
A PROBLEMÁTICA DO DIES A QUO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL DO § 1º DO ART. 142 DA LEI Nº 8.112/90: UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE QUEM DEVE SER A AUTORIDADE COMPETENTE PARA TOMAR CONHECIMENTO DE ATO INFRACIONAL, PARA FINS DE AÇÃO DISCIPLINAR

Hélio Ribeiro Couto
Procurador Federal

Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília - UnB

SUMÁRIO: Introdução; 1 Prescrição no Direito Administrativo Disciplinar e a definição da autoridade cognoscente de suposta infração disciplinar: entre segurança jurídica e eficiência; 1.1 A supremacia do interesse público sobre o privado; 1.2 Direitos Fundamentais; 1.3 Segurança Jurídica; 1.4 Princípio da Eficiência; 2 A indefinição do marco prescricional previsto no § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/1990 e as posições da Administração Federal, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e doutrina sobre o tema; 2.1 A falta de clara identificação do *dies a quo* da contagem prescricional na Lei nº 8.112/90; 2.2 Interpretação da Administração Pública Federal sobre o *Dies A Quo* da contagem prescricional; 2.3 Interpretação do Superior Tribunal de Justiça sobre o *Dies A Quo* da contagem

prescricional; 2.4 Interpretação da doutrina sobre o *Dies A Quo* da contagem prescricional; 3 Proposições Para uma definição mais precisa sobre o *Dies A Quo* na contagem prescricional prevista no Art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90; 3.1 Definição da autoridade competente para tomar ciência do suposto ato infracional e, em consequência, precisar o *Dies A Quo* da contagem prescricional; 3.2 Os meios pelos quais a autoridade competente é considerada cientificada do suposto ato infracional; 3.3 Exemplos de outros normativos jurídicos sobre a definição do *Dies A Quo* da contagem prescricional; 3.4 Proposta de revisão legislativa; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente trabalho investiga os problemas decorrentes da imprecisão normativa do §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, que dispõe que “o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”. Referida disposição normativa, ao não especificar de forma clara quem seria a autoridade competente para tomar conhecimento do ato infracional, não delimitou de forma precisa, na esfera federal, um marco inicial para a contagem do prazo prescricional nos procedimentos disciplinares. Busca-se inicialmente analisar e definir o *dies a quo* da contagem do prazo prescricional no processo administrativo disciplinar, à luz de alguns referenciais teóricos e dogmáticos que são considerados essenciais para um adequado entendimento da questão, tais como: a adequação da ideia de supremacia do interesse público sobre o privado na atualidade, a noção de direitos fundamentais e as balizas traçadas pelos princípios jurídicos (em especial os da segurança jurídica, da eficiência e da proporcionalidade). Além disso, é feita uma análise das principais interpretações firmadas pela Administração Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pela doutrina, além de citar alguns atos normativos estaduais e municipais sobre o assunto com o objetivo de demonstrar a variedade de alternativas para a fixação do *dies a quo* da contagem do prazo prescricional nos procedimentos disciplinares. Por fim, é apresentada a posição que parece espelhar a melhor definição da autoridade competente, como sendo qualquer pessoa que se encontre em posição hierarquicamente superior ao servidor infrator. Apesar do acolhimento desse entendimento, é recomendada não só a mudança de postura interpretativa, como também uma revisão legislativa, como forma de melhor assegurar a segurança jurídica na seara do direito disciplinar. Por fim, são apresentadas considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: Prescrição. Processo Administrativo Disciplinar. Art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/90. Data do Conhecimento do Fato Pela

Autoridade Competente. Termo inicial. Estado Democrático de Direito. Segurança Jurídica e Proporcionalidade.

ABSTRACT: This document investigates the problems arising from normative vagueness of §1º of Art. 142 of Law N° 8.112/90, which provides that “the limitation period begins to run from the date on which the fact became known”. Said legislative provision by not specifying clearly who was the competent authority to take cognizance of the offense, did not define precisely at the federal level, an initial for counting the limitation period in disciplinary proceedings milestone. Seeks to initially analyze and define the *dies a quo* counting the limitation period in administrative proceedings in light of some theoretical and dogmatic references that are considered essential for a proper understanding of the issue, such as the appropriateness of the idea of supremacy of public interest over private nowadays, the notion of fundamental rights and goals outlined by legal principles (particularly those of legal certainty, efficiency and proportionality). Furthermore, an analysis of the main interpretations signed by the Federal Administration, the Superior Court and the doctrine is taken, besides mentioning some state and local normative acts on the subject in order to demonstrate the variety of alternatives for fixing the *dies a quo* counting the statute of limitations in disciplinary proceedings. Finally, the position seems to mirror the best definition of the competent authority, as anyone who is in the offender server hierarchically superior position is presented. Despite the host of this understanding, it is recommended not only changing interpretive stance, as well as a legislative review as a way to better ensure legal certainty on the likes of the disciplinary law. Finally, concluding remarks are presented.

KEYWORDS: Prescription. Administrative Disciplinary Process. Article 142, § 1º, of Law 8.112/90. Date knowledge of the Fact by the Competent Authority. Initial Term. Democratic State. Legal Certainty and Proportionality.

INTRODUÇÃO

O instituto da prescrição pode ser considerado um reflexo de questões político-jurídicas mais abrangentes, como a segurança jurídica e a estabilidade social. Contudo, apresenta relevantes desafios na esfera do direito disciplinar no âmbito federal brasileiro.

Isto ocorre na medida em que o §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, ao dispor que “o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”, não foi preciso o suficiente para delimitar com

clareza um marco inicial, pois não especificou quem seria a autoridade competente para tomar conhecimento do ato infracional e, assim, dar início à contagem do prazo prescricional.

Diante da imprecisão imposta pelo ato normativo em questão, a Administração Federal (Parecer nº GQ – 55¹) e, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (EDcl no MS 17873/DF²) o interpretaram no sentido de que somente quando a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar tem ciência do ato infracional é que a contagem do prazo prescricional se inicia.

Contudo, esse entendimento pode fazer com que os servidores públicos federais submetidos a processos disciplinares fiquem sujeitos ao poder punitivo do Estado por períodos extremamente longos, o que pode atentar contra os princípios do Estado de Direito.

Dessa forma, pretende-se investigar essa interpretação, que não parece ser a que mais se coaduna com referenciais essenciais em um Estado Democrático de Direito, os quais balizam a presente análise de definição do *dies a quo* da contagem do prazo prescricional.

No primeiro capítulo, será feito um estudo sobre a influência dos temas da supremacia do direito público sobre o privado, dos direitos fundamentais e dos princípios da segurança jurídica e da eficiência na definição do *dies a quo* e na discussão do problema investigado.

A supremacia do direito público sobre o privado será vista sob a ótica do paradigma constitucional atual, ou seja, do Estado Democrático de Direito, demonstrando-se que não se pode enxergar de forma antagônica o público (interesse do Estado de punir o servidor infrator independentemente do prazo necessário) e o privado (direito do servidor de ser investigado em um lapso de tempo razoável, sob pena de incidir a prescrição), pois passam a ser vistos como interesses complementares.³ É que, nesse paradigma, entende-se que o interesse público é alcançado quando se encontra o equilíbrio entre o interesse Estatal e os individuais.

Além disso, a definição do problema apresentado deve ser de tal ordem que direitos fundamentais como o da duração razoável do processo administrativo (art. 5º, LXXVIII da CF/88) e o princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, III da CF/88) sejam resguardados.

1 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer nº GQ – 55*. Brasília, 1995. Publicado na íntegra no DO de 2/2/95, p. 1398/1402.

2 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no MS 17873/DF*, Rel. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 28 de agosto de 2013, DJe de 09/09/2013. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=17873&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>>. Acesso em 04 dez. 2013.

3 PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 45.

Os princípios da segurança jurídica e da eficiência também merecerão análise na definição do *dies a quo*, pois apresentam importância fundamental na esfera disciplinar. A definição deve ser precisa, de modo a garantir a estabilidade jurídica. Além disso, a apuração disciplinar precisa ser processada em tempo razoável, de acordo com os preceitos do princípio da eficiência.

No segundo capítulo, serão expostas e analisadas as interpretações feitas pela Administração Pública Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pela doutrina.

No terceiro capítulo, apresenta-se a proposição que se entende como a mais adequada quanto à pergunta de quem deve ser a autoridade competente para tomar conhecimento do fato (art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90) e, por consequência, deflagrar a contagem do prazo prescricional.

Esse capítulo também tratará dos meios pelos quais a autoridade competente toma conhecimento do ato infracional, já que o simples procedimento de ciência tem efeitos significativos para a contagem do prazo prescricional. Serão considerados, ainda, alguns atos normativos estaduais e municipais que dispõem sobre a definição do *dies a quo* da contagem prescricional.

Por fim, ainda no terceiro capítulo, com o objetivo de apresentar solução apta a proporcionar segurança jurídica em torno da questão alusiva ao início do prazo prescricional da pretensão punitiva do Estado e, ainda, privilegiar os princípios regentes do Estado Democrático de Direito, bem como os direitos e garantias fundamentais dos servidores públicos federais, avalia-se a necessidade de proposta de revisão legislativa.

Por fim, serão apresentadas considerações finais.

1 PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E A DEFINIÇÃO DA AUTORIDADE COGNOSCENTE DE SUPOSTA INFRAÇÃO DISCIPLINAR: ENTRE SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA

A definição do *dies a quo* da contagem do prazo prescricional no processo administrativo disciplinar está inserida em um contexto de análise abrangente, no qual se invocam distintas concepções ligadas à atuação sancionadora do Estado e da proteção da sociedade – sobretudo em relação às garantias dos cidadãos em geral. Nesse sentido, entende-se aqui ser necessário investigar o referido tema à luz de alguns referenciais essenciais, a saber: a adequação da ideia de supremacia do interesse público sobre o privado na atualidade, a noção de direitos fundamentais e a baliza dos princípios jurídicos (em especial os princípios da segurança jurídica, da eficiência e da proporcionalidade).

1.1 A supremacia do interesse público sobre o privado

Inicialmente, cabe assentar que a dicotomia entre público e privado é de extrema complexidade no que se refere à questão da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. A ponderação entre o interesse público e o privado, na questão da indefinição da autoridade cognoscente de eventual infração disciplinar, por conseguinte, encontra-se neste universo complexo.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar interesse público, define que é o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos *pessoalmente* têm quando considerados *em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem*” (grifo do autor).

A noção do que seja interesse público, aliás, é bastante difundida na discussão dos chamados paradigmas constitucionais modernos.

Isto porque, para Habermas, “na medida em que funcionam como uma espécie de pano de fundo não temático, os paradigmas jurídicos intervêm na consciência de *todos* os atores, dos cidadãos e dos clientes, do legislador, da justiça e da administração” (grifo do autor).⁵

O primeiro paradigma, qual seja, o Estado de Direito (Estado Liberal), teve como norte a ideia de liberdade, de um Estado mínimo, em que se defende a igualdade e a possibilidade de todos serem proprietários, livres e iguais.⁶ Ele surgiu em oposição ao poder político desmedido do Estado Absolutista.

Nesse primeiro paradigma moderno, era visível o desnivelamento na relação público-privado, uma vez que prevalecia de forma desproporcional o interesse privado, o liberalismo, em contraposição a um direito público atrofiado, com um repertório reduzido.⁷

A incapacidade de o Estado suprir os reclames da sociedade no modelo de Estado Liberal justificava a mudança de sistema. Surgiu, então, o segundo paradigma constitucional moderno, o Estado Social, no qual o Estado passou a interferir de maneira significativa

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 61.

5 HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. p. 131.

6 NETTO, Menelick de Carvalho. *Público e Privado na Perspectiva Constitucional Contemporânea*. Brasília – DF: CEAD/UNB, 2012. p. 11. (Pós-Graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=242>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

7 PINTO, Cristiano Paixão Araujo. Arqueologia de uma Distinção: o Público e o Privado na Experiência Histórica do Direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 36.

nas relações sociais e econômicas, buscando reverter o caos socioeconômico que se projetava desde o final da 1ª Guerra Mundial, agravado a partir da Quebra da Bolsa de Nova York de 1929, cujos efeitos foram sentidos mundialmente. Adotando o perfil de produtor de bens e colocando os cidadãos na posição de “clientes”, o Estado “deveria deixar de se mostrar distante da esfera privada de relações jurídicas, sociais e econômicas, para passar a intervir ativamente na ‘sociedade civil’”⁸.

