proporcionalidade.

36. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 04 de novembro de 2020.

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA  
Procurador Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00810001116202083 e da chave de acesso eafc6dbc

---

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO NEVES SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 511417142 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 04-11-2020 11:22. Número de Série: 17268839. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA  
BIODIVERSIDADE  
GABINETE

---

**DESPACHO n. 00688/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 00810.001116/2020-83**

**INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO**

**ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO**

1. Acompanho o Parecer nº 00455/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. À Corregedoria, Auditoria, DIMAN para conhecimento e adoção das providências ulteriores.

Brasília, 05 de novembro de 2020.

DILERMANDO GOMES DE ALENCAR  
PROCURADOR-CHEFE NACIONAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO ICMBio

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00810001116202083 e da chave de acesso eafc6dbc

---

Documento assinado eletronicamente por DILERMANDO GOMES DE ALENCAR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 527792972 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DILERMANDO GOMES DE ALENCAR. Data e Hora: 05-11-2020 08:35. Número de Série: 26689776638382431772138830596. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---