



A dúvida permanece: o caos da prescrição na 'lei anticorrupção'

29/04/2025

A Lei nº 12.846/2013, também conhecida como 'anticorrupção', já completou mais de dez anos de sua vigência, na busca pela responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública, tanto dentro do país quanto no exterior.

Apesar de representar um avanço no combate à corrupção, ainda há diversas omissões e imprecisões técnicas para sua aplicação. Entre elas, destaca-se a previsão legal sobre o instituto da prescrição.

O artigo 25 da Lei nº 12.846/2013 é bastante singelo, apontando que a prescrição ocorrerá em cinco anos, contados da *"data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado"* [1].

A partir daí surgem diversos questionamentos básicos, como: Quem deve tomar ciência da infração? Qual a forma que deve ser realizada essa ciência? Qual o marco inicial da prescrição no caso em que a ciência da infração permanente ou continuada for posterior à sua cessação? É possível a aplicação de prescrição intercorrente no âmbito da LAC?

A Controladoria Geral da União (CGU) adota o critério de que qualquer agente público que tome ciência institucional de infração da Lei nº 12.846/2013 provoca o início do prazo prescricional previsto no artigo 25, da lei [2].

Trata-se de posicionamento cauteloso e que se baseia na forma como a Administração apresenta-se para o cidadão, isto é, de maneira una, independentemente de quem a representa. Ao mesmo tempo, ressalta que a ciência da infração deve ser institucional, ou seja, informações veiculadas em meios jornalísticos ou redes sociais não contam como ciência para a administração pública.

A nosso ver é acertado o entendimento da CGU de que a forma da ciência deve ser institucional, não bastando uma mera notícia de jornal, especialmente em tempos de lastreamento de fake news ou de denúncias completamente infundadas. Isso tudo sem prejuízo de a administração abrir uma investigação preliminar a respeito dos fatos que ouviu dizer.

No entanto, entendemos que o critério de que "qualquer agente público" que tome ciência da infração possa iniciar a contagem do prazo prescricional é excessivamente amplo. Além disso, não parece ter sido essa a intenção do legislador, que previu que somente a autoridade máxima de cada órgão ou entidade possui a competência para instaurar PAR e para celebrar acordos de leniência. Por coerência, não podemos admitir que "qualquer agente público" possa iniciar a contagem da prescrição.

Spacca

Em 2010, no âmbito do Mandado de Segurança nº 14.446/DF, o STJ manifestou entendimento de que “*qualquer autoridade administrativa que tiver ciência de irregularidade no serviço público tem o dever de proceder a apuração do ilícito ou comunicar imediatamente a autoridade competente para promovê-la. (..) Considera-se autoridade, para os efeitos dessa orientação, quem detém poder decisório na estrutura administrativa*” [3].

Por sua vez, em 2019 (após a vigência da LAC), o STJ editou a Súmula 635 que aponta que: “*Os prazos prescricionais previstos no artigo 142 da Lei nº 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato*”.

É possível o entendimento de que tal enunciado sumular deve ser aplicado por analogia ao artigo 25, da LAC, visto que a redação da Lei nº 8.112/1990 é similar e no âmbito de processo administrativo sancionador. No entanto, não há posição definitiva sobre o tema.

Ainda no tocante ao marco inicial da contagem da prescrição, quando ocorre uma infração permanente ou continuada cuja ciência se deu posteriormente ao dia em que ela tiver cessado, não há posicionamento consolidado. A CGU [4] tem entendimento que nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data da efetiva cessação da ação infracional, ao passo que, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo *a quo* deve ocorrer a partir da data da referida ciência.

Concordamos que o posicionamento da CGU se mostra acertado, visto que é ilógico se falar em inércia da Administração quando ela nem mesmo tomou ciência prévia da infração. No entanto, essa é uma percepção que não decorre expressamente da lei. Passados mais de dez anos da vigência normativa, o nível de insegurança jurídica é tamanho que ainda não sabemos até hoje qual o marco certo para a fixação do início do prazo prescricional.

Aplicação analógica pode ser favorável ao acusado

A situação não é mais simples diante do processo com prescrição já interrompida. Há dúvida relevante sobre a aplicação da figura da prescrição intercorrente sempre que houver paralisação em processo, judicial ou administrativo, decorrente de inércia de seu autor, por prazo que ultrapasse os cinco anos.

Diante da ausência de previsão legal expressa, pode-se entender pela sua inexistência, uma vez que demandaria regra legal disciplinadora. Em contraponto, uma aplicação analógica pode ser aqui favorável ao acusado. A lei de improbidade administrativa trata expressamente da



possibilidade de prescrição intercorrente, o que poderia ser aproveitado, especialmente em um cenário de aplicação conjunta das duas leis, na forma do REsp nº 2.107.398/RJ [5].

Em qualquer das áreas do Direito, a prescrição tem como fundamento o princípio geral de segurança das relações jurídicas. Deixar as referidas matérias ao vento da resolução de casos concretos e de aplicação de analogias — ora a favor do Estado, ora do particular — não parece ser a opção mais adequada do ponto de vista do princípio da confiança, especialmente diante das possibilidades de alteração das composições dos órgãos julgadores. As regras de prescrição precisam ser claras, especialmente em âmbito sancionador. Mesmo após mais de dez anos, ainda é tempo de acertar!

[1] Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

[2] CGU, Manual de Responsabilização de entes privados. Disponível em: <
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%c3%a7%c3%a3o_de_E
Acesso em 19.04.2025.

[3] Superior Tribunal de Justiça, 3ª Seção, Mandado de Segurança nº 14.446/DF, julgado em 13/12/2010.

[4] Parecer n. 00363/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

[5] Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, REsp nº 2.107.398/RJ, julgado em 19/02/2025.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-abr-29/a-duvida-permanece-o-caos-da-prescricao-na-lei-anticorrupcao/>