



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO VISTA

RELATORIA: DIRETOR-GERAL

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: 4/2020

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR PARA APURAR RESPONSABILIDADES FUNCIONAIS

ORIGEM: COREG

PROCESSO (S): 50500.317105/2016-16

PROPOSIÇÃO PRG: Parecer n. 269/2020/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de voto em pedido de vista no processo administrativo disciplinar (PAD) n. 50500.317105/2016-16, requerido na 867ª Reunião de Diretoria, realizada em 04 de agosto de 2020.

1.2. O objetivo do presente Voto-vista é complementar o primoroso Voto DAP 60, de 29 de julho de 2020 (3829997), a fim de compreender melhor os motivos que levaram à prescrição dos fatos ora julgados e o consequente arquivamento do PAD.

2. DOS FATOS

2.1. Considerando que o Voto DAP 60/2020 já fez uma análise pormenorizada dos fatos e da instrução processual, com o intuito de não sermos repetitivos, importará descrever aqui apenas os fatos relevantes para a análise do fenômeno prescricional.

2.2. Cabe mencionar que o Processo Administrativo Disciplinar foi instaurado com a finalidade de apurar responsabilidades funcionais decorrentes dos fatos apontados no Processo n. 50500.399248/2015-49 (SEI0380078), que trouxeram informações a respeito de possíveis condutas irregulares, atribuídas ao servidor [REDACTED] Matrícula SIAPE n. 21 [REDACTED] 55, ocupante do cargo de Técnico em Regulação, em exercício na Sede da ANTT, em Brasília/DF.

2.3. Os autos foram instaurados, em 09 de agosto de 2016 (Portaria n. 45/COREG), para apuração de suposta irregularidade no uso do sistema de frequência da ANTT pelo servidor, que teria se ausentado do trabalho reiteradas vezes sem a autorização das respectivas chefias imediatas (**FATO 1**).

2.4. Posteriormente, em 04 de abril de 2017, a Administração tomou conhecimento de denúncia sobre o uso pelo servidor de material obsceno e ofensivo, pela exposição de imagens contendo mulheres seminuas e em poses sensuais como descanso de tela do computador (**FATO 2**). Diante do novo relato, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD) decidiu, por meio da Ata de Deliberação n. 06, de 03 de maio de 2017, avaliar e deliberar sobre o assunto por considerá-lo fato novo e conexo ao **FATO 1**.

2.5. Por fim, em 22 de março de 2019, na Ata de Deliberação n. 19, a CPAD também decidiu deliberar sobre a denúncia realizada pela Comissão de Ética da ANTT (CEANTT), que encaminhou provas colhidas no Processo n. 50501.302502/2018-37, que versavam sobre o possível cometimento de assédio sexual pelo servidor, envolvendo duas estagiárias menores aprendizes (**FATO 3**), considerando-o também conexo ao fato originário.

2.6. Após longa fase instrutória, em 29 de abril de 2020, a CPAD apresentou seu Relatório Final (3188825), concluindo pela prescrição dos **FATO 1** e **FATO 2**, e sugerindo a pena de suspensão para o **FATO 3**.

2.7. Entretanto, na Nota Técnica – ANTT 2042 (3383730), a Autoridade Correcional da ANTT divergiu da CPAD, por entender que algumas das condutas praticadas mereciam a reprimenda máxima de demissão, vislumbrando indício da prática dos crimes de assédio sexual, assédio moral, submetimento de adolescente a vexame ou constrangimento, fornecimento de bebida alcoólica a adolescente, ameaça e falso testemunho. Portanto, pela possibilidade de aplicação da penalidade de demissão com relação aos **FATO 2** e **FATO 3**, estes ainda não estariam prescritos.

2.8. Por sua vez, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), no âmbito do Parecer n. 00269/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (701046), manifestou concordância com relação à ocorrência de prescrição do **FATO 1**. Contudo, em relação aos **FATO 2** e **FATO 3**, a PF-ANTT divergiu da CPAD no tocante à apuração conjunta ao **FATO 1**. Por este motivo, propôs que fosse instaurado procedimento específico para a apuração de tais condutas.

2.9. A Corregedoria acatou as recomendações da PF-ANTT, tendo instaurado processo administrativo disciplinar específico para a apuração dos **FATO 2** e **FATO 3**, como se denota do Despacho COREG3709437 e da Portaria COREG 41/2020 (SEI3722764), por também não vislumbrar conexão entre tais condutas e o **FATO 1**.

