



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Ética Pública

VOTO

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Interessada:</b> | Comissão de Ética da Caixa Econômica Federal - CE/CEF  |
| <b>Assunto:</b>     | Consulta sobre prazo para recebimento de denúncias de natureza ética por parte das comissões de ética, contado a partir da data da ciência do ato irregular pelo ofendido. |
| <b>Relator:</b>     | EDVALDO NILO DE ALMEIDA  |

**CONSULTA. SISTEMA DE GESTÃO DA ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. COMISSÃO DE ÉTICA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. PROPOSTA DE PRAZO DE DOIS ANOS. CONTAGEM DO PRAZO DE DOIS ANOS A PARTIR DO CONHECIMENTO DO FATO POR PARTE DO AGENTE INTERESSADO/OFENDIDO.**

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Ética da Caixa Econômica Federal, em 11 de outubro de 2023, por meio do e-mail juntado aos autos (SUPER/PR 4642836), encaminhado a esta Comissão de Ética Pública - CEP e, posteriormente, distribuída à minha relatoria, por meio da qual aquela comissão de ética setorial solicita orientação sobre a o reconhecimento da prescrição do direito de efetuar a denúncia ética e proposição da possibilidade do cabimento de reconhecimento de ofício, da incidência do prazo de dois anos, para apuração de infrações éticas, nos seguintes termos:

24. Neste contexto, de melhor solução, segurança jurídica e pacificação, se aparenta cabível o reconhecimento, inclusive de ofício, da incidência do prazo prescricional de dois anos, prazo este em conformidade com o entendimento firmado por essa Comissão de Ética Pública, para apuração de infrações éticas:

- nas hipóteses em que a Comissão de Ética identificar que o fato supostamente irregular se limite ao interesse individual, sem potencial alcançar interesse coletivo ou da administração pública;
- contado a partir da data da ciência do ato irregular pelo empregado público ou cidadão interessado, quando não demonstrado ou identificado impedimento para a realização da respectiva denúncia;
- e, se identificado impedimento para a realização da denúncia, contado o prazo prescricional a partir do momento em que foi superado o obstáculo;
- e, ainda, considerar o interrompimento da fluência do prazo prescricional com a apresentação da denúncia à Secretaria Executiva ou por intermédio dos canais oficiais disponibilizados pela Administração para tanto."

(...)

**26.1. O reconhecimento da prescrição do direito de efetuar a denúncia ética, em acolhimento à arguição de defesa ou mesmo de ofício, na forma, limites e hipóteses acima anotadas (item 24), se afiguram factíveis e podem ser adotados, dentro do Sistema de Ética do Pública do Poder Executivo Federal e do entendimento dessa Comissão?**

2. Nesses termos, solicita orientação.

3. É o relatório.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

4. Trata-se de consulta encaminhada pela Comissão de Ética da Caixa Econômica Federal, com fundamento no [Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007](#), que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEP).

5. Por competência, de acordo com a norma, cabe à Comissão de Ética Pública supervisionar, coordenar e avaliar o Sistema de Gestão da Ética, exercendo papel de seu órgão central, devendo dirimir dúvidas quanto à interpretação das normas éticas pertinentes, em especial na aplicação do [Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994](#), que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; do [Decreto nº 6.029, de 2007](#), que instituiu Sistema de Gestão da Ética; e da [Resolução CEP nº 10, de 29 de setembro de 2008](#), que estabelece o rito processual a ser observado pelas comissões de ética setoriais. Diante disso, passa-se à análise do questionamento apresentado.

6. De acordo com a consulta em apreço, a dúvida recai sobre a possibilidade da Comissão de Ética Setorial reconhecer de ofício a "incidência do prazo prescricional de dois anos, prazo este em conformidade com o entendimento firmado por essa Comissão de Ética Pública, para apuração de infrações éticas" e restou subtendido, sugestão de que seja "contado a partir da data da ciência do ato irregular pelo empregado público ou cidadão interessado, quando não demonstrado ou identificado impedimento para a realização da respectiva denúncia" ou, ainda, no caso de haver algum tipo de impedimento para a realização da denúncia, que o prazo prescricional seja contado a partir do momento em que o obstáculo tenha sido superado; mantendo-se a interrupção da prescrição com a apresentação da denúncia à comissão de ética.

7. Para o enfrentamento da questão, inicialmente, buscou-se compreender os conceitos dos institutos que serão abordados para a resolução do mérito da consulta. Nos termos do art. 189 do [Código Civil](#) a prescrição é a extinção da pretensão de ingressar com uma ação, para a reparação do direito, pelo decurso do tempo. Nesse sentido, é importante diferenciar dois parâmetros de prescrição, que estão associados ao direito de pretensão de ação. Então, para análise do caso em tela de uma forma didática, entende-se que:

*Prescrição: É a perda do direito de exigir processualmente a solução de um conflito jurídico, em razão do decurso de prazo legalmente estabelecido. Também definida como perda do direito de ação. Fundamentação Legal: Artigo 189 do CC.*

*Prescrição da Pretensão Punitiva: É a perda do direito do Estado de punir, devido ao decurso do tempo, de forma que, extingue-se a punibilidade do acusado ou condenado. Fundamentação Legal: Artigos 109 a 111 do CP [1]*

8. Ademais, é importante esclarecer que o direito de pretensão é alusivo ao direito subjetivo de ação junto à comissão de ética setorial.