Nessa fase, houve uma inversão na relação público e privado, ganhando aquele um aumento significativo em importância e passando a ser identificado a partir de então com o Estado. Cristiano Paixão afirma, inclusive, que, de fato, todo o direito é público no Estado do bem-estar social, ficando apenas para fins didáticos a dicotomia direito público e privado.⁹

Em tal período, tornou-se fácil verificar a concepção de supremacia do interesse público sobre o privado, na medida em que a máquina pública, postada como promotora de cidadania, posicionou os cidadãos como meros clientes do Estado e, por fim, acabou por negar-lhes a almejada cidadania.¹⁰

Na sequência, surgiu o terceiro paradigma constitucional de organização política, o Estado Democrático de Direito, em que houve incremento da participação dos indivíduos na tomada de decisões das políticas públicas e a interação entre o Estado e os cidadãos, significando o alcance da cidadania.

Nessa fase, em que se buscou efetivamente a participação das pessoas nas decisões das políticas públicas, não mais se concebe a conceituação tradicional de supremacia do interesse público sobre o privado, posto que é conferido aos cidadãos “articular autonomia privada e pública, impedindo que o Estado assuma um viés totalitário de fonte única e autônoma da definição e promoção de interesses socialmente relevantes”¹¹.

Novamente é possível presenciar alteração na relação entre o público e o privado. Diferentemente dos paradigmas modernos anteriores, nos quais havia uma tendência do público se misturar

8 ALCUNHA, Fernando José Gonçalves. *A Administração Pública Brasileira no contexto do Estado Democrático de Direito*. Brasília – DF: CEAD/UNB, 2012. p. 6/7. (Pós-Graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=163>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

9 PINTO, Cristiano Paixão Araujo. Arqueologia de uma Distinção: o Público e o Privado na Experiência História do Direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 40/41.

10 MAIA, Cristiano Soares Barroso. A (im)pertinência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro. *Fórum Administrativo Direito Público F.A*, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, set. 2009. p. 7. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=62502>>. Acesso em: 14 set. 2013.

11 *Ibidem*, p. 13.

ao estatal, no Estado Democrático de Direito pretende-se que essa mistura não ocorra mais de forma inadequada ou injustificada. Nessa fase, também se defende a impossibilidade de antagonismo entre público e privado, uma vez que eles passam a figurar como complementares.¹²

Em referido paradigma constitucional, não se pode mais conceber, como outrora, o privado como egoísmo e o público como exclusivamente Estatal, uma vez que se atingiu um nível de complexidade que requer da sociedade civil, através de organizações, a defesa de interesses públicos.¹³

É verdade que a doutrina e a jurisprudência nacional, em sua maioria, reconhecem a existência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado¹⁴, no entanto, não se deve considerar tal fato de forma automática. Isto porque a Constituição é orientada fortemente pelo princípio da dignidade humana, que procura proteger os interesses individuais em face dos interesses públicos promovidos pelo Estado, quando ameaçados em razão destes.¹⁵

Considerando o fato de que a Constituição atual alça a uma posição central os direitos fundamentais, e a estrutura maleável dos princípios constitucionais, não se pode afirmar de forma categórica a prevalência indiscriminada da regra da supremacia do interesse público (coletivo) sobre o individual (privado). Isto porque, não só definir de forma precisa interesse público, mas também avaliar quando o acolhimento do interesse público preserva os direitos fundamentais e não os restringe em prol de interesses coletivos, é tarefa difícil, exigindo exercício de ponderação por parte do administrador.¹⁶

O interesse público e o privado estão intimamente ligados, inviabilizando na prática uma distinção absoluta. Neste sentido é a opinião de Humberto Bergmann Ávila:

O interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não podem ser separadamente descritos na

12 PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 44-45.

13 NETTO, Menelick de Carvalho. A Contribuição do Direito Administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: Um pequeno exercício de teoria da Constituição. *Revista do Superior Tribunal do Trabalho*. Brasília: Síntese, Ano 68 - n. 2, p. 79, abr./ jun. 2002.

14 BINENBOJM, Gustavo. *Temas de direito administrativo e constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 68.

15 *Ibid.*, p. 76-77.

16 *Ibid.*, p. 82.

análise da atividade estatal e de seus fins. Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado (p. ex., preâmbulo e direitos fundamentais).¹⁷

Na verdade, quando se protege um interesse privado previsto constitucionalmente, mesmo que não seja de forma absoluta, o que se alcança é o interesse público. Isto é, existe uma interdependência entre ambos os interesses, na medida em que só resguardando um se alcança o outro.¹⁸

E é sob este prisma que deve ser analisada a definição da autoridade a ser considerada como competente para tomar conhecimento do ato infrator, a fim de dar início ao prazo prescricional no processo administrativo disciplinar, previsto no §1º, do art. 142, da Lei nº 8.112/1990.

A definição da referida autoridade, que exerce influência direta na contagem do prazo prescricional e, conseqüentemente, no tempo em que o servidor público estará sujeito ao poder sancionador da Administração, deve ser feita à luz dos princípios regentes de um Estado Democrático de Direito, em especial o da proporcionalidade, e não simplesmente para atender ao interesse da administração pública, desrespeitando os interesses individuais.

Isto porque, proteger apenas o interesse público no processo de definição da autoridade cognoscente seria, de acordo com o que defende Gustavo Binbenojm, retornar aos primórdios do surgimento da dogmática administrativa na França, em que se via a defesa apenas dos interesses da Administração em detrimento dos interesses dos cidadãos.¹⁹

1.2 Direitos Fundamentais

José Joaquim Gomes Canotilho, ao elaborar a distinção entre direitos do homem e direitos fundamentais, afirma que os primeiros “são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); *direitos fundamentais* são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaciotemporalmente”(grifo do autor).²⁰

17 ÁVILA, Humberto Bergmann (1999) apud BINENBOJM, Gustavo. *Temas de direito administrativo e constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 77.

18 BINENBOJM, op. cit., p. 77.

19 Ibid., p. 66.

20 CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2003. p. 393.

Os direitos fundamentais consistem em uma categoria de direitos que todas as pessoas são titulares²¹ e que, como regra, são postulados em face do Poder Público, servindo como defesa, estabelecendo limites ao poder estatal em face dos indivíduos, ainda que atualmente se defenda que tais direitos possam ser invocados também contra particulares.²²

Eles apresentam como primeira função a defesa da pessoa humana e de sua dignidade em face do Poder Estatal. Nessa função de direito de defesa dos cidadãos, os direitos fundamentais podem ser vistos sob dois aspectos. O primeiro seria no nível jurídico-objetivo, de normas negativas, isto é, vedando a intervenção do poder público na esfera jurídica individual. O segundo, no nível jurídico-subjetivo, no qual confere aos indivíduos a prerrogativa de exercer positivamente direitos fundamentais e postular omissões ao poder público, com o objetivo de impedir lesões a direitos por parte destes.²³

Ainda que exista quem defenda que os direitos fundamentais são absolutos e não passíveis de restrições pelo poder Estatal, tal assertiva não é possível de ser albergada atualmente. Ainda que possuam importância destacada, pois previstos na Carta Magna, os direitos fundamentais podem sofrer limitações, na hipótese de haver colisão de direitos igualmente resguardados constitucionalmente.²⁴

Sobre a possibilidade de sofrerem restrições, é importante registrar que a própria Constituição traz exemplos, como a limitação àquele que é o mais importante dos direitos, o direito à vida (art. 5º, XLVII, a da CF/88).²⁵

O princípio da proporcionalidade, que encontra fundamento no âmbito dos direitos fundamentais²⁶, é utilizado frequentemente pelo Supremo Tribunal Federal para resolver questões relativas a colisões entre direitos fundamentais²⁷.

Nesses casos, onde são mais frequentes os conflitos entre princípios, diversamente do que ocorre com regras, deverá haver uma conciliação entre eles, a fim de atingir o maior nível de satisfação, aproveitando, na medida do possível, os princípios envolvidos no aparente conflito.²⁸

A questão sobre a definição da autoridade que deve tomar ciência do fato supostamente infracional (§1º, do art. 142, da Lei nº 8.112/1990)

21 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 195.

22 *Ibid.*, p. 200.

23 CANOTILHO, op. cit. p. 407/408.

24 MENDES; BRANCO, *ibid.*, p. 162/163.

25 *Ibid.*, p. 163.

26 *Ibid.*, p. 254.

27 *Ibid.*, p. 262.

28 *Ibid.*, p. 210.

para iniciar o prazo prescricional do processo administrativo disciplinar tem o potencial de restringir direitos fundamentais.

A escolha da autoridade competente tem relação direta com o lapso temporal a que o servidor estará sujeito ao poder estatal sancionador. Isto porque, quando se define, por exemplo, que é competente a autoridade máxima de um órgão, é recorrente que a ciência se dê muitos anos após o cometimento do ato infracional.

A EC nº 45/2004, ao inserir a norma que garante a duração razoável do processo judicial e administrativo (art. 5º, LXXVIII), positivou no âmbito constitucional proteção já prevista anteriormente em convenções internacionais e que, de acordo com alguns doutrinadores, já era implícita na ideia de uma concreta proteção judicial e nos princípios do Estado de Direito e da dignidade da pessoa humana.²⁹

Desse modo, é salutar que a escolha da autoridade competente para iniciar o prazo prescricional, nos processos disciplinares, não recaia sobre aquela que acarrete em uma demora exacerbada na duração do processo, pois, assim, ocorrerá afronta a direitos fundamentais, como o da duração razoável do processo administrativo (art. 5º, LXXVIII da CF/88) e o princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, III da CF/88).

Gilmar Mendes afirma que a duração indefinida de processo judicial, além de afrontar a ideia de proteção judicial efetiva, conspira em desfavor da proteção da dignidade da pessoa humana, uma vez que transforma o ser humano em objeto dos processos estatais.³⁰ A mesma lógica, pois, deve ser usada para os processos administrativos.

É certo, contudo, que no processo administrativo disciplinar e na sindicância deve se buscar o interesse público. O principal motivo pelo qual determinados comportamentos são previstos como infrações disciplinares e, conseqüentemente, recebem as respectivas sanções, é coibir a prática de condutas vedadas e danosas para o serviço público ou mesmo estimular o cumprimento daquelas impostas pela ordem jurídica.³¹

Já a eventual aplicação de uma penalidade em razão de cometimento de infração disciplinar apresenta como escopos inibir a reincidência do infrator e servir de exemplo para que os demais servidores não pratiquem condutas de igual teor. Conforme ensina Celso Antônio, “quando uma sanção é prevista e ao depois aplicada, o que se pretende com isso é tanto

29 MENDES; BRANCO, op. cit., p. 449.

30 MENDES; BRANCO, op. cit., p. 449.

31 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 835.

despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade”.³²

Apesar dos motivos e interesses da Administração, a condução do processo disciplinar não pode afrontar direitos e garantias fundamentais, como a duração razoável do processo e a dignidade da pessoa humana, requerendo, no caso, um exercício de ponderação na definição em questão, de modo que sejam preservados os interesses do Poder Público, mas sobretudo os individuais.

Deve haver uma obediência ao princípio da unidade da Constituição, de forma que não ocorram contradições entre as normas, já que ela deve ser interpretada em sua globalidade, harmonizando as tensões entre seus mandamentos. As normas constitucionais não podem ser consideradas isoladamente, mas como preceitos integrantes de um sistema unitário de normas e princípios.³³

1.3 Segurança Jurídica

Vem de longe o princípio geral da segurança jurídica, que se pôs como elemento constitutivo do Estado de Direito. Ele está estreitamente ligado à garantia de estabilidade jurídica e a consequente previsibilidade dos cidadãos em relação aos atos da Administração.³⁴

Importante registrar que os Estados modernos apresentam três paradigmas constitucionais, quais sejam, Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito, sendo que é a Constituição que estabelece as bases do relacionamento jurídico-administrativo e a relação da Administração com a sociedade, o mercado e demais áreas³⁵.