2.10. Diante deste quadro fático, o Voto DAP 60/2020 concordou com a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva atinente ao **FATO 1**, motivo pelo qual propôs o arquivamento do processo.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. DAS DATAS PRESCRICIONAIS

3.1.1. Quanto aos motivos que levaram à prescrição do **FATO 1**, a CPAD argumentou no seu Relatório Final (3188825):

36. Outrossim, repisa-se o fato de que a possível causa da incidência de prescrição da punibilidade da Administração recai principalmente sobre os mais de 450 dias de afastamentos do servidor, intercalados ao longo do processo, situação que criou dificuldades para esta Comissão promover a celeridade processual necessária, pois, por várias vezes, foram postergadas datas das oitivas e como visto recentemente, do interrogatório do servidor acusado.

37. Outro fator impeditivo da celeridade processual foi o fato de que o servidor acusado proibiu expressamente que seu procurador legalmente constituído o representasse nas oitivas nas suas ausências, como pode ser visto no e-mail de 21.08.19 (doc. SEI nº 1115582).

3.1.2. No entanto, o que este Voto-vista irá demonstrar é que a prescrição do **FATO 1** não decorreu de conduta protelatória do investigado, mas sim da má condução do processo pela CPAD, afastando portanto a alegação acima colacionada.

3.1.3. Num primeiro momento é importante conceituar o fenômeno da prescrição e delimitá-lo no caso concreto. Segundo o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União (Manual de PAD/CGU):

"A Prescrição no Direito Disciplinar é um instituto jurídico que tem por finalidade delimitar um prazo durante o qual a Administração Pública pode punir um servidor, caso seja constatado que ele praticou um ilícito administrativo-disciplinar". (pg. 326)

3.1.4. Os prazos prescricionais estão previstos na Lei n. 8.112/1990 e variam conforme a gravidade da infração praticada e a conseqüente penalidade aplicada. Vejamos:

Art. 142 - A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

3.1.5. O início do prazo prescricional começa a contar quando a autoridade competente tem conhecimento da suposta irregularidade, conforme o art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/1990:

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

3.1.6. A autoridade competente da ANTT, a Corregedoria (COREG), tomou conhecimento do **FATO 1** em 19 de maio de 2016, por meio do Memorando n. 85/2016/GEPES/SUDEG. No entanto, com a publicação da Portaria n. 45/COREG, de 09 de agosto de 2016, ocorreu a interrupção do prazo prescricional, conforme explica o Manual de PAD/CGU:

"Para o Direito Disciplinar, "interrupção do prazo prescricional" significa que tal prazo, que antes da instauração transcorria normalmente, retorna à estaca zero, como se nunca tivesse transcorrido sequer um dia. Além disso, essa interrupção também congela esse prazo na estaca zero.

Portanto, a "interrupção" aqui sob análise possui dois efeitos: ela apaga o tempo transcorrido desde o conhecimento do fato, zerando a contagem do prazo prescricional - frise-se que tal fenômeno não afasta a possibilidade de que o lapso transcorrido seja considerado na avaliação de eventual prescrição do ilícito antes da instauração do processo -; e, além disso, esse prazo prescricional é "congelado" na estaca zero".

3.1.7. Porém, o efeito da interrupção do transcurso do lapso prescricional ocorre por prazo determinado. A doutrina e a jurisprudência entendem que o prazo prescricional permanece "congelado" em seu marco inicial durante o prazo máximo da portaria inaugural, somado ao prazo máximo da portaria de prorrogação e ao tempo dado pela lei para a autoridade julgar o processo.

3.1.8. Assim, o prazo máximo para a conclusão do PAD com contraditório é de 60 (sessenta) dias, conforme se depreende da leitura do Art. 152 da Lei n. 8.112/1990: :

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

3.1.9. Como normalmente os PAD's não conseguem finalizar seus trabalhos nesses 60 dias iniciais, prevê a lei a possibilidade de prorrogação, por igual período. Assim, para fins de contagem da interrupção, importa destacar o prazo extra, que também é de 60 (trinta) dias.

3.1.10. Por fim, estipulou o legislador um prazo de vinte dias para que a autoridade julgue os fatos. De acordo com o art. 167 da Lei n. 8.112/1990:

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

3.1.11. Deste modo, temos os seguintes prazos totais para que os trabalhos fossem concluídos e fosse aplicada a penalidade devida:

Processo Administrativo Disciplinar			
Possível Penalidade	Prazo de Interrupção	Prazo de Prescrição	Prazo Total
Advertência	140 dias	180 dias	320 dias
Suspensão	140 dias	2 anos	2 anos e 140 dias
Demissão	140 dias	5 anos	5 anos e 140 dias

3.1.12. Considerando que para o **FATO 1** seria possível a aplicação das penalidades de advertência ou suspensão, nos termos dos Arts. 129 e 130 da Lei n. 8.112/1990, temos as seguintes datas como limites prescricionais:

FATO 1			
Possível Penalidade	Início da interrupção do prazo prescricional	Fim da interrupção do prazo prescricional	Data da prescrição
Advertência	09/08/2016	27/12/2016	25/06/2017
Suspensão	09/08/2016	27/12/2016	27/12/2018

3.2. DOS MOTIVOS DA PRESCRIÇÃO

3.2.1. Sabido que a CPAD apresentou seu Relatório Final em 11 de fevereiro de 2020, resta-nos conhecer os motivos que levaram à mora para a conclusão da investigação. Como citado anteriormente, a CPAD alegou basicamente que a demora se deu precipuamente por dois motivos:

- a) os 450 dias de afastamentos do servidor, intercalados, especialmente em decorrência de atestados médicos.
- b) a proibição que o procurador do servidor legalmente constituído o representasse nas oitavas de testemunhas nas suas ausências.

