



**Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais**

**Curso de Direito**

**Coordenação de Monografia e Pesquisa**

**PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:  
ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS PRAZOS DE PUNIÇÃO DISCIPLINAR.**

**Elaboração:** Thales Saldanha Falek

**Brasília 2011**

**THALES SALDANHA FALEK**

**PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:  
ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS PRAZOS DE PUNIÇÃO DISCIPLINAR.**

Monografia apresentada como requisito para conclusão de curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Georges Carlos. F. M. Seigneur

**Brasília/DF, 2011**

## Dedicatória

Aos meus pais Aron e Rosangela, fruto de toda sabedoria e garra, e principalmente pelo amor transmitido e ao meu orientador e amigo Georges Seigneur, pela conduta ética e profissional, conduzindo e instigando a busca pelo saber.

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus amados pais, Aron e Rosangela, base de todo amor e harmonia que um ser humano precisa. Por todos os obstáculos que enfrentaram e enfrentam para ver a alegria de um filho. Obrigado.

À minha avó, que a cada dia ensina a arte de viver e sonhar, mostrando que a vida é o bem mais lindo que o ser humano tem.

À, Aron Filho, que transmite toda a responsabilidade, proteção e companheirismo que um irmão deve ter.

A minha namorada, Fernanda Vinhal, pela contribuição e amor mútuo em tão pouco tempo de convivência.

A Luísa Spíndola por trazer tanta graça e alegria para a família.

A Emanuel e Altivo, amigos que sempre se propuseram a auxiliar o andamento do trabalho, e diariamente passam toda a experiência de vida.

Ao meu orientador, Georges Seigneur, por toda atenção, apoio, confiança e sabedoria constantes.

A Romero Nepomuceno e Sonia Vinhal Nepomuceno. Sem a ajuda de vocês não poderia estar concluindo os estudos.

E, finalmente, a todos que acreditaram no sucesso deste trabalho, confiando no meu potencial e na minha dedicação, ainda que em momentos de ausência.

## Resumo

O estudo, baseado em análise jurisprudencial, artigos científicos e doutrina, têm por escopo análise do termo *a quo* da prescrição no Processo Administrativo Disciplinar, situação hipotética regulada pelo art. 142, § 1º da Lei nº 8.112/90. A problemática está consubstanciada na aplicação desproporcional e desarrazoada da punição disciplinar, tendo em vista que não há consenso sobre as teses aventadas nos Tribunais Superiores. Alguns Ministros do Superior Tribunal de Justiça asseveram que o prazo prescricional começa a fluir a partir do conhecimento do ato infracional por qualquer órgão da Administração Pública. Outros firmam o entendimento de que somente inicia a contagem do prazo a partir do conhecimento do fato pelo órgão competente à aplicação da sanção disciplinar. Porém, surge uma terceira tese, qual seja, a incidência do prazo a partir do acontecimento do ato, como no processo penal. Assim o presente estudo tratará de dirimir tais questões, aplicando o melhor atendimento tanto para a Administração quanto para o servidor público infrator.

**Palavra-chave:** Prescrição. Termo inicial. Processo Administrativo Disciplinar. Conhecimento do fato. Administração Pública. Autoridade Competente. Processo Penal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	06
<b>1. A PRESCRIÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL</b>	08
1.1 A prescrição como instrumento do subprincípio da segurança jurídica	13
1.2 A prescrição aliada ao princípio do devido processo legal substantivo	17
<b>2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.</b>	18
2.1 Fases do Processo Disciplinar	19
2.1.1. <i>Instauração</i>	24
2.1.2 <i>Inquérito Administrativo</i>	29
2.1.3 <i>Julgamento</i>	31
2.2 <i>Natureza Jurídica da punição disciplinar</i>	35
<b>3. TERMO A QUO PARA CONTAGEM DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – ART. 142, § 2º DA LEI 8.112/90</b>	36
3.1 Aplicação das normas de prescrição penal no Processo Administrativo Disciplinar	38
3.1.1 <i>Prescrição como garantia da segurança jurídica e o princípio da razoabilidade nas relações jurídicas.</i>	38

3.1.2 <i>Aplicação da prescrição penal nas faltas que constituem contravenção.</i>	45
3.2 Análise jurisprudencial das decisões do Superior Tribunal de Justiça	47
3.2.1 <i>'Conhecimento do fato' pela autoridade competente para instauração do Processo Administrativo Disciplinar.</i>	47
3.2.2 <i>'Conhecimento do fato' pela Administração Pública</i>	52
<b>CONCLUSÃO</b>	58
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	60

## INTRODUÇÃO

Diariamente, chegam milhares de processos que abarrotam o Poder Judiciário. Conseqüência disso é a morosidade no trâmite, sendo a prestação jurisdicional amplamente criticada tanto pela mídia, quanto pela sociedade, haja vista que o cidadão quer ver, o quanto antes, o desenrolar do seu direito.

No entanto, certo é que nem todas as matérias que chegam à análise de juízes, Desembargadores ou Ministros possuem entendimentos solidificados. Em determinadas matérias, há ampla discussão a fim de implementar a interpretação que melhor se adéqua aos costumes e valores da sociedade.

O presente estudo trata de uma dessas divergências temáticas dentro do direito. É de extrema relevância a sanção disciplinar aplicada pela Administração Pública naqueles servidores que não prestam o serviço atendendo ao princípio da moralidade, ao princípio da eficiência dentre outros que regem o bom funcionamento da máquina pública.

E para aplicação da pena administrativa, necessário se faz a instauração de uma comissão para instaurar o Processo Administrativo Disciplinar, atendendo ao princípio do Devido Processo Legal e os subprincípios dele decorrente (contraditório, ampla defesa, adequação). E como em todos os procedimentos, sejam eles cíveis, penais ou administrativos, a prescrição está inserida como prejudicial de mérito, visando punir aquele que age com desídia.

No entanto, a Lei nº 8.112/90 não foi clara quanto a especificação do termo inicial para contagem da prescrição. O art. 142, § 1º reza que “*o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido*”. Conhecido de quem? Da Administração Pública como um todo? Da autoridade competente para instauração do Processo Administrativo Disciplinar? E por que não do acontecimento do fato, como no direito penal, eis que no §2º do mesmo artigo afirma que “*os prazos de*



*prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”?*

Feita essas perguntas, o estudo tratará de respondê-las com base em Doutrinadores renomados e principalmente, trazendo a baila, a discussão nos Tribunais Superiores, a fim de demonstrar o posicionamento dos nossos Ministros ao decidirem o presente objeto de análise.

Demonstrará que a prescrição é um direito fundamental, que dá sustentabilidade à segurança jurídica a fim da obtenção da pacificação social. E que sendo um direito fundamental, deve adentrar no Devido Processo Legal, configurando o chamado Devido Processo Legal Substantivo nos dizeres de Maria Rosynete Oliveira Lima.

Após elucidar a prescrição, passará minuciosamente pelo estudo do Processo Administrativo Disciplinar, abordando todas as suas fases. E por fim será analisado o termo inicial da prescrição, passando por um amplo estudo da jurisprudência dos Tribunais Superiores a cerca do objeto estudado.

## 1. A PRESCRIÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A segurança jurídica, como uma das bases do reconhecimento do Estado Democrático de Direito, pugna por mecanismos práticos que assegurem a pacificação social, de onde emana a prescrição, como instrumento prático eficaz de cristalização dos fatos e situações diante do decurso do tempo;

A prescrição se encontra como um direito fundamental derivado da segurança jurídica, obrigando seu reconhecimento pela legislação constitucional e infraconstitucional, salvo as escassas exceções;

Diante da necessidade da existência de um devido processo legal para se atingir a esfera do cidadão, deverá ser reconhecida a prescrição dentro do *due process of Law*, na sua composição substantiva, para que se assegure esse direito fundamental, evitando demandas desproporcionais e desarrazoadas, transmutando o devido processo legal substantivo também para os processos administrativos, garantindo-se ao acusado o direito fundamental de prescrição;

### *1.1 A prescrição como instrumento do subprincípio da segurança jurídica.*

O presente estudo tem por objetivo analisar a prescrição como direito fundamental, sendo elemento necessário para o reconhecimento da segurança jurídica, pilar do Estado Democrático de Direito. Tais elementos servem para estruturar a prescrição aliada ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade dentro do *due process of Law* na esfera administrativa, tendo por estudo de caso a aplicação da prescrição nas punições devidas a servidores públicos.

O Estado Democrático de Direito assenta-se em dois postulados básicos para a garantia da ordem jurídica: a segurança e a justiça. Quanto ao ideal de justiça, seu conceito pode ser formal ou material, e sua eficácia parte de mecanismos

como a supremacia da Constituição, o acesso ao Judiciário, respeito aos princípios da igualdade e retroação da norma punitiva mais benéfica.

Já a segurança, por sua vez, serve para a organização da vida em sociedade, seja nas relações entre os particulares (nível horizontal), ou destes com o Estado (nível vertical). Sem esse preceito seria impossível imaginar um Estado Democrático de Direito justo, baseado no respeito aos direitos fundamentais<sup>1</sup>.

Observe-se que a terminologia empregada – segurança – é um instituto amplo, já que suas configurações se apresentam sobre o patrimônio, vida, liberdade, igualdade etc. São várias as faces da segurança que, partindo da Constituição Federal, está contida no *caput* do art. 5º, na parte atinente aos direitos e garantias fundamentais, e também no art. 6º, que especifica os direitos sociais. A segurança resulta implícita dos princípios: da legalidade (art. 5º, inciso II), da proteção ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI); está presente na irretroatividade e da anterioridade fiscal (art. 150, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’); e na aplicação do devido processo legal (art. 5º, inciso LV). A doutrina balizada coloca a segurança jurídica como subprincípio do Estado de Direito, condicionando sua existência à idéia de justiça material<sup>2</sup>.

É que na segurança jurídica – que pode ser visualizada implícita ou explicitamente no bojo constitucional - se encontram aspectos que ultrapassam o ordenamento jurídico, tais como a confiança dos jurisdicionados, a previsibilidade das situações e a irreversibilidade dos fatos em face do tempo decorrido.

Como pressuposto para a formação de um Estado assegurado de circunstâncias objetivas, a segurança jurídica induz a racionalidade e organiza o que se chama “sistema” jurídico, constituindo-se como sobreprincípio desse ordenamento a

---

<sup>1</sup> NASSAR, Elody. Prescrição na Administração Pública. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 39.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 534.

partir dos seguintes elementos: a existência de norma jurídica (o que confirma a sua vinculação ao Estado de Direito), a obediência ao princípio da irretroatividade, o conhecimento antecipado das normas pelos destinatários – que ocorre pela publicidade – e seu pretense caráter de definitividade. Por meio desses atributos, há a composição da segurança jurídica como elemento indissociável do Poder Público eticamente aceitável<sup>3</sup>.

É certo que as discussões sobre a segurança jurídica e a necessária mutabilidade de adaptação do ordenamento – que certamente existe e é de importância para que o Direito, como organismo vivo, seja instrumento de pacificação – fazem com que os estudiosos debatam sobre teorias e formas de se conciliar as inovações sociais reclamadas e a garantia da segurança jurídica, que não pode ser derogada, já que as leis claras e densas, calcadas na proteção da confiança, permitem aos cidadãos que se calculem os efeitos jurídicos inovadores, nas palavras do mestre Canotilho<sup>4</sup>.

Afinal, sobre o manto da segurança jurídica se constituíram situações já cristalizadas pelo decurso do tempo, o que faz de uma eventual mudança um descompasso com a estabilidade social, a confiança, a boa-fé e a continuidade da vida social.

Sobre esses assentos repousa a prescrição, embutida como uma faceta da segurança jurídica, pois sua principal característica é a firme estabilidade de situações potencialmente litigiosas diante do decurso do tempo. É o que se deduz do brocardo *dormientibus non succurrit jus*, ou seja, o direito não socorre os que dormem.

Inúmeras são as teorias que buscam justificar a prescrição, sobressaltando-se: a teoria do esquecimento, em que o tempo leva à perda da memória coletiva, desestimulando sentimentos negativos no seio da sociedade; a teoria da

---

<sup>3</sup> RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. *Processo Administrativo Tributário*. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 22.

<sup>4</sup> NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 51.

emenda, onde a ausência de novos atos delitivos presume uma reinserção social do acusado, afastando a punição; a teoria da negligência da autoridade, em que a sanção demanda pronta atuação dos responsáveis pela apuração sob pena de ser inviável; e a teoria da prova, sintetizada no fato de que o transcurso do tempo impede uma investigação efetivamente conclusiva, suplantada pela aplicação da ampla defesa e do contraditório<sup>5</sup>. Destaca-se, ainda, a posição da teoria da prevenção especial, na qual o homem que está frente ao tribunal não é mais o mesmo que praticou o ato, ocorrendo o fenômeno da ressocialização espontânea<sup>6</sup>.

Seja qual for o marco teórico, geralmente atrelado ao direito punitivo, não se pode olvidar que, dentre os aspectos comuns, está justamente a inclusão da prescrição como grande sustentáculo da segurança jurídica e, por razão de causa e efeito, fundamental para a constituição do Estado Democrático de Direito.

As raízes da prescrição estão no Direito Romano, em que o pretor, autorizado pela lei Aebutia do ano 520, declarou quais os tipos de ações deveriam ser exercitadas dentro de um lapso temporal, criando ações temporárias diversas das ações perpétuas do direito quirítario. Naquela época três eram os critérios informadores do instituto: a certeza das relações jurídicas; a punição à negligência; e a exaltação do interesse público<sup>7</sup>.