*Sob a perspectiva do Código Civil de 2002, a prescrição atinge somente a pretensão da parte de obter uma prestação devida por quem a descumpriu. Para que se caracterize, é indispensável que: a) se esteja diante de uma relação jurídica da qual decorra direito de uma das partes à prestação da outra; b) haja recusa por parte do devedor da prestação, com flagrante violação ao direito subjetivo do credor (momento em que nasce a pretensão, qual seja, poder do credor exigir do devedor o direito subjetivo violado); c) permaneça o titular do direito subjetivo violado inerte por período superior ao fixado no ordenamento, omitindo-se na defesa tempestiva da sua pretensão.*

*Como bem ensina Francisco Amaral, direito subjetivo "é o poder que o ordenamento jurídico reconhece a alguém de ter, fazer ou exigir de outrem determinado comportamento", ao que acresce: "A pretensão revela-se, portanto, como um poder de exigir de outrem uma ação ou omissão. É, para alguns, sinônimo de direito subjetivo, embora com conotação dinâmica, enquanto aquele é estático e, para outros, ainda, uma situação jurídica subjetiva." [2]*

9. Feitas essas considerações, é importante ressaltar que o instituto da prescrição de processos éticos já se encontra sedimentado nesta seara ética, tendo sido apresentado e deliberado por meio do voto do Conselheiro Lucon, aprovado na 204ª Reunião Ordinária realizada em 29 de abril de 2019, conforme disposto no [Ementário de Precedentes](#):

*Em primeiro lugar, cumpre enfrentar questão referente ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional. Nesse ponto, segundo o Superior Tribunal de Justiça a prescrição se inicia no momento do conhecimento do fato pela Administração e não da sua ocorrência (...). Portanto, ao transpor o referido entendimento para o âmbito ético, o marco inicial do prazo prescricional seria a ciência pela Comissão de Ética sobre o fato, independentemente de haver uma formalização da denúncia, haja vista a possibilidade de abertura de processo ético, de ofício, apoiada em notícia pública de conduta ou em indícios capazes de lhe dar sustentação (art. 20 §1º da Resolução nº 10/2008). Contudo, cumpre ressaltar que a ciência dos fatos não é considerada unicamente pela publicação em matéria jornalística, dada a impossibilidade de se verificar se houve ciência pelo colegiado. Assim, tem-se que a prescrição se inicia com a ciência inequívoca pela Comissão de Ética (...). Quanto ao tema, na 107ª Reunião Ordinária da CEP, de 28 de fevereiro de 2011, deliberou-se no sentido de que o lapso temporal a ser considerado seria o de dois anos, como regra, para o processo ético. (...)*

*Ante o exposto, voto para que este colegiado delibere nos seguintes termos:*

*A Comissão de Ética, ao ter conhecimento inequívoco de determinado fato, **disporá de 2 (dois) anos para instaurar o processo ético.***

*Após a instauração, o prazo prescricional poderá ser interrompido e, **depois dos 140 dias, poderá ser reiniciado, por mais 2 anos.***

*Nas hipóteses puníveis com recomendação de exoneração do cargo, entende-se que o prazo prescricional **será de 5 (cinco) anos.***

*Se a conduta for, ao mesmo tempo, uma falta considerada delito criminoso e um desrespeito aos normativos éticos que regem o comportamento do agente público, o **prazo prescricional dessas transgressões éticas será o estipulado na lei criminal.***

*Esse entendimento se aplica também aos processos que tramitam neste colegiado.*

*O Colegiado anuiu ao voto do relator.*

10. Por outro lado, cogitou-se a necessidade de se esclarecer também o conceito de decadência, instituto comumente confundido com prescrição. A decadência é decorrente do direito potestativo a partir do qual imputa-se, unilateralmente, nova situação jurídica a outrem. Pois, conforme descrição do verbete no glossário do Supremo Tribunal Federal, a decadência é a perda do próprio direito material pela inação do seu titular, que deixa transcorrer prazo legal ou convencional fixado para o seu exercício. Sobre o assunto, vejamos alguns esclarecimentos:

*"No cotidiano das relações jurídicas, é possível não se estar diante de um direito subjetivo a ser exercido em face da outra parte de uma dada relação jurídica, mas, ao contrário, de uma potestade reconhecida pelo ordenamento para o exercício unilateral do seu titular. Trata-se dos chamados direitos potestativos. Destes não nascem pretensões, porquanto os mesmos não implicam prerrogativas a serem exigidas de terceiros em razão de suposta violação. Assevera Francisco Amaral que "O direito potestativo é o poder que o agente tem de influir na esfera jurídica de outrem, constituindo, modificando ou extinguindo uma situação subjetiva sem que esta possa fazer alguma coisa se não sujeitar-se", ao que acresce que*