A Constituição é um instrumento constitutivo do Estado, que, na era moderna, limita o poder e atuação do Estado, garantindo autonomia e liberdade aos cidadãos. Nesse sentido, Canotilho leciona que:

Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Nesse

32 Ibid., p. 835-836.

33 K. Stern; HESSE, apud CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2003. p. 1223-1224.

34 MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. *Características da segurança jurídica no Brasil*. Consultor jurídico. Texto publicado dia 22.06.2013. p. 1. Disponível em: <<http://http://www.conjur.com.br/2013-jun-22/observatorio-constitucional-caracteristicas-seguranca-juridica-brasil>>. Acesso em: 14 set. 2013.

35 ALCUNHA, op. cit., p. 2.

sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*. (grifo do autor).³⁶

O princípio da segurança jurídica apresenta importância ímpar dentro do modelo do Estado Democrático de Direito e encontra-se presente em todo o campo do Direito. Nesse sentido, lecionam Gilmar Mendes e Paulo Gustavo: *Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material*.³⁷

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, é, senão o maior, um dos maiores princípios gerais do direito, tendo como escopo evitar alterações inesperadas que possam desestabilizar a situação dos administrados e amenizar os traumas decorrentes de alterações jurídicas que alcancem situações em curso.³⁸

A segurança jurídica, que proporciona a estabilidade social e a ordem jurídica, é essencial para a conformação de um Estado de Direito. A importância de referido princípio é visível, pois a própria Constituição trouxe expresso o conceito de segurança no *caput* de seu art. 5º, conferindo a ele a condição de valor fundamental.³⁹

O destaque de referido princípio se justifica no fato de que o Direito tem como escopo proporcionar a estabilidade e certeza na condução da vida social. O instituto da prescrição pode ser citado como exemplo de instrumento de estabilidade e segurança congênito ao direito.⁴⁰

Para Canotilho, a segurança jurídica requer que os atos normativos sejam precisos e determináveis, isto é, claros, não gerando contradição:

A segurança jurídica postula o *princípio da precisão ou determinabilidade dos actos normativos*, ou seja, a conformação material e formal dos actos normativos em termos linguisticamente claros, compreensíveis e não contraditórios. Nesta perspectiva se fala de *princípios jurídicos de normação jurídica* concretizadores das exigências de determinabilidade, clareza e fiabilidade da ordem jurídica e, conseqüentemente, da segurança jurídica e do Estado de direito. (grifo do autor).⁴¹

36 N. MATTEUCIC, apud CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2003. p. 51.

37 MENDES; BRANCO, op. cit., p. 436.

38 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 87.

39 MARINONI, Luiz Guilherme. Os precedentes na dimensão da segurança jurídica. *Revista Jurídica*. Sapucaia do Sul/RS: NOTADEZ, Ano 58 - n° 398, p. 25/26, dez. 2010.

40 MELLO, op. cit., p. 124

41 CANOTILHO, op. cit., p. 258.

No entanto, o §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/1990 prevê simplesmente que “o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”, sem, portanto, especificar quem seria a pessoa competente para tomar conhecimento do fato e, com isso, deflagrar o início da contagem.

Em razão da imprecisão normativa em questão, não se pode estipular por quanto tempo o servidor estaria sujeito à sanção administrativa em decorrência da prática de ato infracional. Dessa forma, não se opera a estabilidade social, afastando-se, assim, das diretrizes do princípio da segurança jurídica.

Em muitos casos, a depender da interpretação que se faça sobre quem seria a autoridade competente para tomar ciência do fato, é possível verificar situações que beiram à imprescritibilidade.

Portanto, a possibilidade de responsabilização administrativa de servidor público em razão de prática de infração disciplinar por período indefinido, ou mesmo extremamente longo, não contribui para a estabilização social, afronta o princípio da segurança jurídica e, por conseguinte, afasta-se de um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, Luciano Ferraz afirma que:

Deveras, não se coadunaria com a cláusula do Estado de Direito a possibilidade infinda e perpétua de persecução do vício (qualquer que seja ele) de atos ou condutas administrativas, sob pena de desestabilização das relações jurídicas – a vertente objetivada do princípio da segurança jurídica: o tempo há de ser o remédio para todos os males da vida: *dormientibus non succurrit jus*.⁴²

Para José Afonso da Silva, “a segurança, a ordem e a certeza hão de ser sempre valores instrumentais da efetivação da justiça na sua feição social. Sem essa idéia de justiça a segurança, a ordem e a certeza podem derivar para o arbítrio”.⁴³

O princípio do Estado Democrático de Direito serve para estruturar a construção jurídica do Estado, que atualmente significa segurança jurídica material, e não mais simplesmente formal como outrora, almejando efetivamente valores constitucionais como os direitos e liberdades fundamentais.⁴⁴

42 FERRAZ, Luciano. Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p.34, jul./set. 2010

43 SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 6, n. 59, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=33605>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

44 TORRES, Helene Taveira. O Princípio de Segurança Jurídica na constituição do Estado Democrático de Direito. In: LUCCA, Newton de; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza

Humberto Ávila, embora se referindo a questões tributárias, discorre sobre o conflito entre segurança jurídica e justiça que harmoniza perfeitamente com a questão disciplinar em foco.

Referido autor, ao mencionar o instituto da prescrição, afirma que ele gera uma sensação de confiabilidade, pois o Estado, ainda que tivesse a prerrogativa de agir, somente poderia assim fazer dentro de um determinado tempo. Conclui afirmando que apenas pontualmente a segurança prevaleceria sobre a justiça, pois a primeira seria, na verdade, a própria opção pela segunda.⁴⁵

No direito administrativo sancionador a situação é a mesma. Optar pela limitação temporal do poder de agir da Administração é obedecer ao princípio da segurança jurídica e, por meio dele, alcançar a justiça, ainda que o Poder Público tenha que deixar de punir um servidor em razão do lapso temporal decorrido.

1.4 Princípio da Eficiência

O autor português Canotilho, ao discorrer sobre princípios de interpretação da Constituição, denomina o princípio da eficiência também como da “máxima efectividade” ou da “interpretação efectiva”. Para ele, o sentido que se deve dar a uma norma constitucional deve ser aquele que lhe confira a maior eficácia possível. Referido autor afirma ainda que, atualmente, esse princípio é chamado a operar em todas as normas constitucionais, especialmente no âmbito dos direitos fundamentais, isto é, quando houver dúvidas sobre diversas interpretações, aquela que confira maior eficácia aos direitos fundamentais deverá prevalecer.⁴⁶

Importante assinalar que os conceitos usados por Canotilho, para o princípio da eficiência como princípio de interpretação da Constituição, podem se adequar também na esfera do Direito Administrativo

O princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF), positivado constitucionalmente pela EC n. 19/98, demonstra a preocupação do constituinte derivado com o desempenho da administração. Não basta que os meios legais para atingir o bom desempenho da Administração sejam empregados, é necessário também que a prestação dos serviços estatais seja eficiente, isto é, que os objetivos esperados sejam alcançados.⁴⁷

Aludido princípio parece ser, na verdade, um aspecto de outro mais abrangente, tratado no Direito italiano, qual seja, o princípio da

Baeta (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Homenagem ao Professor Michel Temer*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p.416/417.

45 ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 354-355.

46 CANOTILHO, op. cit., p. 1224.

47 MENDES; BRANCO, op. cit., p. 898.

“boa administração”. Este, nas palavras de Guido Falzone, requer que as atividades administrativas devem ser executadas “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”.⁴⁸

É importante consignar que o princípio da eficiência não pode ser visto como forma de abrandar o princípio da legalidade, mas sim dar uma nova interpretação a este, requerendo, agora, uma legalidade material, de resultados efetivamente alcançados, e não meramente uma legalidade formal.⁴⁹

O referido princípio, quando aplicado dentro das balizas constitucionais, não apresenta riscos para os direitos e garantias individuais, muito pelo contrário, surge como instrumento de controle da Administração, que além de estar vinculada ao princípio da legalidade, passa também a se submeter ao da eficiência.⁵⁰

A questão sobre a definição da autoridade que deve tomar ciência do fato supostamente infracional (§1º, do art. 142, da Lei nº 8.112/1990) para iniciar o prazo prescricional do processo administrativo disciplinar apresenta estreita relação com o princípio da eficiência.

Isso porque o processo administrativo disciplinar deve ser visto sob a ótica do mencionado princípio, evitando um prolongamento desnecessário e buscando um resultado justo. A manifestação da Administração deve ser de forma correta e também com a celeridade devida, sem colocar em risco, entretanto, os direitos e garantias dos envolvidos. Desta forma, um processo administrativo demasiadamente longo fere o princípio da eficiência.⁵¹

O mencionado princípio deve ampliar as garantias inerentes à relação processual administrativa, além de viabilizar um desenvolvimento célere do processo.⁵²

O processo administrativo disciplinar, que tem como uma de suas consequências a aplicação de sanção disciplinar, visa a reger a vida em

48 FALZONE, Guido (1953), apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 122.

49 ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. *Revista Brasileira de Direito Público RBDP* Belo Horizonte, n. 4, ano 2 Jan./mar. 2004. p. 2. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12549>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

50 CHICÓSKI, Davi. O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional A&C Belo Horizonte*, n. 18, ano 4 Outubro / Dezembro 2004. p. 11. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12692>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

51 FORTINI, Cristiana. Processo administrativo disciplinar no Estado Democrático de Direito: o devido processo legal material, o princípio da eficiência e a Súmula Vinculante nº 05 do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEPF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=82393>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

52 CHICÓSKI, Davi. O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional A&C*, Belo Horizonte, n. 18, ano 4, out./dez. 2004. p. 11/12. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12692>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

sociedade e organizá-la para alcançar um bom convívio de todos, isto é, atingir a paz social.⁵³

No entanto, ao penitenciar um servidor após um longo espaço de tempo desde o cometimento da infração, a reprimenda não alcançaria seus fins de assegurar a ordem administrativa.

Dessa feita, uma demora exacerbada para finalizar um processo disciplinar, representa um ato de distanciamento do princípio da eficiência, uma vez que não é o método mais adequado para atingir o fim desejado. Além disso, de certa forma, demonstra que a Administração não envidou os esforços necessários para a boa condução do processo.

Por isso, tal atitude não deve ser aceita em um Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus princípios constitucionais a eficiência, de modo que a definição sobre a autoridade competente para tomar ciência do ato supostamente infracional não deve tender simplesmente para o interesse estatal, mas respeitar, dentre outros, o princípio da eficiência.

2 A INDEFINIÇÃO DO MARCO PRESCRICIONAL PREVISTO NO §1º DO ART. 142 DA LEI Nº 8.112/1990 E AS POSIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DOCTRINA SOBRE O TEMA

2.1 A falta de clara identificação do dies a quo da contagem rescricional na Lei nº 8.112/90

A prescrição, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é o “instituto concebido em favor da estabilidade e segurança jurídica”⁵⁴. Acolhendo entendimento de Câmara Leal, o mesmo autor afirma ainda que se trata da “perda da ação judicial, vale dizer, do meio de defesa de uma pretensão jurídica, pela exaustão do prazo legalmente previsto para utilizá-la”⁵⁵.

Na esfera do direito público, em especial no direito punitivo, o instituto da prescrição finca suas bases, sua razão de existir, na necessidade social de não prolongar indefinidamente a pretensão punitiva Estatal, visto que desta forma a punição não apresentaria mais utilidade em razão do lapso temporal transcorrido, tornando a punição ilegítima.⁵⁶

O ordenamento jurídico pátrio adotou a prescrição como regra, em atenção ao princípio da segurança jurídica, estabelecendo prazos fixos para o exercício do direito de ação. Para o plano da imprescritibilidade, restaram as hipóteses previstas expressamente pelo constituinte, como as ações de ressarcimento ao erário em razão

53 MELLO, op. cit., p. 836.

54 Ibid., p. 1025.

55 LEAL, Câmara apud MELLO, op. cit., p. 1025.

56 COSTA, José Armando da. *Controle judicial do ato disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 106

de danos derivados de ilícitos praticados por servidores ou qualquer outra pessoa (art. 37, §5º, da CF).⁵⁷

A definição do *dies a quo* é uma das questões mais tormentosas relacionadas ao complexo instituto da prescrição. O Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) estipulou que o início da contagem do prazo prescricional da ação disciplinar coincide com a data em que o suposto ato infracional torna-se conhecido (art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90).

Ao dispor desta maneira, a mencionada lei não foi clara e precisa o suficiente para indicar o momento exato em que o prazo prescricional se inicia. Isto porque restou indeterminada a autoridade investida na competência para tomar conhecimento do suposto ato infracional, e assim fazer iniciar a contagem do prazo prescricional.