Logo se vê que a evolução histórica não impediu a adoção dos elementos centrais atualmente constantes da prescrição – inércia temporal do autor – que, reconhecida como uma das formas de eficácia da segurança jurídica, fica umbilicalmente ligada ao conceito de Estado de Direito. Tanto é assim, que a prescrição de um ilícito é regra geral, enquanto que a imprescritibilidade é uma raríssima exceção, como no caso da ação de grupos armados, militares ou civis, contra o Estado

---

<sup>5</sup> SILVA, Giselle Cibilla. A Prescrição no Direito Administrativo Disciplinar. **Revista Virtual da AGU**, Brasília, AGU – Advocacia Geral da União, nº V, novembro, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.escola.agu.gov.br>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

<sup>6</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1997, p. 756.

<sup>7</sup> COSTA, José Armando da. Controle Judicial do Ato disciplinar. 2. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2009, p. 101.

Democrático e a ordem constitucional, a teor do art. 5º, inciso XLIV, da Constituição Federal, bem como a prática de racismo, constante do inciso XLII do dito mandamento constitucional. Em fato, o Estado de Direito – adjetivado pela democracia – tem como um de seus principais motes a segurança jurídica, aplicada pela legislação que representa a vontade desse Estado, de onde emana a prescrição.

E essa explicação pode e deve ser transmutada para os direitos fundamentais, pois os denominados direitos individuais clássicos (1ª geração) foram constituídos sob a forma de liberdades públicas no período das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII e serviram para frear o poder estatal, aplicados sob a forma de uma prestação negativa.

De certa forma, a prescrição atém-se a esse conteúdo pugnado pelas liberdades públicas, na medida em que veda a atuação do Estado sobre as relações sedimentadas pelo decurso do tempo, garantindo uma pronta segurança jurídica. Se analisadas as demais gerações dos direitos fundamentais, poderá ser constatado que a prescrição tem ligação intrínseca com a 1ª geração desses direitos.

Na evolução histórica dos direitos fundamentais, a segunda geração passou a se constituir na atuação positiva do Estado, com o alargamento de suas competências para a melhora das condições vividas pelos cidadãos pobres das cidades industrializadas da Europa Ocidental, em meados do século XIX, de onde adveio o Constitucionalismo Social. Já a terceira geração teve seu substrato no reconhecimento da Humanidade, com a abolição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com direitos como o acesso ao meio ambiente sadio, paz, crescimento econômico, livre determinação dos povos. Alguns autores ainda colocam a quarta geração dos direitos fundamentais, em que se aplicam os elementos da globalização política, como a democracia, direito à informação e ao pluralismo<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> WEIS, Carlos. Os Direitos Humanos Contemporâneos. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 38-40.

Portanto, o contexto histórico comprova a necessidade de se reconhecer a prescrição como um direito fundamental. Vale mencionar que as DUAS únicas hipóteses de imprescritibilidade, anotadas no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Constituição Federal - comprovam exatamente que a prescrição é um direito imanente a qualquer espécie de acusação, e sua incidência não ocorre somente nas relações verticais (Estado e cidadão), mas também nas relações jurídicas horizontais, entre os particulares. Não é demais lembrar que o instituto da prescrição está contido no Código Civil, no Direito Comercial, no Trabalhista etc.

Sendo assim, a prescrição está arraigada com o nascimento dos Direitos Fundamentais e com o conceito de Estado de Direito, tornando-se uma face da segurança jurídica, pois ao conjugar o tempo e a inércia do titular do direito<sup>9</sup>, sedimenta as relações e legitima a pacificação social derivada do lapso em que a justaposição de direitos ficou sem acionamento. Assim, visa a dar eficácia prática à segurança, princípio constante do *caput* do art. 5º da Constituição.

### ***1.2 A prescrição aliada ao princípio do devido processo legal substantivo.***

Esse tratamento constitucional dado à matéria apóia a idéia de que a prescrição é um direito fundamental, aplicável não somente às demandas judiciais, mas também a qualquer espécie de processo. É que somente por meio do devido processo legal, garantido pelo art. 5º, inciso LIV, da Carta Magna<sup>10</sup>, pode ser afetada a esfera de direitos dos indivíduos. Com isso, não se pode imaginar que alguém seja tolhido em sua liberdade ou em seus bens em um processo, justamente quando deveria ser reconhecida a prescrição do caso, por se tratar de um direito fundamental.

Tal medida também deriva do próprio Estado de Direito, e é justificada pelo histórico do *due process of law*, gerado a partir da Magna Carta de 1215, na Inglaterra, para limitar o poder do Rei sobre os demais. Afinal, também o devido

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 21. ed. São Paulo: Forense, 2006. v. I, p. 683.

<sup>10</sup> LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

processo legal, a exemplo da prescrição, é uma face da segurança jurídica e é um direito fundamental.

A conclusão é inevitável. O devido processo legal serve tanto para a incidência da estrutura normativa no âmbito formal, como também material. Como procedimento, o princípio ordena os meios necessários para a limitação dos direitos. Já no viés material, o procedimento deve andar lado a lado com a justiça e a razoabilidade da restrição, exigindo da lei e do seu intérprete medidas que concretizem os ideais inspiradores dos direitos fundamentais<sup>11</sup>.

Não basta apenas que as decisões sejam dotadas de regularidade formal, mas, sobretudo, devem ser substancialmente razoáveis e corretas<sup>12</sup> e, sendo a prescrição um direito fundamental, é justo que sua escorreita aplicação seja feita no contexto do devido processo legal. Não poderia ser diferente, pois o processo legal substantivo sintoniza-se com a prescrição, na medida em que o procedimento não pode sobrepor-se ao conjunto de direitos individuais garantidor das liberdades civis<sup>13</sup>.

Sobre esse aspecto, deve-se mencionar o grande debate que envolve a interpretação dos direitos fundamentais e a extração de seus conteúdos essenciais como forma de se garantir que sejam aplicados pelo Estado de maneira positiva – por meio de métodos eficazes de implementação – e por uma atuação negativa, sem que ocorra lesão dos mesmos.

Quando o texto constitucional ali estabelece que ninguém será privado de sua liberdade e de seus bens sem o devido processo legal, implícito o caráter substantivo dessa cláusula [...]. Constitui um mandamento ao legislador para que implemente as medidas concretizadoras necessárias ao desenvolvimento dos direitos fundamentais (conclusão que se apóia sobretudo na noção de direitos prestacionais e não de simples direitos de defesa). Ninguém será privado do conteúdo essencial de um direito fundamental (liberdades e bens constitucionais num sentido moderno e conglobante de todos os direitos

---

<sup>11</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. 1997. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

<sup>12</sup> DIDIER JÚNIOR, Curso de Direito Processual Civil. 11 ed. Salvador: JusPodiVm, 2009. v. 1, p. 32.

<sup>13</sup> SILVEIRA, Paulo Fernando. Devido Processo Legal (Due process of Law). Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 83.



fundamentais) sem que se observem os cânones do desenvolvimento do conteúdo de cada um dos direitos básicos, pela observância do juízo de adequação/devido processo legal substantivo<sup>14</sup>.

Portanto, dentro da hermenêutica dos direitos fundamentais, a prescrição deve ser exaltada como princípio garantidor da segurança jurídica para apoiar a construção e legitimação do Estado Democrático de Direito, consumando-se na imposição do devido processo legal substantivo.

Dizem que o legislador não usa palavras sem sentido. Podemos imaginar que a ordem dos mandamentos circunscreve-se igualmente em uma seqüência lógica e racional, apta a inspirar a efetividade dos preceitos e garantias fundamentais dentro de sua escala de valores. Se há essa compatibilidade, devemos analisar a ordem contida no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal<sup>15</sup>, que por ser posterior ao estudado inciso LIV, permite a seguinte conclusão: o devido processo legal (formal ou substantivo, assegurados no inciso LIV) deve estar presente tanto no processo judicial como no processo administrativo com a aplicação da prescrição como direito fundamental de maneira razoável em ambas as esferas.

Na forma do inciso LV do art. 5º da Lei Maior, verifica-se que o contraditório e a ampla defesa são garantias dos acusados em processos judiciais ou administrativos. Ambos os institutos são derivados do devido processo legal, assegurando não apenas o procedimento formal dos atos, mas a verdadeira razoabilidade e proporcionalidade (justiça material) da pretensão encartada no processo judicial ou administrativo. Sua inclusão dentro da esfera constitucional revela um fenômeno crescente, denominado pela doutrina de Direito Constitucional Processual<sup>16</sup>, a fim de assumir função de proteção de direitos fundamentais ao sintetizar a metodologia e a sistemática dos princípios constitucionais.

---

<sup>14</sup> PEREIRA, Ruitemberg Nunes. O princípio do Devido Processo legal Substantivo como Juízo de Adequação Hermenêutico-Concretizador do Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. Brasília, 2001. P. 263-264.

<sup>15</sup> LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

<sup>16</sup> RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Processo Administrativo Tributário. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 31-32.

A concepção do devido processo legal em sua dupla manifestação (formal e substantiva) já era observada nos Estados Unidos da América, que adotou o sistema originário da Inglaterra, incluindo-o no bloco de emendas de 1791, conhecido como *Bill of Rights*. No Brasil, a garantia somente foi constitucionalizada a partir da atual Constituição de 1988, sendo que nas Constituições anteriores seu tratamento era implícito, porém nunca abolido, pois os sistemas constitucionais vigiam de forma abrangente, permitindo a extração do devido processo legal pela interpretação contextual do ordenamento jurídico. Mas foi a atual Carta que suplantou as tímidas manifestações acerca do reconhecimento implícito do princípio, permitindo que o Judiciário analisasse expressamente o tema<sup>17</sup>.

Desse modo, a mesma influência foi sentida no processo administrativo, que passou a ter o reconhecimento do devido processo legal a partir da Constituição de 1988, pois antes disso apenas o Processo Penal era inspirado por esse norte, fazendo com que os “processos” administrativos nada mais fossem do que verdadeiras inquisições, submetidas ao prazer da autoridade competente.

Entretanto, a partir da Ordem Constitucional vigente, o devido processo legal foi assegurado ao processo administrativo. Não há mais como negar a aplicação dos direitos e garantias fundamentais também à seara administrativa, sob pena de verdadeira inconstitucionalidade de tal ato, já que o devido processo legal deverá ser obedecido na sua atuação formal e material<sup>18</sup>.

No Brasil, essa realidade foi posta à prova pelo Poder Judiciário, a exemplo do brilhante voto do Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança 25.917, onde expôs que

---

<sup>17</sup> LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. 1997. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 1997. P. 153;156.

<sup>18</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de Direito e Devido Processo Legal. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 11, fevereiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

As garantias constitucionais fundamentais em matéria de processo, judicial ou administrativo, estão destinadas a assegurar, em essência, a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal em sua totalidade, formal e material (art. 5º, incisos LIV e LV, da Carta Magna)<sup>19</sup>.

O tratamento constitucional fez com que o legislador implementasse a eficácia do devido processo legal administrativo através de mecanismos próprios, como a edição da Lei nº 9.784, de 1999, responsável pela adoção de procedimentos específicos dentro do processo administrativo na esfera federal. Também a Lei nº 8.666, de 1993, que rege os contratos e as licitações públicas, criou procedimento punitivo para os descumpridores das obrigações constantes dos editais e contratos firmados com o Poder Público.

Portanto, cabe principalmente à legislação especificar a forma concreta do devido processo legal administrativo substantivo, pressuposto para a criação de tribunais administrativos, em contraposição ao sistema de jurisdição una – inafastabilidade do Judiciário – adotado no Brasil (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”). Sem critérios justos e corretos, que preencham o conceito de razoabilidade próprio do devido processo legal substantivo, consectário da segurança jurídica, não se pode imaginar um sistema de jurisdição similar ao francês, com julgadores específicos de temas administrativos, cujas decisões não se submetem ao crivo do Judiciário.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Mandado de Segurança nº 25.917. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 01 de junho de 2006. STF, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurprudencia> >. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

## 2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.

Insta salientar, nesse primeiro momento, a necessidade de analisar passo a passo as fases do processo administrativo disciplinar, integralmente regulado no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, qual seja, a lei 8.112/1990.

Em uma administração que se atente ao princípio da economia do serviço público, algumas notícias de cunho frágil e/ou confuso, a respeito do cometimento de atos indisciplinados não geram de pronto a instauração do processo disciplinar, eis que a inauguração deste, somente se concretiza, quando da existência de razoáveis indícios, evidenciando a ocorrência do fato, bem como de sua autoria.

Tal afirmativa é cabível, haja vista que outra interpretação não cabe à norma jurídica estampada no art. 143 da Lei 8.112/1990, a qual positiva que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Sendo assim, frente às notícias imprecisas acerca do cometimento de atos irregulares e indisciplinados de natureza funcional, cumulado a falta de provas razoáveis à instauração do procedimento disciplinar, a Administração deverá proceder a apuração dos fatos denunciados por meio da sindicância.

Dessa forma, José Armando da Costa afirma o seguinte:

Com essa medida acauteladora (sindicância), estará o chefe hierárquico evitando que meros rebates falsos causem maiores transtornos ao serviço público, com a instauração precipitada de um processo que, sobre afetar a regularidade funcional da repartição, golpeie indevidamente o erário<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005.

Destarte, caso a sindicância restar infrutífera, evidenciando a improcedência de tais notícias, todas as informações até então apuradas preliminarmente serão arquivadas. Contrário *sensu*, proporcionando a sindicância materiais hábeis, dando subsídios suficientes e razoáveis a uma possível acusação disciplinar, poderá ser inaugurado o determinado processo.

A partir dessas considerações, cumpre registrar as fases do processo disciplinar, o qual se desdobra em uma sequência de atos, vislumbrando para tanto, a ocorrência de cinco fases, quais sejam: i) instauração; ii) instrução; iii) defesa; iv) relatório; e v) julgamento, destacando que, conforme se apura do octídio legal que regula determinado procedimento, o art. 151 da lei 8.112/90<sup>21</sup>, a instrução, a defesa, bem como o relatório compõem o inquérito administrativo,

## ***2.1 Fases do Processo Disciplinar***

Para uma melhor compreensão do tema, necessário se faz apresentar cada uma das fases do processo disciplinar, demonstrando a finalidade, a objetividade bem como as peculiaridades. Vejamos.

