

Recebido: 29/07/2024

Aprovado: 06/09/2024

A PRESCRIÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR: CONTROVÉRSIAS E FALTA DE UNIFORMIDADE

*THE PRESCRIPTION OF ADMINISTRATIVE
DISCIPLINARY SANCTIONS: CONTROVERSIES
AND LACK OF UNIFORMITY*

Luciano Rosa Vicente¹

Sandro Lúcio Dezan²

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha³

1 Pós-doutorado, doutor e mestre em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público. Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de Brasília (FAB) e em Ciências Contábeis pelo Instituto Educacional São Judas Tadeu (IESJT).

2 Doutor em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), em Ciências Jurídicas Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho, Portugal) e em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vítoria (FDV). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Professor de Direito no UniCEUB, na Escola Superior de Polícia no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI/Portugal), no Centro de Investigação da Escola de Direito da UMinho e no Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII, Portugal).

3 Pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Filosofia pela UFRJ. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF) e em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (Espanha). Especialista em Direito Processual Público pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ. Professor da Faculdade de Direito de Vítoria (FDV) e da Escola da Magistratura do Espírito Santo (EMES).

SUMÁRIO: Introdução. 1. A prescrição da sanção administrativa disciplinar na União. 1.1. A ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional na União. 1.2. O uso da prescrição penal no procedimento administrativo disciplinar da União. 2. A prescrição da punição disciplinar nas Administrações Públicas Estaduais. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este estudo é sobre a prescrição da sanção administrativa disciplinar, com o objetivo de descobrir como ela é tratada na Administração Pública brasileira e qual o grau de uniformidade entre os entes pesquisados. A pesquisa foi exploratória na normatização, na doutrina, na jurisprudência e nos órgãos correcionais envolvidos, com técnica de documentação indireta, justificada porque a prescrição é um instrumento importante do ordenamento jurídico para a preservação da segurança jurídica, merecendo ser investigada e aprimorada em todos os ramos do Direito. Concluiu-se que a uniformidade entre os entes pesquisados é muito baixa e há carência normativa significativa; que é importante haver mais uniformidade nesse tema, em que pese os limites do pacto federativo, para que servidores que praticaram infrações similares recebam tratamento similar do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública brasileira. Prescrição da sanção administrativa disciplinar. Servidores públicos civis. Lacunas legais. Controvérsias e falta de uniformidade.

ABSTRACT: This study is about the prescription of administrative disciplinary sanctions, with the aim of discovering how it is treated in Brazilian Public Administration and the degree of uniformity among the entities researched. The research was exploratory in standardization, doctrine, jurisprudence and the correctional bodies involved, with an indirect documentation technique, justified because prescription is an important instrument of the legal system for the preservation of legal security, deserving to be investigated and improved in all branches of Law. It was concluded that uniformity between the entities researched is very low and there is a significant lack of regulations; that it is important to have more uniformity on this topic, despite the limits of the federative pact, so that civil servants who committed similar infractions receive similar treatment from the State.

KEYWORDS: Brazilian Public Administration. Prescription of administrative disciplinary sanction. Civil servants. Legal gaps. Controversies and lack of uniformity.

INTRODUÇÃO

Uma servidora pública federal foi acusada em processo administrativo disciplinar (PAD) por atos puníveis com demissão que havia praticado há oito anos. O seu primeiro argumento na defesa escrita foi que a penalidade não poderia ser aplicada, pois estava prescrita, uma vez que o prazo prescricional das penas expulsivas é de cinco anos, conforme o art. 142, I, da Lei n. 8.112/90, por isso, para a defesa, o PAD não deveria nem ser instaurado.

O argumento da servidora não decolou e ela foi demitida, pois o § 1º daquele art. 142 prevê que o prazo da prescrição dispara *na data em que o fato se tornou conhecido*, e o § 3º dispõe que a abertura do PAD interrompe a prescrição, até a decisão final da autoridade competente. Como o órgão federal instaurou o PAD dois anos após a ciência dos fatos e o concluiu nos dois anos seguintes, respeitaram-se os prazos legais e a punição se manteve de pé.

Já um servidor pernambucano teve mais sorte, porque praticou a mesma infração disciplinar da servidora federal, mas a Administração Pública soube dos fatos seis anos depois, quando a pena de demissão já estava prescrita. Isso porque o art. 209, III, da Lei n. 6.123/68 (Estatuto) prevê que as faltas puníveis com demissão prescrevem em cinco anos, mas o § 2º dispõe que “o curso da prescrição começa a fluir *da data do fato punível disciplinarmente* [...]”. Como fazia seis anos que o fato ocorreu, a mão disciplinar do Estado não alcançava mais o servidor.

Os casos reais desses servidores públicos, da União e de Pernambuco, eram similares, mas apenas o federal perdeu o cargo. Essa falta de uniformidade no trato da prescrição da infração disciplinar motivou este estudo, cujo objetivo foi descobrir como a Administração Pública brasileira trata a prescrição das sanções administrativas disciplinares aplicadas aos servidores públicos civis e qual o grau de uniformidade entre os entes estudados.

O recorte da pesquisa foi na Administração Pública da União e dos seis estados com estatutos dos servidores públicos civis anteriores à Constituição de 1988 e sem alterações significativas na parte disciplinar posteriormente: Minas Gerais (MG), Pernambuco (PE), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ), Sergipe (SE) e Amazonas (AM), eleitos porque, quando publicados, não havia sequer a garantia de contraditório no PAD. São Paulo (SP) e Paraná (PR) também têm estatutos anteriores à Carta de 1988, respectivamente de 1968 e de 1970, mas atualizaram significativamente a parte disciplinar dos seus estatutos em 2003 (SP) e 2021 (PR).

A pesquisa foi qualitativa e exploratória, com técnica de documentação indireta, justificada porque a prescrição é um dos instrumentos mais importantes do ordenamento jurídico para a preservação da segurança jurídica, por isso precisa ser estudada e aprimorada em todas as áreas do

Direito. A hipótese principal era que o nível de uniformidade entre os entes pesquisados é baixo, com diferenças relevantes nas suas normatizações.

Para alcançar o objetivo deste estudo, investigou-se a prescrição da sanção administrativa disciplinar na União⁴; a ciência da autoridade que dispara a prescrição na União; o uso da prescrição penal no procedimento disciplinar da União; e a prescrição da punição disciplinar nas Administrações Públicas Estaduais, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

1. A PRESCRIÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR NA UNIÃO

No Estado de Direito, o ordenamento jurídico tem entre as suas principais funções a promoção da justiça e da segurança, e um dos instrumentos para preservação da segurança é a prescrição, formatada para que as relações jurídicas proporcionem estabilidade e confiança na sociedade. A inviolabilidade do passado é regra da própria natureza do ser humano, que tem na prescrição uma ferramenta para resguardar a segurança jurídica (Neves, 2020, p. 9).

Um dos mais clássicos princípios gerais de Direito, o da segurança jurídica, que de parelha com a ideia geral de justiça compõe o grande binômio axiológico do Direito (justiça-segurança), também é relevante no Direito Administrativo, pois a noção de segurança jurídica é intuitiva e integra um sistema que vai desde a existência das instituições garantidoras dos direitos fundamentais, como por exemplo o Poder Judiciário e a Administração Pública, até a clareza das normas jurídicas e o respeito aos acordos firmados (Aragão, 2012, p. 65-66).

A prescrição, em todos os ramos do Direito, é princípio de ordem pública que objetiva estabilizar as relações jurídicas (Cordeiro, 1997, p. 105), por isso “a prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade a exceção” (Pereira, 2019, p. 477), taxada de “imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais” (Nassar, 2009, p. 3). A ilegalidade é uma doença que se cura com o tempo (prescrição), devendo ser assim porque a insegurança dos direitos seria mais dolorosa que a doença (Caetano, 2010, p. 187).

Na União, os art. 143 e 144 da Lei n. 8.112/90 dispõem que, atendidas algumas condições, a autoridade que souber de irregularidade no serviço público deverá apurá-la imediatamente, exercendo o poder disciplinar para, além de eventual punição, de matiz repressiva, inibir no corpo funcional, preventivamente, a conduta desviante, garantindo a regularidade do serviço e preservando a imagem da Administração Pública.

⁴ Para simplificar a redação, ao longo do texto se usará apenas “União” como sinônimo de Administração Pública da União.

Para que a pretensão punitiva da Administração Pública da União ocorra legalmente, a apuração deve se dar em lapso temporal que permita a aplicação da penalidade tempestivamente, dentro dos prazos talhados no art. 142 da Lei n. 8.112/90, sob pena de ser fulminada pela prescrição descrita nos parágrafos anteriores.

