



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. 00482/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 00810.001118/2020-72**

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

EMENTA: APURAÇÃO DISCIPLINAR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E DE AUTORIA. ARQUIVAMENTO EM CASO DE IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE AUTORIA (CULPA ANÔNIMA). VIABILIDADE JURÍDICA. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIO DE AUTORIA DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR.

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo aberto, 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. 00661/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**, há passivo imenso de processos com prescrição reconhecida que devem ser apurados. Nesse diapasão, o Sr. Procurador-Chefe Nacional determinou:

5. Neste NUP, solicito que seja analisado em que medida a culpa anônima pode influir na apuração disciplinar, a exemplo do entendimento abaixo consolidado:

**CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 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. (Referência: PARECER nº 03/2014/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU, PARECER nº 07/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU)

3. O presente feito, portanto, visa a determinar que efeito a culpa anônima pode ter na apuração disciplinar de servidor, de modo a auxiliar a exercício da função correicional e disciplinar da Corregedoria junto ao ICMBio, constituída pelo Decreto 10.234/2020.

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 à 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 açodadamente 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 Disciplinar*, 6ª edição, Brasília, Brasília Jurídica, 2011., p.292]

(CGU, Corregedoria-Geral da União, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, 2019, p.47).

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 constrangimento 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 quando desprovidas de 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 tem 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.

(GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. Ano 2016. n. 71. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 27 out. 2020. p. 01)

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 limitados em casos infrutíferos e de pouca relevância para a ordem administrativa.

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. (g.n)

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

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. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE AUTORIA E ADMISSIBILIDADE

20. A respeito da repercussão da impossibilidade de fixação de autoria na apuração de responsabilidade funcional do servidor, para contribuir para o enfrentamento do tema pela Corregedoria, aponta-se a Conclusão da Divisão de Assuntos Disciplinares do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal (DAD/DEPCONSU/PGF) que poderia ser replicada no âmbito do ICMBio, em virtude de sua base comum atinente à condução de apuração de fatos que tocam a administração pública:

#### **CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 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. (Referência: PARECER nº 03/2014/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU, PARECER nº07/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU)

21. A premissa, portanto, é de que não há que se falar de apuração disciplinar quando for inviável a fixação de autoria.

22. A esse propósito, interessante transcrever ementas de casos análogos analisados por aquele órgão disciplinar. Nestes, fica clara a noção de que a apuração disciplinar não deve ter lugar quando as circunstâncias fáticas deixam entrever que a autoria da eventual falha verificada não pode ser identificada, em função de elementos preponderantes como condições estruturais de trabalho, falhas de procedimento e organização e longo período decorrido entre o fato e apuração, os quais tornam invisível o liame entre a conduta e um servidor em específico.

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 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);

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

7. Arquivamento.

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

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. JULGAMENTO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. VALOR EXORBITANTE. POSSÍVEL FALHA NA ATUAÇÃO JUDICIAL. NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. RELATÓRIO FINAL. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE AUTORIA. SUGESTÃO. ABSOLVIÇÃO. PROVA DOS AUTOS. ADEQUAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Desapropriação para fins de reforma agrária em valor exorbitante, revelando possível falha na atuação judicial;

2. Inexistência de recurso contra o acórdão que determinou que a indenização do imóvel desapropriado fosse paga por metro quadrado e não por hectare, embora se tratasse de imóvel rural;

3. Impossibilidade de fixação de autoria;

4. Sugestão de absolvição;

5. Adequação entre a análise realizada pela CPAD e as provas carreadas aos autos;

6. Acatamento da sugestão da CPAD. Arquivamento.

(00400.009017/2013-42, Sessão Colegiada NAJ de 13/02/2020)

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. JULGAMENTO. PAD INSTAURADO PARA APURAR SUPOSTA FALHA NA ATUAÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DAS IRREGULARIDADES INDICADAS NA REPRESENTAÇÃO. PRECARIIDADE DOS SISTEMAS DE CONTROLE DA DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS NA UNIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. Apuração de supostas perdas de prazos processuais;

2. Impossibilidade de precisar se os processos em que não houve atuação judicial foram efetivamente distribuídos ao acusado;

3. Não há como fixar a responsabilidade de procurador federal quando os sistemas de controle de distribuição de processos são falhos e não demonstram com exatidão o destinatário da tarefa;