### ***2.1.1. Instauração***

Conforme apresentado no texto introdutório deste capítulo, a instauração do processo administrativo disciplinar depende de uma ampla produção de prova, somente se legitimando quando houver indícios de uma futura aplicação de punição ao servidor que não cumpriu o seu dever de boa conduta, estando este, subordinado ao poder disciplinar de quem tenha a competência para tornar eficaz o respectivo procedimento.

---

<sup>21</sup> Art.151.O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.

A instauração do devido procedimento disciplinar efetiva-se por meio de uma portaria inaugural, a qual deve ser publicada, em respeito ao princípio da publicização dos atos da Administração Pública. Devidamente publicada, tal portaria deverá, necessariamente, designar a comissão processante, o objeto do processo e a discriminação do acusado ou acusados, independentemente se estiver fundado em denúncia postulatoria, sindicância precautória ou mera notícia de irregularidade, formas que dispõem a Administração de tomar conhecimento dos possíveis atos irregulares que os servidores públicos praticam no exercício da função.

De todos os efeitos da instauração desse processo disciplinar, José Armando da Costa<sup>22</sup> entende que o mais importante é aquele que delimita o raio de investigação. Senão vejamos:

De todos esses efeitos, o mais importante, contudo, é o que delimita o raio de investigação, o que significa dizer que a comissão, no seu labor apuratório, deverá ater-se aos fatos que foram descritos naquela peça inicial do processo. A portaria instauradora, definindo o *thema probandum* do respectivo procedimento disciplinar, estará, igualmente, delimitando o raio apuratório da comissão. Tal aspecto, dada a sua grande ponderabilidade no seio processualista disciplinar, constitui, sem sombra de dúvida, o mais importante e fundamental efeito da portaria instauradora

Essa imputação fática deve fixar com exatidão o comportamento irregular atribuído ao servidor acusado, definindo juridicamente o objeto do processo, forçando que a comissão somente empreenda diligências apuratórias que gravitem ao redor dele. Fora disso estará a comissão laborando de modo impertinente, constituindo expediente que não se concilia com o legítimo escopo do processo disciplinar.

De acordo com Mônica Martins Toscano Simões:<sup>23</sup>

O devido processo legal (*due process of Law*), como garantia de ordem constitucional (CF, art. 5º, LIV), exige, como pressuposto básico, que o procedimento, qualquer que seja (civil, penal, administrativo e outros) observe, desde o seu nascedouro, os limites da acusação ou do pedido

---

<sup>22</sup> DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág. 206

<sup>23</sup> SIMÕES, Mônica Martins Toscano; O processo administrativo e a invalidação de atos viciados; São Paulo; Ed. Malheiros, 2004; pág.63.

que foi deduzido nessas peças inaugurais, constituindo essa função delimitadora de tais exordiais o mais expressivo traço caracterizador do processo morno, democrático e legítimo.

Daí a razão pela qual deve a portaria instauradora do processo administrativo disciplinar declinar, embora resumidamente, as irregularidades funcionais que foram atribuídas ao servidor acusado. A comissão somente poderá dilatar o seu raio de ação apuratória para alcançar outros fatos quando estes tenham vinculação com as irregularidades delineadas na portaria instauradora, ainda que tais liames sejam apenas indiretos.

Logo após, necessário se faz a escolha dos membros da comissão, respeitando uma série de requisitos. Tais requisitos, segundo José Armando da Costa<sup>24</sup>

classificam-se em funcionais e subjetivos. Estes, por serem dotados de vinculações apenas éticas, não chegam a constituir causa de nulidade absoluta do processo. Desdobram-se em intelectuais e morais. Já os requisitos de cunho funcional, uma vez que são impostos de forma obrigatória pelas normas processuais pertinentes, devem ser rigorosamente observados, sob pena de nulidade

Preferentemente para compor a comissão disciplinar devem ser designados servidores do órgão onde tenha ocorrido a irregularidade, a qual deva ser apurada. Em contrapartida, não há impedimento a designação de servidores de outro órgão ou secretaria, desde que autorizado pela autoridade superior.

Entre os deveres dos servidores públicos estaca-se o de obediência hierárquica, daí porque a designação de servidor para integrar a comissão disciplinar constitui encargo de natureza obrigatória, exceto nos casos de suspeição e impedimentos legal e moralmente admitidos.

---

<sup>24</sup> DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág. 198

Tal exceção, qual seja, os casos de suspeição e impedimentos legais e morais, cumprem registrar que não poderá participar da sindicância ou da comissão disciplinar, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consangüíneo ou afim em linha reta ou colateral até o terceiro grau.<sup>25</sup>

Segundo Petrônio Braz:<sup>26</sup>

O impedimento é de ordem legal, expressamente definido em lei, mas, a suspeição vincula-se a circunstâncias de ordem moral, íntima, que, envolve a pessoa do acusado com os membros da comissão, testemunhas, peritos e autoridade julgadora, impossibilitando estes de exercerem qualquer função no respectivo procedimento disciplinar. O parentesco, embora crie a presunção de suspeição, inscreve-se como impedimento de natureza legal.

Sendo assim, para que a comissão possa exercer suas atividades com independência e imparcialidade, assegurando o sigilo necessário à elucidação da ilicitude, aplicam-se também, por analogia, aos seus membros, às testemunhas e peritos, os mesmos motivos de impedimento e de suspeição definidos no Código de Processo Civil.<sup>27</sup>

Com a publicação da portaria instauradora e a conseqüente notificação do servidor acusado, resta-se formada a relação processual disciplinar, da qual advém relevantes efeitos jurídicos.

O primeiro e talvez o mais importante seja a interrupção da prescrição. Instaurado regularmente o processo, a prescrição se auto interrompe, fato, o qual, significa dizer que o prazo prescricional fluído até essa data será juridicamente desprezado, iniciando-se a partir desse momento a contagem de um novo prazo.

Dessa maneira, encontra-se tal efeito positivado na Lei do servidor público, no octídio legal estampado no art. 142, §3º, o qual reza que “a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente”.

---

<sup>25</sup> Em obediência à norma do §2º, do art. 149, da Lei 8.112/90.

<sup>26</sup> BRAZ, Petrônio; Processo Administrativo Disciplinar; Campinas; Ed: Servanda; 2007; pág. 113

<sup>27</sup> Art. 134 e seguintes do Código de Processo Civil.



E a partir da redação dada ao art. ora mencionado, José Armando da Costa<sup>28</sup> relata o seguinte:

Podemos, então, inferir que, na seara da processualística disciplinar federal, tanto a abertura de sindicância, quanto a instauração de processo disciplinar interrompem e suspendem, até a data do julgamento, o prazo de prescrição da infração disciplinar. O que equivale a dizer que, advindo uma dessas causas, o prazo prescricional já transcorrido fica totalmente perdido, somente podendo começar a contagem de um novo prazo a partir do dia em que cessar a interrupção, com o advento da decisão final editada pela autoridade competente.

Outro efeito decorrente da publicação da portaria instauradora é o dever de não se ausentar. Em certos regimes disciplinares, a modo de exemplo o do policial federal, uma vez instaurado o processo, o servidor acusado não poderá ausentar-se por mais de três dias da localidade onde funcione a comissão, a não ser que haja autorização expressa do respectivo presidente nesse sentido.

O atual regime jurídico que regula o procedimento dessa sanção, em seu art. 162, preceitua que “o indiciado que mudar de residência fica obrigado a comunicar à comissão o lugar onde poderá ser encontrado”, ratificando o entendimento de que o servidor acusado não poderá ausentar-se por mais de três dias.

A Lei nº 8.112/90 menciona também que o funcionário acusado também não poderá ser removido enquanto não seja encerrado o processo disciplinar a que responde. Mister salientar que sendo a remoção de servidores ato oficial da Administração, há de se inferir que essa proibição é dirigida a esta e não ao funcionário imputado.

Ademais, tal Lei infraconstitucional, em seu art. 172, também dispõe que o servidor envolvido em processo disciplinar somente poderá ser exonerado a pedido, após a ultimação do processo e cumprimento da pena porventura aplicada. Na hipótese de condenação à pena de demissão, logicamente que não poderá ser concedida a

---

<sup>28</sup> DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág 216

exoneração, posto que a concretização da pena expulsiva não se compatibiliza com o ato exoneratório a pedido.

Nesse mesmo art. há a proclamação de modo peremptório que o servidor que esteja respondendo a processo disciplinar somente poderá ser aposentado voluntariamente depois de haver sido concluído o processo, com o cumprimento da punição, caso tenha havido aplicação de penalidade. Na hipótese de aposentadoria compulsória inexistente tal empecilho.

### **2.1.2 Inquérito Administrativo**

Segundo o disposto no art. 151 do regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/90), o inquérito administrativo, constituindo a segunda das três fases do processo disciplinar, compreende as seguintes subfases: a) a instrução; b) defesa e c) relatório.

Segundo José Armando da Costa, *“embora a denominação dessa tridimensionalizada fase (inquérito administrativo) insinue a noção de inquisitorialidade, acentue-se que o diploma legal acima referido, arrostando de logo essa incorreta concepção, estabeleceu, já no início do tratamento da matéria que o inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado a ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito<sup>29</sup>”*.

Sendo assim, constituída a comissão e designado o seu respectivo secretário, parte esse colegiado, sob a liderança do Presidente, para a realização da primeira reunião deliberatória, onde serão decididas as iniciais providências acerca da apuração dos fatos que serão objeto do processo.

Decidindo a comissão sobre a realização das ditas providências, lavrar-se-á, pelo secretário, a ata de instalação da comissão de processo, a qual deverá ser assinada por todos. Após a lavratura de tal ata de abertura dos trabalhos, serão todas

---

<sup>29</sup> DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág 219

as peças do processo entregues aos cuidados do secretário, o qual, de posse delas, providenciará a formalização do termo de autuação de documentos.

A partir desse intróito, passamos a discutir a realização de diligências pela comissão. A teor do art. 155 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos ( Lei nº 8.112/90), a comissão deverá proceder “a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos”.

Neste passo, acerca da redação dada ao art. supracitado, cabe a afirmação que os meios de prova arrolados no dispositivo legal acima reproduzido o foram de modo meramente exemplificativo, podendo ser produzidos no processo disciplinar outras provas, desde que sejam permitidas pelo Direito, aja vista que não seria coerente admitir-se que determinada prova, por ser imoral ou ilegítima, não pudesse ser utilizada nos processos penal e civil e pudesse ser recepcionada no processo disciplinar. Com efeito, chega-se a conclusão de que a comissão de processo pode utilizar-se de todos os meios de provas admissíveis em Direito.

Qualquer ato dinamizado pela comissão de processo será formalizado em ata, termo, despacho ou ofício. Temos ai uma repudia ao sistema da oralidade, exigindo o processo disciplinar que todas as diligências realizadas devam ser reduzidas a escrito, tais como depoimentos, declarações, interrogatórios, acareações, reconhecimento de pessoas ou coisas, entre outros.

As testemunhas deverão ser ouvidas em separado, a fim de evitar que a versão apresentada por alguma delas possa exercer influência no depoimento das outras que ainda irão depor.

Caso o acusado compareça à audiência, este por intermédio do presidente da comissão poderá inquirir e reinquirir as testemunhas. Determinadas interferências poderão ser feitas também pelo advogado do acusado, desde que legalmente constituído, em respeito ao princípio do contraditório.

Da análise perfunctória do arcabouço probatório colhido nessa fase, deverão os membros da comissão de processo chegar a uma das seguintes conclusões, conforme José Armando da Costa:

a) que os fatos apurados apontam o servidor acusado como o seu autor, devendo, por conseguinte, ser indiciado; b) que as provas indicam outra pessoa como o autor das infrações disciplinares apuradas; ou c) que os fatos foram cometidos pelo acusado, mas em circunstância licitizante.

Dessa afirmação temos que, no caso da letra a, o servidor acusado deverá ser indiciado. Nas demais hipóteses, a comissão em vez de lavrar despacho de instrução e indicição, deverá, em expediente fundamentado, sugerir o arquivamento do processo à autoridade julgadora.

Encerrado as tratativas sobre a instrução do processo, passamos a analisar a defesa escrita do acusado. Concluída a instrução, será promovida a citação do indiciado a quem se abrirá prazo de dez dias para a apresentação de defesa escrita.

Será concedido direito de vista dos autos apenas a quem tenha legítimo interesse na questão. Na prática do dia-a-dia, os presidentes dessas comissões de processo disciplinar, acatando o comando explícito da norma regimental federal, qual seja o art. 161, § 1º, da Lei nº 8.112/90<sup>30</sup> somente oportunizam o direito de vista dos autos na repartição respectiva, não tendo havido maiores prejuízos em razão de que, ordinariamente, é assegurado aos indiciados o direito de extrair do processo, por cópia reprográfica, as peças que lhes convierem.

Depois de ter vista do processo, no entanto, antes do oferecimento da defesa escrita, poderá o indiciado, pessoalmente ou por meio do seu defensor constituído, solicitar a realização de diligências, a qual é expressamente reconhecida pela Lei que regula este procedimento, em seu art. 161, § 3º, o qual estipula que “ o

---

<sup>30</sup> Art. 161. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas. § 1º O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição.

prazo de defesa poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências reputadas indispensáveis”.Essa prorrogação, se concedida, deverá constar do despacho que deferir a realização das diligências solicitadas.

O funcionário imputado, uma vez notificado, poderá acompanhar ativamente as diligências realizadas pela comissão, com intuito de fiscalizar os atos formalizados por esta, bem como inquirir e reinquirir testemunhas e denunciantes.

Tal direito acima esposado tem redação legal no art. 156 da Lei nº 8.112/90, o qual dispõe que “é assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial”.