Conforme os incisos I, II e III daquele art. 142, a ação disciplinar prescreverá em cinco anos quanto às infrações puníveis com as penas expulsivas de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; em dois anos, quanto à suspensão; e em 180 dias no tocante à advertência. Nessa raia, o § 1º daquele art. 142 prevê que o prazo prescricional “começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”, e a instauração de sindicância ou de PAD interrompe a prescrição (§ 3º do art. 142).

O referido § 1º do art. 142 da Lei n. 8.112/90 recebe fortes críticas, porque se torna quase impossível ao servidor livrar-se da ameaça de punição (Araújo, 1994, p. 249). É inadmissível que esse dispositivo fixe o início do prazo da prescrição a partir do conhecimento do fato, pois os efeitos de um ato público ocorrem quando ele é consumado, por isso há afronta à regra da prescritibilidade, uma vez que o critério que o legislador adotou é indeterminado (Mattos, 2010, p. 248-249).

Não há lógica jurídica para justificar por que a prescrição no Direito Administrativo Sancionador não se opera como para todos os tipos de infrações, já que é muito mais amplo que o Direito Penal, podendo incidir em campos distintos como os ilícitos fiscais, econômicos, de polícia, de trânsito, urbanismo, ordem pública (Osório, 2000, p. 17) e disciplinar.

Por outro lado, é intuitiva a razão de o art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/90 prever o início da contagem a partir do conhecimento do fato, uma vez que, do contrário, servidores inescrupulosos poderiam se valer do seu dolo e astúcia para ocultar as irregularidades praticadas, somente permitindo a ciência das autoridades competentes, caso ocorresse, depois da prescrição (Carvalho, 2012, p. 1100).

Além de o disparo da prescrição na data do conhecimento do fato favorecer a Administração Pública, não basta que sejam notícias genéricas de irregularidades. Há de ser “notícia cuja densidade de indícios de autoria e de materialidade seja suficiente para justificar a instauração de procedimento contraditorial”, pois, se a denúncia requerer a instauração de procedimento preliminar inquisitivo, investigatório, para descobrir o suposto autor e os ‘contornos da materialidade, esse não dispara o prazo prescricional (Dezan, 2011, p. 475).

É insuficiente, pois, a notícia dos fatos desligados de elementos que permitam um significado ou valor; antes se exige o conhecimento das circunstâncias que levem a presumir o seu caráter ilícito (Fraga, 2011, p. 373).

É necessário que o superior hierárquico tenha ciência de indícios objetivos da prática de infração disciplinar, formulando um juízo de possibilidade da sua existência, não sendo suficientes fatos genéricos ou denúncia vaga (Sousa, 2011, p. 27).

Discorda-se desse entendimento de que somente a ciência de indícios robustos deflagra o prazo prescricional disciplinar, porque o legislador já deu uma vantagem relevante à União fixando o marco inicial da prescrição na data do conhecimento do fato, por isso exigir que o fato seja detalhado para movimentar a prescrição prejudicaria uma vez mais o servidor acusado, e sem amparo legal, pois a lei requer apenas a ciência do fato, não detalhes.

Concorda-se com o entendimento contrário apenas nos casos específicos em que só a análise detalhada dos fatos permite descobrir os indícios de irregularidade, como, por exemplo, quando numa investigação se recolhe grande volume de dados desfavoráveis a um servidor “A” e, durante a análise do material, surgem indícios da participação do servidor “B”. Nesse caso, a prescrição não dispararia no mesmo momento para os dois servidores, pois só posteriormente a Administração Pública soube dos sinais de infração desfavoráveis ao servidor “B”.

O disparo do prazo prescricional disciplinar na União ocorrendo apenas na data do conhecimento do fato dá margem a duas interpretações: a primeira é que o interesse público de punir um servidor que cometeu infração justifica a elasticidade desse marco inicial, pois, em regra, o infrator pratica o ato irregular doloso nas sombras e emprega as suas habilidades para que ele siga desconhecido, dificultando a ciência e a apuração.

Por outro lado, o disparo da prescrição apenas no conhecimento do fato torna o seu prazo indeterminado, permitindo apurar situações ocorridas num passado distante, ainda mais porque a instauração do PAD interrompe a prescrição. Nessa contagem, a pena de demissão, por exemplo, pode ser aplicada até 10 anos depois de o fato ser conhecido caso a Administração demore cinco anos para inaugurar o PAD e outros cinco para apurar e julgar.

Nesse contexto, um fato irregular grave ocorrido em 2005 e punível com demissão, que a União teve ciência em 2015 e instaurou o PAD em 2020, pode ser punido até 2025, 20 anos depois da ocorrência. Casos assim dificultam o trabalho apuratório da comissão de inquérito (CI) e a defesa do acusado, pois não é fácil produzir as provas de fatos tão remotos.

Com esse visual das coisas, entende-se que, apesar do interesse público de apurar e punir as infrações disciplinares para manter o serviço público em ambiente arejado e probo, os prazos prescricionais disciplinares na União precisam ser revistos, a começar pelo seu marco inicial. Outro problema nesse tema na União é que o art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/90, prevê que o prazo prescricional dispara na data do conhecimento do fato, mas não menciona

se tal ciência é de qualquer servidor ou de alguma autoridade específica, o que se estudará a seguir.

1.1. A ciência da autoridade que dispara o prazo prescricional na União

No subcapítulo anterior, estudou-se a prescrição da punição disciplinar na União e descobriu-se que o seu prazo inicia com o conhecimento do fato, mas como o legislador não especificou de quem deve ser essa ciência, surgem três hipóteses: de qualquer servidor, pois todos têm o dever de comunicar as irregularidades que soberem em razão do cargo; dos servidores que exercem função de chefia, com poder hierárquico sobre os demais; daqueles com competência correcional para instaurar os procedimentos disciplinares.

Caso o prazo prescricional desperte a partir da ciência de qualquer servidor, a União terá menos tempo para apurar os fatos, e nem poderá apurá-los se ele não cumprir o seu dever de comunicar. Além disso, se o servidor notificar na sua linha hierárquica, mas um dos chefes nessa cadeia atrasar o galope da notícia, ou não der seguimento, o prazo já estaria correndo sem a necessária apuração, prejudicando o interesse público.

Caso a ciência do fato a que o legislador se referiu seja a da autoridade com competência correcional, o prazo da União para apurar e punir fica maior, favorável a ela e desfavorável ao servidor acusado. Isso porque há casos em que os fatos demoram mais para chegar ao conhecimento da aludida autoridade, pois, no percurso, algum outro chefe no órgão pode entender não se tratar de tema correcional e não dar andamento à denúncia.

No seu Manual de PAD (2022, p. 315), a Controladoria-Geral da União (CGU) orienta que a Lei n. 8.112/90 trouxe uma obrigação a determinado gestor, de que ao tomar conhecimento de uma irregularidade deverá instaurar um PAD ou sindicância para apuração imediata, e trouxe de outro lado a prescrição. A referida autoridade somente pode ser aquela que tem o poder de instaurar o procedimento disciplinar, ou seja, a autoridade instauradora.

No Parecer vinculante AGU n. GQ-55 (Brasil, 1995), a Advocacia-Geral da União (AGU) demonstrou o mesmo raciocínio da CGU, orientando que a inércia da Administração só se configura com o conhecimento da infração pela autoridade competente para instaurar o PAD. Para a AGU, considerar a data da conduta como marco inicial da prescrição beneficiaria o servidor faltoso, que toma cuidados para esconder a irregularidade, manter o proveito ilícito e a impunidade.

Não é em qualquer parte da Administração Pública que se aperfeiçoa o conhecimento capaz de deflagrar a contagem do prazo prescricional, porque a perda do direito de punir recai sobre quem tem os instrumentos para agir e não age. Portanto, é certo que a prescrição se volta a quem detém a competência legal ou regimental de apurar e punir o fato, excluindo do

escopo os demais servidores e os que têm poder decisório apenas de gestão (Teixeira, 2023, p. 2192).

A prescrição das faltas exclusivamente disciplinares deve contar-se a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar PAD ou sindicância acerca das irregularidades (Varoto, 2007, p. 180), havendo obrigatoriedade de o ilícito chegar ao conhecimento da autoridade competente para o exercício do poder sancionador, pois o conhecimento por qualquer outra, ainda que hierarquicamente superior, ou por terceiros, não faz fluir o prazo prescricional (Abreu, 1993, p. 48).