3.2.2. Para compreender a primeira alegação fizemos um levantamento de todos os atestados médicos apresentados entre a instauração do PAD e a prescrição para a pena de suspensão do **FATO 1** (27/12/2018). Neste período o servidor apresentou 6 atestados médicos, conforme abaixo:

Atestados médicos	Data	Total de dias	Folhas do processo
1	20/09/2016	15	fls. 18
2	04/10/2016	15	fls. 21
3	23/02/2017	5	fls.180
4	04/04/2017	25	fls. 194
5	31/10/2017	90	fls. 399
6	15/09/2018	60	fls. 501

3.2.3. O s atestados médicos 1 e 2 foram apresentados em momento processual após a notificação do servidor quanto à abertura do PAD, por meio do Memorando n. 02/CPAD/ANTT de 06 de setembro de 2016, e da manifestação prévia do servidor, em 09 de setembro de 2016, requerendo informações e solicitando provas para a defesa.

3.2.4. A partir da análise da tramitação processual depreende-se que os dois atestados em nada obstaram que a CPAD tomasse as providências devidas. Tanto é assim que o documento processual seguinte é do próprio servidor reiterando as informações solicitadas anteriormente, dada a demora da resposta, conforme o requerimento de fls. 27.

3.2.5. A CPAD só veio agir novamente em 14 de novembro de 2016 (mais de dois meses depois de seu último ato processual), por meio do Memorando n. 06/CPAD, ao solicitar documentações iniciais do servidor à GEPES. Ou seja, quase um mês depois de ter expirado o afastamento médico do atestado 2; ainda que este, repiso, não impedisse esta providência, nem as seguintes, tal como a análise dos requerimentos iniciais do servidor, que só foi realizada em 16 de novembro de 2016.

3.2.6. Sendo assim, os atestados 1 e 2 não foram causas que levaram à prescrição da punibilidade.

3.2.7. O atestado médico 3 foi apresentado no dia que o denunciante seria ouvido pela CPAD, em 23 de fevereiro de 2017. No entanto, ainda que tal atestado tenha sido de apenas 5 dias, o denunciante foi intimado para novo depoimento somente em 07 de julho de 2017, quase 4 meses depois!

3.2.8. Vale destacar que neste interim, o servidor apresentou o atestado médico 4, em 04 de abril de 2017. Porém, neste período não houve nenhum andamento processual por parte da CPAD.

3.2.9. Deste modo, a consequência temporal foi a **prescrição punitiva da pena de advertência**, em 25 de junho de 2017.

3.2.10. Vislumbra-se que até o momento desta primeira prescrição, nenhum dos atestados foram causa suficiente para causá-la, mas sim a morosidade da CPAD para tomar providências burocráticas que independiam da presença do servidor para a realização dos atos processuais, como o envio de memorandos para as áreas técnicas solicitando informações

3.2.11. Importante também iluminar que, ainda que o prazo prescricional se aproximasse para a punição de advertência, a CPAD decidiu anexar, em 04 de abril de 2017, a denúncia referente ao **FATO 2**. Ou seja, em apenas 2 meses teria que realizar novas diligências, produzir novas provas, e concluir o processo. Portanto, a alegação da CPAD que haveria conexão entre os processos em nome da economia processual não procede.

3.2.12. O atestado médico 5 foi apresentado em 31 de outubro de 2017, após já terem sido ouvidas as principais testemunhas referentes ao **FATO 1**, o que ocorreu nas datas de 03 e 04 de agosto de 2017.

3.2.13. No entanto, como novos fatos foram alegados e incluídos no processo, fez-se necessário convocar novas testemunhas, o que acabou dilatando a instrução probatória. Como o atestado médico 5 tinha prazo de 90 dias, a CPAD só pode colher os novos depoimentos a partir de fevereiro de 2018.

3.2.14. Após já terem sido ouvidas todas as testemunhas, sendo a última em 07 de junho de 2018, o servidor apresentou o atestado médico 6, em 15 de setembro de 2018 (3 meses depois do último depoimento), levando-o a retornar ao trabalho aproximadamente em 15 de novembro de 2018.