Do art. referido extrai-se que o direito de defesa comporta duas acepções: a pessoal e a técnica. A pessoal, devidamente consagrada nas normas e nos princípios jurídicos, está consubstanciada nos esforços defensórios empreendidos pelo próprio acusado. Já a técnica configura um desempenho de natureza mais científico-jurídica, realizado, em regra, pelos bacharéis em Direito.

Para Petrônio Braz:

A defesa deve ser fundamentada na comprovação da inexistência de relação jurídica que proveja razão à pretensão da Administração. A defesa será de fato ou de direito. Será de direito quando o acusado demonstra a inexistência do elemento de direito que fundamenta as razões da acusação, e de fato quando busca comprovar a inexistência do elemento de fato apontado pela acusação. Pode, ainda, a defesa estribar-se na negação dos elementos de fato e de direito da acusação, buscando extinguir ou invalidar a relação jurídica definida na acusação<sup>31</sup>

Cumprе registrar ainda que na área disciplinar, o indiciado não é obrigado a apresentar defesa, fato que não significa dizer que possa ele dispor dessa garantia legal. Por isso, assente-se que não terá eficácia jurídica a manifestação de vontade do indiciado ao dispensar a elaboração de sua defesa escrita.

---

<sup>31</sup> BRAZ, Petrônio; Processo Administrativo Disciplinar; Campinas; Ed: Servanda; 2007; pág.125

Não pretendendo exercer esse direito, será considerado como revel, passando a ser assistido por defensor dativo, nomeado *ex officio*. Após concluída a defesa, não há que se falar em juntar ao processo elementos novos de comprovação, tanto ao indiciado quanto à comissão. Caso sejam anexadas ao processo qualquer documento que evidencie novos elementos, deverá ser reaberta nova oportunidade de defesa ao indiciado, sob pena de nulidade do processo por cerceamento de defesa.

Encerrada a fase defensiva formal, serão os autos conclusos ao presidente da comissão, submetendo-o ao exame de todos os integrantes do colegiado, com intuito único de elaborar o respectivo relatório conclusivo.

Observa Hely Lopes Meirelles,

O relatório é a síntese do apurado no processo, feita por quem o presidiu individualmente, ou pela comissão processante, sempre com apreciação das provas, dos fatos apurados, do direito debatido e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente. É peça informativa e opinativa sem efeito vinculante para a Administração ou para os interessados no processo<sup>32</sup>

Noutra esteira exara Guimarães Menegale:

O relatório, peça capital para a decisão, equivale à notícia circunstanciada e completa dos passos do processo, desde a instauração até a defesa; tem, no entanto, outra função, do maior relevo: a de parecer conclusivo, no qual se funda a autoridade julgadora, para se pronunciar, posto que não se lhe vincule obrigatoriamente<sup>33</sup>

A partir dessa afirmação, afirma-se que o relatório exprime a convicção da comissão julgadora quanto aos fatos imputados ao acusado, que tanto pode ser no sentido de inocentar ou de culpá-lo.

Dessa forma deve o relatório trazer todos os fatos importantes apurados no processo, desde a denúncia até as alegações finais da defesa, encaminhando à autoridade julgadora tal relatório para subsidiar o julgamento.

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed: RT, p. 14

<sup>33</sup> MENEGALLE, J. Guimarães, *O estatuto dos funcionários*, p. 658

O art. 165 da Lei nº 8.112/90, exara em síntese que a comissão irá elaborar relatório minucioso, resumindo as peças principais dos autos, mencionando as provas em que se baseou para formar a sua convicção. Da simples interpretação deste art., tem-se que não há determinação legal impondo ao colegiado processante uma rotina rigorosa a ser observada por ocasião da elaboração dessa peça conclusiva.

A norma exige, tão somente, que tal relatório espelhe uma conclusão que guarde consonância lógica com as provas produzidas nos autos. Caso contrário, ou seja, inexistindo essa correlatividade harmônica entra os fatos apurados e as conclusões do trio processante, restará fragilizada a função de convencimento de tais inferências.

Passamos agora a análise do julgamento do Processo Administrativo Disciplinar, o qual é a última das fases de tal procedimento.

### ***2.1.3 Julgamento***

Conforme narrado no tópico anterior, concluída a instrução, a comissão relatará todas as provas que foram apuradas, e manifestar-se-á quanto à possibilidade de absolvição ou punição do acusado, devendo indicar os dispositivos maculados. A partir desse momento é que inicia a fase do julgamento. Helly Lopes Meirelles<sup>34</sup> narra o seguinte quanto à fase ora analisada.

No julgamento a autoridade competente deverá sempre fundamentar sua decisão, com motivação própria ou adoção dos fundamentos do relatório, tanto para a condenação quanto para a absolvição. Permitido é discordar do parecer da comissão para impor pena não pedida, minorar, agravar ou excluir a responsabilidade do acusado. O que não se admite é julgamento sem fundamentação, ainda que sucinta.

Ou seja, é essencial que a decisão seja devidamente motivada com base nos fatos apurados pela comissão, analisando relatório, a defesa e as provas colhidas, a fim de evitar a discricionariedade nas decisões. Se houvesse, o

---

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed Malheiros; pág: 675-676

procedimento disciplinar não surtiria efeitos. Dessa forma leciona Edson Jacinto da Silva:<sup>35</sup>:

(...) se o julgamento de processo administrativo fosse discricionário, não haveria necessidade de procedimento, justificando-se a decisão como ato isolado de conveniência e oportunidade administrativa, alheia à prova e refratário a qualquer defesa do interessado.

Dito isso, passamos a análise do procedimento previsto na Lei dos Servidores Públicos. Certo é que de acordo com o art. 167 da Lei nº 8.112/90<sup>36</sup>, o prazo para o julgamento do processo disciplinar é de vinte dias, contados a partir da data em que os autos são conclusos à autoridade instauradora. Assevere-se que tal prazo não é peremptório, tendo em vista que a própria Lei, que regulamenta o procedimento, prevê no art. 169, § 1º que “o julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo”.

Após o julgamento é formalizado o ato punitivo disciplinar, o qual pode ser estruturado por meio de portaria ou decreto, dependendo de qual sanção disciplinar será aplicada ao servidor.

De acordo com José Armando da Costa<sup>37</sup>, as sanções mais rigorosas serão formalizadas por meio de decreto, enquanto que as mais brandas serão reguladas por portaria. Assim assevera:

As sanções de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, sendo aplicadas pelo Presidente da República, e mais as autoridade referidas no art. 141, I, da Lei nº 8.112/90, pelo Governadores dos Estados da Federação e pelos Prefeitos Municipais, no âmbito de suas respectivas administrações, tomam a forma de decreto. Já as penas de repreensão, suspensão e multa, sendo impostar por Ministros de Estado, chefes de repartições e outras autoridades são formalizadas por meio de portaria.

---

<sup>35</sup> SILVA da, Edson Jacinto; Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar; Ed. Habermanm, pág: 130

<sup>36</sup> Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

<sup>37</sup> DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág



Concomitantemente com a formalização do ato disciplinar há a comunicação da decisão ao setor de pessoal, para as devidas providências. Diante de todo o procedimento para aplicação da pena disciplinar recém exposto, há a necessidade de trazer, ao referido estudo, a natureza jurídica da punição disciplinar, alvo do próximo tópico elucidado.

## **2.2 Natureza Jurídica da punição disciplinar**

O poder disciplinar constitui uma prerrogativa da administração pública, consubstanciado, principalmente em supremacia de ordem, advinda de uma relação estatutária, no caso de funcionário público, ou contratual, para empregado público.

Quanto ao conceito de poder disciplinar, assim leciona Hely Lopes Meirelles<sup>38</sup>:

O poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitivamente ou transitoriamente.

E dessa forma entende Renato Luiz Mello Varoto<sup>39</sup>:

O direito administrativo disciplinar surge como mecanismo orientador e definidor da ação do estado no exercício do seu poder punitivo em matéria disciplinar.

Portanto, tendo discriminado o conceito do poder disciplinar da Administração Pública, é de extrema importância para o raciocínio jurídico do presente estudo, analisar a natureza jurídica de tal poder.

---

<sup>38</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed Malheiros; pág: 124

<sup>39</sup> VAROTO, Renato Luiz Mello; *Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar*; Ed: Revista dos Tribunais; pág: 34

Não há outro pensamento, quanto à classificação da punição disciplinar, senão o conceito de pena. Damásio Evangelista de Jesus<sup>40</sup> conceitua pena da seguinte forma:

Pena é a aplicação aflitiva imposta pelo Estado, mediante ação penal, ao autor de uma infração (penal), como retribuição de seu ato ilícito, consistente na diminuição de um bem jurídico, e cujo fim é evitar novos delitos. Apresenta a característica de retribuição, de ameaça de um mal contra o autor de uma infração penal.

Comparando o conceito apresentado de poder disciplinar, com o de pena, chega-se a conclusão de que a sanção disciplinar é a faculdade, quanto à aplicação da pena pelo Estado (Administração Pública), mediante processo administrativo disciplinar, ao servidor público que tenha praticado alguma infração, não necessariamente administrativa - tal ato irregular administrativo, pode resultar uma ação penal -, no intuito de prevenir e evitar que novos delitos dessa natureza que possam abalar o funcionamento da máquina pública.

No entanto, não há que se confundir o poder disciplinar aplicada pela Administração Pública, com o poder punitivo do Estado, realizado por meio da Justiça Criminal.

Conforme narrado, a sanção disciplinar é a faculdade quanto a aplicação da pena da Administração, e por isso, abrange tão somente as infrações relacionadas com o desempenho do serviço público; a punição jurídico-criminal tem o condão da busca pela socialização, visando a repressão de crimes definidas em normas penais fechadas, por intermédio do Poder Judiciário.

Carlos Schmit de Barros Júnior<sup>41</sup> afirma o seguinte quanto ao tema abordado:

Objetiva o direito penal a tutela da ordem jurídica geral, ao passo que o direito disciplinar é direito repressivo especial de instituições mais restritas, e, na órbita administrativa, tende ao conseguimento da ordem no

---

<sup>40</sup> DE JESUS, Damásio Evangelista; Direito Penal, Vol:1; Ed. Saraiva; pág. 520

<sup>41</sup> JÚNIOR, Carlos Schmit de Barros, Do Poder Disciplinar na Administração Pública. São Paulo: Rd. RT. Pág. 10

âmbito da Administração. Mas não há – dizem os que propugnam a identidade desses meios de repressão – senão uma diferença de domínios de aplicação, não diferença essencial, e, quando muito, diferença de grau, quantitativa relativamente à entidade da transgressão e à medida da pena

Tomando os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, diante do que foi exposto acima, nada impede a possibilidade da aplicação conjunta das duas sanções sem que ocorra o fenômeno do *bis in idem*.

Dessa mesma forma, observa o autor:

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. Dessa substancial diversidade resulta a possibilidade da aplicação conjunta das duas penalidades sem que ocorra *bis in idem*. Por outras palavras, a mesma infração pode dar ensejo a punição administrativa (disciplinar) e a punição penal (criminal), porque aquela é sempre um *minus* em relação a esta. Daí resulta que toda condenação criminal por delito funcional acarreta a punição disciplinar, mas nem toda falta administrativa exige sanção penal.

Ou seja, a sanção administrativa é o “puxão de orelha” que a Administração Pública aplica àquele servidor que não cumpriu o dever da moralidade administrativa, tendo em vista a prática de alguma infração. Já a sanção penal é a atuação do Estado visando punir um cidadão que tenha praticado algum crime, com a finalidade de educar e socializar tal cidadão, ou até mesmo retirá-lo do meio social. Aí reside a divergência quanto à natureza das penas e a possibilidade de aplicação conjunta.

Assim sendo, mostrado a diferença quanto ao caráter punitivo (administrativo e disciplinar), e destacando a possibilidade de aplicação conjunta, sem a configuração do *bis in idem*, mister registrar as semelhanças de ambas as sanções, evidenciando a natureza jurídica de pena. José Armando da Costa afirma que não se vislumbra nenhuma dessemelhança material entre delitos penal e disciplinar, observando o seguinte:

Tanto o Direito Penal quanto o Disciplinar – dando às suas correspondentes reprimendas acentuado feitiço intimidativo – pedagógico – buscam, respectivamente, a realização da defesa social e a promoção da regularidade do serviço público. Por tal prisma publicístico, vê-se sobressair aguçado traço de semelhança entre esses dos gêneros de sanção punitiva.

Sem contar com o fato de que os processos disciplinares, caso haja lacuna na lei, aplicam subsidiariamente, via de regra, normas processuais supridas pelo Código de Processo Penal. Tal afirmativa é sustentada pelo art. 261 da Lei Orgânica do Ministério Público Federal (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993), cujo teor da norma reza o seguinte: “*aplicam-se subsidiariamente, ao processo disciplinar, as normas do Código de Processo Penal*”.

Sendo assim, tomando por base a construção do raciocínio exposto, o mais correto seria que a prescrição disciplinar, a fim de evitar conflitos intertemporais de leis prescricionais disciplinares, deveria ser regida pelos mesmos princípios do regime da prescrição penal, atendendo aos princípios constitucionais da isonomia<sup>42</sup> e da proporcionalidade.