Nesse sentido, diante das muitas possibilidades de interpretação da norma supramencionada, surgiram diversas teses sobre o assunto, demonstrando a dificuldade de atingir um consenso entre a doutrina, a Administração Pública e a Jurisprudência, aqui destacada de forma ilustrativa a proveniente do Superior Tribunal de Justiça, dado o seu papel de uniformização da jurisprudência sobre o direito no nível infraconstitucional.

Portanto, a imprecisão normativa em comento parece exigir um exercício de interpretação para viabilizar sua devida aplicação, sem prejuízo de uma futura revisão legislativa, que surge como uma forma de diminuir as demandas judiciais, além de buscar uma maior segurança jurídica.

2.2 Interpretação da Administração Pública Federal sobre o *dies a quo* da contagem prescricional

A Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº GQ – 55⁵⁸, aprovado pelo Presidente da República, que vincula todos os órgãos e entidades da Administração Federal (arts. 40 e 41 da LC 73/93)⁵⁹, dentre

57 CRUZ, Célio Rodrigues da. *Texto-base: Infrações e sanções administrativas*. Brasília – DF: CEAD/UNB, 2012. p. 43. (Pós-Graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em : <<http://moodle.cead.unb.br/agu/course/view.php?id=18>>. Acesso em: 12 ago.2013.

58 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer nº GQ – 55*. Brasília, 1995. Publicado na íntegra no DO de 2/2/95, p. 1398/1402.

59 Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

outras questões, apreciou a matéria sobre o *dies a quo* da contagem prescricional.

Referido parecer aprovou o Parecer nº AGU/WM-01/95, o qual dispõe que o § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 não admite tergiversações em relação ao marco do início do prazo prescricional no Processo Administrativo Disciplinar, começando a ser contado apenas após a ciência do fato pela autoridade administrativa competente para instaurar o processo. Segue parte do referido parecer:

19. A inércia da Administração somente é suscetível de se configurar em *tendo conhecimento da falta disciplinar a autoridade administrativa competente para instaurar o processo*. Considerar-se a data da prática da infração como de início do curso do lapso temporal, independentemente do seu conhecimento pela Administração, sob a alegação de que a aplicação dos recursos públicos são objeto de auditagens permanentes, beneficiaria o servidor faltoso, que se cerca de cuidados para manter recôndita sua atuação anti-social, viabilizando a manutenção do proveito ilícito e a impunidade, bem assim não guardaria conformidade com a assertiva de que a prescrição viria inibir o Estado no exercício do poder-dever de restabelecer a ordem social, porque omissivo no apuratório e apenação.⁶⁰(grifo nosso).

Conforme justificado na transcrição acima, considerar a data da prática da infração, e não o dia em que a autoridade competente para instaurar o processo administrativo tomou conhecimento do fato, para definição do *dies a quo* do prazo prescricional, beneficiaria o servidor infrator que atua de forma a manter oculta sua prática anti-social para resguardar a impunidade.

A Controladoria-Geral da União assevera, em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar, que, considerando que a autoridade competente só pode tomar alguma providência a partir do momento em que tem ciência da irregularidade, o prazo prescricional se inicia quando a Administração Pública, em sua esfera disciplinar, toma conhecimento do ato infracional e não da data do cometimento da infração.⁶¹

A CGU vai além, afirmando que, para saber quem é a autoridade específica que deverá tomar conhecimento do ato infracional, deve ser considerado que o instituto da prescrição visa a propiciar segurança

60 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer nº GQ - 55*. Brasília, 1995. Publicado na íntegra no DO de 2/2/95, p. 1398/1402.

61 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 388. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

jurídica. Além disso, pretende punir a conduta passiva da Administração que, conhecedora do ato infracional, não toma as providências necessárias para apurar a suposta irregularidade e eventualmente punir os servidores.⁶²

Consta também no referido manual que o art. 143 da Lei nº 8.112/90 previu a obrigação, para certos gestores, de instaurar PAD ou sindicância quando tomam conhecimento de irregularidade. Nessa linha de raciocínio, afirma que, se o legislador estabeleceu tal obrigação e também previu a prescrição, a autoridade competente para tomar conhecimento da infração e, conseqüentemente, deflagrar a contagem do prazo prescricional só pode ser aquela que tem poderes para instaurar o PAD.⁶³

Não obstante, a CGU conclui que a autoridade máxima do órgão a que pertence o servidor infrator também deve ser considerada para a deflagração do prazo prescricional, uma vez que tem poderes para dar andamento ao apuratório, nos seguintes termos:

Em resumo, temos que o conhecimento da irregularidade pela autoridade máxima do Órgão faz com que se inicie a contagem do prazo prescricional. De igual maneira, a autoridade máxima da repartição onde o servidor faltoso está lotado e cometeu o ato infracional tem poderes para dar andamento ao apuratório, ainda que não tenha competência regimental para instaurar o procedimento. Esse entendimento decorre da via hierárquica e, desta forma, a sua ciência já implica na deflagração do lapso prescricional.⁶⁴

Importante registrar que o entendimento acima exposto, embora tenha sido firmado após a publicação do Parecer GQ-55, não é o entendimento que prevalece na Administração Pública Federal, mas sim o exposto no referido parecer, visto que foi aprovado pelo Presidente da República, vinculando todos os órgãos e entidades da Administração Federal.

A interpretação da Administração Pública Federal, no sentido de que o prazo prescricional só começa a ser contado a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa competente para instaurar

62 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 392. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualIPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

63 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 392. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualIPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

64 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 392. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualIPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

o processo administrativo disciplinar ou a sindicância, acarreta na prática, muitas vezes, a sujeição de servidores públicos por muitos anos ao poder sancionador do Estado.

Referida orientação privilegia o interesse da Administração, de cumprir seu mister sancionador frente às infrações cometidas pelos seus servidores, independente do tempo que possa levar para iniciar a apuração, o que pode significar até décadas. Considerando que, no atual paradigma constitucional, não se busca dissociar de forma absoluta interesses públicos e privados, tal orientação, na verdade, não alcança o interesse público.

Esse lapso temporal demasiadamente longo pode restringir sobremaneira direitos fundamentais, como o da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII da CF/88). Outrossim, tem o potencial de afastar a estabilidade social, dissociando-se do princípio da segurança jurídica, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Além disso, o processo administrativo disciplinar deve ser conduzido à luz do princípio da eficiência, isto é, sem prolongamentos desnecessários e buscando um resultado justo. A manifestação da Administração deve ocorrer no menor espaço de tempo e de forma correta, preservando, sobretudo, os direitos e garantias dos envolvidos.⁶⁵

Sendo assim, a forma como a Administração Federal interpretou o art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90 não conferiu a importância devida ao princípio da eficiência, visto que o tempo que a autoridade competente para instaurar processo disciplinar leva para tomar ciência da suposta infração, que muitas vezes é a autoridade máxima do órgão, pode acarretar um trâmite demasiadamente longo.

Dessa forma, entende-se aqui que a posição adotada pela Administração Pública Federal pode acabar restringindo direitos e garantias individuais, o que exige uma melhor adequação desse posicionamento, para que esteja mais alinhado aos princípios constitucionais acima mencionados.

2.3 Interpretação do Superior Tribunal de Justiça sobre o dies a quo da contagem prescricional

É relevante consignar que o Superior Tribunal de Justiça é a Corte responsável por dar a última palavra em questões relativas à

65 FORTINI, Cristiana. *Processo administrativo disciplinar no Estado Democrático de Direito: o devido processo legal material, o princípio da eficiência e a Súmula Vinculante nº 05 do Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, set./dez. 2012. p. 5. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=82393>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

interpretação da legislação federal infraconstitucional, conforme dispõe o art. 105, III, “a” e “c” da Carta Magna.

Além disso, merece ser destacado que, ao longo de vários anos, a referida Corte de Justiça foi alterando seu posicionamento acerca do tema ora tratado, conforme exposto adiante.

Assim é que, em decisão proferida no MS 11974/DF⁶⁶, no ano de 2007, o STJ afastou o entendimento defendido pela Advocacia-Geral da União no Parecer GQ-55, de 30/01/1995, de que o prazo prescricional só começaria a fluir quando a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar toma conhecimento do fato.

A relatora, Ministra Laurita Vaz, entendeu que referida interpretação geraria insegurança jurídica para o servidor público. Asseverou, ainda, que, diante do que dispõe o parágrafo único do art. 142 da Lei n.º 8.112/90, a norma não delimita quem seria a autoridade responsável por tomar conhecimento do ilícito administrativo, não cabendo ao intérprete restringir o que o legislador não fez. Por tais razões, considerou a conclusão do parecer da AGU equivocada.⁶⁷

Afirmou ainda a Ministra que o prazo prescricional começaria a correr da data em que qualquer autoridade da Administração tomasse conhecimento do ato infracional e não exclusivamente a autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar.⁶⁸

De modo diverso, em agosto de 2010, a Terceira Seção do STJ entendeu que “somente com a ciência da autoridade competente para instauração do procedimento administrativo disciplinar começa a fluir o prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva da Administração”.⁶⁹

66 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 11974/DF*, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 28 de março de 2007, DJ de 07/05/2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=11974&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 18 out. 2013.

67 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 11974/DF*, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 28 de março de 2007, DJ de 07/05/2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2959178&sReg=200601337891&sData=20070507&sTipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 18 out. 2013. Nesse julgado, a segurança foi concedida para, reconhecida a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva da administração, declarar nula a portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário que havia determinado a cassação da aposentadoria do impetrante.

68 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 11974/DF*, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 28 de março de 2007, DJ de 07/05/2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2959178&sReg=200601337891&sData=20070507&sTipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 18 out. 2013.

69 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 13933/DF*, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, Brasília, DF, 25 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=13933&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 21 out. 2013.

Já em dezembro de 2010, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, no Mandado de Segurança nº 14446/DF⁷⁰, no ponto referente ao início do prazo prescricional da Ação Disciplinar, que ele seria deflagrado com o conhecimento do ato infracional pela Administração e não especificamente pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar.

Referido julgamento acrescentou, porém, a exigência de que somente será considerada autoridade, para os fins de tomar conhecimento do ato, “quem estiver investido de poder decisório na estrutura da administração Pública, ou seja, o integrante da hierarquia superior da Administração Pública”.⁷¹

Em novo julgamento, no Mandado de Segurança nº 14159/DF, em agosto de 2011, o STJ sustentou este posicionamento, conforme se infere nos seguintes trechos do acórdão:

3. A Terceira Seção desta Corte pacificou o entendimento de que o termo inicial do prazo prescricional da Ação Disciplinar é a data em que o fato se tornou conhecido da Administração, mas não necessariamente por aquela autoridade específica competente para a instauração do Processo Administrativo Disciplinar (art. 142, § 1º da Lei 8.112/90). Precedentes.

4. Qualquer autoridade administrativa que tiver ciência da ocorrência de infração no Serviço Público tem o dever de proceder à apuração do ilícito ou comunicar imediatamente à autoridade competente para promovê-la, sob pena de incidir no delito de condescendência criminosa (art. 143 da Lei 8.112/90); considera-se autoridade, para os efeitos dessa orientação, somente quem estiver investido de poder decisório na estrutura administrativa, ou seja, o integrante da hierarquia superior da Administração Pública. Ressalva do ponto de vista do relator quanto à essa exigência.⁷²

70 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14446/DF*, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 13 de dezembro de 2010, DJe de 15/02/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=14446&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 18 out. 2013.

71 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14446/DF*, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 13 de dezembro de 2010, DJe de 15/02/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=14446&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 18 out. 2013.

72 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14159/DF*, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 24 de agosto de 2011, DJe de 10/02/2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=14159&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 19 out. 2013.

Alguns meses após, em novembro de 2011, no julgamento do MS nº 16567/DF⁷³ o Superior Tribunal de Justiça alterou seu entendimento, definindo, conforme já havia feito outrora, que a autoridade competente para tomar ciência da infração no serviço público seria especificamente aquela competente para instaurar o processo administrativo disciplinar.

Importante registrar que a indigitada mudança de entendimento sobreveio, aparentemente, sem maiores fundamentações, tendo o Ministro relator Mauro Campbell Marques afirmado em seu voto apenas que o termo inicial da prescrição, à luz do que dispõe a Lei nº 8.112/90, deve ser considerado como a data em que a autoridade competente para instaurar o PAD tem ciência do fato (art. 142, § 1º)⁷⁴.