3.2.15. Porém já não havia mais tempo hábil para a CPAD tomar as providências que restavam, que eram colher o depoimento do servidor e sua defesa. Assim, em 27 de dezembro de 2018 ocorreu a **prescrição punitiva da pena de suspensão**.

3.2.16. A partir de toda essa análise, podemos concluir que os 210 dias de afastamento do servidor não foram suficientes, por si só, para terem causado a prescrição punitiva do **FATO 1**, mas principalmente, foi consequência da demora da CPAD para tomar providências; além do fato de ter incluído no processo o **FATO 2**, estendendo a fase de instrução probatória.

3.2.17. Quanto à alegação de que o servidor acusado proibiu expressamente que seu procurador legalmente constituído o representasse nas oitivas nas suas ausências, esta não se aplica ao **FATO 1**, pois o email (1115582) é datado de 21 de agosto de 2019, ou seja, foi apresentado após a ocorrência do fenômeno prescricional.

3.3. DAS CONCLUSÕES FINAIS

3.3.1. O objetivo do presente Voto-vista foi buscar compreender os motivos que levaram à prescrição de um processo que teve seu início no ano de 2016 e apresentação de Relatório Final somente em 2020.

3.3.2. Conforme explicitado nos tópicos anteriores, a prescrição não ocorreu somente por suposta má-fé processual do servidor, mas decorreu principalmente por falha na gestão processual por parte da CPAD.

3.3.3. Abaixo elencamos alguns desses problemas de gestão:

- a) Demora entre a instauração do PAD (quando começa a contagem da interrupção do prazo prescricional) e a instalação da CPAD: considerando que a interrupção é de apenas 140 dias, a instalação deveria ter ocorrido na maior brevidade possível.
- b) Após a instalação da Comissão e a notificação do acusado, a CPAD demorou meses para enviar os primeiros Memorandos solicitando informações às áreas: ao fim da interrupção do prazo prescricional, em 27 de dezembro de 2016, a única providência adotada pela CPAD, até então, foi pedir a ficha do servidor à GEPES. Os Memorando com diligências só foram enviados no ano seguinte, em janeiro de 2017.
- c) Quando ocorreu o cancelamento da oitiva do denunciante, em 23 de fevereiro de 2017, em decorrência do atestado médico do servidor (de apenas 5 dias), a CPAD tardou mais de quatro meses para intimá-lo novamente.
- d) A CPAD não considerou as datas de prescrição ao decidir sobre a conexão de fatos novos ao PAD.
- e) Não consta no processo os motivos para os pedidos de prorrogação de prazos e recondução da CPAD.

3.3.4. Diante deste cenário, esta Diretoria-geral buscou junto à Corregedoria conhecer as

medidas que têm sido adotadas, e que poderiam ser adotadas, para que não ocorram novas prescrições processuais, entre as quais destaco:

- a) As CPAD's poderiam apresentar, no momento de sua instalação, um Plano de Trabalho, considerando a complexidade da investigação e os prazos de legais da prescrição punitiva.
- b) Deveriam constar no processo os motivos e justificativas para as reconduções de CPAD e prorrogações dos prazos, e não serem feitas de forma automática, sem a devida análise dos motivos e causas da demora.
- c) Se a Corregedora-chefe observar que os trabalhos encaminhados pela CPAD não estão ocorrendo com a eficiência desejada, deverá tomar as providências necessárias.
- d) Efetivar a implementação dos sistemas correccionais ePAD e CGU-PAD no âmbito da ANTT, por meio do desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão de infrações; manter um sistema de alertas automáticos dos prazos processuais, identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

3.3.5. Sendo assim, concluo seguindo o entendimento do Relator, no Voto DAP 60/2020, pelo arquivamento do processo, no entanto, orientando a Corregedoria para que adote medidas efetivas que evitem novas prescrições nos processos administrativos disciplinares.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Por todo o exposto, ratifico o Voto DAP 60/2020, pelo arquivamento do processo em decorrência da prescrição da pretensão punitiva do Estado com relação à conduta de uso irregular do sistema de controle de frequência da ANTT, ausentando-se do trabalho reiteradas vezes, sem autorização da chefia imediata, imputada ao servidor [REDACTED] matrícula SIAPE n. 21 [REDACTED] 55.

4.2. Ademais, de modo complementar, sugiro à Diretoria Colegiada para que determine à Corregedoria a adoção de medidas de gestão efetivas para evitar o arquivamento futuro de processos administrativos disciplinares em decorrência de prescrição da pretensão punitiva, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nos instrumentos de planejamento, governança e integridade da ANTT.

Brasília, 26 de agosto de 2020.

MARCELO VINAUD PRADO
DIRETOR-GERAL, em exercício



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO VINAUD PRADO, Diretor Geral em Exercício**, em 26/08/2020, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3973200** e o código CRC **4888A215**.

Referência: Processo nº 50500.317105/2016-16

SEI nº 3973200

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br