O estudo referente à natureza jurídica da sanção disciplinar é necessário, tendo em vista que a tese montada, que será apresentada no próximo capítulo, passa pela análise de tal instituto. Sem adentrar muito no tema, pois será tratado abaixo, o termo inicial para contagem do prazo de prescrição no processo administrativo disciplinar deveria fluir a partir do acontecimento do fato, tendo em vista a natureza jurídica da sanção penal, e principalmente pela redação do art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90, o qual afirma que *os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime*<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

<sup>43</sup> Art. 142, §1º da Lei nº 8.112/1990

### **3. TERMO A QUO PARA CONTAGEM DO PRAZO DE PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – ART. 142, § 2º DA LEI 8.112/90**

O processo administrativo disciplinar é mecanismo utilizado na averiguação de responsabilidades e punição do servidor público diante de possíveis ilícitos. Voltando à Carta Magna, esta derogou à lei infraconstitucional a regulação da prescrição quanto aos ilícitos praticados por servidor público ou não, que tenham causado prejuízos ao Erário<sup>44</sup>. No caso específico do processo administrativo disciplinar aplicável ao servidor público, incide a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que “dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”. É justamente essa lei que contém os principais direitos e obrigações do servidor público e detalha o processo disciplinar, que é “[...] o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido” (art. 148).

Da mesma maneira que as demais, essa categoria de processo administrativo deve assegurar ao acusado o direito fundamental de ver prescrito os ilícitos que tenha cometido, quando a Administração tenha ficado inerte por determinado lapso de tempo, conforme os prazos estabelecidos no art. 142, da Lei nº 8.112, de 1990.

Portanto, o processo administrativo disciplinar está em sintonia com a garantia do direito fundamental de prescrição, especificando os prazos em que o não exercício do direito punitivo cominará na impossibilidade de se deflagrar o processo contra o servidor, de absolvê-lo das acusações. Não obstante, há inúmeras ações práticas perpetradas pela Administração Pública em que se discute a mácula ao direito fundamental de prescrição dos ilícitos, movendo processos contra servidores – e até ex-integrantes – com a aplicação do § 1º do art. 142, de maneira que pode ocorrer deturpação da ordem prevista.

---

<sup>44</sup> Art. 37 § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Em outras palavras, há casos em que o administrador tem aberto processos administrativos disciplinares, mesmo após os prazos do art. 142<sup>45</sup>, que são iniciados a partir do conhecimento do fato, entendendo que a prescrição somente começa a correr quando o fato se tornou conhecido pela autoridade competente, por hermenêutica do seu § 1º (“O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”). Isso quer dizer que um ato tido por ilícito pode ser objeto de um processo administrativo disciplinar dentro do prazo máximo de 5 anos, contados a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente.

Essas situações são freqüentes dentro do serviço público e chegaram ao Judiciário, que ainda não teve um posicionamento uníssono sobre o tema. Como exemplo, o Recurso Especial nº 884.819/RJ, de relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, da 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça<sup>46</sup>, asseverou que o prazo prescricional somente tem fluxo a partir do conhecimento da autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar.

Na mão contrária, o mesmo Superior Tribunal de Justiça, por intermédio do Mandado de Segurança nº 11.974/DF<sup>47</sup>, suplantou o entendimento de que a prescrição deve ser contada a partir do conhecimento do fato pela Administração como um todo – e não só pela autoridade competente – já que o art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990, não especifica qual a autoridade é que deveria ter conhecido o fato, impossibilitando ao intérprete restringir onde a lei não o faz. Do mesmo modo, o art. 143 da mesma lei afirma que qualquer autoridade administrativa que souber de alguma irregularidade no serviço imediatamente deverá apurá-la, ou informar à autoridade que

---

<sup>45</sup> Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

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

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

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

<sup>46</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso especial nº 884.819. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Brasília, DF, 05 de junho de 2008. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

<sup>47</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 11.974. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 28 de março de 2007. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

possui competência para tanto. Assim, de uma forma ou de outra, a autoridade competente deverá saber do ilícito, não se podendo inovar na lei para prejudicar o acusado.

No entanto, apresenta-se uma terceira tese diante desses dois entendimentos discutidos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Certo é que a própria Lei Regulamentadora dos direitos e deveres dos Servidores Públicos Civis da União exara que caso haja um desdobramento criminal do ato infracional praticado pelo servidor público, aplicar-se-ão os prazos prescricionais discriminados no Código Penal. Ou seja, a prescrição da sanção punitiva da Administração Pública flui a partir do acontecimento do fato, e não mais do conhecimento. E será esse o entendimento abordado, demonstrando a necessidade de se estender os seus efeitos nos casos de o ilícito apresentar natureza tão somente de infração administrativa.

### ***3.1 Aplicação das normas de prescrição penal no Processo Administrativo Disciplinar***

A partir desse momento será mostrado que as normas de prescrição penal deveriam ser aplicadas em todos os casos pertinentes a infração administrativa, e não somente naqueles que derivam um juízo de mérito criminal, conforme estipula o art. 142, §2º da Lei nº 8.112/90<sup>48</sup>.

#### ***3.1.1 Prescrição como garantia da segurança jurídica e o princípio da razoabilidade nas relações jurídicas.***

O instituto da prescrição da punição disciplinar, regulado pelo art. 142, incisos e parágrafos da Lei nº 8.112/90, parece de uma simples leitura, uma situação hipotética sem nenhuma problematização, tendo em vista que os prazos previstos em tal artigo carregam um conceito de normas precisas, não requerendo maiores contradições quanto a sua interpretação.

---

<sup>48</sup> Art.142. A ação disciplinar prescreverá: § 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

Desviando-se da interpretação lógica do instituto da prescrição disciplinar, diariamente são apresentados para um juízo apurado dos nossos Órgãos Judiciais, problemas processuais quanto ao termo inicial para contagem da prescrição nesse procedimento disciplinar. O termo *a quo* do prazo prescricional disciplinar deflagra-se à vista de indícios que tornem conhecíveis os fatos ditos como infracionais. São fatos conhecíveis e não de fatos conhecidos, “*pois que estes somente podem adquirir essa qualificação após o devido procedimento legal. São coroamento e não princípio*”<sup>49</sup>.

Mauro Roberto Gomes de Matos<sup>50</sup> explana brilhantemente a problemática deste estudo, exarando o seguinte:

Embora o art. 142, da Lei nº 8.112/90, fixe para o processo disciplinar um limite temporal de 5 (cinco) anos quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, os seus §§ 1º, 2º e 3º, são conflitantes entre si, trazendo em sua redação uma verdadeira insensatez, pois, como visto anteriormente, a regra é a da prescritibilidade, como forma da ordem jurídica contemplar a justiça e a equidade, através dos princípios da estabilidade e da segurança. Não se pode admitir que o parágrafo primeiro do aludido art. 142, da Lei nº 8.112/90, estabeleça o início do prazo de prescrição a partir da data em que o fato jurídico investigado se tornou conhecido, pois é cediço que os efeitos de um ato público ocorrem quando o mesmo é praticado. A incoerência é tamanha, que o parágrafo 2º do mesmo art. 142, da citada lei impõe o prazo de prescrição previsto na lei penal para as infrações disciplinares capituladas também como crime, como já exposto nesse estudo. Ou seja, este parágrafo, por seguir similitude com a legislação penal quanto à prescrição estipulada, determina o início de sua fluência a partir do dia em que o crime se consumou, conforme disposto no art. 111, § 1º, do Código Penal, e não da ciência do mesmo, eis que esta é a regra da lei penal, havendo exceções.

Tomando por base a alegação acima transcrita, temos que o art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/90 estabelece o termo inicial do prazo de prescrição a partir da data em que o fato se tornou conhecido.

---

<sup>49</sup> DA COSTA, José Armando; Prescrição Disciplinar; Brasília; Ed. Fórum; 2006; pág 14

<sup>50</sup> de MATOS, Mauro Roberto Gomes. Prescrição do Processo Disciplinar começa a fluir da data do fato investigado – Disponível em <http://www.gomesdematos.com.br> Acesso em: 21 de abril de 2011.



Salvo melhor juízo, o legislador ao proceder a confecção de tal norma não poderia ter cometido tamanho equívoco. Conforme dito no capítulo que abordou a prescrição como direito fundamental, a segurança jurídica pugna por mecanismos práticos que assegurem a pacificação social, de onde emana a prescrição, como instrumento prático eficaz de cristalização dos fatos e situações diante do decurso do tempo. Porém, a própria redação do parágrafo primeiro fere a objetivação do fenômeno da prescrição.

Assim entende, também, Mauro Roberto Gomes de Matos<sup>51</sup> que exara o seguinte:

Não se pode concordar com a redação do parágrafo primeiro supra transcrito, pois ela fere o próprio plasmado da prescrição que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social. Isto porque a instabilidade do *dies a quo* do prazo prescricional não é admitido pelo direito, tendo em vista que a regra geral é a da prescrição e não a da sua interrupção ou suspensão definitivamente.

Enfim, sobre o manto da segurança jurídica se constituíram situações já concretizadas pelo lapso temporal, fazendo de uma eventual mudança um descompasso com a estabilidade social, a confiança, a boa-fé e a continuidade da vida social.

A discussão gira em torno da segurança jurídica, tendo em vista que em regra, prevalece a prescrição nos ordenamentos jurídicos, que decorrem de um Estado Democrático de Direito. Isso porque, devemos tratar a prescrição como direito fundamental, e inseri-lo dentro de um devido processo legal, o que configura o caráter substantivo do procedimento legal. Contemplarmos a imprescritibilidade é negar um direito fundamental a um cidadão, e isto seria no mínimo inconstitucional.

Sem contar o fato de que o *ius puniendi* do Estado não teria limitação temporal, estando livre para aplicar a penalidade a qualquer momento, dando azo a

---

<sup>51</sup> de MATOS, Mauro Roberto Gomes. Prescrição do Processo Disciplinar começa a fluir da data do fato investigado – Disponível em <http://www.gomesdematos.com.br> Acesso em: 21 de abril de 2011.

morosidade e não a eficiência, princípios que andam paralelamente com os serviços da Administração Pública.

Dito isso, certo é que o corpo do texto do art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/90 não merece guarida, uma vez que dá ensejo a imprescritibilidade da sanção disciplinar. José Cretella Júnior<sup>52</sup> aborda o mesmo tema da seguinte forma:

é insustentável a tese da imprescritibilidade da sanção administrativa, defendida por ilustres cultores do Direito Administrativo, porque o fundamento da prescrição tem de ser buscado na categoria jurídica, sendo o mesmo para o Direito Penal e para o Direito Disciplinar, havendo diferenças, é claro, apenas naquilo que o Direito Positivo de cada país preceituou para uma e outra figura.

O citado autor ainda demonstra os efeitos da prevalência da tese da imprescritibilidade, tecendo o seguinte comentário<sup>53</sup>:

A prevalecer a tese da imprescritibilidade (ou, mesmo, a da prescrição a partir da ciência do fato pela autoridade administrativa) poderia delinear-se situação como a seguinte: já que a ciência do fato dar-se a qualquer tempo, ocorrerá, eventualmente, hipótese de punição tardia aplicada a funcionário desligado há muito do serviço público, em virtude de aposentadoria, dispensa, exoneração ou disponibilidade. Nesse exemplo, o absurdo ou incongruência consistiria na aplicação de sanção de natureza leve – advertência, repreensão ou suspensão de apenas alguns dias - em decorrência do cometimento de falta administrativa leve correspondente, punição extemporânea, sem razão de ser, porque inócuo o efeito intimidativo da pena sobre alguém agora desvinculado do serviço.

E por fim, analisa as formas de fixação do *dies a quo* da prescrição<sup>54</sup>:

No estudo da prescrição da falta disciplinar o aspecto mais relevante é a fixação do *dies a quo*, do momento "a partir do qual" principia a fluir o prazo para a extinção da iniciativa de punir. O prazo, na esfera administrativa, pode escoar-se em decorrência: a) da inércia da Administração que, conhecendo o fato, deixa, por qualquer motivo, de abrir o devido processo administrativo para apurá-lo; b) da ignorância ou insciência do fato; c) do processo administrativo aberto, mas

<sup>52</sup> CRETELLA Jr., José, "Prescrição Administrativa". in *Revista dos Tribunais* 544/12, Ed. RT.

<sup>53</sup> CRETELLA Jr., José, "Prescrição Administrativa". in *Revista dos Tribunais* 544/12, Ed. RT.

<sup>54</sup> CRETELLA Jr., José, "Prescrição Administrativa". in *Revista dos Tribunais* 544/12, Ed. RT.

indefinidamente prolongado, até a prescrição, pelo decurso do tempo, fixado no Estatuto."(fls. 21) "A terceira hipótese é equiparada também ao que ocorre na esfera do Direito Penal quando, cometida a infração, a prescrição atinge o poder punitivo do Estado, antes da condenação, no decorrer do processo, cumprindo à Administração distinguir se trata de ilícito administrativo puro ou ilícito administrativo crime." (fls. 21) "Em suma, dada a extrema gravidade da pena de demissão, não há a menor dúvida de que se deve dar às disposições estatutárias pertinentes interpretação 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". Do contrário, chegaríamos ao absurdo, repetimos, de ser beneficiado com a regra da prescrição penal o agente público que cometeu crime contra a Administração ao qual o Estatuto comina a pena de demissão e de ser prejudicado com a regra da prescrição estatutária o funcionário que cometeu puro ilícito administrativo, ao qual, também, a pena cominada é a demissão." (fls. 24)

Ao proferir o voto no Mandado de Segurança nº 6.877<sup>55</sup>, o Ministro Relator Fernando Gonçalves utilizou dos saberes de José Cretella Júnior para afirmar o seguinte:

De outro lado, a falta administrativa, também prevista na lei penal como crime, prescreverá juntamente com este, levando-se em conta as normas referentes à prescrição, da Parte Geral do Código Penal, devendo ser considerada antes e depois do trânsito em julgado da sentença, regulando-se, nesse último caso, pela sanção imposta em concreto. Depreende-se dos excertos transcritos que, em se tratando de infração punível com a pena de demissão, o termo *a quo* da contagem do prazo prescricional é o da consumação do evento e não a *die scientiae*.