Esse posicionamento foi mantido em outras oportunidades, como, por exemplo, nos julgamentos do MS nº 17456/DF⁷⁵ e MS nº 14336/DF⁷⁶.

Em decisão posterior, datada de 27/02/2013, no MS nº 13926/DF, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça decidiu que o “lapso prescricional começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido pela autoridade, assim considerada aquela que detém parcela de poder decisório na estrutura administrativa estatal, estando apta a deflagrar o procedimento disciplinar”⁷⁷.

Mencionada Corte, na mesma data, porém na Primeira Seção, decidiu no *AgRg* no MS nº 19488/DF que o termo inicial da prescrição de que trata o art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90 é a data em que o fato se tornou conhecido pela autoridade competente para instaurar o PAD⁷⁸. Dessa forma, decidiu

73 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 16567/DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 09 de novembro de 2011. DJe de 18/11/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=16567&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 19 out. 2013.

74 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 16567/DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 09 de novembro de 2011, DJe de 18/11/2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=17919469&sReg=201100801789&sData=20111118&sTipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 19 out. 2013.

75 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 17456/DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 14 de novembro de 2012. DJe de 20/11/2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=17456&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 21 out. 2013.

76 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14336/DF*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 10 de outubro de 2012, DJe de 17/10/2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=14336&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 21 out. 2013.

77 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 13926/DF*, Rel. Ministro Og Fernandes, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 27 de fevereiro de 2013. DJe de 24/04/2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=13926&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 20 out. 2013.

78 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no MS 19488 /DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 27 de fevereiro de 2013. DJe de 06/03/2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=19488&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 20 out. 2013.

de forma mais precisa sobre quem seria a autoridade. Tal entendimento foi seguido em decisões subsequentes⁷⁹⁰ e prevalece atualmente.

Apresenta manifesta relevância o fato de que a Primeira Seção do STJ, que é composta pelos ministros da Primeira e Segunda Turmas, atualmente é a competente para processar e julgar os feitos relativos a servidores públicos civis, conforme dispõem o art. 2º, §4º⁸¹ e o art. 9º, §1º, XI⁸², ambos do Regimento Interno da citada Corte. Dessa forma, pelo menos por enquanto, pode-se considerar que a matéria está pacificada no âmbito do STJ nesse sentido.

Conforme se denota, o Superior Tribunal de Justiça, no decorrer dos anos, apresentou alguns posicionamentos diversos sobre a interpretação do art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90, algumas vezes retomando interpretações anteriores. Vale rever aqui as principais correntes interpretativas, a saber:

- i) o prazo prescricional é deflagrado com a ciência do ato infracional por qualquer autoridade da Administração;
- ii) a contagem do prazo prescricional se inicia com a ciência da autoridade investida de poder decisório na estrutura da Administração Pública, ou seja, aquela integrante da hierarquia superior;
- iii) o prazo prescricional tem seu início quando a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar tem ciência do ato infracional.

Observa-se que a primeira interpretação apresenta uma indefinição quanto à pessoa a ser considerada autoridade, não contribuindo, assim, para solucionar a indefinição posta pelo art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90.

79 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MS 12085/DF*, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 08 de maio de 2013, DJe de 07/06/2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=12085&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>>. Acesso em: 04 dez. 2013.

80 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no MS 17873/DF*, Rel. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 28 de agosto de 2013, DJe de 09/09/2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=17873&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=3>>. Acesso em: 04 dez. 2013.

81 Art. 2º O Tribunal funciona:

[...]

§ 4º As Seções compreendem seis Turmas, constituídas de cinco Ministros cada uma. A Primeira e a Segunda Turmas compõem a Primeira Seção; a Terceira e a Quarta Turmas, a Segunda Seção; e a Quinta e a Sexta Turmas, a Terceira Seção. O Ministro mais antigo integrante da Turma é o seu presidente, observada a disposição do parágrafo anterior quanto à periodicidade.

82 Art. 9º A competência das Seções e das respectivas Turmas é fixada em função da natureza da relação jurídica litigiosa.

§ 1º À Primeira Seção cabe processar e julgar os feitos relativos a:

[...]

XI - servidores públicos civis e militares;

Este entendimento não se coaduna com o princípio da segurança jurídica, que visa a atingir a estabilidade jurídica. Isto porque, nos procedimentos disciplinares, permaneceria a insegurança para os servidores públicos sobre a determinação da autoridade mencionada no art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90. A definição, em razão da abstração do conceito de autoridade, poderia recair sobre diversas pessoas, dependendo do entendimento de quem vai julgar o processo administrativo disciplinar.

A segunda interpretação dada pelo STJ surge como uma tentativa de delimitar melhor quem seria a autoridade referida no §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90. Contudo, ao dizer que será considerada autoridade quem *estiver investido de poder decisório na estrutura administrativa, ou seja, o integrante da hierarquia superior da Administração Pública*, não soluciona de forma adequada a questão, pois dessa interpretação surgem algumas indagações: como definir quem tem poder decisório? Considera-se poder de decidir especificamente o que? Quem seria a pessoa integrante da hierarquia superior da Administração Pública?

Portanto, esse posicionamento do Superior Tribunal de Justiça também não parece contribuir para o alcance da segurança jurídica esperada, pois permaneceu a indefinição da autoridade a ser declarada competente para tomar ciência do ato infracional.

A última interpretação dada pelo STJ, embora tenha delimitado de forma mais precisa a autoridade competente para tomar ciência do fato, não parece resolver a questão de forma a alcançar um adequado nível de segurança jurídica, princípio este tão valorizado no atual paradigma constitucional. Além disso, acaba por restringir direitos fundamentais, da mesma forma como ocorre com a interpretação dada pela Administração Pública Federal sobre o *dies a quo* da contagem prescricional.

Assim, entende-se que as soluções oferecidas pelas correntes jurisprudenciais do STJ aqui expostas não apresentam o nível de adequação que se espera para uma efetiva observância dos parâmetros ligados à preservação dos direitos fundamentais e da segurança jurídica.

2.4 Interpretação da doutrina sobre o dies a quo da contagem prescricional

Alguns manuais clássicos de Direito Administrativo nem mesmo dispuseram sobre este tema tão específico.⁸³ Já a literatura jurídica que tratou deste complexo tema não se mostrou uníssona.

José Armando da Costa advoga a ideia de que todos os servidores da repartição em que o autor da eventual infração disciplinar estiver lotado são considerados autoridades para efeito de deflagrar o prazo

83 FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

prescricional da pretensão punitiva da Administração. E, para justificar seu posicionamento, afirma que todos esses servidores têm o dever de levar o fato ao conhecimento da autoridade competente (art. 116, VI da Lei nº 8.112/90) e, por tal razão, a partir daí a informação encontra-se acessível a esta.⁸⁴

José Armando afirma, ainda, que as normas não são dispersas, pois formam uma unidade sistêmica e interativa, o que possibilita ao direito alcançar seus objetivos pré-traçados. Por isso, a norma que dispõe que o prazo prescricional tem início com a ciência da autoridade competente (art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90) deve ser interpretada em conjunto com a norma que dispõe que o servidor incompetente deve dar ciência do fato à autoridade competente (art. 116, VI da Lei nº 8.112/90).⁸⁵

Com isso, ele critica a posição da Advocacia-Geral da União e dos que defendem que o prazo prescricional tem seu início somente com o conhecimento da autoridade competente para instaurar o PAD, afirmando inclusive que tal postura faz com que perca sentido o dever legal de levar à autoridade competente o conhecimento do fato.⁸⁶

Assevera também que a contagem do prazo é deflagrada quando qualquer servidor toma ciência da infração, em razão da existência do crime de condescendência criminosa, previsto no art. 320 do Código Penal como o ato de “deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente”.⁸⁷

Afirma, ainda, que o Parecer GQ-55 da Advocacia-Geral da União, se levado às últimas consequências, significaria a derrogação do supramencionado tipo penal.⁸⁸

Elody Nassar, por sua vez, discorda do posicionamento segundo o qual o §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 estabelece, como o início do prazo prescricional, a data do conhecimento do fato jurídico investigado.⁸⁹ Para ela, deve ser considerada como marco inicial a data do fato, seguindo o que determina o Código Penal, no art. 111, I.⁹⁰

Acompanha esse entendimento José Cretella Júnior, segundo o qual é necessário “dar às disposições estatutárias pertinentes interpretação

84 COSTA, José Armando da. *Prescrição disciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 179/180.

85 *Ibid.*, p.180.

86 *Ibid.*, p. 181.

87 *Ibid.*, p. 182.

88 *Ibid.*, p. 182.

89 NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 215.

90 *Ibid.*, p. 216.

extensiva, a fim de que o agente beneficie-se com as regras penais da prescrição ‘a partir do fato’ e jamais ‘a partir da ciência do fato’.⁹¹

Isto porque, caso assim não fosse, aconteceria a incoerência de um servidor que comete crime contra a administração pública ser favorecido pela lei penal, enquanto quem comete ilícito administrativo ser submetido a um maior rigor da regra estatutária no que concerne à prescrição, ainda que ambos os atos estejam sujeitos a mesma pena (demissão).⁹²

Referido autor afirma ser um absurdo o disposto no art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90, que dispõe que a prescrição começa a correr da data em que o fato se torna conhecido.⁹³ Isto porque o servidor pode ficar submetido ao poder sancionador da Administração por diversos anos, caso a autoridade competente demore demasiadamente para tomar ciência do fato.⁹⁴

Conclui Cretella Júnior que o *dies a quo* deve ser fixado como sendo a data do fato. Justifica tal escolha em razão de que o tempo tem o condão de destruir o quadro fático e dissolver as circunstâncias presentes à época do fato, enfraquecendo as provas, em especial as testemunhais.⁹⁵

Mauro Roberto Gomes de Mattos apresenta o mesmo posicionamento. Para ele, não é admissível que o §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 estabeleça que a deflagração do prazo prescricional ocorra a partir do conhecimento do fato. Referido autor defende que seria ilegal interpretar dessa forma, sendo o marco inicial o dia em que o ato foi praticado pelo servidor público, uma vez que, como representante do poder público, a partir da prática dos atos eles produzem efeitos jurídicos.⁹⁶

Já Celso Antônio Bandeira de Mello defende a ideia de que o início da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração é a data em que a infração se tornou conhecida, sem definir, entretanto, quem seria a autoridade competente para tomar ciência do fato.⁹⁷

Renato Luiz Mello Varoto reconhece que, no sistema brasileiro, diante do que dispõe a legislação federal, é incontestável que a contagem do prazo prescricional tem seu início a partir do momento que a falta disciplinar tornou-se conhecida.⁹⁸

91 JÚNIOR, José Cretella, Revista do Tribunais, v. 544, p. 12, apud NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 218.

92 *Ibid.*, p. 218.

93 JÚNIOR, José Cretella. *Prática do Processo Administrativo*. 8. ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011. p. 129.

94 *Ibid.*, p. 130.

95 *Ibid.*, p. 130.

96 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Prescrição do processo disciplinar começa a fluir da data do fato investigado - crítica aberta ao §1º, do art. 142, da Lei nº 8.112/90. *A&C Revista de direito Administrativo e constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 21, p. 33-58, jul./set. 2005. Disponível em: <HTTP://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdCntd=31123>. Acesso em: 13 ago. 2013.

97 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 319.