Quem pensa em sentido contrário defende que o marco inicial da prescrição disciplinar na União é a data em que a notícia do ilícito chegou ao conhecimento da autoridade instauradora, ou da autoridade que, embora incompetente, tenha o dever de comunicar o fato à autoridade com atribuição legal de instauração do apuratório, ou de qualquer agente público da repartição, pois todos têm o dever de comunicar as irregularidades (Dezan, 2013, p. 322-323).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já pacificou esse tema na Súmula n. 635 (Brasil, 2019): “os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/90 iniciam na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato [...]”. A leitura do art. 143 da Lei n. 8.112/90 também responde à pergunta que movimentou este subcapítulo, dispondo que a autoridade que tiver ciência de irregularidade deve promover a sua apuração imediata. Essa autoridade só pode ser a que tem competência disciplinar, do contrário a instauração do procedimento seria ilegal, praticada por servidor incompetente para o ato.

Ainda no que se refere à prescrição da punição disciplinar na União, há outro problema que verte do art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90, ao dispor que “os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime”. Todavia, como a autoridade administrativa é incompetente para manifestar-se em assuntos de timbre penal, não se sabe se basta haver investigação policial, denúncia do Ministério Público ou ação penal já instaurada, o que se investigará a seguir.

1.2. O uso da prescrição penal no procedimento administrativo disciplinar da União

Há condutas que ao mesmo tempo são infrações administrativas e penais, como por exemplo quando um agente da Polícia Federal (PF) em exercício na fronteira do país facilita a prática de contrabando ou descaminho. Teoricamente, com esse ato ele praticou a proibição de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem (art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90) e o crime de facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318 do Código

Penal). Nesses casos, o art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90, dispõe que se deve utilizar no PAD o prazo prescricional da esfera penal.

O referido dispositivo gera um problema, pois não dá sinal de qual seria a condição para utilizar a prescrição penal na esfera administrativa, abrindo espaço para quatro hipóteses: a mais conservadora, da necessidade de ação penal em curso; a existência de investigação policial em andamento; a apresentação de denúncia pelo Ministério Público (MP); e a menos conservadora, da desnecessidade de medidas penais em tramitação, bastando o entendimento da Administração Pública de que a aparente infração disciplinar também é crime (Vicente, 2016, p. 74).

A pacificação dessa questão é importante, porque o cômputo equivocado da prescrição pode punir servidores indevidamente por infrações já prescritas ou, por outra, deixar infratores impunes. Nesse rumo, é grande a diferença entre os mencionados prazos: enquanto na esfera administrativa resumem-se a cinco anos para as penalidades expulsivas, dois anos para a suspensão e 180 dias para a advertência, na seara penal regulam-se pelos art. 109 e 110 do Código Penal (CP).

Num primeiro vistaço, os prazos prescricionais da esfera penal parecem dar mais tempo à Administração Pública, mas eles são mais elásticos apenas nos crimes mais graves, do contrário favorecem o servidor acusado no PAD. Assim, se a infração disciplinar é também crime de corrupção, o prazo para a demissão em regra será maior do que cinco anos, enquanto não julgado o processo criminal. Mas, se julgado e aplicada pena com prazo prescricional penal inferior a cinco anos, a prescrição para a demissão também será menor (Madeira, 2008, p. 169).

Foi o que ocorreu com um agente da Polícia Federal (APF) que cometeu infração disciplinar capitulada também como crime e se beneficiou da prescrição, julgada no STJ no Mato Grosso do Sul (MS) n. 14.138/DF (Brasil, 2011). O APF recorreu ao STJ para revisar a sua demissão administrativa, que enquadrhou a conduta em improbidade (art. 132, IV, da Lei n. 8.112/90) e em crime contra os costumes e contra o patrimônio que, por sua natureza e configuração, são considerados como infamantes e incompatíveis com o exercício da função policial (art. 48, I, da Lei n. 4.878/65).

Os fatos motivadores do PAD chegaram ao conhecimento da PF por intermédio de ofício da Vara de Execuções Criminais do Tribunal de Justiça do RJ, datado de 17/5/2005, noticiando que o APF fora condenado na esfera penal fluminense a oito meses de reclusão e seis dias de multa, substituídos por prestação de serviços à comunidade, pela prática do crime de estelionato (art. 171, § 2º, do CP), na modalidade de fraude para o recebimento do valor de seguro, porque ele comunicou falsamente o furto de um veículo seu para obter indenização indevida.

Ciente dos fatos, a PF instaurou o PAD em 6/6/2006, e o resultado foi a mencionada demissão, publicada em 1º/12/2008. Ocorre que, como o fato também se caracterizava como crime, a prescrição a ser aplicada era a da esfera penal, de dois anos na época, e não a administrativa, de cinco anos, ambas acrescidas dos 140 dias da tramitação do PAD.

Para que a demissão fosse legal e produzisse efeitos, deveria ter ocorrido até o dia 23/10/2008, mas ocorreu somente no dia 1º/12/2008 (38 dias depois), com a punição já corroída pela prescrição penal; por isso, o STJ anulou a penalidade e reintegrou o APF. Caso o prazo prescricional fosse o administrativo, a PF teria cerca de mais três anos para aplicar a demissão.

Caso similar ocorreu quando o STJ julgou, em 10/12/2014, o MS n. 21.045/DF (Brasil, 2014), anulando a penalidade aplicada a servidor da Superintendência de Seguros Privados (Susep), porque na esfera penal ele foi condenado à detenção de seis meses, o que resultava num prazo prescricional de três anos, a ser utilizado também no PAD que teve o mesmo objeto.

Como a União consumiu o prazo estatutário para demiti-lo (cinco anos), o STJ anulou a Portaria punitiva, porque o direito de penalizar estava prescrito. Portanto, os casos ocorridos na PF e na Susep comprovam que nem sempre o uso da prescrição da esfera penal privilegia a inércia estatal, porque nessas duas ocasiões os beneficiados foram os servidores.

Para que casos como os citados não se repitam, é importante definir qual a premissa para aplicar no PAD os prazos penais. Nessa raia, quem defende a necessidade de recebimento da denúncia na esfera penal argumenta ser insuficiente somente o seu oferecimento, carecendo-se, também, da acolhida pelo Juízo iniciando o processo, pelas mesmas condutas, na sede criminal (Dezan, 2013, p. 326). Não havendo ação penal instaurada, ou se nela o servidor for absolvido, somente é possível usar o prazo prescricional administrativo (Lessa, 2011, p. 270).

Um degrau de exigência abaixo para utilizar a prescrição penal no procedimento disciplinar da União, defende-se que nos casos de ilícito funcional capitulado também como crime a prescrição somente observará os prazos da lei penal se a conduta criminosa estiver em apuração na esfera penal, do contrário conservam-se os prazos administrativos (Couto, 2014, p. 127). Entende-se que a apuração a que o autor se refere seja o inquérito policial.

Há quem requeira mais rigor para usar os prazos da prescrição penal no procedimento disciplinar, alegando que o critério do recebimento da denúncia é falho, pois a redação do art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90 menciona “capitulação como crime”, que somente ocorrerá quando prolatada a sentença judicial penal. Por isso, equivoca-se quem admite a projeção da prescrição penal na esfera administrativa a partir do simples despacho do juiz recebendo a denúncia, pois esse juízo revela apenas plausibilidade condenatória (Costa, 2008, p. 330).

Já os que defendem a autonomia administrativa para decidir sobre a aplicação da prescrição penal no PAD argumentam que a Administração Pública pode reconhecer a ocorrência da prescrição da pena das infrações disciplinares tipificadas também como crime, independentemente de pronunciamento prévio do Judiciário (Varoto, 2007, p. 168).

A qualificação dos fatos disciplinarmente relevantes como crime, feita pela Administração para apreciar a respectiva prescrição, insere-se no âmbito das suas competências próprias, não constituindo usurpação de poder dos tribunais, que mantêm as suas competências de apuração e enquadramento criminal dos mesmos fatos (Henriques, 2007, p. 78).

A CGU tinha a referida posição serenada no seu Enunciado CGU/CCC n. 5/2011 (Brasil, 2011): “Para aplicação de prazo prescricional, nos moldes do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90, não é necessário o início da persecução penal”. Porém, a CGU o cancelou, por meio da Portaria n. 1.598/2019, porque a AGU mostrou posição contrária no seu Parecer AM – 2/2019 (Brasil, 2019), sustentando que o prazo prescricional penal somente se aplica às infrações disciplinares caso haja apuração criminal em curso nas instâncias competentes.