Ademais, é de extrema importância registrar o posicionamento sedimentado do Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, cujo teor da discussão versa sobre a interpretação dada aos parágrafos do art. 142 da Lei nº 8.112, mais especificadamente a interrupção da prescrição, não dando

---

<sup>55</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça; Mandado de Segurança nº 6.877. Relator Fernando Gonçalves; Brasília, DF, 21 de maio de 2001; STF, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

espaço a tese de imprescritibilidade da sanção disciplinar possivelmente aplicada ao servidor público infrator.<sup>56</sup>

De efeito, em se tratando de infrações puníveis com a cassação de aposentadoria, como sucede no caso a prescrição de ação disciplinar ocorre em 5 (cinco) anos (art. 142, I, da Lei 8.112/90), a partir da data em que o fato se tornou conhecido (§ 1º do citado artigo). Ademais, rezam os §§ 3º e 4º desse mesmo dispositivo legal que ‘a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente’ e que ‘interrompido o curso da prescrição o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção’. Em face § 3º é desse artigo 142, não há como sustentar-se que, em se tratando de processo disciplinar, aberta a sindicância ou instaurado o processo disciplinar aja a interrupção do prazo de prescrição que começa a correr denovo e por inteiro a partir do próprio fato interruptivo, à semelhança do como sucede no direito penal. A interpretação mais consetânea com o sistema dessa lei – que no art. 169, § 2º, admite que a autoridade julgadora, que pode julgar fora do prazo legal, seja responsabilizada quando der causa à prescrição de infrações disciplinares capituladas também como crime, o que implica dizer que o prazo de prescrição pode correr antes da decisão final do processo – é a de que, em se tratando de inquérito, instaurado este a prescrição é interrompida, voltando este prazo a correr novamente por inteiro a partir do momento em que a decisão definitiva não se der no prazo máximo de conclusão de inquérito que é de 140 dias (art. 152, ‘caput’ combinado com o artigo 169, § 2º, ambos da Lei 8.112/90).

Para corroborar de vez a tese esposada, colaciona-se precedente do Superior Tribunal de Justiça<sup>57</sup> ratificando o *decisum* do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. MAGISTRADO ESTADUAL. PENA DE CENSURA. PRAZO PRESCRICIONAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LOMAN. APLICAÇÃO, EM CARÁTER SUBSIDIÁRIO, DA LEI N.º 8.112/90 (ART. 142, INCISO II). RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ANULAÇÃO DA PENALIDADE APLICADA. 1. Este Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, tendo em vista a ausência de previsão na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) sobre o prazo prescricional para apuração de infrações disciplinares cometidas por magistrados, deve ser aplicado, em

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal; Mandado de Segurança nº 22.728. Relator Ministro Moreira Alves Brasília, DF, 22 de abril de 1998; STF, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

<sup>57</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 19.609/SP. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2009. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

caráter subsidiário, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei n.º 8.112/90) e, ainda, que a pena de censura, prevista naquele diploma legal, está sujeita à prescrição bienal de que trata o art. 142, inciso II, da Lei n.º 8.112/90. 2. A contagem do prazo prescricional, interrompida com a instauração do processo administrativo disciplinar, volta a correr por inteiro após o transcurso de 140 (cento e quarenta) dias, prazo máximo para o encerramento do processo disciplinar, nos termos dos precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido, citam-se os Mandados de Segurança 22.679 e 23.013 da Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, os quais relatam a mesma tese do voto acima mencionado. Sendo assim, deve-se respeitar o princípio da segurança jurídica e da razoabilidade, com condão de evitar a imprescritibilidade da punição disciplinar, possibilitando a boa-fé processual na busca pela pacificação social.

Nessa mesma esteira, repousa os dizeres de Mauro Roberto Gomes de Matos<sup>58</sup>:

O direito não pode servir como eternização de uma futura punição disciplinar, capaz de ser manejada quando a Administração Pública se dignar a afirmar que tomou conhecimento de um fato após o transcurso do tempo. O *ius puniendi* não é absoluto e perpétuo, ele se sujeita à regra da segurança jurídica e do princípio da razoabilidade, dentre outros, exatamente para possibilitar a paz coletiva, afastando a idéia de um processo perpétuo

Dessa forma, em respeito ao direito fundamental da prescrição, a qual visa a segurança jurídica nas relações tanto verticais, quanto horizontais, o mais correto seria a definição de um parâmetro, em consonância com o afirmado por José Cretella Júnior (página 34), a fim de consagrar as normas de regência da prescrição penal, estabelecendo o acontecimento do fato como o termo *a quo* da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública.

Com isso estaríamos consagrando a segurança jurídica, haja vista que a prescrição é o principal pilar que solidifica tal pretensão do Poder Judiciário, bem como o devido processo legal substantivo, que também escolta o princípio da segurança

---

<sup>58</sup> de MATOS, Mauro Roberto Gomes. Prescrição do Processo Disciplinar começa a fluir da data do fato investigado – Disponível em <http://www.gomesdematos.com.br> Acesso em: 21 de abril de 2011.

jurídica, eis que a inserção dos direitos fundamentais no procedimento, regula a atuação da Jurisdição dos Magistrados, ou caminha paralelamente com a justiça, exigindo da lei e do seu intérprete medidas que concretizem os ideais inspiradores dos direitos fundamentais.

São por esses motivos, que a prescrição tratada pelas Leis penais devem ser aplicadas no âmbito administrativo disciplinar. A Justiça busca decidir as lides com o máximo de segurança jurídica, e ao adotar tais medidas, a Administração Pública e o servidor infrator estarão assegurados de que o procedimento disciplinar atenderá ambas as partes, uma vez que a autoridade não poderá agir com desídia, atribuindo sanção disciplinar a qualquer momento, e o agente público terá a seu dispor todos os direitos fundamentais que a Constituição Federal lhe confere.

### **3.1.2** *Aplicação da prescrição penal nas faltas que constituem contravenção.*

Outro fator de extrema relevância do objeto de estudo, é se existe a possibilidade de aplicação da prescrição prevista no Direito Penal, às faltas que constituem contravenção penal.

Assim, primeiramente faz-se necessário apresentar o conceito de contravenção penal, bem como evidenciar a diferença deste para crime. O art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal cessa a discussão desses dois requisitos necessários ao estudo, afirmando o seguinte: *Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.*

Ou seja, a diferença reside apenas na sanção punitiva aplicada pelo motivo de a contravenção tratar de tipos penais mais brandos, de um potencial lesivo

mitigado. Júlio Fabbrini Mirabete<sup>59</sup> exara o seguinte comentário quanto a diferenciação dessas infrações penais (crime e contravenção):

(...) no relativo às contravenções inexistente diferença intrínseca, substancial, qualitativa, que as separa dos crimes ou delitos, sendo essa infração a conhecida como crime-anão.

Dito isso, cumpre destacar que em alguns casos a própria lei tratou de explicitar que faltas administrativas, também caracterizadas na esfera penal como contravenção, está no foco da prescrição regulada pela lei penal. Exemplo disso é o Regime Jurídico dos Servidores do Estado do Rio Grande do Sul, o qual estipula o seguinte: "*Quando as faltas constituírem, também crime ou contravenção, a prescrição será regulada pela lei penal*"<sup>60</sup>.

Porém, a grande discussão frente ao tema abordado diz respeito ao fato de que caso a lei não aborde a possibilidade de aplicação da prescrição penal nos casos de ilícitos administrativos/contravenção, poderia o aplicador do direito estender tal hipótese no âmbito administrativo?

Renato Luiz Mello Varoto<sup>61</sup> diante de tal situação hipotética afirma o seguinte:

Bastante escassas são as manifestações no tocante à falta-contravenção. O entendimento, todavia, que parece ser consenso, é o de que a contravenção deve ser havida como implícita na expressão 'crime' utilizada pelos diversos estatutos. Assim sendo, toda vez que o estatuto referir-se, à semelhança da Lei 8.112/90, à falta-crime, dever-se-à entender também o dispositivo aplicável à falta-contravenção.

Daí decorre a necessidade de expor a diferença de crime para contravenção. Ou seja, sempre que uma norma referir-se somente a falta administrativa

---

<sup>59</sup> MIRABETE, Júlio Fabbrini; Manual de Direito Penal – Parte Geral; Ed: Atlas; São Paulo, 1994; pág: 122

<sup>60</sup> LC 10.098, 03.02.1994, art. 197, §2º

<sup>61</sup> VAROTO, Renato Luiz Mello; Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar; Ed: Revista dos Tribunais; pág: 173

que venha a ser apurado como crime, temos a extensão dos efeitos a uma infração que preencha os requisitos de contravenção penal.

Neste mesmo ponto, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou. O Ministro-Relator Cid Flaquer Scartezzini ao proferir voto no Mandado de Segurança 6.935/SP<sup>62</sup> relatou que *a prescrição da pena de demissão regula-se pela disposições do Código Penal quando as faltas administrativas constituem crime ou contravenção. Interpretação da Lei 1.751/52, art. 224 e Lei 10.098/94, art. 197.*

Assim, abordado tal temática, e defendendo o entendimento de que aplica-se a prescrição penal aos casos de infração administrativa/contravenção, certo é que as infrações administrativas na maioria das vezes, caracterizam ou crimes ou contravenções penais.

Sendo assim, a fim de evitar anomalias jurídicas e assegurar a estabilidade das decisões, o mais correto seria aplicar a prescrição penal a todos os casos de infração disciplinar, haja vista que via de regra, o ilícito administrativo constitui também crime ou contravenção.

### **3.2 Análise jurisprudencial das decisões do Superior Tribunal de Justiça**

Após proceder a uma crítica aberta ao art. 142, §1º da Lei nº 8.112/90, estabelecendo que a prescrição penal deveria fluir a partir da consumação do fato, se faz necessário demonstrar a discussão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a qual versa sobre a interpretação dada ao texto '*conhecimento do fato*', conforme disposto no artigo mencionado. Sendo assim, cabe demonstrar as duas interpretações dadas a esse vocábulo.

#### **3.2.1 'Conhecimento do fato' pela autoridade competente para instauração do Processo Administrativo Disciplinar.**

---

<sup>62</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 6.935/SP. Relator Ministro Cid Flaquer Scartezzini, Brasília, DF, STJ, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.



Diariamente chegam ao Poder Judiciário centenas de casos envolvendo servidor público em exercício cometendo algum tipo de infração administrativa. Na maioria dos casos, verifica-se tanto o trâmite processual na esfera administrativa, quanto na esfera judicial. Nesta a principal discussão gira em torno da prescrição da punição disciplinar, eis que é do saber de todos a morosidade e a falta de eficiência dos serviços públicos.

Sendo assim, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Tribunal que uniformiza a jurisprudência das leis infraconstitucionais, por isso escolhido para análise do estudo) vem adotando o entendimento de que o prazo começa a fluir a partir do conhecimento do fato pela Administração como um todo. Entretanto, mesmo que tal entendimento tenha sido sedimentado tanto na Primeira Seção, quanto na Terceira Seção (houve uma mudança no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça quanto ao tipo de matéria que cada seção iria apreciar), cumpre destacar o posicionamento de alguns Magistrados no sentido de que o prazo prescricional para aplicação de sanção disciplinar começaria a fluir a partir do conhecimento da autoridade competente para instauração do Procedimento Disciplinar.

Neste sentido, temos o Resp nº 884.819 da Relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, cuja ementa do acórdão restou configurado o seguinte:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282/STF E 211/STJ. NÃO-ALEGAÇÃO DE INFRINGÊNCIA AO ART. 535 DO CPC. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. AFERIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. EXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO. (...) 4. O prazo prescricional para a aplicação de penalidade administrativa inicia-se quando a autoridade competente toma conhecimento das irregularidades a serem apuradas. *In casu*, a tese argüida pelo recorrente, segundo a qual em 1993 o Gerente Regional do INSS na cidade de Itaperuna/RJ teria tomado conhecimento dos fatos, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*, incidindo na espécie as Súmulas 282/STF e 211/STJ.

Outrossim, para se aferir tal fato seria necessária a incursão na seara fático-probatória, o que atrai o óbice da Súmula 7/STJ.(...)