98 VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 183.

No entanto, este autor compartilha do mesmo posicionamento de Elody Nassar, afirmando, inclusive, que o legislador comete o pecado de punir mais severamente o servidor que comete falta administrativa que o que pratica crime.⁹⁹

Conclui afirmando que, dessa forma, ou seja, seguindo o que prevê o Código Penal, é possível eliminar as subjetividades que possam influenciar na contagem do prazo prescricional, possibilitando, assim, a adequada aplicação do instituto da prescrição. Defende ainda que é preferível verificar a impunidade a correr o risco de ver a estabilidade social afetada, o que comprometeria a adequada prestação do serviço público.¹⁰⁰

Interpretando de forma diversa, Francisco Xavier da Silva Guimarães defende que a prescrição só se caracteriza a partir da ciência da falta disciplinar por parte da autoridade competente para instaurar o processo.¹⁰¹

Odete Medauar cita que nos estatutos mais antigos a contagem do prazo prescricional encontra seu início na data em que a autoridade tiver ciência do fato, sem definir quem seria a referida autoridade, enquanto que nos estatutos mais atuais fixa o início da contagem do prazo na data do fato.¹⁰²

Hely Lopes Meirelles, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho não se posicionaram especificamente sobre o assunto pertinente ao início da contagem do prazo prescricional em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, apenas citando em nota de rodapé a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça no MS 14.446, decisão esta já mencionada anteriormente.¹⁰³

Portanto, como visto, a doutrina apresenta diversas posições sobre a interpretação do art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90, podendo ser citadas como exemplos:

- i) todos os servidores da repartição em que o autor da eventual infração disciplinar estiver lotado são considerados autoridades, para efeito de deflagrar o prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração;
- ii) deve ser considerada como marco inicial da prescrição a data do fato, seguindo o que determina o Código Penal;

99 VAROTO, op. cit., p. 184.

100 Ibid., p. 188.

101 GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva (1998), apud, COSTA, José Armando da. *Prescrição disciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 183.

102 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 350.

103 MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle Filho. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 759.

- iii) o prazo prescricional tem seu início quando a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar tem ciência do ato infracional.

Contudo, a interpretação apresentada por José Armando da Costa, isto é, de que seriam competentes todos os servidores da repartição em que o autor da eventual infração disciplinar estiver lotado, distancia-se da ideia de supremacia do interesse público defendida no atual paradigma constitucional.

É certo que o servidor tem a obrigação de levar ao conhecimento da autoridade competente as irregularidades de que tiver ciência (art. 116, VI da Lei nº 8.112/90). No entanto, não é possível concordar com a justificativa de que defender a tese de que o início do prazo prescricional se dá somente com o conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o PAD tira a razão de ser do dever insculpido no art. 116, VI da Lei nº 8.112/90.

Da mesma maneira, não pode ser aceita a afirmação de que o início do prazo prescricional se dá quando qualquer servidor da repartição em que está lotado o infrator toma ciência do ato, em razão da existência do crime de condescendência criminosa (art. 320 do Código Penal).

O fato de o servidor não cumprir os deveres impostos na Lei nº 8.112/90 e praticar atos tipificados no Código Penal tem o condão de submetê-lo às sanções administrativas e penais, mas não de influenciar na interpretação do §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, que trata do início do prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração.

Importante consignar que não se pode afastar totalmente o interesse da Administração em punir o servidor infrator, o que acabaria acontecendo se prevalecesse a tese em comento. Isto porque não é razoável exigir, por exemplo, que um subordinado denuncie uma infração cometida por seu chefe à autoridade competente. O receio de retaliações inibiria a grande maioria dos servidores de representar contra eventuais ilícitos cometidos.

A segunda posição apresentada pela doutrina, ou seja, de que o marco inicial da prescrição é a data do fato, seguindo o que determina o Código Penal, também não se coaduna com o disposto no §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90.

O referido dispositivo, ainda que impreciso em sua integralidade, por não definir quem seria a autoridade competente, é claro ao dispor que o início do prazo tem seu marco somente na data do conhecimento do fato. Destarte, a posição defendida pela segunda corrente só seria possível através de mudança legislativa.

Além disso, importante mencionar que diversas transgressões, cuja natureza impeça ou dificulte o conhecimento imediato, deixariam de ser punidas, prejudicando sobremaneira os interesses da Administração nessas situações.

Ainda contra a segunda corrente, cabe consignar que deve haver uma interpretação restritiva e não extensiva em relação às normas penais no que tange ao início do prazo prescricional das penalidades administrativas¹⁰⁴, uma vez que não há que se fazer comparações qualitativas entre ilícitos penais e administrativos disciplinares, em razão de pertencerem a gêneros diferentes¹⁰⁵.

Além disso, “a punição disciplinar e a criminal têm fundamentos diversos, e diversa é a natureza das penas. A diferença não é de grau; é de substância”.¹⁰⁶

Já a interpretação no sentido de que o prazo prescricional tem seu início quando a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar tem ciência do ato infracional pode acabar restringindo direitos e garantias individuais, conforme apontado anteriormente.

Deste modo, percebe-se que as posições defendidas pela doutrina aqui divulgadas, do mesmo modo que a jurisprudência do STJ, também não se conformam com as balizas impostas pelos direitos fundamentais e pela segurança jurídica.

Dito isto, como solucionar, em definitivo, a questão do início da contagem do prazo prescricional à luz dos princípios constitucionais e preservando os direitos e garantias fundamentais?

3 PROPOSIÇÕES PARA UMA DEFINIÇÃO MAIS PRECISA SOBRE O DIES A QUO NA CONTAGEM PRESCRICIONAL PREVISTA NO ART. 142, §1º DA LEI Nº 8.112/90

É certo que o Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União estipulou que o início da contagem do prazo prescricional da ação disciplinar coincide com a data em que o suposto ato infracional torna-se conhecido (art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90).

Entretanto, mencionado normativo não foi claro e preciso o suficiente para indicar o momento exato em que essa contagem se inicia, pois restou indeterminada a autoridade investida na competência para tomar conhecimento do suposto ato infracional e, assim, disparar o prazo prescricional.

Diante dessa indeterminação, diversas posições e interpretações são apresentadas para solucionar a questão.

104 NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 155.

105 BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. (1969) apud NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 154-155.

106 ZANOBINI, Guido; BITTENCOURT, Lúcio; OLIVEIRA, Gonçalves de; JÊZE, Gaston (1949); DUEZ, Paul; DEBEYRE, Guy (1952); LAUBADÈRE, André de (1953) apud MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle Filho. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 133.

3.1 Definição da autoridade competente para tomar ciência do suposto ato infracional e, em consequência, precisar o dies a quo da contagem prescricional

Não é possível conceber que a Administração, por meio de um processo com duração indefinida, busque de forma indiscriminada satisfazer seu interesse de punir um servidor público que comete infração disciplinar, pois, nesse caso, estariam relegados a segundo plano direitos e garantias fundamentais.

Deve haver, desse modo, um equilíbrio de interesses, de maneira que, para a definição da autoridade competente para dar início ao prazo prescricional no processo administrativo disciplinar, seja preservado o interesse público e não só o da Administração.

Não se pode deixar também de assegurar aos servidores públicos submetidos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias os direitos e garantias fundamentais. É preciso ter em mente que os princípios constitucionais ocupam posição de destaque nesse processo e que a aplicação deles é essencial na definição em questão, de maneira que tanto a Administração como os servidores submetidos a procedimentos disciplinares tenham seus interesses resguardados através de um exercício de ponderação na interpretação desses princípios.

Vale transcrever, por pertinência, interessante pensamento de Rudolf Von Ihering:

O direito não é uma simples idéia, é uma força viva. Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança com que pesa o direito, enquanto na outra segura a espada por meio da qual o defende. A espada sem a balança é a força bruta, a balança sem a espada, a impotência do direito. Uma completa a outra, e o verdadeiro estado de direito só pode existir quando a justiça sabe brandir a espada com a mesma habilidade com que manipula a balança.¹⁰⁷

A definição que consegue preservar tanto o interesse particular dos servidores públicos como o interesse da Administração, que respeita os princípios constitucionais da proporcionalidade, da segurança jurídica, da eficiência, e que preserva direitos e garantias fundamentais como o da duração razoável do processo administrativo e o princípio da dignidade da pessoa humana, é aquela que interpreta o art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90 de forma que a autoridade cognoscente seja qualquer *pessoa que se encontre em posição hierarquicamente superior ao servidor público federal infrator*.

107 IHERING, Rudolf Von. *A Luta pelo Direito*. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret. 2000. p. 27.

Hierarquia conceitua-se como um liame de autoridade que vincula órgãos e agentes, onde existem diversos níveis, começando pelos superiores (onde se encontram os hierarcas) até os inferiores (onde se postam os subalternos).¹⁰⁸ Tal distribuição, por níveis, faz surgir para os servidores uma relação hierárquica entre eles.¹⁰⁹

A hierarquia é peculiar ao poder executivo, que tem como essência a função administrativa. Entretanto, pode ser encontrada também nos demais Poderes (legislativo e judiciário), na medida em que ambos exercem, ainda que de forma atípica, a função administrativa.¹¹⁰

Os poderes que o superior hierárquico detém agregam uma série de responsabilidades e deveres, que lhe impõem uma “*contínua e permanente* autoridade sobre toda a atividade administrativa dos subordinados” (destaque do autor).¹¹¹ Eles servem para que as atividades nos diversos órgãos da administração pública sejam realizadas de forma organizada e eficiente, sempre em prol do interesse público.¹¹²

Referidos poderes apresentam diversas formas, pois podem corresponder ao poder de dar ordens e fiscalizar o desempenho dos serviços realizados pelos subordinados; poder de revisão e de avocar os atos praticados pelos subalternos, além de punir os infratores que se encontram submetidos ao seu poder de hierarca.¹¹³

Importante registrar que o poder de fiscalizar significa que os superiores hierárquicos exercem vigília constante sobre a atuação de seus subordinados, isto é, os atos praticados por estes devem ser permanentemente fiscalizados para que atendam os ditames legais.¹¹⁴

A hierarquia administrativa é elemento essencial no âmbito do direito administrativo e especialmente no direito administrativo disciplinar.¹¹⁵ Cabe, nesse ponto, tecer uma breve distinção entre poder hierárquico e poder disciplinar, este decorrente de uma supremacia especial¹¹⁶ que o Estado exerce sobre servidores públicos ou pessoas que detêm algum vínculo especial com o Poder Público.

Embora exista um liame muito estreito entre mencionados poderes, o hierárquico serve para distribuir de forma escalonada as funções executivas, enquanto o poder disciplinar tem como escopo controlar a

108 MELLO, op. cit., p. 150.

109 FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 69.

110 Ibid., p. 71.

111 MELLO, op. cit. p. 150.

112 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 133.

113 MELLO, op. cit., p. 151.

114 MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle Filho. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 131.

115 JÚNIOR, op. cit., p. 79.

116 Para um estudo mais aprofundado sobre do tema, que é controvertido na doutrina, consultar: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 811-816.

execução dessas funções e a atuação dos respectivos servidores, almejando a melhor prestação de serviço público.¹¹⁷ No que tange aos “servidores públicos, o poder disciplinar é uma decorrência da hierarquia”.¹¹⁸

Impende afirmar que as penas disciplinares devem ser aplicadas quando, constatado o ato infracional, os fatos sejam apurados por meio do devido processo administrativo disciplinar ou sindicância. Tal atitude é obrigatória, pois é um poder-dever do superior hierárquico, inclusive configurando o crime de condescendência criminosa agir de forma diversa.¹¹⁹

Esse tipo penal, previsto no art. 320 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2848/40), é claro sobre mencionada obrigação dos superiores hierárquicos:

Condescendência criminosa

Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, *de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo* ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente:

[...] (grifo nosso)

É necessário esclarecer que esse poder-dever de punir o subordinado é inerente ao superior hierárquico, entretanto, muitas vezes, o chefe imediato não detém competência para tanto, o que lhe impõe a obrigação de notificar a autoridade competente.¹²⁰

É fato que o art. 116, VI da Lei nº 8.112/90¹²¹ impõe a todo servidor a obrigação de representar sobre irregularidades que tiver ciência em razão do cargo que ocupa. No entanto, quando se trata de chefe, ou seja, de superior hierárquico do servidor infrator, a gravidade é maior, o que levou tal conduta a ser prevista inclusive no Código Penal.

A severidade da previsão criminal acima citada é justificada em razão do prejuízo causado pelo cometimento de atos irregulares pelos servidores subordinados, mas, sobretudo, pelo efeito moral nocivo de estimular o cometimento de novas infrações em razão dos superiores hierárquicos tolerarem as irregularidades cometidas.¹²²

117 MEIRELLES; ALEIXO; FILHO, op. cit., p. 132.

118 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 95.

119 MEIRELLES, op. cit., p. 133.

120 *Ibid.*, p. 133-134.

121 Art. 116. São deveres do servidor:

[...]