4. Ausência de autoria e materialidade;

5. Acolhimento do Relatório Final: Arquivamento.

(00408.003802/2015-83 - Seção Colegiada do NAJ de 21/11/2019)

23. Esse tema ainda dialoga diretamente com a CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 01/2018, que versa sobre denúncia/representação deficiente:

CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 01/2018

I. A banalização da via disciplinar, que leva ao dispêndio desnecessário de recursos públicos, deve ser evitada. Ausentes a narrativa clara e objetiva dos fatos narrados, as circunstâncias em que ocorreram, a individualização do envolvido ou os indícios relativos à irregularidade ou ilegalidade imputadas, estar-se-á diante de denúncia/representação deficiente, em relação à qual a providência a ser adotada é o arquivamento devidamente motivado, por aplicação analógica do §2º, do art. 10, da Instrução Normativa CGU n. 14/2018.

II. Excetuam-se dessa regra apenas aqueles casos em que houver outras circunstâncias, externas à denúncia/representação, que recomendem a apuração de ofício, o que poderá ocorrer inclusive nos casos de denúncia anônima, com o mínimo de indícios, conforme disposto no parágrafo único do artigo 11, da Instrução Normativa CGU n. 14/2018. (PARECER n. 00048/2018/DAD/PGF/AGU, NUP: 00407.083158/2017-91, adaptada à INCGU n. 14/2018)

24. A IN CGU 14/2018 também determina a existência de indícios mínimos de autoria, sob pena de arquivamento:

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, 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 correcional cabível.

[...]

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

25. A CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 03/2015, além disso, se revela 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.

26. 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 do funcionamento da máquina pública, inclusive o deficiente. 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 despidas 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).

27. O mesmo raciocínio é aplicável em situações no dia a dia da Administração, se o poder público organiza sua própria rotina de serviços de modo tal que não fique claro qual agente público é responsável por qual tarefas, ocorrendo eventualmente prejuízos ao interesse público, deve a Administração arcar com as consequências sozinha. Não se pode instaurar procedimentos disciplinares a esmo, procurando-se alguém para responsabilizar. A *accountability* pública, nesses casos, deve se dar na forma da revisão das formas de trabalho, não na punição de indivíduos.

28. A jurisprudência tem demonstrado que responsabilidade individual e culpa anônima, ou falhas estruturais, se afastam reciprocamente. Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO. 28,86%. REQUISICÃO DE FICHAS FINANCEIRAS. DEMORA INJUSTIFICADA. ASTREINTES. POSSIBILIDADE. SUBSTITUIÇÃO POR VALOR FIXO. SERVIDOR RECALCITRANTE.

1. A decisão, em execução de título judicial para incorporar 28,86% à pensão militar, cominou astreintes em desfavor da União, R\$ 100,00 por dia, até o limite de R\$ 5mil, visto que, instada por diversas vezes, a agravante não forneceu as fichas financeiras requisitadas.

2. Iniciada a execução em 1999, até agora não foi cumprido o julgado favorável à pensionista, e a União, sem contrarrazoar, juntou poucas peças no processo físico de origem, que demonstram o descumprimento reiterado da ordem judicial pelo menos desde 2014.

3. Só cabe cogitar-se da responsabilização direta da Administração Pública na hipótese de culpa anônima, e nunca quando se identifica desde logo o agente público que resiste à decisão judicial, até por indicação do representante.

4. A multa para garantir a eficácia de decisão judicial, factível ou exequível, é finalística, e se não atendida a determinação em prazo razoável deve-se adotar outra providência, pois não pode a multa fluir indefinidamente. Daí a conveniência de se fixar valor único, determinado, e exigível ao fim de certo prazo, até para prevenir novos recursos para discutir o excesso cominatório, pela soma das multas diárias, à luz do art. 297, parágrafo único c/c art. 536, §1º do CPC/2015.

5. É evidente o atraso injustificado da instituição militar e, a despeito dos 5 (cinco) órgãos da AGU ao Comando do Exército da 1ª Região e a sua Assessoria Jurídica, não se logrou identificar o servidor recalcitrante, e tampouco as razões para o descumprimento da ordem judicial. Em casos tais, impõe-se a intimação por mandado do Comandante do Exército daquela Região, com ascendência hierárquica sobre todos os demais, para, em 72 (setenta e duas) horas, cumpri-la ou justificar a impossibilidade de fazê-lo, pena de multa pessoal de valor único de R\$5mil. 6. Agravo parcialmente provido.