Ocorre que a AGU reviu o seu posicionamento no Parecer vinculante n. JL-06/2020 (Brasil, 2020), escorada no princípio da independência entre as instâncias, passando a entender que a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90 prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, de forma que a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para amparar o uso dos prazos prescricionais da esfera penal.

Depois daquele Parecer AGU n. JL-06/2020, a CGU não voltou a publicar Enunciado sobre o tema, mas seguiu a orientação da AGU, registrando-a no seu Manual de PAD (2022, p. 319) nos seguintes termos: a Administração Pública tem independência para aplicar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares quando entender que a infração administrativa também é crime. A mudança de posição da AGU e as posições doutrinárias divergentes sobre esse tema mostram como ele é controverso, por isso mereceu espaço neste estudo.

O Supremo Tribunal Federal (STF) e o STJ também oscilaram os seus posicionamentos nesse tema, mas percebem-se diferenças entre as linhas do STF e do STJ. Apesar de várias vezes motivado a se manifestar sobre a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90, são poucos os acórdãos do STF sobre a necessidade ou não de algum grau de cognição penal para aplicar aquele dispositivo.

Nos poucos julgamentos em que enfrentou o assunto, o STF tendeu a usar o princípio da independência entre as instâncias penal e administrativa para julgar desnecessária a manifestação da esfera criminal. De modo geral, inicialmente o STF se manifestou pela dispensabilidade de ação penal,

mas sem se manifestar sobre a necessidade de inquérito policial. Por fim, no RMS n. 35.383/DF (Brasil, 2019), o STF decidiu que é irrelevante a cognição da esfera penal para que a Administração se convença de usar o prazo prescricional do crime.

Já o STJ, motivado mais vezes a se manifestar sobre a questão, entendeu, por longo período, que a similaridade entre a infração administrativa e o tipo penal era insuficiente para usar o prazo prescricional do crime, devendo existir alguma manifestação da esfera criminal para tal fim. Entretanto, havia divergência sobre o nível de cognição penal necessário, com alguns acórdãos exigindo apenas o inquérito policial e outros o processo penal instaurado.

A divergência foi encerrada no MS n. 20.857-DF (Brasil, 2019), com a Corte firmando entendimento diverso do que adotou por longo tempo, julgando o caso na mesma linha do STF, ou seja, da irrelevância de cognição na instância penal para incidir o § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/90 e a Administração Pública usar os prazos prescricionais penais nos seus PADs.

Discorda-se do referido entendimento, que deixa ao critério da Administração a avaliação sobre a infração disciplinar capitular-se também como crime. Isso porque, o aludido dispositivo se refere aos crimes contra a Administração Pública, definidos nos artigos 312 a 326 do CP e em algumas normas legais esparsas, sendo nesses casos que se devem aplicar os prazos prescricionais penais no procedimento administrativo disciplinar (Sousa, 2011, p. 107).

O crime contra a Administração Pública é infração prevista no art. 132, I, da Lei n. 8.112/90, e, conforme mencionado, se refere aos crimes dos art. 312 a 326 do CP e algumas leis esparsas. Ocorre que a própria Administração admite que, para enquadrar a infração funcional naquele dispositivo, deve-se aguardar o trânsito em julgado da sentença penal, conforme o Parecer AGU n. GQ-124 (Brasil, 1997), vinculante: “[...] a demissão, com fundamento no inciso I do art. 132, deve ser precedida de decisão judicial transitada em julgado”.

Assim, a Administração carece de competência para usar os conceitos de crime contra a Administração Pública, a fim de instaurar e de concluir procedimentos disciplinares fundados no art. 132, I, da Lei n. 8.112/90, sem prévia e definitiva decisão do juízo criminal competente (Dezan, 2012, p. 212). Por isso, só pode haver uma sanção de demissão fundamentada naquele dispositivo após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (Mattos, 2010, p. 477).

Como a Administração Pública não tem competência legal para se manifestar sobre os crimes que os servidores cometem contra ela, também lhe falta condição para decidir com independência sobre o uso do prazo prescricional daqueles crimes nos seus PADs, necessitando de manifestação prévia do Juízo penal. Por isso, entende-se que para usar os

prazos prescricionais penais na esfera administrativa disciplinar deve haver ação penal instaurada, pois nesse momento a autoridade judicial competente já se convenceu de que há indícios de crime.

O próprio texto estatutário sinaliza para o referido entendimento, pois o art. 142, § 2º, da Lei n. 8.112/90, prevê que “os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime”. Capitular significa “classificar um fato do ponto de vista penal, ou seja, definir o tipo em que se enquadra” (Vade Mecum Brasil, 2023). Só o Juízo criminal tem competência para fazer esse enquadramento, portanto é a sua manifestação quando aceita a ação penal que autoriza a Administração a usar os prazos prescricionais penais nos seus PADs.

Até aqui se estudou a prescrição da sanção administrativa disciplinar na Administração Pública da União, as controvérsias no marco inicial da contagem do prazo e no uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares. A partir daqui se estudarão os mesmos aspectos nas Administrações Públicas Estaduais.

2. A PRESCRIÇÃO DA PUNIÇÃO DISCIPLINAR NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS

Depois de entender como a União trata a prescrição da penalidade das infrações disciplinares dos seus servidores, aqui se estudará como os estados lidam com esse assunto, com recorte naqueles com Estatuto anterior à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Iniciando por MG, o art. 258 do seu Estatuto dos servidores públicos civis (Lei n. 869/52) prevê que “as penas de repreensão, multa e suspensão prescrevem no prazo de dois anos e a de demissão, por abandono do cargo, no prazo de quatro anos”. Aí inicia a falta de uniformidade com a União nesse tema, pois enquanto nesta a advertência prescreve em 180 dias, a suspensão em dois anos e a demissão em cinco anos, em MG a repreensão, a multa e a suspensão prescrevem todas em dois anos, e a demissão por abandono de cargo em quatro anos.

O Estatuto mineiro não prevê o prazo prescricional das demais penalidades expulsivas (demissão e cassação de aposentadoria), apenas do abandono de cargo (quatro anos). Por isso, no Parecer AGE n. 15.616/2016 (MG, 2016), a Advocacia-Geral de MG (AGE-MG) entendeu e orientou que a prescrição daquelas penalidades ocorre em cinco anos, escorando-se no Decreto nacional n. 20.910/32, que regula a prescrição quinquenal para a Administração Pública.

Entende-se que a AGE-MG andou bem e fez a correta leitura ao fixar em cinco anos o prazo prescricional das demais penalidades expulsivas,

porque além da correta analogia com o referido Decreto nacional, guarda uniformidade com o prazo da prescrição na União e na maioria dos estados que serão investigados adiante.

Melhoraria se MG tornasse o referido prazo estatutário, como é na União e outros estados, haja vista a relevância da prescrição nas relações jurídicas, funcionando como imperativo de ordem pública imprescindível à harmonia das relações sociais, ligada à segurança jurídica e à noção de dignidade humana (Nascimento, 2019, p. 225).

Sobre o início da contagem do prazo prescricional, enquanto o Estatuto federal prevê que ocorrerá “*na data em que o fato se tornou conhecido*” (art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/90), mas sem esclarecer de quem deve ser a ciência, conforme se estudou anteriormente, o Estatuto mineiro é totalmente omissivo quanto ao disparo da prescrição disciplinar.

Diante da omissão legislativa, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) orienta, no seu Manual de PAD (2023, p. 138 e 140), que a contagem do prazo prescricional inicia na data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD. Conforme o Manual, esse entendimento se consolidou na Nota Técnica CGE n. 06/2015 e está alinhado com a posição que o STJ veio a adotar só em 2019, na sua Súmula n. 635. Portanto, nesse aspecto, a interpretação mineira é uniforme com a federal e ambas carecem de previsão legal.

No tocante ao uso dos prazos prespcionais penais nos procedimentos disciplinares, o Estatuto mineiro também é silencioso, quebrando, uma vez mais, a uniformidade com a União, que tem previsão estatutária dessa medida. Inexistindo autorização legal, presumia-se que em MG não se usavam os prazos da lei penal no PAD, mas não é assim, porque o Parecer AGE-MG n. 16.114/2019 (Minas Gerais, 2019) autoriza o que o Estatuto não autorizou.