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; (Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)

122 MEIRELLES; ALEIXO; FILHO, op. cit., p. 564.

Considerando a estreita ligação existente entre os poderes disciplinar e hierárquico, e que a este é inerente a atribuição de fiscalizar os atos praticados pelos subordinados, a fim corrigi-los em caso de infringirem a legislação e apurar as irregularidades, não é razoável conceber que a partir do conhecimento pelo superior hierárquico não inicie o prazo prescricional que a Administração tem para punir o servidor infrator.

O superior hierárquico tem o poder-dever de apurar a infração ou notificar quem detenha tal atribuição, uma vez que “o poder disciplinar não pode ser exercido sem estar legalmente atribuído”¹²³, razão pela qual, a partir de sua ciência, caso isto não seja feito, restará configurada a inércia da Administração, justificando o início da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva.

Merece ser destacado que, ao definir que as pessoas que se encontram em posição de superior hierárquico do servidor público federal infrator são competentes para tomar conhecimento do fato (art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90), o interesse dos servidores é resguardado, visto que o início da contagem do prazo prescricional não fica refém do conhecimento de uma única autoridade, o que muitas vezes contribui para o prolongamento exacerbado do procedimento disciplinar.

Da mesma maneira, o interesse da Administração é respeitado, pois o superior hierárquico do servidor infrator, ao tomar conhecimento do fato, tem a oportunidade e, sobretudo, o dever legal de iniciar a apuração ou levar ao conhecimento de quem detenha competência para tanto, haja vista o poder de fiscalização do hierarca. Proceder de forma diversa configura a inércia da Administração.

Essa interpretação prestigia, ainda, os direitos e garantias fundamentais, que existem em favor de todos os indivíduos em face do Poder Público, funcionando como meio de amparo aos que se encontram em posição de hipossuficiência em relação ao Estado.

O princípio da proporcionalidade é respeitado na medida em que a definição da autoridade cognoscente – como sendo os superiores hierárquicos do servidor infrator – não pende somente para os interesses da Administração, como quando se considera que a autoridade seria somente aquela competente para instaurar o processo administrativo disciplinar, nem atende exclusivamente os interesses individuais dos servidores, como na definição daqueles que entendem que qualquer servidor da repartição é considerado competente para tomar conhecimento do fato infrator e, conseqüentemente, dar início à contagem do prazo prescricional.

123 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 347.

O princípio da segurança jurídica também é especialmente observado, visto que o quadro de cargos e respectivas chefias é previsto em ordenamentos jurídicos, não havendo espaço para dúvidas em identificar o superior hierárquico do servidor infrator e, por consequência, definir o *dies a quo* da contagem do prazo prescricional.

O princípio da eficiência é igualmente atendido, uma vez que tal definição da autoridade cognoscente prima para que a prestação do serviço estatal de fiscalização e punição de servidores infratores seja mais célere e eficiente, alcançando os objetivos de paz social e constante melhora no desempenho dos serviços prestados.

Por fim, impende consignar que a interpretação do art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90), ora defendida, faz com que o prazo entre o cometimento do ato infracional e o fim do processo administrativo se torne mais curto.

Dessa forma, é visível a preservação de direitos fundamentais como o da duração razoável do processo administrativo (art. 5º, LXXVIII da CF/88) e o princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, III da CF/88).

3.2 Os meios pelos quais a autoridade competente é considerada cientificada do suposto ato infracional

Caso prevalecesse a tese de que o marco inicial da contagem do prazo prescricional é a data do cometimento do ilícito administrativo, não haveria complicação para definir com exatidão o *dies a quo*. No entanto, não foi isso que dispôs a Lei nº 8.112/90.

Soma-se a isso o fato de que referida interpretação não é a que melhor atende aos princípios regentes do Estado Democrático de Direito, conforme já fora aventado anteriormente.

A importância da definição do *dies a quo* da contagem prescricional não se resume à definição da autoridade competente, pois outros aspectos merecem especial atenção, como questões procedimentais.

Na prática, a forma pela qual a pessoa que se encontra na qualidade de superior hierárquico do servidor público federal infrator toma conhecimento do fato supostamente infracional é importante.

Cabe asseverar que a ciência do suposto fato infracional tem que ser evidente, não bastando o conhecimento de documentos padrões nos quais a irregularidade é materializada.¹²⁴

¹²⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 390. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

Importante registrar, ainda, que não é necessária a ciência pessoal para que o prazo prescricional seja deflagrado. Basta, por exemplo, que a notícia da suposta infração seja protocolizada no gabinete da autoridade competente, visto que paira a presunção, na hipótese, de que esta terá conhecimento do fato.¹²⁵

Geralmente, a autoridade competente para instaurar a sindicância e o processo administrativo disciplinar é aquela que ocupa o cargo máximo do órgão, cujas atribuições são inúmeras e altamente relevantes. Dessa forma, é natural que muitos procedimentos sejam executados, em razão de delegação, por seus subordinados, sejam ou não também ocupantes de cargos de chefia.

É comum que uma denúncia chegue ao gabinete dessas autoridades e diligências preliminares sejam tomadas antes de ser elaborado parecer, a ser aprovado por referida autoridade, com a análise sobre a instauração de procedimento disciplinar. Dessa forma, o conhecimento do fato de forma pessoal só ocorre após algum tempo, o que não pode ser justificativa para postergar o início da contagem do prazo prescricional.

No exemplo da Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, quando uma denúncia chega ao gabinete do Procurador-Geral Federal, autoridade que, por força do disposto no inciso VI do §2º do art. 11 da Lei nº 10.480/02, tem competência para instaurar e julgar sindicâncias e processos administrativos disciplinares em face de procuradores federais, o chefe de gabinete, na maioria das vezes, se encarrega de encaminhar o expediente para o setor competente para apurar as infrações disciplinares, que no caso é a Divisão de Assuntos Disciplinares da Procuradoria-Geral Federal. Além disso, em alguns casos, as denúncias aportam diretamente no referido setor.

Ainda se referindo aos procedimentos adotados no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, de posse da mencionada denúncia, a não ser que já constem indícios suficientes do cometimento da infração para a abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar, será instaurada instrução preliminar.

Mencionado procedimento consiste em diligências para obter informações prévias para a análise da autoridade competente, o Procurador-Geral Federal, sobre a necessidade de instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Ele é feito independentemente do conhecimento do Procurador-Geral Federal, uma vez que tal atividade é delegada ao Chefe da Divisão de

125 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 393. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

Assuntos Disciplinares, nos termos do que dispõem os artigos 2º e 21 da Portaria 400, de 24 de maio de 2011, do Procurador-Geral Federal.¹²⁶

A delegação é um instrumento destinado a descentralizar a prática de atos administrativos, almejando maior celeridade e, por consequência, fazer com que a prestação do serviço público seja mais eficiente.

Desse modo, não é razoável exigir que a autoridade competente para instaurar Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares tenha ciência pessoal do suposto ato infracional para que o prazo prescricional seja deflagrado.

Assim, chegando a notícia no âmbito de atuação daqueles que agem sob delegação da autoridade competente, é natural que a contagem do prazo tenha seu início, pois presume-se que esta terá conhecimento do fato.

No caso específico da Procuradoria-Geral Federal, após protocolizar a denúncia no gabinete do Procurador-Geral Federal, entende-se que o prazo prescricional foi deflagrado.

Importante notar que existem ainda outras maneira das infrações chegarem ao conhecimento da Administração Pública e que são aptas a darem início à contagem do prazo prescricional no âmbito disciplinar.

É o caso, por exemplo, da notícia sobre a suposta irregularidade vir à tona por meio da imprensa. Nessa hipótese, o conhecimento do fato presume-se que é o dia da divulgação.¹²⁷ É necessário, porém, que o meio de comunicação condutor da notícia seja de ampla divulgação, preferencialmente em âmbito nacional. Isso porque, presume-se que a irregularidade passa a ser do conhecimento de todos, o que inclui, por óbvio, a autoridade competente para deflagrar o prazo prescricional.¹²⁸

126 Art. 2º A instrução preliminar é atividade facultativa, de natureza investigativa, instaurada pelo Procurador-Geral Federal, destinada à obtenção dos elementos necessários à formação do juízo de convicção da autoridade competente para a instauração de procedimentos disciplinares.

[...]

Art. 21. Fica delegada a prática dos atos de competência do Procurador-Geral Federal, previstos nesta Portaria, ao Chefe da Divisão de Assuntos Disciplinares do Departamento de Consultoria, exceto os previstos nos arts. 3º, 6º e 19.

127 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 394. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

128 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. p. 394. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

3.3 Exemplos de outros atos jurídicos normativos sobre a definição do dies a quo da contagem prescricional

Diversos atos normativos adotam sistemas diferentes do previsto na Lei nº 8.112/90 para a definição do *dies a quo* da contagem do prazo prescricional.

A questão em foco não foi tratada no Estatuto anterior (Lei nº 1.711/52). No entanto, o extinto Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em sua Formulação nº 76, dispôs que “a prescrição, nas infrações disciplinares, começa a correr do dia em que o fato se tornou conhecido”.¹²⁹

Tal formulação foi elaborada fincando suas bases no parecer elaborado pelo Consultor Jurídico do DASP, à época, Caio Tácito, no processo nº 3.323/49,¹³⁰ que assim discorreu:

O poder disciplinar, em que repousa a estabilidade das instituições administrativas, somente se poderá exercer, como é elementar, a partir do momento em que a falta se torne conhecida pela autoridade. Desde que, pelas circunstâncias de fato, a violação do dever funcional se acoberte no sigilo, subtraindo-se ao conhecimento normal da administração, não se configura a noção de inércia no uso do poder disciplinar, que caracteriza a prescrição¹³¹.

O regime jurídico dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal (Lei nº 4.878/65 e Decreto nº 59.310/66) apresenta um sistema misto de definição do início do prazo prescricional.

Tal sistema adota, em regra, a data da consumação da infração disciplinar como marco inicial da contagem prescricional (art. 391 do Decreto nº 59.310/66¹³²). Excepciona, entretanto, as hipóteses de violações que, pela própria natureza, inviabilizem o imediato conhecimento da autoridade competente.¹³³

129 RECEITA FEDERAL – CORREGEDORIA GERAL. *Processo Administrativo disciplinar*. Apostila nº 5. Brasília, Julho de 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/guiapad/Outros-Arquivos/RFB-Apostila5PareceresAGUFormulacoesDaspEnunciadosCCC.pdf>>. Acesso em 22 nov. 2013.

130 COSTA, José Armando da. *Prescrição disciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 95.

131 *Ibid.*, p. 96.

132 Art. 391. O prazo de prescrição contar-se-á da data em que a transgressão se consumou.

§ 1º Nos casos de transgressões permanentes ou continuadas, o prazo de prescrição contar-se-á do dia em que cessou a permanência ou a continuação.

§ 2º Quando ocorrerem comprovadamente circunstâncias que impeçam o imediato conhecimento, pela autoridade competente, da existência da transgressão, o termo inicial da prescrição será o dia em que a autoridade dela tomar conhecimento.

133 COSTA, op. cit., p. 94/95.

O município de Pelotas¹³⁴ e os Estados do Rio de Janeiro,¹³⁵ Goiás¹³⁶, Espírito Santo¹³⁷, Pernambuco¹³⁸, Mato Grosso do Sul¹³⁹ e São Paulo¹⁴⁰ apresentam estatutos que definem como *dies a quo* da contagem do prazo prescricional a data da prática da infração disciplinar¹⁴¹.

De modo diverso, o Estatuto dos Funcionários Públicos do município de Porto Alegre (Lei Complementar Municipal 133/85) dispõe, em seu art. 213, §1º, que “o prazo de prescrição contar-se-á da data do conhecimento do ato ou fato por superior hierárquico”.¹⁴²

No mesmo sentido, seguiu o estatuto jurídico dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul (Lei Complementar nº 10.098/94) ao descrever, em seu art. 197, §1º que “o prazo de prescrição começa a fluir a partir da data do conhecimento do fato, por superior hierárquico”.¹⁴³

Já a cidade de Joinville possui um estatuto dos servidores (Lei Complementar nº 266/08) que prevê, em seu art. 180, parágrafo único, I, que o prazo de prescrição começa a correr “desde o dia em que o

134 Lei nº 3008/86

Art. 138 - As faltas prescreverão, contados os prazos a partir da data da infração: [...]

135 Art. 57 - Prescreverá:

§ 2º - O curso da prescrição começa a fluir da data do evento punível disciplinarmente e interrompe-se pela abertura de inquérito administrativo.