*"(...) como o direito potestativo é o dever de determinar mudanças na situação jurídica de outro sujeito, mediante ato unilateral, sem que haja dever contraposto e correspondente a esse poder, chama-se, também, direito formativo ou de formação. O lado passivo da relação jurídica limita-se a sujeitar-se ao exercício de vontade da outra parte. E não havendo dever, não há o seu descumprimento, não há lesão. Conseqüentemente não há pretensão."*

*Nas relações jurídico-administrativas, comumente não se reconhece àquele que se relaciona com o Estado (cidadãos, concessionários, servidores, etc.) o poder de, unilateralmente e sem a intervenção do Judiciário, constituir obrigações ou exercer prerrogativas em face da Administração Pública. No entanto, reconhece-se normalmente ao Estado o chamado poder extroverso, que permite ao Poder Público editar provimentos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente. É a supremacia do interesse público que legitima à Administração interferir na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações, sem a necessidade de intervenção preliminar autorizativa do Judiciário. É certo que os atos administrativos caracterizam-se pelo atributo da imperatividade e ao Estado se defere poder de império a ser exercido nos limites principiológicos e legais do ordenamento.*

*Por conseqüente, denota-se que é o Estado quem, em regra, tem a si reconhecidos direitos potestativos em face de terceiros (cidadãos, servidores, concessionários, etc.). Com efeito, ao Estado cabe o exercício unilateral do poder de polícia, a revisão de atos administrativos viciados, a aplicação de penalidades aos servidores ou aos contratados infratores, dentre outras prerrogativas deferidas pelo ordenamento para exercício unilateral pela Administração. Em nenhuma destas circunstâncias tem-se direitos para cujo exercício o Poder Público dependa do terceiro. Ao contrário, trata-se de dever-poder a ser cumprido unilateralmente pelo Estado. Mesmo considerando-se a garantia constitucional da ampla defesa antes de ultimado o comportamento administrativo, certo é que não é necessário que a Administração peça à empresa submetida à polícia administrativa para fiscalizá-la, nem que solicite ao cidadão autorização para que decreta a nulidade de um ato administrativo com vício insanável, nem que obtenha do servidor autorização para demiti-lo ou da empresa contratada autorização para declará-la inidônea. O Estado tem o direito potestativo de exercer tais competências e sequer a ampla defesa prevista na Constituição da República consubstancia fato capaz de afetar tal circunstância.*

*Nestes casos, a Administração limita-se a, cumpridas algumas exigências, exercer um direito potestativo que lhe é reconhecido pela ordem jurídica no prazo previsto na regra legal vigente. Segundo o civilista Francisco Amaral, "como o direito potestativo é o dever de determinar mudanças na situação jurídica de outro sujeito, mediante ato unilateral, sem que haja dever contraposto e correspondente a esse poder, chama-se, também, direito formativo ou de formação". [3]*

11. Nos termos supramencionados e considerando o relato da consulta, entendo que se trata do direito do ofendido de representar/denunciar junto à comissão de ética para que ela realize as investigações e, caso comprovada eventual conduta antiética, aplique a sanção ao agente público que infringiu a norma.

12. Portanto, propõe-se manter o atual entendimento da CEP no sentido do prazo de dois anos para que a denúncia de eventual infração ética seja apresentada à comissão de ética do órgão ou instituição pública federal, contado a partir do conhecimento do fato pelo ofendido.

### III - CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, considerando a competência da CEP na coordenação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, nos termos do inciso IV do art. 4º do Decreto nº 6.029, de 2007, assim como visando assegurar a segurança jurídica e a razoabilidade dos trabalhos relacionados à apuração de infrações éticas, **VOTO no sentido de reconhecer incidência do prazo de dois anos para recebimento de denúncias de natureza ética por parte das comissões de ética**, contado a partir da data da ciência do ato irregular pelo ofendido.

14. É como voto.

15. Dê-se conhecimento desta decisão à Comissão de Ética da CEF e aos demais integrantes do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.

EDVALDO NILO  
Conselheiro Relator

[1] Glossário Jurídico do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp> Acesso em 28/06/2024.

[2] CARVALHO, Raquel. Prescrição e decadência: distinções conceituais. Disponível em: <https://raquelcarvalho.com.br/2019/09/05/prescricao-e-decadencia-distincoes-conceituais/> Acesso em 28/06/2024.

[3] Ibid.



Documento assinado eletronicamente por **Edvaldo Nilo de Almeida, Conselheiro(a)**, em 04/07/2024, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do **Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020**.



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **5856785** e o código CRC **90E89A25** no site: [https://super.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0)