O próprio Parecer menciona, no seu item 36, que não há previsão legal a respeito do tema, tratando-se de construção hermenêutica amparada na legislação federal: “[...] considerando que a legislação estadual não cuida do assunto (de modo que até mesmo a utilização dos prazos prespcionais previstos na lei penal é uma construção, a partir da legislação federal) [...]”.

Conforme estudado anteriormente, na União o Estatuto é vago sobre o uso da prescrição penal no PAD, não informando se há necessidade de alguma cognição na esfera penal. Atualmente, conforme estudado, a União adota o entendimento do STJ de que ela é independente para usar o referido prazo quando entender que a infração disciplinar também é crime. Nesse aspecto, há mais uma diferença relevante prejudicando a uniformidade entre a União e MG.

A diferença se refere à forma de contagem do prazo prescricional penal a ser adotado, pois o Manual de PAD da CGE-MG (2023, p. 148) orienta que “há que se observar o instituto como um todo e não apenas os prazos

previstos no art. 109, do CP”, respeitando-se, assim, os marcos iniciais e demais previsões. Já na União, o Manual de PAD da AGU (2019, p. 134) vai noutro rumo, de que “a forma de contagem do prazo prescricional no PAD não se altera, havendo interferência apenas quanto ao prazo de prescrição”. A mesma ideia consta no Manual de PAD da CGU (2022, p. 328).

A divergência de interpretação entre MG e a União faz muita diferença, porque se adotar todas as regras dos prazos prescricionais penais, o marco inicial será a ocorrência do fato, e não o conhecimento do fato pela autoridade correcional. A AGU, que defende os interesses da União, sustenta que só os prazos do art. 109 do CP sejam aplicados, mantendo todo o resto do regramento conforme o Estatuto.

Passando à Administração Pública de PE, o primeiro aspecto que desponta sem uniformidade com MG e a União é o prazo prescricional da penalidade de repreensão, que segundo o art. 209, I, da Lei n. 6.123/68 (Estatuto) é de um ano, enquanto em MG esse prazo é de dois anos e na União é de 180 dias para a punição equivalente de advertência.

Os prazos citados demonstram que MG tem quatro vezes mais tempo para aplicar a punição de repreensão do que a União e o dobro do tempo de PE, deixando os servidores federais em vantagem em relação aos demais, pois têm mais chances de se beneficiarem da prescrição dessa punição, que ocorre em apenas 180 dias.

Outro aspecto sem uniformidade entre PE, MG e a União se refere ao início da contagem do prazo prescricional, porque nessas duas o disparo ocorre na data do conhecimento do fato pela autoridade correcional, enquanto PE segue o ritmo da esfera penal, começando a contabilizar a prescrição na data da ocorrência do fato (§ 2º do art. 209 do Estatuto). Isso coloca os servidores de PE em vantagem em relação aos federais e aos mineiros, pois, com a prescrição iniciando na data da ocorrência do fato as chances de não serem punidos aumentam.

Entende-se que o legislador pernambucano andou bem ao prever o início do prazo da prescrição disciplinar claramente, o que não ocorreu no Estatuto federal, que fixou o começo da contagem no dia em que o fato se tornou conhecido, mas sem mencionar ao conhecimento de quem se referia. Pior ainda andou o parlamentar mineiro, que sequer se ocupou dessa questão, forçando a AGE-MG a construir uma interpretação a respeito.

O parlamentar pernambucano também andou bem ao fixar o início do prazo prescricional disciplinar na data da ocorrência do fato, pois há fortes críticas ao marco inicial só a partir do seu conhecimento, adotado na União, e em MG pela construção da AGE-MG. Isso porque ele fere o próprio princípio da prescrição, que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social, proibindo-se a eternização de acusações e de PADs (Mattos, 2010, p. 254).

O Estado não pode ter a possibilidade de punir alguém eternamente, devendo haver um limitador para que isso não ocorra e se limite a um prazo para penalizar, fora do qual perderá o direito (Busato; Mendes, 2009, p. 69). E essa possibilidade de eternização que ocorre quando se fixa o início do prazo prescricional na data do conhecimento do fato, que, sendo um momento indeterminado, dá ao Estado um poder indefinido no tempo para punir o servidor.

Por outro lado, fixando o início da prescrição na ciência do fato, como fizeram os legisladores federal e mineiro, tenta-se evitar a impunidade de condutas praticadas ocultamente, alheias ao conhecimento da Administração, por isso não seria razoável lhe acusar de inérgia para apurar e punir infrações disciplinares que sequer sabia que ocorreram (Silva, 2005).

A situação de ignorância da Administração sobre a conduta irregular é similar ao que ocorre na esfera penal com os crimes ocultos, escondidos nos Registros Públicos, como a bigamia e a falsificação ou alteração de assentamento do registro civil, nos quais a prescrição inicia no dia da ciência do fato, conforme o art. 111, IV, do CP (Cretella Júnior, 1981, p. 11).

O legislador pernambucano foi diligente uma terceira vez no tema da prescrição da punição disciplinar, porque previu no art. 209, § 1º, do Estatuto, que “os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime, independentemente de instauração de inquérito policial ou do ajuizamento da ação penal”.

Considera-se que houve diligência na elaboração do dispositivo, porque previu que o uso do prazo prescricional penal se aplica nos PADs independentemente de procedimentos na esfera penal. Isso evita o debate que se apresentou em subcapítulo próprio anteriormente, ao tratar do tema no terreno federal, pois o seu parlamentar foi vago no respectivo dispositivo, sem especificar se havia necessidade de cognição da esfera criminal para uso dos aludidos prazos.

Enquanto na Administração Pública mineira não há sequer previsão legal para usar os prazos prescricionais penais no PAD, usando-os a partir de construção teórica da AGE-MG, e na União há dispositivo vago que mereceu debate na doutrina e nos tribunais para serenar, em Pernambuco há previsão legal clara sobre a questão. Isso demonstra mais um tema com falta de uniformidade legislativa entre aqueles três entes, que demanda um esforço dos outros dois Poderes para preencherem as lacunas e uniformizarem os procedimentos.

O dispositivo pernambucano, sobre o uso da prescrição penal no PAD independe de procedimento penal em curso, não estava presente no Estatuto original (Lei n. 6.123/68); foi incluído no caderno estatutário por meio da Lei Complementar n. 316/2015. O texto original era vago como o do Estatuto federal, dispondo apenas que “a falta também prevista como

crime prescreverá juntamente com este”. Alterações estatutárias como as de PE neste tema deveriam ocorrer também em MG e na União.

Migrando para o estudo da prescrição da punição disciplinar no CE, o art. 182 da Lei n. 9.826/74 (Estatuto dos servidores públicos civis) dispõe que “o direito ao exercício do poder disciplinar prescreve passados cinco anos da data em que o ilícito tiver ocorrido”, alcançando dois aspectos relevantes do tema, que merecem análise individual.

A primeira parte do dispositivo prevê que o poder disciplinar da Administração Pública cearense prescreve em cinco anos para todas as penalidades, não se uniformizando com PE, MG e a União, que têm prescrições distintas e escalonadas de acordo com a gravidade da pena, reservando os maiores prazos de caducidade para as punições mais graves (expulsivas) e os menores para a repreensão/advertência.

A prescrição uniforme com prazo de cinco anos para todas as penalidades tem a vantagem, para a Administração, de um intervalo maior para aplicar as penas leves de repreensão/advertência quando comparado aos dois anos em MG, um ano em PE e, principalmente, aos breves 180 dias da União, que sempre dificultaram a aplicação daquela punição leve, devido ao seu curto prazo prescricional (Diniz, 2014, p. 645).

Por outro lado, não é razoável que o prazo para apurar uma infração de menor potencial ofensivo, punível com repreensão/advertência, seja o mesmo que para investigar uma conduta gravíssima, apenada com expulsão. No Direito, o princípio da razoabilidade emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins, que precedem e condicionam a positivação jurídica (Coelho, 2002, p. 163).

Entende-se que não há bom senso, justa medida e equidade, ou seja, razoabilidade, na fixação de prazo idêntico de cinco anos para apurar e punir as infrações leves e as gravíssimas, pois, em regra, essas exigem um esforço probatório maior da Administração Pública. Sabendo que pode perder seu cargo, por praticar irregularidade gravíssima, o servidor emprega todos os recursos que dispõe no inquérito, com defesas técnicas qualificadas que demandam um maior diálogo processual e, consequentemente, mais tempo para esclarecer os fatos.