136 Art. 322. Prescreve a ação disciplinar, no prazo de: § 1º A contagem do prazo prescricional tem início a partir da data da prática da transgressão e regula-se pela maior sanção em abstrato prevista para a infração cometida, mesmo que a pena efetivamente aplicada tenha sido reduzida, inclusive na hipótese de exclusão da multa.

137 Lei Complementar nº 46

Art. 157. O prazo da prescrição contar-se-á da data da publicação oficial do ato impugnado ou, da data da ciência, pelo interessado, quando não publicado.

[...]

§ 2º. Em se tratando de evento punível, o curso da prescrição começa a fluir da data do referido evento e interrompe-se pela abertura da sindicância ou do processo administrativo-disciplinar.

138 LEI Nº 6.123 DE 20 DE JULHO DE 1968.

Art. 209. Prescreverão: [...]

§ 2º O curso da prescrição começa a fluir da data do fato punível disciplinarmente e se interrompe pelo ato que determinar a instauração do inquérito administrativo.

139 LEI Nº 1102 DE 10 DE OUTUBRO DE 1990

Art. 240. Prescrever a punibilidade:

[...]

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o ilícito foi praticado.

140 LEI N. 10.261, DE 28 DE OUTUBRO DE 1968

Artigo 261 - Extingue-se a punibilidade pela prescrição:

[...]

§ 1º - A prescrição começa a correr:

I - do dia em que a falta for cometida;

141 VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 185/186 e 188.

142 *Ibid.*, p. 186.

143 *Ibid.*, p. 186.

ilícito se tornou conhecido da autoridade competente para aplicar a punição”.¹⁴⁴

Conforme se verifica, há várias soluções possíveis para definir o *dies a quo* da contagem do prazo prescricional no processo administrativo disciplinar. Vale relembrar aqui os principais exemplos:

- i) a prescrição disciplinar começa a correr na data em que o fato se tornou conhecido;
- ii) o marco inicial da contagem prescricional é a data da consumação da infração disciplinar, exceto nas hipóteses em que, pela própria natureza do ato, resta inviabilizado o pronto conhecimento da autoridade competente (sistema misto);
- iii) o *dies a quo* da contagem do prazo prescricional é a data da prática da infração disciplinar;
- iv) inicia-se o cômputo do prazo de prescrição a partir da data do conhecimento do ato ou fato por superior hierárquico;
- v) a contagem do prazo prescricional inicia no dia em que o ilícito se tornou conhecido pela autoridade competente para aplicar a punição.

Não obstante, entende-se que a solução defendida nesse trabalho é a mais adequada no contexto de um Estado Democrático de Direito, pelas razões já expostas.

3.4 Proposta de revisão legislativa

Por tudo que foi delineado anteriormente, a Lei nº 8.112/90, em específico no dispositivo que trata do início do prazo prescricional (§ 1º do art. 142), carece de revisão, a fim de se alcançar uma maior estabilidade, preservando desta maneira o princípio da segurança jurídica. Dessa forma, o escopo do Direito, que é garantir estabilidade social, é alcançado no âmbito do direito disciplinar.

Como sugestão de revisão legislativa, o § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 poderia dispor da seguinte forma:

144 VAROTO, op. cit., p. 187.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data do conhecimento do fato por qualquer pessoa que se encontre em posição hierarquicamente superior ao servidor infrator.

Dispondo assim, provavelmente se garantirá a segurança jurídica em torno da complexa e importantíssima questão referente ao início do prazo prescricional da pretensão punitiva do Estado em face de infrações disciplinares cometidas por servidores públicos federais. Além disso, os demais princípios regentes do Estado Democrático de Direito, assim como os direitos e garantias fundamentais dos servidores submetidos a procedimentos disciplinares, poderão ser privilegiados e respeitados.

Portanto, entende-se aqui que a modificação acima proposta tem o condão de sanar a atual omissão legislativa referente à determinação da autoridade competente para tomar conhecimento do fato.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu investigar a imprecisão normativa do §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, que, ao definir que “o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”, não alcançou o desiderato de delimitar com clareza um marco inicial para a contagem do prazo prescricional nos procedimentos disciplinares, pois não especificou quem seria a autoridade competente para tomar conhecimento do ato infracional.

Esta monografia, considerando a abrangência do contexto no qual se insere a definição da autoridade competente para tomar ciência do ato infracional, na conjuntura de um Estado Democrático de Direito, inicialmente, aborda o tema à luz dos princípios da segurança jurídica, da eficiência e da dignidade da pessoa humana e do novo prisma pelo qual deve ser analisado o interesse público sobre o privado.

Ao seguir as diretrizes estabelecidas por esses referenciais, foi possível constatar que a escolha da autoridade deveria se dar de forma que preservasse não só os interesses individuais dos servidores como também os da Administração. Além disso, esta definição não poderia acarretar uma demora exacerbada do processo administrativo disciplinar.

Em razão da imprecisão normativa, também mereceram especial atenção as interpretações dadas pela Administração Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e pela doutrina sobre o §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90.

Nesse sentido, foi demonstrado que a interpretação da Administração Pública Federal, qual seja, de que o *dies a quo* da contagem do prazo prescricional só começa a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa competente para instaurar o processo administrativo disciplinar, pode acabar restringindo direitos e garantias individuais, afastando-se dos princípios constitucionais que regem um Estado Democrático de Direito.

No que tange ao Superior Tribunal de Justiça, foi mencionado que, ao longo do tempo, seu posicionamento acerca do tema ora tratado foi sendo alterado, sendo que, atualmente, adota a mesma posição acolhida pela Administração Pública Federal, razão pela qual recebeu as mesmas críticas direcionadas à posição defendida por esta.

Da mesma forma, foi sustentado que as diversas posições doutrinárias divulgadas neste trabalho também não se conformam com as balizas impostas pelos princípios constitucionais do paradigma constitucional atual.

No último capítulo, com base em uma análise à luz dos princípios regentes do paradigma constitucional atual, foi proposto que a autoridade competente para tomar conhecimento do ato infracional é *qualquer pessoa que se encontre em posição hierarquicamente superior ao servidor público federal infrator*. Com referida definição, espera-se alcançar maior clareza, segurança jurídica e celeridade no trâmite e finalização do processo administrativo disciplinar, sem prejuízo do interesse público e dos direitos fundamentais.

Com a solução encontrada, acredita-se que os interesses da Administração e dos servidores são igualmente preservados, respeitando-se dessa forma o princípio da proporcionalidade. Os princípios da segurança jurídica, da eficiência e da dignidade da pessoa humana podem ser mais respeitados. É visível, ainda, a preservação de direitos fundamentais, como o da duração razoável do processo administrativo.

Os meios pelos quais a autoridade competente é considerada cientificada do suposto ato infracional também foram pontos de análise, uma vez que, no cotidiano de um órgão disciplinar, este detalhe apresenta fundamental importância na definição precisa do *dies a quo* da contagem do prazo prescricional.

Ainda no último capítulo, com o escopo de demonstrar a variedade de alternativas para a fixação do marco inicial da contagem do prazo prescricional nos procedimentos disciplinares, foram citados normativos estaduais e municipais que tratam do assunto. Não obstante essa ampla possibilidade de definição normativa, a defendida neste trabalho pareceu ser a mais adequada, no contexto de um Estado Democrático de Direito.

Por fim, foi sugerida uma revisão legislativa, para fins de sanar a omissão legislativa identificada no §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 e, com isso, privilegiar os princípios regentes do Estado Democrático de Direito, bem como os direitos e garantias fundamentais dos servidores públicos federais, sem se olvidar dos interesses da Administração.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer nº GQ-55*. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8234>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

ALCUNHA, Fernando José Gonçalves. *A Administração Pública Brasileira no contexto do Estado Democrático de Direito*. Brasília – DF: CEAD/UnB, 2012. (Pós-Graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=163>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. *Revista Brasileira de Direito Público RBDP*, Belo Horizonte, n. 4, ano 2, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12549>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2. ed. São Paulo. Malheiros, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. *Temas de direito administrativo e constitucional*. Rio de Janeiro. Renovar, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 11974/DF*, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 28 de março de 2007, DJ de 07/05/2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=11974&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 18 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 13993/DF*, Terceira Seção, Brasília, DF, 25 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=13933&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 21 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14446/DF*, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 13 de dezembro de 2010, DJe de 15/02/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=14446&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 18 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14159/DF*, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 24 de agosto de 2011, DJe de 10/02/2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_uualizacao=null&livre=14159&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 19 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 16567/DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 09 de novembro de 2011, DJe de 18/11/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_uualizacao=null&processo=16567&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 19 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 16567/DF*, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 09 de novembro de 2011, DJe de 18/11/2011. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_sReg=201100801789&sData=20111118&sTipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 19 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 17456/DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 14 de novembro de 2012, DJe de 20/11/2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_uualizacao=null&processo=17456&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 21 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 14336/DF*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 10 de outubro de 2012, DJe de 17/10/2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_uualizacao=null&processo=14336&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 21 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 13926/DF*, Rel. Ministro Og Fernandes, Terceira Seção, Brasília, DF, julgado em 27 de fevereiro de 2013, DJe de 24/04/2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_uualizacao=null&processo=13926&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRgno MS 19488/DF*, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF, julgado em 27 de fevereiro de 2013, DJe de 06/03/2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_uualizacao=null&processo=13926&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em: 20 out. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2003.

CHICÓSKI, Davi. O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional A&C*, Belo Horizonte, n. 18, ano 4 out./dez. 2004. 11. Disponível em : <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12692>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ManualPAD.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2013.

COSTA, José Armando da. *Controle judicial do ato disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

_____. *Prescrição disciplinar*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CRUZ, Célio Rodrigues da. *Texto-base: Infrações e sanções administrativas*. Brasília – DF: CEAD/UnB, 2012. (Pós-Graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/course/view.php?id=18>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

FERRAZ, Luciano. Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescribibilidade. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, jul./set. 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo. Atlas, 2013.

FORTINI, Cristiana. Processo administrativo disciplinar no Estado Democrático de Direito: o devido processo legal material, o princípio da eficiência e a Súmula Vinculante nº 05 do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=82393>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IHERING, Rudolf Von. *A Luta pelo Direito*. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

JÚNIOR, José Cretella. *Prática do Processo Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LUCCA, Newton de; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Homenagem ao Professor Michel Temer*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MAGALHÃES, Marco Túlio Reis. *Características da segurança jurídica no Brasil*. Consultor jurídico. Texto publicado dia 22.06.2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-22/observatorio-constitucional-caracteristicas-seguranca-juridica-brasil>>. Acesso em: 14 set. 2013.

MAIA, Cristiano Soares Barroso. A (im)pertinência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro. *Fórum Administrativo Direito Público FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, set. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=62502>>. Acesso em: 14 set. 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. Os precedentes na dimensão da segurança jurídica. *Revista Jurídica*. Sapucaia do Sul/RS: NOTADEZ, Ano 58 - n° 398, dez. 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Prescrição do processo disciplinar começa a fluir da data do fato investigado_ crítica aberta ao §1º, do art. 142, da Lei nº 8.112/90. *A&C Revista de direito Administrativo e constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 21, jul./set. 2005. Disponível em: <[HTTP://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31123](http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31123)> Acesso em: 13 ago. 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle Filho. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo. Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

NETTO, Menelick de Carvalho. *Público e Privado na Perspectiva Constitucional Contemporânea*. Brasília – DF: CEAD/UnB, 2012. (Pós-Graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=242>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. A Contribuição do Direito Administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: Um pequeno exercício de teoria da Constituição. *Revista do Superior Tribunal do Trabalho*, Brasília: Síntese, Ano 68, n. 2, abr./jun. 2002.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PINTO, Cristiano Paixão Araujo. Arqueologia de uma Distinção: o Público e o Privado na Experiência História do Direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

RECEITA FEDERAL – CORREGEDORIA GERAL. *Processo Administrativo disciplinar*. Apostila nº 5. Brasília. Julho de 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/guiapad/Outros-Arquivos/RFB-Apostila5PareceresAGUFormulacoesDaspEnunciadosCCC.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 6, n. 59, jan. 2006. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=33605>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

TORRES, Heleno Taveira. O Princípio de Segurança Jurídica na constituição do Estado Democrático de Direito. In: LUCCA, Newton de; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: homenagem ao Professor Michel Temer*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

VAROTO, Renato Luiz Mello. *Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.