Já no corpo do voto destacou o seguinte:

É que o art. 142, § 1º, da Lei 8.112/90, ao dispor que "O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido", não delimitou qual autoridade deverá ter obtido conhecimento do ilícito administrativo, razão pela qual não cabe ao intérprete restringir onde o legislador não o fez. Com base nesse entendimento, a Terceira Seção deste Superior Tribunal firmou a compreensão no sentido de que seria "razoável entender-se que o prazo prescricional de cinco anos, para a ação disciplinar tendente à apuração de infrações puníveis com demissão ou cassação de aposentadoria, comece a correr da data em que autoridade da Administração tem ciência inequívoca do fato imputado ao servidor, e não apenas a partir do conhecimento das irregularidades pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar" (MS 11.974/DF, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ 7/5/07). Por oportuno, confira-se o seguinte trecho do referido precedente: No caso *sub examine*, sustenta a Autoridade Impetrada que o prazo prescricional só começa a fluir a partir do conhecimento da falta disciplinar pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo. No entanto, entendo que não seria essa a melhor conclusão, por gerar uma verdadeira insegurança jurídica para o servidor público. Por oportuno, confira-se a seguinte ponderação doutrinária, *litteris*: "*Não se pode concordar com a redação do parágrafo primeiro, do art. 142 em questão, pois ela fere o próprio princípio da prescrição, que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social. Isto porque a instabilidade do dies a quo do prazo prescricional não é admitido pelo direito, tendo em vista que a regra geral é a da prescrição e não a da sua interrupção ou suspensão indefinitivamente.* Pelo contrário, o direito sancionatório traz no postulado da segurança jurídica o seu ponto basilar, sendo defeso a eternização de acusações ou de processos administrativos disciplinares. O jus puniendi do Estado decorre da prática do ato ilícito do servidor público, não sendo contudo ilimitado o exercício do poder punitivo, que encontra limites temporais como conseqüências da necessidade de não se aviltar o princípio da segurança jurídica, que tanto preconizam os países que estabeleceram em suas normas fundamentais o Estado Democrático de Direito." (MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Lei n.º 8.112/90 interpretada e comentada. -- 3.ª ed.-- Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006, p. 880/881) Com efeito, cumpre analisar a redação do parágrafo único do art. 142 da Lei n.º 8.112/90, o qual prescreve que "O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido". Como visto, a norma transcrita não delimita qual autoridade deverá ter obtido conhecimento do ilícito administrativo. Dessa forma, é equivocada a conclusão do Parecer-AGU n.º GQ-55, de 30/01/1995, já que não cabe ao intérprete restringir onde o legislador não o fez. Ademais, dispõe o art. 143 da Lei n.º 8.112/90 que "A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração

*imediate, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa*". Consoante o mencionado artigo, havendo elementos substanciais acerca da existência de irregularidade no serviço público, qualquer autoridade administrativa que dela tomar conhecimento deverá proceder à sua apuração ou comunicá-la à autoridade que tiver competência para promovê-la, sob pena de responder pelo delito de condescendência criminosa. Desse modo, é razoável entender-se que o prazo prescricional de cinco anos, para a ação disciplinar tendente à apuração de infrações puníveis com demissão ou cassação de aposentadoria, começa a correr da data em que qualquer autoridade da Administração tem ciência inequívoca do fato imputado ao servidor, e não apenas a partir do conhecimento das irregularidades pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar. (Grifos no original) Entretanto, no caso concreto, a Turma Julgadora afastou a alegação de prescrição ao fundamento de que "não basta o conhecimento de alguns agentes da Ré-Apelada do fato para que tal contagem tenha início", na medida em que "Somente inicia-se a prescrição quando a autoridade competente toma conhecimento das irregularidades a serem apuradas, o que ocorreu com o protocolo de documento contendo a denúncia das irregularidades, dirigido ao Ministro da Previdência e Assistência Social, em 27 de outubro de 1999, junto à Superintendência do INSS no Rio de Janeiro". (RECURSO ESPECIAL Nº 884.819 - RJ RELATOR: MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA)

Esse também é o entendimento do Ministro Benedito Gonçalves no EDcl no RMS 26.548<sup>63</sup>. Abaixo ementa do julgado.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EXISTÊNCIA DE OMISSÃO. POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EXCEPCIONAL EFEITO INFRINGENTE AO JULGADO. TABELIÃO. PENA DISCIPLINAR DE REPREENSÃO. CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA PARANAENSE QUE, À ÉPOCA DOS FATOS, NÃO DISCORRIA ACERCA DO TERMO A QUO DO PRAZO PRESCRICIONAL DA PRETENSÃO DE PUNIR. IMPOSSIBILIDADE DE SUPRIR A LACUNA COM A LEI N. 8.112/90. AGRAVAMENTO DA SITUAÇÃO. CULPA *IN ELIGENDO*. INCIDÊNCIA DA REGRA GERAL DA PRESCRIÇÃO. TERMO A QUO DEFLAGRADO COM A LESÃO. (...)4. A Lei n. 8.112/90 é exceção à regra ao princípio da *actio nata*, porquanto faz protrair o termo *a quo* da prescrição da pretensão punitiva da Administração à ciência do ato irregular pela autoridade competente. E, em sendo uma regra de exceção, deve ser interpretada restritivamente. (...)

<sup>63</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 26.548/DF. Relator Ministro Benedito Gonçalves, Brasília, DF,. STJ, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

O voto condutor tem a seguinte passagem quanto ao objeto tratado:

Refletindo sobre o tema posto em discussão, tenho que a pretensão do embargante merece guarida. Isso porque a Lei n. 8.112/90 é exceção à regra ao princípio da *actio nata*, porquanto faz protrair o termo *a quo* da prescrição da pretensão punitiva da Administração à ciência do ato irregular pela autoridade competente. E, em sendo uma regra de exceção, deve ser interpretada restritivamente.

E no julgamento do Mandado de Segurança nº 14.446<sup>64</sup>, o qual fixou o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, adotando a tese contraposta a esta que esta sendo apresentada, e que será objeto de análise no próximo tópico, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, divergiu do entendimento do Ministro Relator Napoleão Maia Nunes, e suplantou o mesmo entendimento acima exposto. Confira o trecho que tratou da matéria em questão.

Com a devida vênia, ousou divergir das conclusões acima exaradas pelo douto Ministro Relator. Muito embora reconheça que a redação do § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 não seja precisa, uma vez que o critério adotado no referido dispositivo parece um tanto quanto vago, tenho que o termo inicial para a fluência dos prazos prescricionais estipulados no art. 142 do citado diploma legal deve ser a data da ciência dos fatos pela autoridade competente para instauração do procedimento administrativo disciplinar. Com efeito, não me parece razoável concluir que a ciência de qualquer servidor da Administração, seja de qual nível hierárquico for, já tem o condão de deflagrar o início do prazo prescricional do art. 142 da Lei 8.112/90. Ora, se levarmos em conta a data de ciência da Administração, genericamente considerada, para fluência do referido prazo prescricional, estaríamos, em última análise, premiando o servidor que comete desvios de conduta, pois sabemos que, na prática, pelos mais diversos motivos, muitas irregularidades administrativas sequer chegam ao conhecimento da autoridade competente para apurá-las. De outro lado, também é sabido que a Administração Pública, em alguns setores, é dotada de estruturas organizacionais muito extensas e complexas, circunstância que dificulta, não raras vezes, a ultimação da ação disciplinar. Há casos, ainda, em que um servidor do mais baixo grau hierárquico de um determinado órgão toma ciência de uma determinada irregularidade perpetrada por um serviço público, só que, em face de eventual desconhecimento, ou até mesmo de receio por parte deste servidor hierarquicamente inferior de sofrer retaliações, a falta cometida por outro servidor não é comunicada à autoridade competente. Se levamos

---

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 14.446/DF. Relator Ministro Napoleão Maia Nunes, Brasília, DF., STJ, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

em consideração, ao interpretarmos o § 1º do art. 142, que a Administração tomou ciência do fato a ser apurado na data que aquele servidor ficou sabendo da suposta irregularidade, não resta dúvidas de que estaríamos, de certa forma, limitando o exercício do poder disciplinar do Estado, o que não me parece razoável. É necessário, outrossim, analisar a questão à luz do que dispõe o art. 143, *caput*, da Lei nº 8.112/90, *verbis* : "Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa." A leitura do citado dispositivo reforça a idéia de 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. Ora, o ato de apuração de irregularidade não pode ser praticado por qualquer agente público, ao contrário, só pode ser iniciado por uma determinada autoridade, assim considerada aquela que está legalmente investida de poder e que, no caso em tela, é a autoridade competente para instaurar o respectivo procedimento administrativo disciplinar. Nesse contexto, com a máxima vênia, divirjo do entendimento esposado pelos eminentes Ministros que já votaram, para concluir que o termo inicial para a fluência dos prazos prescricionais estipulados no art. 142 do citado diploma legal deve ser a data da ciência dos fatos pela autoridade competente para instauração do procedimento administrativo disciplinar.

Contrapondo a tese apresentada, a Ministra Laurita Vaz do Superior Tribunal de Justiça, por intermédio do Mandado de Segurança nº 11.974/DF<sup>65</sup>, editou o entendimento de que a prescrição deve ser contada a partir do conhecimento do fato pela Administração como um todo – e não só pela autoridade competente. Isso porque o art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990, não especifica qual a autoridade é que deveria ter conhecido o fato, impossibilitando ao intérprete restringir onde a lei não o faz. Do mesmo modo, o art. 143 da mesma lei afirma que qualquer autoridade administrativa que souber de alguma irregularidade no serviço imediatamente deverá apurá-la, ou informar à autoridade que possui competência para tanto, sob pena de responder pelo tipo penal caracterizado por condescendência criminosa (art. 320 do

---

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 11.974. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 28 de março de 2007. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/juriprudencia/SCON>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

Código Penal<sup>66</sup>. Dessa forma, as seguintes razões são suficientes para afirmar que a tese apresentada não merece prosperar.

A seguir será mostrado a tese que a pouco tempo vem vigorando no Superior Tribunal de Justiça. No entanto, não é demais dizer novamente, que o melhor entendimento seria o de que a prescrição da sanção disciplinar deveria fluir a partir da consumação do fato.

### **3.2.2 'Conhecimento do fato' pela Administração Pública**

Conforme aludido, este é o atual entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça. Não é o mais correto, mas entre os dois altamente discutidos naquele Tribunal, é o que está dotado de mais segurança jurídica e razoabilidade.

Dito isso, passamos a análise jurisprudencial das decisões, a qual começou a ganhar força dentro do Tribunal no Mandado de Segurança nº 11.974/DF da Relatoria da Ministra Laurita Vaz. Vejamos a ementa do acórdão desse julgado.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO. ART. 142, § 1.º, DA LEI N.º 8.112/90. DATA EM QUE O FATO SE TORNOU CONHECIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, E NÃO NECESSARIAMENTE PELA AUTORIDADE COMPETENTE PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. 1. O art. 142, § 1.º, da Lei n.º 8.112/90 – o qual prescreve que "*O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido*" –, não delimita qual autoridade deverá ter obtido conhecimento do ilícito administrativo. Dessa forma, não cabe ao intérprete restringir onde o legislador não o fez. 2. Ademais, consoante dispõe o art. 143 da Lei n.º 8.112/90, qualquer autoridade administrativa que tomar conhecimento de alguma irregularidade no serviço público deverá proceder à sua apuração ou comunicá-la à autoridade que tiver competência para promovê-la, sob pena de responder pelo delito de condescendência criminosa. 3. Desse modo, é razoável entender-se que o prazo prescricional de cinco anos, para a ação disciplinar tendente à apuração de infrações puníveis com

---

<sup>66</sup> 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:

demissão ou cassação de aposentadoria, comece a correr da data em que autoridade da Administração tem ciência inequívoca do fato imputado ao servidor, e não apenas a partir do conhecimento das irregularidades pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar (...)

A Ministra revela o seguinte quanto a tese apresentada:

Todavia, o critério adotado no aludido dispositivo apresenta um elevado grau de indeterminação – já que não esclarece, por exemplo, por parte de quem o fato deverá ter-se tornado conhecido; se é suficiente a ciência de um indício etc. –, exigindo, do aplicador do direito, uma análise detida acerca do verdadeiro alcance da norma. No caso *sub examine*, sustenta a Autoridade Impetrada que o prazo prescricional só começa a fluir a partir do conhecimento da falta disciplinar pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo. No entanto, entendo que não seria essa a melhor conclusão, por gerar uma verdadeira insegurança jurídica para o servidor público. Por oportuno, confira-se a seguinte ponderação doutrinária, *litteris*: "*Não se pode concordar com a redação do parágrafo primeiro, do art. 142 em questão, pois ela fere o próprio princípio da prescrição, que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social. Isto porque a instabilidade do dies a quo do prazo prescricional não é admitido pelo direito, tendo em vista que a regra geral é a da prescrição e não a da sua interrupção ou suspensão indefinitivamente. Pelo contrário, o direito sancionatório traz no postulado da segurança jurídica o seu ponto basilar, sendo defeso a eternização de acusações ou de processos administrativos disciplinares. O jus puniendi do Estado decorre da prática do ato ilícito do servidor público, não sendo contudo ilimitado o exercício do poder punitivo, que encontra limites temporais como conseqüências da necessidade de não se aviltar o princípio da segurança jurídica, que tanto preconizam os países que estabeleceram em suas normas fundamentais o Estado Democrático de Direito.*" (MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Lei n.º 8.112/90 interpretada e comentada. -- 3.ª ed.-- Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006, p. 880/881) Com efeito, cumpre analisar a redação do parágrafo único do art. 142 da Lei n.º 8.112/90, o qual prescreve que "*O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido*". Como visto, a norma transcrita não delimita qual autoridade deverá ter obtido conhecimento do ilícito administrativo. Dessa forma, é equivocada a conclusão do Parecer-AGU n.º GQ-55, de 30/01/1995, já que não cabe ao intérprete restringir onde o legislador não o fez. Ademais, dispõe o art. 143 da Lei n.º 8.112/90 que "*A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa*". Consoante o mencionado artigo, havendo elementos substanciais acerca da existência de irregularidade no serviço público, qualquer autoridade administrativa que dela tomar conhecimento deverá proceder à sua apuração ou comunicá-la à autoridade que tiver competência para promovê-la, sob pena de responder pelo delito de condescendência criminosa. Desse modo, é razoável entender-se que o prazo prescricional de cinco anos, para a ação disciplinar tendente à

apuração de infrações puníveis com demissão ou cassação de aposentadoria, começa a correr da data em que qualquer autoridade da Administração tem ciência inequívoca do fato imputado ao servidor, e não apenas a partir do conhecimento das irregularidades pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar.

Tendo em vista o entendimento não uníssono da 5ª e 6ª Turmas do Superior Tribunal de Justiça, a matéria foi foco de análise na 3ª Seção. No Mandado de Segurança nº 14.446/DF, da Relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, a Seção suplantou o entendimento acima exposto, corroborando aquilo que a Ministra Laurita Vaz já tinha elucidado anteriormente. No entanto, houve bastante discussão, uma vez que a Ministra Maria Thereza de Assis Moura e o Ministro Og Fernandes divergiram o posicionamento firmado pelo Ministro Relator, elucidando seu voto no sentido de que a prescrição começa a fluir a partir do conhecimento da autoridade competente. Vejamos a ementa do acórdão.