A segunda parte do art. 182 do Estatuto cearense refere-se ao marco inicial da contagem do prazo prescricional, fixado na data da ocorrência do fato, uniformizado com PE, que também fez essa opção, mas destoante de MG e da União, que definiram o disparo da prescrição na data em que o fato se tornou conhecido, dando mais tempo à Administração para apurar e punir as infrações disciplinares dos seus servidores, que são beneficiados em relação aos seus colegas pernambucanos e cearenses.

O parágrafo único do art. 182 do Estatuto cearense traz um comando inexistente em MG, PE e na União: “são imprescritíveis o ilícito de abandono de cargo e a respectiva sanção”. Dispositivos com esse timbre são fortemente criticados, pois é inadmissível oferecer o benefício da eternidade ao titular do direito que se conduz com inércia. A ele se opõe o princípio da segurança jurídica e o da estabilidade das relações jurídicas (Carvalho Filho, 2012, p. 107).

Um princípio geral de Direito prevê a prescritibilidade de todas as ações, das penas e punições, excetuando-se somente hipóteses especialíssimas, regidas por normas expressas e excepcionais (Vidigal, 1995, p. 299), o que não é o caso de um Estatuto de servidores. Desde o dessuetudo romano ocorre a perda de direitos concretos como resultado do não uso prolongado (Jhering, 1999, p. 44), convertendo a prescrição num poderoso instituto voltado à proteção da estabilidade e da segurança jurídica (Mello, 2013, p. 172).

A relevância da prescrição como instrumento de estabilização das relações jurídicas demonstra que o legislador cearense andou mal ao determinar a imprescritibilidade da punição para o abandono de cargo, marcando com um traço autoritário o Estatuto, próprio da época em que foi elaborado (1974). Assim, os servidores cearenses receberam tratamento não isonômico e desvantajoso em relação aos pernambucanos e federais, que contam com a prescrição da referida infração no prazo de cinco anos, e aos mineiros, no prazo de quatro anos.

O último aspecto a abordar sobre a prescrição na Administração Pública cearense, é que seu Estatuto não prevê o uso do prazo prescricional penal no PAD quando as infrações também se capitularem como crime. Essa ausência marca a falta de uniformidade com a Administração mineira, pernambucana e federal, pois todas usam o referido instrumento, embora em MG ele não tenha previsão legal, sendo uma construção hermenêutica da AGE-MG.

É interessante notar que embora o Estatuto cearense não disponha sobre o uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares, no Estatuto dos seus policiais civis (Lei n. 12.124/93) há essa previsão, no art. 112, IV: extingue-se a punibilidade da transgressão disciplinar prevista em lei como infração penal, no mesmo prazo em que se extinguem a punibilidade desta, pela prescrição, desde que não inferior a cinco anos.

Para descartar a possibilidade de haver alguma construção hermenêutica na Administração Pública cearense (não encontrada ao pesquisar), como há em MG, autorizando o uso da prescrição penal nos seus procedimentos disciplinares, consultou-se a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-CE), e o procurador-chefe do Setor de PAD respondeu que “não usamos a prescrição penal nos ilícitos de servidores civis (com exceção dos policiais) pois entendemos vedada a analogia ou interpretação analógica *in malam partem*”.

Além da referida diferença de tratamento entre os servidores policiais e os demais do quadro geral cearense, o Estatuto daqueles prevê o escalonamento do prazo prescricional em dois anos para a repreensão, quatro anos para a suspensão e cinco anos para as penas expulsivas, diferente dos cinco anos aplicáveis a todas as punições para os demais servidores. Portanto, não há uniformidade nem para o conjunto de servidores cearenses, e menos ainda quando se compara com os mineiros, os pernambucanos e os federais.

Migrando da Administração Pública do CE para a do RJ, o primeiro aspecto sem uniformidade entre elas é que nesta a advertência e a suspensão prescrevem no mesmo prazo de dois anos (art. 57, I, do Decreto-Lei n. 220/75 - Estatuto), enquanto naquela escoa em cinco anos. São prazos sem uniformidade, também, com PE, onde a advertência prescreve em um ano, e com a União, que perde seu poder de aplicar essa punição em 180 dias.

Os dois anos para advertir os servidores no RJ é um prazo intermediário entre os breves 180 dias que dispõe a União e os longos cinco anos à disposição do CE. A crítica que se fez sobre o prazo idêntico de cinco anos para punir a advertência, a suspensão e a demissão no CE se aplicam aqui nos mesmos dois anos para o RJ aplicar a advertência e a suspensão, pois entende-se que o prazo prescricional deve ser diretamente proporcional à gravidade da pena, dando à Administração mais tempo para apurar os fatos mais graves.

Trata-se de um raciocínio lógico, pois as penas mais severas são reservadas às infrações mais graves que, em regra, exigem mais tempo para serem esclarecidas, a exemplo do que ocorre na esfera penal, em que crimes cada vez mais complexos demandam maior esforço estatal para investigar e punir, por isso que a prescrição penal é calculada proporcionalmente ao tempo da pena prevista para o crime, ou à efetivamente aplicada.

O art. 57, § 2º, do Estatuto fluminense, prevê que “o curso da prescrição começa a fluir da data do evento punível disciplinarmente, ou do seu conhecimento, e interrompe-se pela abertura de inquérito administrativo”. Portanto, o marco inicial do prazo prescricional no RJ não está uniforme com nenhum dos entes estudados até aqui, porque PE e CE fixaram os seus marcos na data da ocorrência do fato, enquanto MG e a União no dia do seu conhecimento.

Ao prever que a prescrição disciplinar dispara tanto na data da ocorrência do fato quanto na do seu conhecimento, o RJ mesclou os marcos iniciais usados em MG, PE, CE e a União. Considerando que a ciência da Administração Pública sempre ocorrerá depois da ocorrência do fato, não se vê utilidade na primeira parte do dispositivo, que autoriza o início da contagem também na data em que o servidor praticou a infração.

Quanto ao uso dos prazos prescricionais penais nos procedimentos disciplinares, o art. 57, § 1º, do Estatuto fluminense, dispõe que “a falta também prevista como crime na lei penal prescreverá juntamente com este”,

uniforme com o Estatuto federal, que conta com dispositivo similar e não esclarece quais as condições para empregá-lo. Conforma-se, também, com o Estatuto pernambucano, com a diferença que nesse o parlamentar foi mais diligente e previu a desnecessidade de procedimento penal em curso para usar os prazos daquela esfera no PAD.

Noutra raia, a autorização legal fluminense para usar a prescrição penal no PAD não está uniforme com o CE, que não prevê essa possibilidade no seu Estatuto. Também não se uniformiza com MG que, igualmente, não legislou sobre a questão, contando apenas com uma construção hermenêutica da AGE-MG autorizando a medida. Portanto, CE e MG deveriam incluir nos seus estatutos um dispositivo sobre o uso da prescrição penal, enquanto a União e o RJ deveriam esclarecer pela mesma via legislativa as condições para utilizá-lo.

Após estudar a prescrição da punição disciplinar no RJ, passa-se à de SE, que em alguns aspectos não está uniforme com nenhum dos cinco entes investigados até aqui, pois, de acordo com o art. 269, II, da Lei n. 2.148/77 (Estatuto), a perda do direito de punir com demissão e com destituição de função ocorre em apenas dois anos, quando em MG, PE, CE, RJ e na União o prazo é de cinco anos.

É uma diferença de prazo relevante, que deixa SE com menos da metade do tempo (40%) que os demais entes estudados para aplicar as referidas punições. Essa desvantagem para a Administração sergipana é uma vantagem significativa para os seus servidores em relação aos colegas dos outros estados e da União, pois são muito maiores as chances daqueles (sergipanos) verem as referidas penas expulsivas consumidas pela prescrição.

As chances de os servidores sergipanos escaparem da demissão e da destituição de função são maiores em dois aspectos: primeiro, pelo simples fato de a Administração ter apenas dois anos para punir, que nem sempre são suficientes para esclarecer casos complexos. Segundo, porque esse prazo força a Administração a conduzir o PAD com mais celeridade, aumentando as chances de erros relacionados ao desrespeito dos direitos ao contraditório e à ampla defesa dos acusados, que tombam o PAD no Judiciário.

Quando se compara o prazo prescricional sergipano para aplicar a demissão (dois anos), com o prazo cearense para punir com advertência (cinco anos), à ausência de uniformidade soma-se a falta de razoabilidade, pois somente pode ser considerado razoável “o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia [...]” (Barroso, 1996, p. 204). Não há equilíbrio e harmonia quando uma Administração Pública tem apenas dois anos para aplicar uma pena capital (SE) enquanto outra tem longos cinco anos para aplicar advertência (CE).