(TRF-2, Agravo de Instrumento 0001528-18.2016.4.02.0000, Rel. Desa. Fed. Salette Maccalóz, Rel. para o Acórdão Desa. Fed. Nizete Lobato Carmo, julgado em 26/09/2016, grifos nossos).

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PRÉVIO AJUIZAMENTO DE AÇÃO ANULATÓRIA COM DEPÓSITO. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INOCORRÊNCIA.

1 - Trata-se de remessa oficial e apelação do INSS em face de sentença mediante a qual, ao acolher exceção de pré-executividade, o juiz sentenciante extinguiu a execução fiscal, pelo art. 267, IV, do CPC, considerando a suspensão da exigibilidade pelo anterior ajuizamento de ação anulatória com depósito. / Afirma o INSS que, nos termos da Súmula 112 do STJ, somente o depósito integral e em dinheiro suspende a exigibilidade do crédito, que o depósito abrange outros débitos, que ao foi comprovada a suficiência do depósito.

2 - Nota-se que o INSS foi citado na ação anulatória em 20/04/1998 (fls. 85) e a execução foi ajuizada quase um ano depois, em 16/04/1999 (fls. 03).

3 - Não merece reparo a sentença, pois, diferentemente do que defende o INSS, o depósito integral restou previamente comprovado na ação anulatória 19983400008870 no montante de R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais) (fls. 83), sendo certo que no referido valor está contido o da presente execução, conforme se vê na petição inicial na qual está relacionada a respectiva NFD 32.505.925 (fls. 58), presente o valor de R\$ 22.052,19 (vinte e dois mil e cinquenta e dois reais e dezenove centavos), devendo-se notar que o depósito foi realizado em 13 de abril de 1998 antes da execução, que apresenta o valor de R\$ 23.499,07, isso sete meses depois, em novembro de 1998 (fls. 03), impondo-se consignar que, ao ser intimado para se manifestar sobre a exceção de pré-executividade, o INSS nada disse sobre o valor depositado na ação anulatória, de forma que não há falar em ofensa aos arts. 5º, incisos LIV e LV, da CF/88, 204 do CTN, 3º, parágrafo único, 16 e 38 da Lei 6.830/80.

4 - Precedentes.

5 - Sobre a litigância de má-fé, tem-se sua inocorrência, considerando que não a perfectibiliza o equívoco da exequente no ajuizamento da execução, certamente decorrente de falhas estruturais, sem a evidente conduta temerária.

6 - Remessa oficial e apelação improvidas.

(TRF-1, Apelação Cível 0015033-48.1999.4.01.3800, Rel. Juiz Fed. Grigório Carlos dos Santos, julgado em 13/11/2012, grifos nossos)

29. Portanto, caso não seja possível fixar a autoria em razão de falhas estruturais, de organização ou pelo transcurso de longos interregnos temporais, verificando-se a culpa anônima, não há que se falar da existência de indícios de autoria de infração aptos a justificar a abertura de processo apuratório.

### **III - CONCLUSÃO**

30. Com base em todo o exposto, entende-se que a adoção de orientação de base comum com aquelas do órgão disciplinar da PGF/AGU constitui boa prática para os trabalhos da Corregedoria junto ao ICMBio, porque encontra fundamento na legislação e nos Princípios da Legalidade e da Eficiência, está alinhada à jurisprudência e doutrina sobre a matéria; além do que conferirá maior racionalidade, segurança, celeridade e transparência na difícil condução de situações dessa natureza.

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

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

##### **IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE AUTORIA - CULPA ANÔNIMA**

A comprovada impossibilidade de fixação de autoria em razão de falhas estruturais ou de organização, ou ainda pelo transcurso de longos interregnos temporais, configurando-se a culpa anônima, não dá azo à instauração de processo administrativo disciplinar.

32. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 04 de novembro de 2020.

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA  
Procurador Federal

---

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 523840716 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 04-11-2020 14:58. 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. 00690/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 00810.001118/2020-72**

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

**ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO**

1. Acompanho o Parecer nº 00482/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. À Corregedoria, DIMAN e Auditoria 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) 00810001118202072 e da chave de acesso 8cc2fb4e

---

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 527801916 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DILERMANDO GOMES DE ALENCAR. Data e Hora: 05-11-2020 08:45. Número de Série: 26689776638382431772138830596. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---