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. INEQUÍVOCO CONHECIMENTO DOS FATOS PELA ADMINISTRAÇÃO, MAS NÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE PARA APURAR A INFRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NO CPB, POR INEXISTÊNCIA DE AÇÃO PENAL E CONDENAÇÃO EM DESFAVOR DO IMPETRANTE. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL PREVISTO NA LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA (ART. 142 DA LEI 8.112/90). INSTAURAÇÃO DE PAD. INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. REINÍCIO APÓS 140 DIAS. TRANSCURSO DE MAIS DE 5 ANOS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ORDEM CONCEDIDA, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL. VOTOS COM FUNDAMENTAÇÃO DIVERGENTE, MAS ACORDES NA CONCLUSÃO. 1. O excepcional poder-dever de a Administração aplicar sanção punitiva a seus Funcionários não se desenvolve ou efetiva de modo absoluto, de sorte que encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, de hierarquia constitucional, uma vez que os subordinados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada da postetade disciplinar do Estado, além de que o acentuado lapso temporal transcorrido entre o cometimento da infração e a aplicação da respectiva sanção esvazia a razão de ser da responsabilização do Servidor supostamente transgressor. 2. O art. 142, I da Lei 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União) funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, instituindo o princípio da inevitável prescritibilidade das sanções disciplinares, prevendo o prazo de 5 anos para o Poder Público exercer o jus puniendi na seara administrativa, quanto à sanção de demissão. 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 a essa última exigência.(...)

Importante destacar os trechos do voto que motivaram a manutenção da tese adotada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Nos termos do art. 142, § 1o. da Lei 8.112/90, o prazo de prescrição da Ação Disciplinar começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido. Em face da notória indeterminação do critério legal adotado, a Terceira Seção desta Corte pacificou o entendimento de que o termo inicial do referido prazo é a data em que o fato se tornou conhecido pela Administração e não necessariamente por aquela autoridade específica competente para a instauração do Processo Administrativo Disciplinar. 19. Vale destacar a ementa do célebre julgamento do Mandado de Segurança 11.974/DF, da relatoria da eminente Ministra LAURITA VAZ: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO. ART. 142, § 1.º, DA LEI N.º 8.112/90. DATA EM QUE O FATO SE TORNOU CONHECIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, E NÃO NECESSARIAMENTE PELA AUTORIDADE COMPETENTE PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. 1. O art. 142, § 1.º, da Lei n.º 8.112/90 – o qual prescreve que o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido, não delimita qual autoridade deverá ter obtido conhecimento do ilícito administrativo. Dessa forma, não cabe ao intérprete restringir onde o legislador não o fez. 2. Ademais, consoante dispõe o art. 143 da Lei n.º 8.112/90, qualquer autoridade administrativa que tomar conhecimento de alguma irregularidade no serviço público deverá proceder à sua apuração ou comunicá-la à autoridade que tiver competência para promovê-la, sob pena de responder pelo delito de condescendência criminosa. 3. Desse modo, é razoável entender-se que o prazo prescricional de cinco anos, para a ação disciplinar tendente à apuração de infrações puníveis com demissão ou cassação de aposentadoria, comece a correr da data em que autoridade da Administração tem ciência inequívoca do fato imputado ao servidor, e não apenas a partir do conhecimento das irregularidades pela autoridade competente para a instauração do processo

administrativo disciplinar. 4. Na hipótese, admitida a ciência das irregularidades, pelo Superintendente Regional do INCRA, em maio de 1995 e sendo de 5 (cinco) anos o prazo para o exercício da pretensão punitiva do Estado, nos termos do art. 142, inciso I, da Lei n.º 8.112/90, resta configurada a prescrição, já que o processo administrativo disciplinar que culminou com a aplicação da pena de cassação de aposentadoria do ora Impetrante foi instaurado apenas em 28/03/2005. 5. Segurança concedida (MS 11.974/DF, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 07.05.2007). 20. Esse entendimento, hoje prevaletente neste Superior Tribunal, tem o suporte do douto magistério do Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS: O critério de conhecimento pela Administração Pública é muito vago, pois é cediço que ela é representada pelo agente público de uma maneira geral. Ou seja, não delimita pela norma legal qual é a autoridade administrativa que deverá ter obtido o conhecimento do ilícito disciplinar. Ao não estabelecer qual será a autoridade responsável pelo conhecimento da prática do ato ilícito, não cabe ao intérprete restringir situação legal onde o legislador não o fez, para estabelecer que o prazo prescricional de 05 (cinco) anos começaria a fluir a partir da ciência da autoridade que possui competência para instaurar o Processo Disciplinar, como decidido pelo STJ: comece a correr na data em que a autoridade da Administração tem ciência inequívoca do fato impugnado ao servidor, e não apenas a partir do conhecimento das irregularidades pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar. Mesmo sendo indeterminado o critério adotado pelo artigo 142, § 1o., da Lei 8.112/90, o aplicador do direito deve conferir efetividade à regra da prescritibilidade, pois a Administração Pública é representada por seus agentes, que, se tomarem conhecimento da prática de qualquer ato ilegal, são obrigados a solicitar ou determinar a imediata apuração do ilícito disciplinar (art. 143, da Lei 8.112/90). Dessa forma, a falta disciplinar é aferida desde o seu conhecimento por qualquer dos agentes públicos (Lei 8.112/90 Interpretada e Comentada, Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2008, pp. 1011). 21. Não custa advertir que, qualquer autoridade administrativa que tiver ciência de irregularidade no serviço público tem o dever de proceder a apuração do ilícito ou comunicar imediatamente a autoridade competente para promovê-la, sob pena de incidir no delito de condescendência criminosa (art. 143 da Lei 8.112/90). Considera-se autoridade, para os efeitos dessa orientação, quem deter poder decisório na estrutura administrativa, ou seja, o integrante da hierarquia superior da Administração Pública. 22. Destarte, a partir do conhecimento inequívoco dos fatos pela Administração, ainda que não o seja por intermédio da autoridade especificamente responsável pela abertura dos trabalhos apuratórios, começa a correr o prazo prescricional da pretensão punitiva do Poder Público, não havendo como conceber que, mesmo a despeito da ciência da Administração, o suposto desconhecimento das irregularidades pela autoridade competente impeça o início da fluência do prazo prescricional. 23. Improcede, da mesma forma, a alegação de que deve ser aplicado o prazo prescricional previsto na lei penal, pelo fato do ilícito disciplinar também configurar infração criminal. Segundo entendimento pacífico desta Corte, a mera presença de indícios de crime,

sem a devida apuração em Ação Criminal, afasta a aplicação da norma penal para o cômputo da prescrição.

Portanto, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança 14.446/DF pacificou o tema, adotando a construção jurisprudencial que a prescrição para aplicação da sanção disciplinar começa a fluir a partir do conhecimento do fato pela Administração Pública, e não pelo órgão competente para deflagrar o procedimento disciplinar.

## CONCLUSÃO

A prescrição é um dos pilares da segurança jurídica na busca pela pacificação judicial. É ela, uma das responsáveis na homogeneização tanto na confecção de leis, ou na confecção de decisões. É nela que os operadores do direito se pautam para aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade nas relações jurídicas.

No entanto, restou demonstrado que o art. 142 da Lei nº 8.112/90 não foi criada com transparência, pois em cada situação hipotética, determina uma forma diferente de atuação do Estado. Tanto é verdade que há 21 anos discutimos em que momento deve iniciar o prazo prescricional para aplicação da sanção disciplinar.

E tomando por base, a natureza jurídica da sanção disciplinar, a prescrição como direito fundamental e o devido processo legal substantivo, dando base para a segurança jurídica, bem como a razoabilidade da relação Servidor Público x Administração Pública, chegou-se a conclusão de que o marco inicial para o início da prescrição disciplinar é a consumação do delito, assim como no direito penal. Todo esse estudo é capaz, pois está consubstanciado em uma interpretação sistemática do art. 142, § 2º da Lei nº 8.112/90 a qual prevê que *“os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”*. Tal interpretação corrobora com todos os argumentos que fundamentaram tal tese, sem contar com o fato de aplicar tal artigo, também, em caso de contravenção, uma vez que os atos infracionais dificilmente não configuram crime ou contravenção penal.

Porém, tal tese não foi ventilada no Poder Judiciário. E entre as teses que enfrentam discussão, quais sejam, a) termo inicial de prescrição a partir do conhecimento do fato pela Administração Pública; e b) termo inicial de prescrição a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente à instauração e aplicação da pena; a que melhor se adequa a cumprir os princípios da razoabilidade, da

segurança jurídica e evita a imprescritibilidade da aplicação da pena, é a tese do conhecimento do fato pela Administração Pública.

Portanto, o melhor entendimento a ser adotado pelo Poder Judiciário, quando a matéria chegar a ser discutida, é a tese do marco inicial da prescrição fluindo a partir do acontecimento do fato. Enquanto o estudo abordado não chega para o pronunciamento de nossos Magistrados, a construção jurisprudencial no sentido de que a prescrição começa a correr do conhecimento do fato ilícito pela Administração Pública como um todo é o melhor argumento ao termo inicial no procedimento disciplinar.

**BIBLIOGRAFIA**

NASSAR, Elody. Prescrição na Administração Pública. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 39.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 534.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Processo Administrativo Tributário. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 22.

NASSAR, Elody. Prescrição na Administração Pública. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 51.

SILVA, Giselle Cibilla. A Prescrição no Direito Administrativo Disciplinar. Revista Virtual da AGU, Brasília, AGU – Advocacia Geral da União, nº V, novembro, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.escola.agu.gov.br>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1997, p. 756.

COSTA, José Armando da. Controle Judicial do Ato disciplinar. 2. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2009, p. 101.

WEIS, Carlos. Os Direitos Humanos Contemporâneos. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 38-40.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 21. ed. São Paulo: Forense, 2006. v. I, p. 683.

LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. 1997. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

DIDIER JÚNIOR, Curso de Direito Processual Civil. 11 ed. Salvador: JusPodiVm, 2009. v. 1, p. 32.

SILVEIRA, Paulo Fernando. Devido Processo Legal (Due process of Law). Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 83.

PEREIRA, Ruitemberg Nunes. O princípio do Devido Processo legal Substantivo como Juízo de Adequação Hermenêutico-Concretizador do Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais. Brasília, 2001. P. 263-264.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Processo Administrativo Tributário. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 31-32.

LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido Processo Legal. 1997. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 1997. P. 153;156.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de Direito e Devido Processo Legal. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 11, fevereiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. Mandado de Segurança nº 25.917. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, DF, 01 de junho de 2006. STF, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/juriprudencia>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005.

DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág. 206

SIMÕES, Mônica Martins Toscano; O processo administrativo e a invalidação de atos viciados; São Paulo; Ed. Malheiros, 2004; pág.63.

DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág. 198

BRAZ, Petrônio; Processo Administrativo Disciplinar; Campinas; Ed: Servanda; 2007; pág. 113

DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág 216

DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág 219

BRAZ, Petrônio; Processo Administrativo Disciplinar; Campinas; Ed: Servanda; 2007; pág.125

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Ed: RT, p. 14

MENEGALLE, J. Guimarães, O estatuto dos funcionários, p. 658

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Ed Malheiros; pág: 675-676

SILVA da, Edson Jacinto; Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar; Ed. Habermanm, pág: 130

DA COSTA, José Armando, Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar; Brasília; Brasília Jurídica; 2005; pág

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Ed Malheiros; pág: 124

VAROTO, Renato Luiz Mello; Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar; Ed: Revista dos Tribunais; pág: 34

DE JESUS, Damásio Evangelista; Direito Penal, Vol:1; Ed. Saraiva; pág. 520

JÚNIOR, Carlos Schmit de Barros, Do Poder Disciplinar na Administração Pública. São Paulo: Rd. RT. Pág. 10

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso especial nº 884.819. Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Brasília, DF, 05 de junho de 2008. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 11.974. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 28 de março de 2007. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.

DA COSTA, José Armando; Prescrição Disciplinar; Brasília; Ed. Fórum; 2006; pág 14

de MATOS, Mauro Roberto Gomes. Prescrição do Processo Disciplinar começa a fluir da data do fato investigado – Disponível em <http://www.gomesdematos.com.br> Acesso em: 21 de abril de 2011.

de MATOS, Mauro Roberto Gomes. Prescrição do Processo Disciplinar começa a fluir da data do fato investigado – Disponível em <http://www.gomesdematos.com.br> Acesso em: 21 de abril de 2011.

CRETELLA Jr., José, “Prescrição Administrativa”. *in Revista dos Tribunais* 544/12, Ed. RT.

CRETELLA Jr., José, “Prescrição Administrativa”. *in Revista dos Tribunais* 544/12, Ed. RT.

CRETELLA Jr., José, “Prescrição Administrativa”. *in Revista dos Tribunais* 544/12, Ed. RT.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça; Mandado de Segurança nº 6.877. Relator Fernando Gonçalves; Brasília, DF, 21 de maio de 2001; STF, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal; Mandado de Segurança nº 22.728. Relator Ministro Moreira Alves Brasília, DF, 22 de abril de 1998; STF, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 19.609/SP. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2009. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

de MATOS, Mauro Roberto Gomes. Prescrição do Processo Disciplinar começa a fluir da data do fato investigado – Disponível em <http://www.gomesdematos.com.br> Acesso em: 21 de abril de 2011.

MIRABETE, Júlio Fabbrini; Manual de Direito Penal – Parte Geral; Ed: Atlas; São Paulo, 1994; pág: 122  
LC 10.098, 03.02.1994, art. 197, §2º

VAROTO, Renato Luiz Mello; Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar; Ed: Revista dos Tribunais; pág: 173

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 6.935/SP. Relator Ministro Cid Flaquer Scartezini, Brasília, DF, STJ, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 26.548/DF. Relator Ministro Benedito Gonçalves, Brasília, DF,. STJ, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 14.446/DF. Relator Ministro Napoleão Maia Nunes, Brasília, DF,. STJ, Brasília, 2011, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 21 de abril de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Mandado de Segurança nº 11.974. Relatora Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, 28 de março de 2007. STJ, Brasília, 2010, Disponível em <<http://www.stj.jus.br/jurisprudencia/SCON>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2010.