O art. 269, § 1º, do Estatuto sergipano, prevê que “a falta também configurada como crime na legislação penal, prescreverá juntamente

com este”, mostrando-se uniforme com a União e com o RJ, todos sem esclarecer qual a condição para usar aquele prazo no PAD. Todavia, não está uniforme com PE, que tem disposição estatutária sobre a desnecessidade de procedimento criminal instaurado para usar o prazo penal, nem com MG, que usa os prazos prespcionais da esfera penal no PAD com fundamento apenas em Parecer da AGE-MG.

Outro dispositivo do Estatuto sergipano que está uniforme com o fluminense, e ausente nos demais entes estudados, é sobre o marco inicial do prazo prescricional disciplinar ser na data da ocorrência do fato, ou quando a Administração Pública toma conhecimento dele (art. 269, § 3º, do Estatuto sergipano).

Conforme já se comentou acerca desse prazo no RJ, a primeira parte do comando legal é despropositada, porque a Administração sempre terá conhecimento do fato depois que ele ocorreu e usará a data da ciência porque lhe dá mais tempo para apurar o ocorrido. Porém, o dispositivo com essa abertura dá espaço para que a Administração Pública beneficie um aliado, ou prejudique um adversário, escolhendo o marco inicial que mais convenha à ocasião.

A última Administração Pública estudada é a do AM, que não tem uniformidade com as demais quanto à prescrição disciplinar, pois o art. 168, I, da Lei n. 1.762/86, prevê que a infração sujeita à pena de repreensão prescreverá em dois meses, prazo muito inferior ao do CE (cinco anos), MG (dois anos), RJ (dois anos), PE (um ano), SE (um ano) e União (180 dias).

Apesar da diferença de prazo para punir a repreensão ser enorme entre o AM (dois meses) e o CE (cinco anos), deve-se levar em consideração que neste o prazo prescricional dispara na data da ocorrência do fato, enquanto naquele “a prescrição começa a contar da data em que a autoridade tomar conhecimento da existência da falta” (art. 169 do Estatuto). Porém, a diferença continua grande quando se compara o pequeno prazo amazonense de dois meses com os dois anos de MG, onde o prazo também inicia na data do conhecimento do fato.

Por esse visual das coisas, o início do prazo prescricional no AM está uniforme com o de MG e da União, que ocorrem na data do conhecimento do fato, embora o mineiro não tenha previsão estatutária, amparando-se apenas em Nota Técnica da CGE-MG. Todavia, falta uniformidade com PE e CE, que disparam seus prazos prespcionais na data da ocorrência do fato, desalinhando-se, também, do RJ e de SE, que aceitam tanto a data da ocorrência do fato, quanto a do seu conhecimento para iniciarem a contagem.

Quanto ao uso dos prazos prespcionais penais nos procedimentos disciplinares, o parágrafo único do art. 168 do Estatuto amazonense prevê que “a falta prevista em Lei Penal como crime, prescreverá juntamente com ele”. Portanto, trata-se de dispositivo uniformizado com os Estatutos

sergipano, fluminense e federal, mas destoado do Estatuto cearense, que não tem dispositivo similar, e do mineiro, que também não conta com comando desse timbre, aplicando-se a regra com fundamento apenas em Parecer da AGE-MG.

Por todos os ângulos que se mira, há falta de uniformidade em muitos aspectos no tema da prescrição da punibilidade entre as Administrações Públicas estudadas, com destaque para os prazos prespcionais propriamente ditos, o marco inicial e o uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares, chegando-se ao ponto de haver falta de uniformidade até internamente no mesmo ente, como no caso do CE, que adota prazos e regras diferentes para os servidores policiais civis em relação aos demais servidores.

A multicitada falta de uniformidade pode ser enfrentada e superada com a edição de uma lei geral nacional para o sistema correccional disciplinar brasileiro, que alinharia a prescrição da infração administrativa disciplinar em todos os entes, entre outros institutos caros ao aludido sistema, além de trazer mais coerência e unidade, marcas dos sistemas jurídicos.

Deve-se atentar, porém, que a competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual é concorrente entre a União, estados e DF (art. 24, XI, da Constituição de 1988). Por isso, a citada lei geral caberia à União, responsável por estabelecer normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente (§ 1º daquele art. 24), cuidando para não invadir o espaço reservado aos demais entes, em respeito ao pacto federativo.

CONCLUSÃO

Estudou-se o prazo prescional disciplinar na Administração Pública da União e de seis estados brasileiros, porque a prescrição é um dos instrumentos mais importantes do ordenamento jurídico para a preservação da segurança jurídica, por isso precisa ser estudada e aprimorada em todas as áreas do Direito.

O objetivo era descobrir como a Administração Pública brasileira trata a prescrição das sanções administrativas disciplinares e qual o grau de uniformidade entre os entes estudados. Para alcançá-lo, estudaram-se a prescrição da punição disciplinar na União, a ciência da autoridade que dispara o prazo prescional, o uso da prescrição penal no PAD e a prescrição da penalidade disciplinar na Administração Pública de MG, PE, CE, RJ, SE e AM.

Percorrendo o trajeto citado, alcançou-se o objetivo proposto, e a conclusão é que a uniformidade entre os entes investigados é muita baixa, mais do que se tinha como hipótese principal da pesquisa, a começar pelo prazo da prescrição da pena de repreensão/advertência, que no AM é de dois meses; 180 dias na União; um ano em PE e em SE; dois anos em MG e no RJ; e cinco anos no CE.

Os prazos citados demonstram que o CE tem 30 vezes mais tempo que o AM para aplicar a repreensão nos servidores. MG e RJ têm quatro vezes mais prazo para repreender que a União e o dobro do tempo de PE e SE, deixando os servidores federais em vantagem em relação aos mineiros, fluminenses e pernambucanos, pois têm mais chances de se beneficiarem com a prescrição menor dessa punição (180 dias).

Embora o disparo do prazo prescricional no AM esteja uniforme com o da União e de MG, ocorrendo na data do conhecimento do fato, em MG não há previsão estatutária nesse sentido, contando apenas com uma orientação da CGE-MG em Nota Técnica. Noutro rumo, PE e CE iniciam a contagem dos seus prazos prescricionais na data da ocorrência do fato, enquanto RJ e SE aceitam tanto essa quanto a do seu conhecimento.

O uso da prescrição penal no PAD não tem melhor sorte, porque a União, AM, SE e RJ autorizam a medida nos seus estatutos, mas sem esclarecerem qual a condição necessária. Já o CE não previu essa possibilidade na sua normatização, mas autorizou a medida em lei específica para os policiais civis. MG também não tem disposição legal sobre o tema, mas um Parecer da AGE-MG autoriza usar a prescrição penal nos procedimentos disciplinares mineiros.

A perda do direito de punir com demissão em SE ocorre em apenas dois anos, enquanto nos demais entes estudados ocorre em cinco anos. Entretanto, MG não prevê o prazo prescricional para as penas capitais, apenas para o abandono de cargo (quatro anos), usando-se cinco anos com amparo apenas em Parecer da AGE-MG, a mesma omissão legislativa que ocorre quanto ao início da contagem do prazo prescricional e ao uso dos prazos penais no PAD.

Por todos os ângulos que se analisa a prescrição disciplinar nos entes estudados, brota a falta de uniformidade: começa pelos prazos propriamente ditos, com grandes diferenças entre os entes; avança pelo marco inicial da contagem; e galopa pelo uso da prescrição penal nos procedimentos disciplinares.

A falta de uniformidade nos prazos prescricionais permite que servidores sejam punidos num Estado, enquanto outro podem ficar impunes, embora tenham praticado infrações similares, conforme se exemplificou com os casos práticos do agente da PF, do servidor da Susepe e dos dois servidores que ilustraram a introdução desta pesquisa.

A aludida vantagem de uns servidores em detrimento de outros não combina com o princípio da isonomia-paridade-igualdade, nem com o conceito de sistema jurídico e suas características de unidade e coerência. Para tornar esse princípio um corpo vivo nesse tema, necessita-se de uma uniformização estatutária da prescrição administrativa disciplinar.

Não se desconhece que o pacto federativo brasileiro dá competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição de 1988), permitindo aos entes federados fixarem o prazo prescricional que lhes convenha para as sanções administrativas disciplinares.

Todavia, o § 1º daquele art. 24 dispõe que, no âmbito da legislação concorrente, a União tem competência para estabelecer normas gerais. Também se sabe da dificuldade para definir o exato conceito de “normas gerais” no âmbito da competência legislativa concorrente. Esse conceito já vem sendo discutido desde a Constituição de 1946, quando Aliomar Baleeiro, então deputado federal constituinte, defendeu a competência privativa da União para legislar sobre Direito Tributário, mas foi vencido pelos que temiam a centralização de poder na União.

Vencido, Baleeiro sugeriu aquele § 1º do art. 24, que trata das normas gerais, que foi positivado⁵, mas sem esclarecer o seu conceito e alcance, discussão ainda não encerrada e inviável de movimentar aqui. Um exemplo útil envolvendo a competência legislativa concorrente e as normas gerais, ocorreu no julgamento da ADI n. 6.019/SP (2021), no qual o STF invalidou o art. 10, I, da Lei Paulista n. 10.177/98, que regula o processo administrativo no estado de SP. O dispositivo julgado inconstitucional fixava o prazo decadencial de 10 anos para anular atos administrativos que a Administração Pública estadual considerasse inválidos.

Prevaleceu, no julgamento, o entendimento de que o referido dispositivo afronta o princípio da igualdade, porque o prazo de cinco anos se consolidou como referência nas relações entre o Estado e os particulares, e o STF somente admite exceções ao princípio da isonomia quando for necessário para remediar um desequilíbrio específico entre as partes.

Assim como o STF valorizou o princípio da isonomia no caso citado, defende-se que uma maior uniformidade na Administração Pública brasileira quanto à prescrição da punição administrativa disciplinar colaboraria para evitar que uns servidores sejam punidos, enquanto outros que praticaram a mesma conduta fiquem impunes, como ocorreu no caso mencionado no início desta pesquisa, por conta de diferenças significativas nas regras prescricionais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luíz Vasconcelos. *Para o estudo do procedimento disciplinar no Direito Administrativo português: as relações com o processo penal*. Coimbra: Almedina, 1993.

⁵ Rubens Gomes de Sousa, Geraldo Ataliba e Paulo de Barros Carvalho detalharam esse fato na 2ª edição do livro “Comentários ao Código Tributário Nacional: Parte Geral” (1985, p. 4-5), e Paulo Afonso Cavichioli Carmona citou no livro “Das normas gerais - Alcance e extensão da competência legislativa concorrente” (2010, p. 48).

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 65-66.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: RT, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer nº AM - 02, de 09 de abril de 2019*. Publicado originalmente no DOU de 12/4/2019. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45762/5/Parecer_AM_02_2019.pdf. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer AGU nº GQ-124*. Dispõe sobre o enquadramento da infração disciplinar no art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990, crime contra a Administração Pública. Brasília, 1997. Publicado originalmente no DOU de 30/5/1997. Brasília: AGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>. Acessado em: 27 out. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer AGU nº JL - 06, de 10 de novembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-06-2020.htm#:~:text=Parecer%20n%C2%BA%20JL%20%2D%2006%2C%20de,Aprovo.. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília: CGU, 2022, p. 315. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/correg/arquivos/publicacoes/manual-teorico-de-processo-administrativo-disciplinar.pdf>. Acessado em: 21 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Enunciado nº 5, de 19 de outubro de 2011*. Dispõe sobre a prescrição disciplinar em caso de conduta também tipificada como crime. Publicado originalmente no DOU de 24/10/2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44232>. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 635. Primeira Seção*. Julgada em 12/6/2019 e publicada no DJe de 17/6/2019. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22635%22.num.&b=SUM&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=-@NUM>. Acessado em: 21 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 21.045/DF*. Primeira Seção. Relatora: ministra Marga Tessler. Julgado em 10/12/2014 e publicado no DJe de 16/12/2014. Brasília: STJ, 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401335562&dt_publicacao=16/12/2014. Acessado em: 25 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 20.857/DF*. Primeira Seção. Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 28/8/2019 e publicado no DJe de 06/9/2019. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400485421&dt_publicacao=06/09/2019. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 35.383/DF*. Segunda Turma. Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgado em 28/6/2019 e publicado no DJe de 06/8/2019. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur407988/false>. Acessado em: 26 out. 2023.

BUSATO, Paulo César; MENDES, Sílvia de Freitas. Prescrição e ato infracional: um pano de fundo para a discussão sobre o curto e o longo prazo do discurso infracional. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí-SC, v. 13, n. 1, 2009, p. 69–82, 2009. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1228>. Acesso em: 1º nov. 2023.

CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2010.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública*. 3. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Inocêncio Mártires. Métodos - Princípios de interpretação constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, 2002, p. 163–186. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46340>. Acessado em: 2 nov. 2023.

CORDEIRO, Renato Sobrosa. Prescrição administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 207, 1997, p. 105-120. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46940/46295>. Acessado em: 19 out. 2023.

COSTA, José Armando da. *Direito Disciplinar: Temas Substantivos e Processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COUTO, Reinaldo. *Curso Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. Prescrição da falta administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 70, n. 544, p. 11-26, fevereiro de 1981.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2011, p. 475.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo Disciplinar - Direito Processual - V. III*. Curitiba: Juruá, 2013.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Ilícito administrativo disciplinar em espécie - Comentários às infrações previstas na Lei nº 8.112/1990*. Curitiba: Juruá, 2012.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada - Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11. ed. revista e atualizada. São Paulo: Método, 2014.

FRAGA, Carlos Alberto C. da Silva. *O poder disciplinar no Estatuto dos trabalhadores da Administração Pública: Lei nº 58/2008, doutrina e jurisprudência*. Alfontelos: Petrony, 2011.

HENRIQUES, Manuel Leal. *Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças*. 5. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2007.

JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Tradução de João Vasconcelos. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LESSA, Sebastião José. *Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância: Doutrina, Jurisprudência e Prática*. 5. ed. revisada e atualizada. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de Processo Disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. *Parecer nº 15.616, de 09 de março de 2016*. Dispõe sobre a prescrição no processo administrativo disciplinar. Belo Horizonte: AGU, 2016. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-15-616-aprovado-pelo-advogado-geral-de-09-03-2016/>. Acessado em: 30 out. 2023.

MINAS GERAIS. Advocacia-Geral do Estado. *Parecer nº 16.114, de 05 de agosto de 2019*. Dispõe sobre o prazo prescricional nos procedimentos disciplinares. Belo Horizonte: AGU, 2019. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-114-aprovado-pelo-advogado-geral-de-05-08-2019/>. Acessado em: 30 out. 2023.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: CGU, 2023, p. 138 e 140. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf. Acessado em: 30 out. 2023.

NASCIMENTO, Fábio Macedo; AGUIAR, Júlio César de. A prescrição regulada pela lei penal no campo da improbidade administrativa e uma perspectiva a partir da teoria dos jogos. A&C - *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 225-252, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/85>. Acessado em: 31 out. 2023.

NASSAR, Elody Boulhosa. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEVES, Isadora França. *Processualização e segurança jurídica: a aplicação do prazo decadencial quinquenal nos processos administrativos*. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/39498/1/2020_IsadoraFran%c3%a7aNeves.pdf. Acessado em: 18 out. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2000.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil - Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral do Direito Civil*. 32. ed. rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. São Paulo: Saraiva, 2019, v. I.

SILVA, Giselle Cibilla. A prescrição no Direito Administrativo Disciplinar. *Revista da Advocacia-Geral da União*, Brasília, ano 4, n. 8, Set./Dez. 2005. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/460>. Acessado em: 1º nov. 2023.

SOUSA, Emilia Cássia de. Prescrição no processo administrativo disciplinar. *Revista da CGU - Edição Especial Direito Disciplinar*, Brasília, ano VI, p. 107-128, julho 2011. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/308/171. Acessado em: 27 out. /2023.

SOUSA, Rui Correia de. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, anotado e comentado*. 2. ed. atualizada e aumentada. Lisboa: Quid Juris, 2011.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre processo administrativo disciplinar*. Versão de 09/01/2023 e publicada no sítio eletrônico da CGU. Rio de Janeiro: CGU, 2023, p. 2192. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73657>. Acessado em: 21 out. 2023.

VADE MECUM BRASIL. *Capitular: Dicionário Jurídico on line*. 2023. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/dicionario-juridico>. Acessado em: 27 out. 2023.

VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

VICENTE, Luciano Rosa. Qual a condição para aplicar os prazos prespcionais penais no processo administrativo disciplinar federal? *Revista Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 16, n. 185, p. 74-84, julho-2016.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. Prescrição no Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 200, 1995, p. 299-309. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/issue/view/2433>. Acessado em: 2 nov. 2023.

